

**Программа фундаментальных исследований Президиума РАН  
на 2012–2014 годы «Роль пространства в модернизации России:  
природный и социально-экономический потенциал»**

<i>Лексин В.Н.</i> Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки . . . . .	3
<b>Теоретические проблемы региональной экономики</b>	
<i>Маршалова А.С., Новоселов А.С.</i> Методологические проблемы формирования новой системы регионального управления . . . . .	40
<b>Региональная политика и экономические проблемы федерализма</b>	
<i>Коломак Е.А.</i> Антикризисные меры субфедерального уровня в Сибирском федеральном округе . . . . .	59
<i>Дружнин П.В.</i> Оценка связи экономического роста и политических институтов региона . . . . .	87
<b>Экономические проблемы развития регионов</b>	
<i>Крюков В.А., Кулешов В.В., Селиверстов В.Е.</i> Формирование организационно-экономических механизмов ускорения социально-экономического развития Сибири . .	102
<i>Унтура Г.А.</i> Стратегическая поддержка регионов России: проблемы оценки статуса территорий инноваций . . . . .	123
<i>Киреев А.П., Климова М.О.</i> Развитие налогообложения индивидуальных предпринимателей и борьба с уклонением от уплаты налогов . . . . .	142
<i>Лавровский Б.Л., Мурзов И.А., Горюшкина Е.А., Мишина А.С.</i> Структурные и динамические характеристики налоговых ресурсов Сибири . . . . .	160
<b>Социальные проблемы регионального развития</b>	
<i>Шипунова О.В.</i> Проблемы и перспективы региональной демографической политики в области рождаемости . . . . .	174
<i>Потанина Ю.А.</i> Тенденции и проблемы старения населения . . . . .	185
<i>Пухальский А.Н.</i> Электронная очередь в системах массового обслуживания населения . .	198
<b>Региональные и межрегиональные аспекты структурной и инвестиционной политики</b>	
<i>Казанцев С.В.</i> Динамика инновационной активности в регионах России . . . . .	212
<b>Опыт деятельности исполнительных и законодательных органов власти регионов России</b>	
<i>Атамась Е.В.</i> Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти: анализ российского законодательства . . . . .	232
<i>Симагина О.В., Долгополов Д.Ф.</i> Практика и проблемы предоставления государственных и муниципальных услуг в регионах Сибирского федерального округа . . .	241
<i>Ждан Г.В.</i> Административная реформа: субфедеральные проблемы и направления совершенствования государственного управления . . . . .	258
<b>Проблемы местного самоуправления и муниципального развития</b>	
<i>Петров И.В.</i> Муниципальные системы стратегического планирования: факторы устойчивости и неудач . . . . .	275
<b>Регионы России: цифры и факты</b>	
<i>Сустицын С.А.</i> Региональные удорожания: методика и эмпирические оценки . . . . .	289
Наши авторы . . . . .	299

**Program Launched by the Presidium of the Russian Academy  
of Sciences for 2012–2014 on «The Role of Space for Modernization  
of Russia: Natural and Socio-Economic Potential»**

<i>Leksin, V.N.</i> Effectiveness of regional and local authorities: purposes and possibilities of the correct assessment .....	3
--	---

**Theoretical Issues of Regional Economics**

<i>Marshalova, A.S. and A.S. Novoselov.</i> Building a new system of regional governance: methodological issues .....	40
--	----

**Regional Policy and Economic Issues of Federalism**

<i>Kolomak, Ye.A.</i> Crisis management at the sub-federal level in the Siberian Federal District .....	59
<i>Druzhinin, P.V.</i> Assessing the links between economic growth and political institutions in regions .....	87

**Economic Issues of Regional Development**

<i>Kryukov, V.A., V.V. Kuleshov, and V.Ye. Seliverstov.</i> Building organizational and economic mechanisms of the accelerated socio-economic development in Siberia .....	102
<i>Untura, G.A.</i> Strategic support for regions: problems in assessing a status of an innovation territory .....	123
<i>Kireyenko, A.P. and M.O. Klimova.</i> Improving taxation of sole proprietors and measures against tax evasion .....	142
<i>Lavrovsky, B.L., I.A. Murzov, Ye.A. Goryushkina, and A.S. Mishina.</i> Structural and dynamic features of the Siberian tax resources .....	160

**Social Issues of Regional Development**

<i>Shipunova, O.V.</i> Regional birthrate policy: problems and perspectives .....	174
<i>Potanina, Yu.A.</i> Aging population: problems and tendencies .....	185
<i>Pukhalsky, A.N.</i> Electronic waiting lists in customer service systems .....	198

**Regional and Interregional Aspects  
of Structural and Investment Policy**

<i>Kazantsev, S.V.</i> Dynamics of the innovation activity in the Russian regions .....	212
---	-----

**Practices of Executive and Legislative Authorities  
in the Russian Regions**

<i>Atamas, Ye.V.</i> Assessing effectiveness of regional executive authorities: the analysis of the Russian legislation performance evaluation of authorities .....	232
<i>Simagina, O.V. and D.F. Dolgoplov.</i> Practices and problems of providing federal and municipal services in the regions of the Siberian Federal District .....	241
<i>Zhdan, G.V.</i> The administrative reform: sub-federal problems and governance improvements .....	258

**Local Self-Government and Municipal Development**

<i>Petrov, I.V.</i> Municipal strategic planning: reliability and failures factors .....	275
--	-----

**Regions of Russia: Figures and Facts**

<i>Susptsin, S.A.</i> Regional appreciations: technique and empirical measurements .....	289
Our authors .....	299

УДК 35.073.52:351.72:336.1

ББК 67.401

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 3–39*

## **РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЙСТВИЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ: НАЗНАЧЕНИЕ И ВОЗМОЖНОСТИ КОРРЕКТНОЙ ОЦЕНКИ**

**В.Н. Лексин**

*Институт системного анализа РАН*

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Программы  
фундаментальных исследований Президиума РАН № 31 (проект 7.4)*

### **Аннотация**

Рассмотрены методические вопросы корректной оценки деятельности региональных и муниципальных исполнительных органов власти. Представлены концептуальные соображения относительно возможностей таких оценок при условии более четкого обозначения их предмета (конкретных функций и полномочий) и степени реального воздействия на параметры территориальных ситуаций при имеющихся для этого ресурсах и тотальной зависимости от общегосударственной политики, законодательства и т.д. Проанализированы официальные методы рассматриваемой оценки и технологии установления и перераспределения полномочий региональных и местных властей. Показаны проблемы и возможности учета в деятельности органов власти результатов опросов населения.

**Ключевые слова:** регион, органы власти, результативность и эффективность, методы оценки, полномочия, управленческие воздействия, общественное мнение

## Abstract

The paper considers issues concerning the techniques allowing correct assessment of how effective the regional and municipal authorities operate. We present our general considerations whether such assessments could be applicable for more detailed matters of evaluation – such as separate duties or powers – and to what degree they really influence the parameters of local situations under the context of existing resources and all-out dependence on national policies, law, and etc. We criticize both current assessment techniques and practices of distribution and redistribution of regional and local powers. We also show the problems and possibilities of applying the results of pollings to the operation of authorities.

**Keywords:** region, authorities, effectiveness and efficiency, methods of assessment, powers, administrative effects, public opinion

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ: ТРИ ВОПРОСА

Оценка деятельности властных структур представляет немалые трудности для исследователей, которых в отличие от политиков и «читающей публики» интересуют не столько громкие «разоблачения», связанные с этим судебные разбирательства, отставки и т.п., сколько возможности объективного и корректного обозначения качества государственного и муниципального управления с использованием критериев и параметров, *адекватных* сути оцениваемого объекта. В первом десятилетии XXI в. актуализация вопроса об оценке качества государственного и муниципального управления была во многом связана с проведением широкомасштабной административной реформы и выстраиванием так называемой «вертикали управления». Общая неудовлетворенность качеством государственного и муниципального управления, предпринимаемыми мерами по его улучшению, а также методами и результатами оценки этого качества соседствует с распространенными суждениями о том, что при постоянном отсутствии серьезных объяснений причин и последствий принятия каждого властного решения никаких объективных оценок качества государственного и муниципального управления вообще не может быть. Действительно, корректные оценки качества государственного и муници-

пального управления трудны, но, по моему убеждению, при определенных условиях вполне возможны. Для этого в первую очередь необходимо, чтобы под государственным и муниципальным управлением как объектом оценки понималось только то, чем оно является, а именно, *специфический вид управленческой деятельности, осуществляемый в жестко очерченных правовых границах исполнения конкретных полномочий и оказания публичных услуг*. При этом показатели состояния и динамики социально-экономической и политической ситуации в регионах и муниципальных образованиях должны учитываться лишь настолько, насколько региональные и муниципальные власти могут в соответствии с объемом своих полномочий и ресурсов оказывать на эти показатели конкретное воздействие.

Следует заметить, что сейчас в России, видимо, нет ни одного умеющего говорить человека, который хотя бы раз в день не давал бы гласную оценку действиям властей. Поводов для этого множество – от просмотра очередного выпуска новостей или выступления какого-либо представителя власти до получения счета на оплату услуг ЖКХ. Но в стране есть десятки тысяч человек, для которых оценивание действий власти является профессиональным занятием, – это соответствующие специалисты органов власти всех уровней, подготавливающие отчеты, справки, доклады и другие информационно-аналитические обязательные материалы для представления их «по инстанциям», сотрудники специализированных аналитических и рейтинговых служб, научные работники, политики и др. При этом большинство из них подготавливают исходные материалы, излагают их в определенной форме и направляют их своему руководству или «наверх» не из исследовательского интереса или праздного любопытства, а в связи с регламентными предписаниями<sup>1</sup>. Оценка результативности и эффективности деятельности региональных и местных властей требует определенной квалификации, особых знаний и умений, немалых средств и трудовых усилий, и вот здесь-то и возникают три фундаментальных вопроса: что, как и зачем?

---

<sup>1</sup> Требования подготовки различных информационно-аналитических материалов, прямо или косвенно характеризующих результаты управленческой деятельности, содержатся в большинстве должностных инструкций государственных и муниципальных служащих.

Действительно, **что** оценивают, рассуждая о результативности или эффективности (достижениях, недостатках) действий региональной и муниципальной власти? Ведь вычленишь собственно властно-регулятивную или властно-реализующую составляющую, кроющуюся в массе конкретных и противоречивых показателей динамики социально-экономических и политических процессов, весьма трудно и в методологическом, и в информационном отношении. Вряд ли следует доказывать, что вычленение управленческого воздействия из множества других факторов, одновременно формирующих состояние и динамику протекания этих процессов на территориях, возможно лишь при условии *однозначно выделенного предмета деятельности каждого уровня власти, действующего в границах собственных полномочий и нормативно закреплённых административных, кадровых, финансовых и иных ресурсов*. Это особенно важно потому, что более 90% действий региональных властей регламентируется на федеральном уровне, а практически все действия муниципальных властей – на федеральном и региональном уровнях, и оценки, выносимые «сверху» в адрес региональных и муниципальных властей, должны были бы осознаваться в значительной (если не основной) части как *оценки деятельности самого «верха»* – его налоговой, бюджетной, социальной, национальной, инвестиционной политики.

Не менее важен ответ на второй вопрос: **как** (на основе какой информации и при помощи какой методологии) можно было бы произвести корректную оценку действий региональной и местной власти? Имеется ли *целевым образом* организованная информация, адекватная поставленной задаче? Как эту информацию собрать, методологически правильно структурировать, дезагрегировать (или, напротив, интегрировать), проанализировать и не «потонуть» в ней? Как (это самое сложное) дать собственно оценку, в какой форме ее выразить? Задачи, возникающие при попытках ответить на поставленные вопросы, действительно непросты, и подтверждением этого может служить повсеместная критика предписанных федеральным центром и рассматриваемых далее методических положений по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [1].

И наконец, третий вопрос: *зачем* (для чего, кому) нужны объективные оценки действий органов власти? Ответ на этот вопрос отнюдь не очевиден, поскольку в реальной жизни «оценщики» редко предлагают конкретные меры для улучшения ситуации, выделяют необходимые для этого ресурсы и т.д. Гораздо чаще используют результаты оценок лишь для наказания «отстающих» или для грантового поощрения немногих особо отличившихся. В результате *созидательно-управленческий* потенциал института оценочной деятельности оказывается незаслуженно мало востребованным.

В связи с вышесказанным далее обсуждаются следующие вопросы:

- что следует считать результативностью и эффективностью деятельности органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления?
- что официально предложено и практически используется для оценки их деятельности?
- как формируются полномочия региональных органов власти – главный предмет оценки их деятельности?
- согласуются ли расчетные и общественные оценки деятельности государственных и муниципальных органов власти?

В заключение кратко излагаются основные выводы, вытекающие из ответов на перечисленные вопросы.

## **ЧТО СЛЕДУЕТ СЧИТАТЬ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬЮ И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

В первой главе книги М. и Р. Фридманов «Хозяева своей судьбы» (о «могучей руке рынка») авторы, идеологи «свободного человека в свободной стране», задают вопрос: какова же роль правительства в системе, основанной на принципе добровольного обмена и сотрудничества? И отвечают, что «правительство есть не что иное, как способ, выбираемый людьми для достижения некоторых из своих целей, поскольку они *предполагают, что наиболее эффективно* (выделено

мной. – В.Л.) это можно осуществить с помощью соответствующих правительственных органов»<sup>2</sup>. Предположения об эффективности власти при любых критических оценках администраций и правительств действительно существуют, поскольку качество работы всей системы власти имеет не меньшее значение для любого общества, чем качество менеджмента для любого хозяйствующего субъекта – от транснациональной корпорации до малого предприятия. Власть принято не любить, для этого у каждого находится свой повод, и частные отрицательные оценки подкрепляются в той или иной степени аргументированной и профессиональной критикой со стороны оппозиции. Это явление характерно для всех стран мира, несмотря на то что мировой опыт полон примерами действительно эффективных и результативных действий органов власти по предотвращению кризисов и социальных взрывов, по ликвидации последствий экологических катастроф и межнациональных конфликтов; результат таких действий – триллионы сохраненных долларов и тысячи спасенных жизней. Это впечатляющие, но отнюдь не все демографические, социальные и чисто хозяйственные положительные результаты действий современной власти, которые обычно не замечают. По экспертным оценкам, реальный вклад только исполнительной власти в рост ВВП в стабильно развивающихся странах составляет не менее 20%. И наоборот, парламентские и правительственные кризисы и даже простые забастовки государственных служащих вызывают незамедлительные отрицательные реакции валютных и товарных рынков, активизацию протестных движений и т.п.

Ясно, что результативность и эффективность государственного и муниципального управления сущностно отличны от результативности и эффективности в экономике. При этом содержание понятий «результативность» и «эффективность» неодинаково и для оценки деятельности органов исполнительной, законодательной и судебной власти.

С позиций здравого смысла применительно к оценке деятельности органов *исполнительной власти* можно интерпретировать *результативность* как *степень достижения поставленных целей (ожидаемых результатов) властно-управленческой деятельности*. Здесь не

---

<sup>2</sup> Цит. по: [2, с. 54].



существенны ни затраты на достижение поставленной цели, ни качественная (или содержательная) оценка этой цели, ни социальные, политические или иные последствия; важна лишь степень достижения (полностью, частично, на столько-то процентов, не выполнено) поставленной цели (ожидаемого результата). Поэтому только предельно конкретная и количественная фиксация ожидаемого результата в различных стратегиях, программах, проектах, частных решениях исполнительной власти в *свойственных им показателях* может стать исходным условием корректной оценки результативности. Результат как планируемые или фактически наступившие последствия действий региональных правительств и администраций весьма непросто выделить из совокупности последствий всего происходящего на конкретной территории, и применительно к нашему случаю выражение «после не значит поэтому» становится важным методологическим принципом.

Следует заметить, что понятие «результат» пока не прижилось в управленческой сфере, куда оно попало несколько лет назад в связи с попыткой перехода к технологии БОР – «бюджетированию, ориентированному на результат», одному из целевых ориентиров административной реформы. Аббревиатура БОР в последние полтора-два года почти полностью ушла из языка политиков, руководителей и специалистов (это разные группы госслужащих) федеральных, региональных и муниципальных органов экономического и финансового профиля, ей на смену пришли выражения «программный подход» или «программно-проектный подход» применительно не только к формированию расходной части бюджетов, но и к структурированию основных направлений деятельности правительств и администраций. Причина утраты интереса к технологии БОР, вероятно, состоит только в том, что так и не удалось (или не было умения, желания, стимулов) выстроить систему *проверяемых* индикаторов достижения целей каждого вида бюджетного назначения, т.е. точно идентифицировать связь между ресурсным обеспечением каждого властного действия и его результатом. К сожалению, этот же методический порок может свести на нет и смысл перехода к тотальному «программному управлению», а тем более, появившихся предложений об осуществлении федеральным центром «комплексных субсидий» не отдельных переданных регионам

полномочий, а всей их совокупности. Можно не сомневаться, что при реализации такой идеи ответственность региональной власти за исполнение *каждого* полномочия при явно недостаточных ресурсах для финансирования всей их совокупности никто не отменит.

В отличие от результативности *эффективность* деятельности органов исполнительной власти следовало бы определять исходя из количественного соотношения целевым образом израсходованных ресурсов (финансовых, трудовых, информационных и др.) и результатов государственного и муниципального управления или путем сравнения экономических параметров реализации конкретных полномочий с нормативными, ранее бывшими, лучшими<sup>3</sup> среди одноименных параметров на территориях других субъектов РФ (муниципальных образований). Например, если в результате каких-то действий органов исполнительной власти прежний объем государственных (муниципальных) функций и услуг обеспечивается с использованием меньшего объема указанных ресурсов или те же ресурсы позволяют увеличить объем государственных функций и услуг (или ускорить их выполнение, сделать их более доступными), то можно утверждать о прямой эффективности таких действий. Если же взаимозависимости использованных ресурсов и результата не столь просты, для оценки эффективности могут понадобиться специальные расчеты с применением методов аналогии или сопоставления разнокачественных характеристик результата и затрат (например, экономии времени граждан на получение паспорта и увеличения времени работников исполнительных органов на проведение всех необходимых для этого действий).

Одним из главных препятствий для осуществления корректных оценок эффективности является хорошо знакомое всем исследователям отсутствие *соизмеримых* количественных характеристик деятельности органов исполнительной власти по реализации их конкретных полномочий и столь же конкретных результатов соответствующих решений (действий). Если же данное условие не выполняется (а это обычное явление), то вместо эффективности в лучшем случае

---

<sup>3</sup> Как будет показано далее, в официальных методических рекомендациях для оценки сравнительной эффективности используются и средние значения одноименных индикаторов.

оценивается результативность соответствующих действий (наметили сделать то-то, выполнили на столько-то), причем, как будет показано далее, представления об эффективности и результативности смешиваются. Еще чаще оценки результативности и эффективности действий органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований подменяются оценками динамики параметров социально-экономической ситуации на территории субъектов РФ и муниципальных образований. Нельзя не отметить и желание «оценщиков» получать интегральные (их любят называть комплексными) оценки деятельности контролируемых органов: один сводный показатель, конечно же, удобнее для вынесения однозначного вердикта, и при таком подходе нет нужды разбираться в многоаспектной деятельности оцениваемых органов исполнительной власти.

Особых методологических подходов требует оценка деятельности *представительных органов власти* субъектов РФ и муниципальных образований. Как и в только что рассмотренном случае, *самостоятельная* законотворческая работа законодательных органов субъектов РФ и правотворческая работа представительных органов местного самоуправления сильно ограничены массивом нормативно-правовых установлений федерального центра (над местным самоуправлением к тому же «нависает» обязательное для исполнения законодательство субъектов РФ). Выделить для оценки *собственно региональную или муниципальную инициативную (самостоятельную) составляющую* можно лишь проведя кропотливый правоведческий анализ принимаемых актов.

Следует учитывать сущностные различия в оценках *юридического качества* принимаемых законов субъектов РФ (актов местного самоуправления) и в так называемых оценках *регулирующего воздействия* этих законов и актов на параметры социально-экономической и политической ситуации на территории конкретного региона или муниципального образования. В отличие от многих пишущих по рассматриваемому вопросу я полагаю, что в современной России собственно юридическое качество нормативного акта не оказывает решающего воздействия на его результативность и эффективность. Да, все признают, что юридическая техника наших законодателей в последнее время недопустимо ухудшилась, что федеральные и региональ-

ные законы принимаются без должного обсуждения, а вытекающие из них подзаконные акты далеко не всегда им соответствуют и т.д. Однако не следует забывать, что даже идеально (с позиций юриспруденции) разработанный и принятый нормативный акт может нанести непоправимый ущерб обществу и конкретным людям, равно как и то, что впопыхах принятый закон при его неукоснительном исполнении может быть чрезвычайно полезен. Отмечу в связи с этим, что в число поводов для бесконечного изменения уже принятых законов и правовых актов местного самоуправления в последние 10 лет крайне редко входило исправление именно юридических погрешностей.

Постановка вопроса о результативности и эффективности закона (в более общем смысле – о его ответственности перед обществом) внешне парадоксальна. С одной стороны, каждый закон должен быть принят только для блага общества, и уже поэтому речь следовало бы вести лишь об ответственности за исполнение принятого закона вне зависимости от его предписаний, ибо *dura lex, sed lex*. Но с другой стороны, законотворчество и его результаты (как и все остальное в нашей жизни) «не без греха», и за это расплачивается не законодатель, а государство, народ, бизнес. Поэтому столь важно, чтобы каждый закон, принимаемый в России, можно было бы оценить не по тому, насколько он, например, приближает наше законодательство к «мировым стандартам» и страну – к идеальной модели социального, демократического и тому подобного общества, а по тому, насколько позитивны те изменения, которые он вносит в конкретный объект правового регулирования: в экономику, в социальную сферу, в защиту граждан от криминала и т.д. Оценка таких изменений исключительно сложна, поскольку они никогда не оказывают однозначного воздействия на все стороны (аспекты, содержательные составляющие) объекта правового регулирования и, тем более, на интересы общества, бизнеса и конкретных лиц, связанных с функционированием этого объекта.

Но можно ли вообще дать сколько-нибудь обоснованную оценку результативности и эффективности принятия конкретных нормативных актов – от конституций и уставов субъектов РФ до постановления городской администрации о мерах по благоустройству дворовых территорий? Думаю, что можно, но не всегда с требуемой доказатель-

ностью и не по всем прямым, сопряженным и отдаленно связанным объектам правового регулирования. Под **результативностью** нормативно-правового регулирования как важнейшего (если не единственного) предмета деятельности и оценки представительных органов субъектов РФ и местного самоуправления следует понимать соответствие параметров фактических результатов принятия конкретного нормативного акта параметрам цели его принятия. Поэтому оценить результативность принятия любого нормативного акта можно только в том случае, если из преамбулы или иных разделов этого акта можно вынести суждение о том, **зачем он был принят**. К сожалению, перечень целевых параметров принятия нормативных актов (или хотя бы намеки на возможность установления таких параметров) иногда можно найти лишь в крайне формально составляемых «обоснованиях» принятия актов, которые живут отдельно от их текста и уже поэтому крайне редко используются при оценке их результативности.

**Эффективность** деятельности представительных органов власти субъектов РФ и муниципальных образований следует трактовать как соотношение количественно выраженного (чаще всего в стоимостной форме) объема ресурсов, израсходованных на реализацию каждого принятого акта и полученного фактического эффекта (опять же в стоимостной, но, возможно, и в натуральной форме). Так, если на реализацию принятого нормативного акта муниципального уровня о новом порядке контроля оплаты проезда граждан на местном транспорте потребуются ежегодные расходы транспортных организаций в размере  $N$  руб., а эффект (в результате сокращения безбилетного проезда) будет равен  $M$  руб., то прямая эффективность принятия указанного акта составит  $M/N$ . При этом расходы и эффект могут относиться к разным субъектам: например, затраты на реализацию нормативного акта о преференциях какой-либо коммерческой структуре может нести бюджет, но основной эффект получит только эта структура и лишь в какой-то степени (и необязательно) – тот же бюджет (потенциальный рост налоговых поступлений). В целом же оценки эффективности нормативных актов, принятых представительными органами власти субъектов РФ и муниципальных образований, не всегда возможны, но в ряде случаев просто необходимы.

Результативность и эффективность нормативных актов часто отождествляют. Так, по мнению авторитетных специалистов по социологии права, эффективность закона определяется соотношением между целями содержащихся в нем правовых норм и результатом их реализации в социальной практике [3, 4]. При этом сторонники подобных отождествлений считают необходимым учитывать и такие факторы эффективности, как соответствие содержания закона или другого нормативного акта социально-экономической ситуации (это я назвал бы «реалистичностью закона»), уровень правовой культуры и правосознания граждан, а также качество деятельности правоохранительных и правоприменительных органов. Короче говоря, предлагается считать, что «эффективность права – это эффективность не какой-то отдельной нормы, а всей правовой системы». К сожалению, в значительно меньшей степени рекомендуется учитывать столь серьезные в современной России различия в реальном правоприменении и в правосознании тех, кто не может или может влиять на исполнение закона в связи с наличием административных, коррупционных и иных ресурсов.

Проведение корректной оценки результативности и эффективности деятельности представительных органов власти субъектов РФ и муниципальных образований тем более сложно, чем многоаспектнее результат принимаемых ими нормативных актов<sup>4</sup>. Действительно, как можно оценить результативность и эффективность даже таких

---

<sup>4</sup> В последнее время в России критически переосмысливаются методология оценки эффективности правовой системы, рекомендованная проектом Всемирного банка «Doing Business», и соответствующая практика. Начиная с 2003 г. по этой методике ежегодно определяются и публикуются результаты исследования эффективности правовых систем различных стран и формулируются рекомендации по их совершенствованию, а итогом становится общий рейтинг правовых систем 183 государств, характеризующий, по утверждению разработчиков, качество нормативно-правовых условий ведения предпринимательской деятельности. Попытки применения методики «Doing Business» для оценки деятельности представительных органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления показали, что это принципиально возможно лишь для той части указанной деятельности, которая непосредственно влияет на условия предпринимательства при крайне сложном выделении собственно регионального или муниципального регулирования (почти все определено федеральным центром).

нормативных актов местного и временного значения, как принятое городской думой решение о проведении очередного Дня города? В таких случаях разработчики обычно переходят из области обоснований результативности или эффективности в область юридической аксиологии, в область политологической и социологической аргументации. В связи с вышесказанным становится очевидным, что корректная оценка влияния деятельности представительных органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на объекты праворегулирования может состояться лишь в том случае, если будут реально усовершенствованы порядок планирования и проведения законопроектной работы, механизм узаконенной экспертной деятельности, информационное и аналитическое обеспечение разработки проектов нормативных актов, если будут расширены публичные обсуждения и если удастся отказаться от кулуарного стиля подготовки и принятия правовых актов. Решению этой задачи могло бы также способствовать введенное в обязательную практику дополнение каждого принимаемого (корректируемого, признаваемого утратившим силу) правового акта перечнем целевых параметров, позволяющих однозначно оценить будущую результативность принимаемых актов. Не менее важной представляется разработка методов вычленения воздействия собственно правового компонента на формирование и развитие политической, экономической и других общественно значимых ситуаций на территории регионов и муниципальных образований. Насколько мне известно, в России и за рубежом таких методов не существует, но отечественные пионерные исследования в этой сфере (см., например, [5]) дают основания надеяться на их создание и практическое использование.

В известных мне публикациях и отчетно-аналитических материалах, содержащих оценки деятельности органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, мне ни разу не встречались оценки деятельности третьей ветви этой власти – *судебной*. Это неудивительно, поскольку собственная судебная власть на субфедеральном уровне присутствует только в форме конституционных или уставных судов (организованы менее чем в двух десятках регионов) и мировых

судов, а все районные, городские<sup>5</sup> и другие суды общей юрисдикции и арбитражные являются судами *федеральными*. Тем не менее сведения о результативности и эффективности функционирования даже такой усеченной ветви судебной системы субъектов РФ могли бы сделать оценки действия региональной власти более целостными.

Таковы, в общих чертах, некоторые принципиальные соображения о смысле и проблемах оценки деятельности органов власти субъектов РФ и муниципальных образований. Можно ли найти такие оценки в большинстве проводимых исследований по региональной и муниципальной проблематике и что предлагает в этом отношении федеральный центр?

### **ХАРАКТЕРИСТИКИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ СИТУАЦИЙ И МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЛАСТЕЙ ПО ИХ РЕГУЛИРОВАНИЮ: ОФИЦИАЛЬНАЯ ВЕРСИЯ**

Изучение различных аспектов социально-экономической и политической ситуации на территории субъектов Федерации и муниципальных образований, так же как и исследование воздействия власти на параметры этой ситуации, во всем мире осуществляется на базе статистической (реже – социологической) информации. Отечественную статистику принято критиковать за неполноту и за методологически небезупречные значения ряда показателей, но было бы несправедливым не напомнить о том, что в ежеквартальных и ежегодных изданиях Росстата большинство отслеживаемых статистикой социальных и экономических параметров уже давно представляются в региональном разрезе, что несколько лет назад в этих же изданиях появились статистические описания крупных городов, что Росстат выпускает множество тематических сборников по отдельным направлениям экономической и социальной жизни с обязательным представлением данных в субфедеральном разрезе, что в большинстве субъектов Фе-

---

<sup>5</sup> Эти названия судов означают только место их нахождения. Так, например, Басманный суд г. Москвы является федеральным судом, расположенным в Басманном районе Центрального административного округа Москвы.



дерации периодически публикуются собственные статистические сборники в разрезе муниципальных образований и т.д. Следует отметить, что Росстат не ограничивается сухим перечнем показателей и в ряде случаев включает в свои публикации элементы оценочного характера. Таковы, например, характеристики места региона в Российской Федерации по тому или иному параметру или характеристики изменения показателей во времени<sup>6</sup>.

В последнее время все чаще используемыми источниками данных для характеристики территориально опосредованных социально-экономических и политических процессов стали сайты практически всех органов публичной власти, а также публикации, содержащие результаты электоральных и социологических исследований. Так, постоянно публикуются материалы Левада-Центра, Фонда общественного мнения и десятков других социологических организаций, расположенных в различных регионах России, которые регулярно проводят опросы всех групп населения, выявляя его социальное самочувствие и отношение к власти в целом и ее конкретным действиям не только в разрезе субъектов Федерации, но и отдельно по городской и сельской местности, по мегаполисам и «провинции». В результате шкала статистических характеристик социально-экономической ситуации стала соседствовать со шкалой *общественных мнений*.

На вышеуказанных информационных источниках основывались хорошо известные работы Л.Б. Вардомского, А.Г. Гранберга, И.В. Гришиной, Н.В. Зубаревич, В.В. Климанова, В.А. Крюкова, О.В. Кузнецовой, А.А. Куклина, В.Н. Лаженцева, П.А. Минакира, В.Е. Селиверстова, Е.Е. Скатерщиковой, С.А. Суспицина, А.И. Татаркина, Р.Ф. Туровского, А.Н. Швецова, Б.М. Штульберга и других,

---

<sup>6</sup> Гораздо реже используются крайне важные для объективной характеристики региональной и муниципальной ситуации базы данных крупных и средних предприятий и организаций различных форм собственности. Здесь на трудности получения такой информации («коммерческая тайна» и проч.) накладываются проблемы учета теневой составляющей (от трудоузанятости до базы налогообложения) и особенности размещения «центров отчетности», часто не совпадающего с местами дислокации производственных и иных объектов.

не менее авторитетных ученых. Ими выполнены прекрасные исследования практически всех аспектов состояния территорий России, но почти ни в одной из работ нет интересующего нас анализа прямого или косвенного воздействия на это состояние непосредственно органов власти и, тем более, нет количественно выделенной доли этого воздействия из воздействия всей совокупности факторов, определяющих социально-экономическую и политическую ситуацию в каждом регионе страны, нет анализа причин и следствий межрегиональных различий участия властных структур в формировании указанной ситуации и т.д. Это объясняется двумя объективными моментами: отсутствием внешнего заказа и внутренней потребности в проведении подобных исследований и отсутствием методически выверенных представлений о том, каким образом и на каких исходных материалах можно было бы основывать соответствующую работу.

В числе работ, по определению ориентированных на оценку воздействия региональных властей на протекание территориально опосредованных социально-экономических и политических процессов, следует отметить чрезвычайно популярные ныне опыты **регионального рейтингования**. Это относительно простая среди сравнительно-оценочных работ, что, вероятно, и делает ее столь удобной для демонстрации движения (в ту или иную сторону) региона по конкретному индикатору. В этом отношении показательны новейшие рекомендации по использованию рейтинговых оценок, сформулированные работниками НИИ Счетной палаты РФ с учетом накопленного опыта и, главное, здравого смысла [6]. Авторы считают, что надо «основное внимание уделять трем блокам – экономическому, уровню жизни населения и инвестиционной деятельности территорий», предлагают «табличный инструментарий поэтапного определения рейтинга», а также высказывают абсолютно логичное (в рамках поставленной задачи) соображение о том, что «количество показателей следует ограничивать исходя из тесной корреляции многих из них». По мнению авторов, реально для нужд типологии регионов с учетом зарубежного опыта можно считать достаточными 6–10 показателей, которые должны быть контролируемыми. По критерию контролируемости показателей деятельности они выделяют следующие ситуа-

ции: «(1) отсутствие показателей деятельности; (2) показатели деятельности есть, но они не включаются в бюджетный процесс, слабый контроль; (3) показатели деятельности включаются в бюджетный процесс, регулярный контроль достижения плановых показателей; (4) показатели деятельности включаются в бюджетный процесс, с ними увязываются объемы бюджетных ассигнований; (5) в бюджетный процесс включаются не только непосредственные показатели деятельности, но и конечные показатели (показатели социально-экономического эффекта в обществе)». Авторы представили убедительный пример реализации предложенной ими методики рейтингования «социально-экономического развития территорий (комплексной оценки ситуации в регионах) с использованием 10 показателей, два из которых (по промышленности и сельскому хозяйству) являются интегрированными».

Подобные рейтинговые технологии дают возможность сделать некоторые оценки социально-экономической ситуации в субъектах Федерации и муниципальных образованиях, но не позволяют или позволяют с «большой натяжкой» судить о результативности и эффективности деятельности территориальных органов власти.

Выстраивание «вертикали управления» и другие действия федерального центра в контексте административной реформы побудили к проведению оценок деятельности региональных, а затем и муниципальных органов власти в *обязательном порядке*. Начало этому положили утвержденные в 2007 г. Комиссией при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия перечни соответствующих показателей, методика оценки и форма представления федеральному центру отчетных материалов (в виде специальных докладов). Затем был издан Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 606 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Этим указом, изданным в целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», утверждался перечень *обязательных показателей*

для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и поручалось вышеназванной Комиссии разработать и утвердить, во-первых, перечень **дополнительных показателей**, в том числе показателей эффективности использования средств консолидированных бюджетов субъектов РФ, во-вторых, **методику оценки** эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и, в-третьих, **форму доклада** высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период.

В исходный (обязательный) перечень показателей оценки эффективности включены такие параметры социально-экономического состояния территорий, как объемы ВРП, инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного человека, реальная среднемесячная начисленная заработная плата работников в сравнении с предыдущим годом, доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума, уровень безработицы (по методологии МОТ) в среднем за год, смертность населения (младенческая, в возрасте от 1 года до 4 лет, от 5 до 9 лет, от 10 до 14 лет, от 15 до 19 лет, материнская, в трудоспособном возрасте – всего и в том числе по трем основным причинам и в результате дорожно-транспортных происшествий) и тому подобные показатели, крайне слабо зависящие от усилий региональных властей, причем, естественно, не указывалось, каким образом можно эти усилия оценить. В 2010 г. к таким показателям добавились энергоемкость ВРП, доля энергетических ресурсов, производимых с использованием возобновляемых источников энергии, в общем объеме энергетических ресурсов, производимых на территории субъекта РФ, и еще несколько подобных.

В то же время среди обязательных показателей присутствовали и такие, которые можно было достаточно четко связать с **деятельностью региональных властей по реализации политики федерального центра**. Таков, например, типичный своей развернутостью

показатель доли в целом по субъекту Федерации многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют способ управления многоквартирными домами, включая непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме, управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, управление управляющей организацией, в том числе муниципальной формы собственности (отдельно – в форме муниципальных учреждений), государственной формы собственности (отдельно – в форме государственных учреждений), частной формы собственности (отдельно – хозяйственными обществами со 100%-й долей, находящейся в муниципальной или государственной собственности). К такой же категории показателей «эффективности» региональных органов власти можно отнести долю государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, переведенных на нормативное подушевое финансирование или на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат, удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, в числе выпускников, участвовавших в ЕГЭ, и долю государственных (муниципальных) медицинских учреждений, переведенных на оплату медицинской помощи по результатам деятельности, а также переведенных на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат. Более непосредственно соотносились с результатами деятельности региональных властей такие показатели, как обеспеченность спортивными сооружениями в субъекте РФ, удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений, количество экземпляров библиотечного фонда общедоступных библиотек на 1000 чел. населения. Бесспорно позитивным моментом следует считать сформулированную рекомендацию использовать для оценки эффективности деятельности властей субъектов РФ показатели удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ, в том числе их информационной открытостью, удовлетворенности населения медицинской помощью, качеством общего

образования, начального и среднего профессионального образования и т.д., выявляемой на основании опросов населения (следовало учитывать положительные значения оценок в процентах от числа опрошенных).

Аналогичным по содержанию стал и утвержденный все той же Комиссией при Президенте РФ перечень **дополнительных показателей**, рекомендованных для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Что могли дать для подобной оценки такие, например, практически не зависящие от властей региона показатели, как «величина прожиточного минимума» или «индекс превышения среднедушевого оборота розничной торговли и объема платных услуг» относительно этого «минимума»? Насколько зависят от усилий губернатора такие показатели, как «число преступлений, совершенных лицами, в отношении которых вынесены обвинительные приговоры, вступившие в законную силу» или «доля лиц, ранее осуждавшихся за совершение преступлений, в общем количестве лиц, осужденных на основании обвинительных приговоров, вступивших в законную силу», особенно если учесть, что и первое, и второе находится в числе предметов ведения федеральных органов? Правда, в дополнительном перечне таких показателей было не столь много, как в обязательном, и ряд позиций действительно могли быть в какой-то степени непосредственно соотнесены с деятельностью региональных властей. Таковы, например, «объем незавершенного строительства, осуществляемого за счет средств консолидированного бюджета субъекта РФ», «степень реализации в субъекте РФ мер по профилактике терроризма и готовности к минимизации и ликвидации его последствий» и еще около 20 показателей.

Своеобразную пикантность «оценке эффективности» придает то обстоятельство, что она определяется на основе официально утвержденного доклада высшего должностного лица исполнительного органа власти субъекта РФ (т.е. того, чья деятельность оценивается) о достигнутых значениях показателей для вышеуказанной оценки за текущий год и их планируемых значениях на трехлетний период. В этом документе в соответствии с утвержденной инструкцией (детально

регламентирующей характер исходной информации и метод расчета<sup>7)</sup> приводятся значения всех без исключения обязательных и дополнительных показателей, к сожалению, опять же более характеризующих ситуацию на территории субъекта РФ, чем усилия властей по ее регулированию.

Обрабатываться все перечисленные показатели (в дезагрегированном виде их было около 300) и делаться конечные выводы должны были на основе утвержденной Методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [1]. Предполагалось, что этот документ позволит корректно оценить вышеуказанную деятельность с учетом эффективности расходования бюджетных средств, динамики изменения показателей качества жизни, уровня социально-экономического развития региона, а также степени внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям регионального управления. Результаты такой оценки должны были дать возможность установить «зоны, требующие приоритетного внимания региональных и муниципальных властей, сформировать перечень мероприятий по повышению результативности деятельности региональных органов исполнительной власти, в том числе по оптимизации неэффективных расходов, а также выявить внутренние ресурсы (финансовые, материально-технические, кадровые и так далее) для увеличения заработной платы работников бюджетной сферы, повышения качества и объема предоставляемых населению услуг».

На основе Методики предполагалось оценивать эффективность деятельности региональных органов власти «в социально-экономической

---

<sup>7</sup> Типичный пример: показатель «доля населения, охваченного телефонной связью, – всего, в том числе мобильной. Единица измерения – процентов. Источник информации: Росстат – формы № 44 и № 54 субъект РФ. Разъяснения по показателю: отдельно рассчитывается показатель по доле населения, охваченного телефонной связью, который определяется как отношение количества основных телефонных аппаратов фиксированной связи к численности населения региона на конец года, выраженное в процентах. Показатель доли населения, охваченного мобильной связью, определяется как отношение количества абонентов сетей подвижной радиотелефонной (сотовой) связи к численности населения региона на конец года, выраженное в процентах. Значения данных показателей не суммируются».

сфере по направлениям: развитие экономики, уровень доходов населения, политика в сфере обеспечения безопасности, здоровье, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищная политика». Выбор именно таких направлений для проведения оценки был обусловлен наибольшим объемом расходов консолидированного бюджета субъекта РФ именно в этих сферах и их прямым влиянием на качество жизни населения. Анализ удовлетворенности населения доступностью и качеством услуг здравоохранения и образования, а также деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ должен был осуществляться на основе информации, представленной уполномоченным органом и (или) организацией, проводившей соответствующие опросы.

Эффективность деятельности органов власти предлагалось определять на основе анализа динамики показателей за определенный период, а также путем сравнения их значения со среднероссийским уровнем, с нормативным значением показателя, со значением, установленным или рекомендованным в соответствии с нормативными правовыми и иными актами, и со значением предыдущего периода. При этом допускалась возможность сравнения со значением соответствующего показателя, установленного экспертным путем. Декларировалось, что при проведении такого анализа будет определена *степень зависимости значения показателя от решения и действия (бездействия) органов исполнительной власти субъекта РФ*.

Методика предлагала развернутые (некоторые – на двух-трех страницах) алгоритмы выполнения оценок каждого показателя. В качестве примера приведу (с сохранением стилистики источника) один из самых кратких.

*«Оценка эффективности (по смыслу – неэффективности. – В.Л.) управления кадровыми ресурсами в общеобразовательных учреждениях.* Расчет проводится по числу учеников, приходящихся на одного учителя в общеобразовательных учреждениях.

$$P_1 = (Ч_y / У_\phi - Ч_y / У_\pi) \cdot 3_{\text{сзпу}} \cdot 12 \text{ мес},$$

где  $P_1$  – объем неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами (учителя) (тыс. руб.),  $У_\pi$  – целевое значение числа учеников, приходящихся на одного учителя (человек),  $У_\phi$  – среднее число учеников, фактически приходящихся на одного учителя в субъекте РФ,  $Ч_y$  – число учеников в субъекте РФ



(чел.),  $Z_{\text{сзпу}}$  – среднемесячная номинальная начисленная заработная плана учителей в субъекте РФ (тыс. руб.).

Расчет эффективности управления кадровыми ресурсами (учителя) производится при  $Y_{\text{ф}} < Y_{\text{ц}}$ . Получаемое выражение отражает эффективность управления кадровыми ресурсами в субъекте РФ. При избыточном значении показателя должна проводиться оптимизация численности учителей. Неэффективные расходы, обусловленные излишней штатной численностью иных работников общеобразовательных учреждений (административно-управленческого персонала, учебно-вспомогательного и младшего обслуживающего персонала, педагогических работников, не осуществляющих учебный процесс), определяются, исходя из их оптимальной численности в диапазоне 35–40 процентов от штатных должностей учителей».

Сводную оценку деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ рассмотренная Методика и ряд других методических рекомендаций, и в первую очередь Правила выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 14 августа 2008 г. № 608 (в редакции от 18 декабря 2010 г. № 1053), рекомендуют осуществлять по весьма сложной процедуре. Согласно Правилам, «комплексная оценка... определяется исходя из уровня и динамики эффективности в сферах государственного управления и повышения инвестиционной привлекательности субъекта РФ, здравоохранения, образования и жилищно-коммунального комплекса» с использованием расчетных и экспертных технологий. По такой схеме Правительство РФ оценивало эффективность региональной власти в течение последних пяти лет, и нельзя сказать, что критика методических основ этой оценки оставалась без внимания. В соответствии с Протоколом совещания у Председателя Правительства РФ 26 января 2011 г. были даны поручения по подготовке и внесению в Правительство РФ предложений «по сокращению перечня показателей, используемых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и совершенствованию механизмов их применения», а в соответствии с Протоколом заседания Правительства РФ от 24 марта 2011 г. – по разработке перечня показателей для оценки эф-

фактивности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере продовольственной безопасности.

В конце 2011 г. Минрегионом России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти был подготовлен соответствующий проект постановления Правительства РФ. Предложено «в целях существенной оптимизации (!? – В.Л.) количества показателей в сторону их уменьшения» исключить из их перечня (снова сохраняю стилистику документа) «прежде всего, общие показатели, которые могут быть рассчитаны на основе исходных показателей, ряд показателей, не отражающих непосредственно реализацию полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ, а также показатели, не используемые при подготовке проектов докладов Президенту РФ об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ». В этом же проекте в связи с начавшейся реформой образования предложено внести изменения в нормативы деятельности общеобразовательных учреждений, используемые для расчета неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами (отдельно по городской и сельской местностям). Предлагалось также ввести в систему оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ отдельный раздел «Продовольственная безопасность», причем в качестве конечных социальных результатов обеспечения продовольственной безопасности в субъекте РФ предлагались показатели, «выражающие экономическую и физическую доступность продовольствия для населения региона». Экономическую доступность продовольствия должны были характеризовать доля расходов на покупку продуктов питания в потребительских расходах домашних хозяйств субъекта РФ, среднегодовой индекс потребительских цен на продовольственные товары (без алкогольных напитков) и доля охвата учащихся общеобразовательных учреждений горячим питанием, физическую доступность продовольствия – обеспеченность населения торговой площадью магазинов (павильонов). Для характеристики сферы товарного обращения продовольствия предлагалось использовать индекс физического объема оборота розничной торговли продуктами питания, а сферы производства – индексы производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий и производства пищевых продуктов, включая напитки (все в сопоставимых ценах).

Кроме того, рассматриваемым проектом постановления Правительства РФ предлагалось утвердить изменения, вносимые в связи с перечисленными новациями в методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и в типовую форму доклада высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ за три года. В целом же никаких смысловых новаций, способных обеспечить корректную оценку именно *деятельности органов региональной власти*, в рассматриваемых предложениях не содержится.

Как и следовало ожидать, аналогичные методические подходы к оценке эффективности были приняты и для оценки деятельности муниципальных администраций.

## **ПРОБЛЕМА ОЦЕНКИ ИСПОЛНЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В УСЛОВИЯХ ИХ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА, СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Полномочия органов власти – главный предмет оценки их деятельности, но, как и все другие атрибуты российской власти, предмет весьма пластичный, при том что за 20-летнюю историю установления (разграничения, делегирования и т.п.) полномочий никаких доказательств результативности и эффективности (правовой, социальной, экономической) появления новых или, чаще, перераспределения имеющих полномочий не приводилось. Напомню, что первичная конструкция распределения полномочий между органами власти создана статьями 71–73 и 130–132 Конституции РФ, в которых был представлен перечень так называемых *предметов ведения* Российской Федерации, совместно Российской Федерации и субъектов РФ, только субъектов РФ (по «остаточному принципу») и перечень *«вопросов местного значения»*, решаемых органами местного самоуправления, с указанием на то, что эти органы «могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых

для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». С этого времени «предметы ведения» и «вопросы местного значения» конкретизировались в федеральных законах в формате «полномочий», перечень которых в конце 2011 г., по подсчетам рабочей группы по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, образованной в соответствии с Распоряжением Президента РФ № 425-рп от 27 июня 2011 г., *превышал 4,6 тыс. позиций*. Подчеркну, что это только экспертная и, вероятно, неполная оценка перечня полномочий, поскольку общегосударственного их реестра до сих пор не существует. Проблема, однако, не в том, что полномочий много, а в том, что процедуры обоснования их появления, распределения по уровням власти и исполнения никак не регламентируются.

С момента принятия Конституции РФ и до настоящего времени перечень полномочий органов власти федерального центра, субъектов РФ и муниципальных образований постоянно пополнялся и так же постоянно они перераспределялись, причем периодически делались попытки упорядочения уже накопленного массива полномочий (примером может служить принятый в 1999 г. Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Наиболее кардинальная трансформация схемы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти произошла в 2003 г., когда были приняты Федеральные законы № 122-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Принятие только первого из этих законов потребовало пересмотра базовых положений 155 ранее принятых федеральных законов (включая Бюджетный и Налоговый кодексы РФ) и прекращения действия 41 федерального закона. Соответственно потребовали изменения положения нескольких тысяч законов субъектов РФ.

В свое время обсуждение Федерального закона № 122 сосредоточилось на пресловутой «монетизации льгот», и этот вопрос, к сожалению, отодвинул на второй план такие содержащиеся в этом законе новации, как, во-первых, установление исчерпывающего (закрытого) перечня из 41 полномочия органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также исчерпывающего (закрытого) перечня вопросов местного значения для муниципальных образований каждого типа (поселений, муниципальных районов и городских округов) и, во-вторых, наделение органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления полномочиями федеральных органов государственной власти только при условии предоставления субвенций из федерального бюджета. К тому же 122-й закон, детально регламентируя схему разнесения полномочий и ресурсов по всем трем уровням власти, утвердил приемлемость любых меж- и внутрирегиональных различий в нормативно-правовом регулировании и в осуществлении (финансировании) полномочий, отнесенных к ведению органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления. Отмечу, что, к сожалению, реализация всех этих принципиальных положений происходила в лучшем случае формально.

Процесс перераспределения полномочий с тех пор не останавливался, его лишь в некоторой степени «притормозили» указы Президента РФ и правительственные постановления о реорганизации структуры федеральных органов исполнительной власти и о проведении первого и второго этапов административной реформы (2004–2008 гг.). Очередной пересмотр схемы разграничения полномочий по уровням власти был инициирован в середине 2011 г. известным поручением Президента РФ Правительству РФ о разработке предложений по «децентрализации полномочий» с формированием двух рабочих групп, которые возглавили заместители Председателя Правительства РФ Д.Н. Козак и А.Г. Хлопонин. Эти предложения должны были в значительной степени скорректировать число и объем полномочий сотен территориальных органов федеральных органов власти, в которых в конце 2011 г. работало (без учета занятых в территориальных правоохранительных органах, в сфере обороны и безопасности) около 400 тыс. чел. Огромная аналитическая работа, прове-

денная указанными группами совместно со специалистами комитетов Совета Федерации и Аналитического управления его аппарата, позволила экспертно рассмотреть около тысячи предложений, поступивших из правительств и администраций субъектов РФ, и сделать ряд любопытных обобщений и выводов.

Аналитики отмечали, что не всегда последовательный и внутренне противоречивый процесс перераспределения полномочий был закреплен более чем в 200 законодательных актах только федерального уровня и количество таких актов постоянно увеличивается. Были подтверждены ранее показанные во многих исследованиях такие негативные явления, как фактическое исключение из компетенции субъектов РФ либо ослабление большого числа полномочий, отнесенных Конституцией РФ к предметам совместного ведения, избыточная детализация законодательного регулирования в законах по предметам совместного ведения, недостаточный учет интересов субъектов РФ при чрезмерном ведомственном регулировании со стороны федеральных органов исполнительной власти. Отмечалось, что преобразования, проводимые в сфере разграничения полномочий, редко базировались на принципе соответствия полномочий тому уровню власти, на котором они возникают и могут наиболее эффективно реализовываться с учетом интересов населения (принцип субсидиарности), а многие аспекты общественных отношений вообще не нашли регламентации в предметах ведения Российской Федерации и предметах совместного ведения (в сферах миграции, экологического контроля и др.), не были приняты такие важные федеральные законы, как, например, «О транспортном обслуживании населения», «О водоснабжении и водоотведении». В свою очередь, субъекты РФ имеют недостаточно полномочий в сфере природопользования и в ряде сфер экономической деятельности, которые могли бы в известной степени снять остроту проблемы недостаточного налогового потенциала регионов. Это тем более важно потому, что самой острой проблемой остается ресурсное (финансовое, бюджетное, налоговое) обеспечение полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при вопиющем дисбалансе между объемом полномочий, закрепленных за тем или иным уровнем власти, и уровнем их финансового обеспечения. Не компенсируется субвенциями из федерального бюджета даже содержание переданного

в собственность субъектов РФ федерального имущества, необходимого для осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий.

Во второй половине 2011 г. в ходе очередного сбора предложений по рассматриваемому вопросу субъекты РФ предлагали передать на федеральный уровень около 250 полномочий, причем по отдельным из них мнения были весьма консолидированными. Так, 38 субъектов РФ предложили передать на федеральный уровень 64 полномочия в сфере социального обеспечения отдельных категорий граждан, 26 субъектов РФ – 61 полномочие в сфере лесных, земельных, водных отношений, недропользования, экологии, охраны и использования животного мира, 20 субъектов РФ – более 30 полномочий в сфере здравоохранения и регулирования доступности лекарственных средств, 11 субъектов РФ – 13 полномочий в сфере образования, науки и научно-технической политики. Предлагалось также передать на федеральный уровень от пяти до 10 полномочий практически по всем сферам деятельности исполнительных органов власти, в том числе полномочия по материально-техническому обеспечению деятельности мировых судей, по предоставлению мер социальной поддержки лицам, проработавшим в тылу (предложение 13 субъектов РФ), награжденным орденами и медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны, и жертвам политических репрессий. Симптоматичны предложения о передаче на федеральный уровень полномочия по обеспечению жилыми помещениями по месту жительства и вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного за ними жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении (или учреждения социального обслуживания), в учреждениях всех видов профессионального образования, после окончания службы в Вооруженных силах РФ, после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

Одновременно из субъектов РФ поступили предложения о передаче с федерального на региональный уровень около 700 полномочий, причем, как и в первом случае, выявились устойчивые зоны общих интересов. Так, 56 субъектов РФ предлагали передать на региональ-

ный уровень около 270 полномочий по регулированию лесных, земельных и водных отношений, а также полномочий в сфере недропользования, экологии, охраны и использования животного мира, 27 субъектов РФ – 63 полномочия в сфере социального обеспечения отдельных категорий граждан, 15 субъектов РФ – 46 полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства и регулирования тарифов, 13 субъектов РФ – 32 полномочия в сфере градостроительства. Весьма частыми были предложения по закреплению за субъектами РФ полномочий в сфере охраны окружающей среды, включая полномочия в части принятия нормативных правовых актов в области экологической экспертизы объектов регионального уровня с учетом специфики экологических, социальных и экономических условий соответствующего субъекта РФ, полномочия по осуществлению государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся на территории субъектов РФ, и по администрированию платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Показательно, что выполнение большинства полномочий, которые субъекты РФ предлагали передать им полностью, *дублировалось* территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. Так, например, дублировались полномочия по осуществлению контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартам, предусмотренные Федеральным законом № 258-ФЗ от 29 декабря 2006 г. и постановлением Правительства РФ № 323 от 30 июня 2004 г.; полномочия по осуществлению контроля за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых в п. 3 ст. 6 Федерального закона № 61-ФЗ от 12 апреля 2010 г. и в Постановлении Правительства РФ № 203 от 31 марта 2010 г., и т.д. Таких примеров – сотни, в связи с чем представляются более чем обоснованными предложения об установлении единого способа закрепления полномочий в федеральных законах при строгой регламентации последующей подзаконно-творческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. Практически полезны предложения о существенном сокращении числа категорий полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципалитетов при исключении так называ-



емых добровольных полномочий и административных полномочий, якобы не требующих финансового обеспечения. Столь же полезным было бы приведение формулировок полномочий, содержащихся в «отраслевых» законах, в соответствие с формулировками из перечня п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Наиболее радикальным решением проблемы могли бы стать **принятие Федерального закона «О порядке установления, ресурсного обеспечения и перераспределения исполнения полномочий между органами власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»** с закреплением в нем, во-первых, положения о создании и постоянном ведении единого реестра полномочий, во-вторых, механизмов согласования интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при принятии решения о передаче полномочий и, в-третьих, порядка разработки и рассмотрения Федеральным Собранием проектов федеральных законов, затрагивающих полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения и устанавливающих разграничение таких полномочий, проектов федеральных законов, затрагивающих полномочия муниципальных образований, и, главное, введение обязательной социально-экономической и финансовой экспертизы законопроектов. И разумеется, предлагаемый федеральный закон должен закрепить положение о том, что **главным предметом оценки деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти должна стать степень исполнения закрепленных за ними полномочий**. Но для этого каждое полномочие должно обладать всеми свойствами контролируемости (наличие проверяемых целевых показателей), чего в настоящее время фатально не хватает. Эти требования менее всего суть плод моего чрезмерно критического отношения к существующей практике. Напомню, что на декабрьском (2011 г.) заседании Госсовета Председатель Правительства РФ указал на то, что уже подготовленное очередное перераспределение полномочий между федеральным центром, региональными и муниципальными властями нуждается в более серьезном обосновании.

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОЦЕНКИ И ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ

«Глас народа» почти никогда не звучит в унисон с голосом власти, – в современном мире это норма, и оценочный вес «общественного мнения» при принятии ответственных властно-управленческих решений, как правило, невелик. Это, в частности, показали в конце 2011 – начале 2012 г. реакции властей на протестные движения в странах еврозоны, в США, Казахстане и России. Симптоматичны и те позиции, которые занимает «глас народа» в наших официальных методиках. Так, в уже упоминавшихся Правилах выделения грантов субъектам РФ при расчете интегрального «показателя деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ» рекомендуется «уровень результативности» этих органов принимать с коэффициентом 0,4, «уровень эффективности расходования бюджетных средств» – с коэффициентом 0,5 и «уровень оценки населением результатов деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ» – только с коэффициентом 0,1. Дело, видимо, в том, что индивидуальные мнения о качестве власти, часто основанные на впечатлениях о единичном контакте с каким-либо представителем власти и эмоционально переносимые на систему власти как таковую, в большинстве случаев представляются излишне субъективными и не учитывающими реальные возможности конкретных органов власти.

При проведении опросов населения слишком многое зависит и от формулировки вопроса. Как ответить на вопрос «Удовлетворены ли вы качеством образования?», если ребенок плохо учится или ему задают слишком много (по вашему мнению) домашних заданий? Здесь ситуацию в какой-то степени спасает массовость опроса, и разнобой мнений тоже может служить своеобразной оценкой. В конце 2011 г. в разгар протестных выступлений были опубликованы результаты сразу нескольких общероссийских опросов, касающихся удовлетворенности населения уровнем жизни: довольных оказалось 34%, недовольных – всего 10% и ответивших «и да, и нет» – около 50%. Очень неплохие оценки.

Парадоксальной коллективной оценкой власти стали хорошо известные итоги выборов депутатов Государственной думы, региональных и муниципальных представительных органов в декабре 2011 г.

Первым парадоксом стало то, что голосуя за **новую** власть, избиратель давал, по сути дела, негативную оценку власти **существующей**, поскольку на перемены в ее составе он особо не надеялся. Вторым парадокс состоял в том, что избирая **представительную** власть, граждане исходили из групповых или индивидуальных оценок **всех трех ветвей власти**: в первую очередь исполнительной, затем – судебной и лишь в третью очередь – представительной (законодательной). Это произошло потому, что в общественном сознании запечатлевается не текст законов и иных правовых актов, а результаты их применения в работе больниц, школ, общественного транспорта, полиции и тому подобных объектов регулятивной или прямой деятельности власти **исполнительной**. Наконец, парадоксальны несовпадения результатов оценки региональных властей по утвержденным федеральным центром методикам и правилам и итогов выборов в региональные законодательные собрания<sup>8</sup>. Каким может быть воздействие результатов таких выборов и последующих протестных выступлений в столице на результативность и эффективность деятельности региональных и муниципальных органов власти? Почти никаким, если не считать некоторых изменений в избирательном праве, ведь территориальная структура полномочий и ресурсов для их реализации остается практически неизменной.

Своеобразным выразителем оценок власти со стороны общества, его представителем и защитником его интересов должен был стать российский **институт уполномоченных по правам человека** – институт конституционный и отчасти чиновничий (уполномоченные – должностные лица), что делает его достаточно действенным. Отечественная модель омбудсменства сделана по западным лекалам, и результаты оценок состояния прав человека в России, содержащихся в соответствующих докладах и других материалах наших уполномоченных, вызывают за рубежом значительно больший интерес, чем в среде отечественных аналитиков. В связи с этим я хотел бы обратить внимание читателей на финансируемый Евросоюзом и недавно заверченный проект «Создание системы и механизма мониторинга ситуации с правами человека

---

<sup>8</sup> Я не комментирую здесь официально объявленные результаты голосования. Трудно объяснить, например, почему в Республике Мордовии за «партию власти» отдано более 90% голосов – почти вдвое больше, чем в соседней Республике Татарстан.

в России и средств для Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации», в том числе на имеющую самое непосредственное отношение к предмету настоящей статьи разработку ряда оценочных критериев доступности для людей суда, митингов, образования [7]. В соответствующих рекомендациях со значительно большей полнотой, чем в ранее рассмотренных официальных методических материалах предложена не только развернутая и внутренне непротиворечивая система показателей доступности ряда важнейших государственных и муниципальных услуг, но и способы их количественной оценки.

В связи с обсуждением вопроса о внутренних и внешних воздействиях на состояние власти нельзя обойти вниманием широко распространенный в мире (действует почти в 190 странах) институт *государственного аудита*. Это конституционно установленная система внешнего, независимого контроля за деятельностью органов государственной власти по управлению финансовыми, материальными и интеллектуальными ресурсами страны. Председатель Счетной палаты РФ В.С. Степашин хорошо заметил, что «в современных обществах государственный аудит гармонично дополняет существующие на протяжении многих веков системы контроля со стороны государства за поведением личности механизмами контроля от имени граждан за эффективностью работы самого государства» [8].

Разумеется, следует помнить, что государственный аудит не есть выражение прямой демократии: он действует *от имени* общества, и его организационная форма (Счетная палата РФ) в какой-то степени позволяет сочетать высокий государственный статус и фактическую независимость от всех ветвей власти. Подтверждением этого являются опубликованные материалы Счетной палаты РФ, по объективности и глубине оценок результатов деятельности российских органов власти заметно превосходящие многие академические публикации последнего времени<sup>9</sup>. Так, в уже цитированной статье С.В. Степашина, в частности, говорится: «...В координатах макроэкономической теории российские реформы 90-х гг. можно было бы считать *достаточно*

---

<sup>9</sup> См., например, представленный Счетной палатой РФ анализ итогов приватизации в России за 1993–2003 гг., публикации Института системного анализа, Счетной палаты и др.

*эффективными*, поскольку они помогли в кратчайший срок изменить структуру собственности, сформировать механизмы рыночной экономики, создать новые институты и т.д. Однако, с точки зрения чело-  
векосбережения эти реформы оказались не просто *неэффективными*, а действительно шоковыми, потому что за скобки были выведены жизненные интересы огромной массы людей. Наверное, именно поэтому 90-е гг. воспринимаются общественным сознанием как самый тяжелый период в истории современной России» [8]. Здесь представляется существенной не столько жесткость оценок, сколько их *двойственность* – позитивность *проведения* реформы и негативность ее *последствий*, и это я считаю еще одним подтверждением ранее высказанного положения о невозможности (некорректности) общих интегральных оценок деятельности правительств и администраций.

\* \* \*

Корректная оценка деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти (исполнительной, представительной и судебной) в аспекте непосредственного и, тем более, количественно выраженного воздействия на параметры состояния различных территорий – сложнейшая и явно недостаточно разработанная проблема современной регионалистики. В рассуждениях по этому поводу, к сожалению, слишком много субъективного и эмоционального и слишком мало знания о реальных технологиях государственного и муниципального управления, о массиве нормативно-правовых и подзаконных актов, регулирующих воздействие властей разного уровня на одну и ту же территориальную ситуацию, о реакциях различных творцов этой ситуации на такое воздействие, о том, сколько в действительности денег из всей совокупности общественных финансов «спускается» на каждую территорию, и т.д.

Есть немалый соблазн перенести на региональный и муниципальный уровни новейшие технологии оценки государственного управления как такового. Среди них, например, Governance Research Indicator Country Snapshot – разработанная Институтом Всемирного банка и используемая с 1996 г. для расчета интегрального показателя государственного управления почти по 200 странам комбинация шести групп параметров госу-

дарственного управления<sup>10</sup>, используемая в США для оценок качества и эффективности правительственных проектов и программ система Government Performance Project, бельгийский индекс неэффективности администраций, давосский индекс мировой конкурентоспособности, основанный на анализе более 90 статистических и экспертно получаемых показателей, формирующих «новые опорные элементы»<sup>11</sup>, и даже различные индексы «национального счастья». Таких методов очень много, но к ним следует относиться с большой осмотрительностью и никогда не «зацикливаться» на каком-либо одном. Типичный пример – давно рассчитываемый для регионов России индекс развития человеческого потенциала, наивысшие показатели которого иногда дают наиболее проблемные регионы<sup>12</sup>. Этого недостатка лишена одна из наиболее удачных разработок системной методологии оценки качества и успешности государственных политик, осуществленная в Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при Отделении общественных наук РАН [9].

При оценке результативности и эффективности деятельности органов власти в России следует учитывать и два фундаментальных обстоятельства, заставляющих относиться к такой оценке с особой тщательностью. Во-первых, страна, каждый ее регион и каждый муниципалитет несут груз накопленных в последние десятилетия проблем, тяжесть которого по многим направлениям усиливается (таковы, например, кризис системы расселения и тотальный износ инфраструктуры). Никакие усилия власти не могут кардинально и быстро улучшить

---

<sup>10</sup> Рассчитываются показатели эффективности управления, качества нормативного регулирования, контроля коррупции, верховенства закона, политической стабильности, реализации права голоса и подотчетности. Показатели столь разнокачественные, что сведение их в интегральный показатель представляется несколько искусственным.

<sup>11</sup> К ним относятся элементы рынка, эффективность рынка, инфраструктура, развитость деловых операций, технологический уровень, инновации, образование и профессиональная подготовка, здравоохранение.

<sup>12</sup> То же наблюдается и в мировой практике. Например, Норвегия и Канада, занимающие соответственно 1-е и 4-е места среди многих стран по уровню развития человеческого потенциала, занимают соответственно 10-е и 7-е места по числу преступлений на 100 тыс. жителей.

ситуацию, – для этого нужны огромные средства и потребуются многие годы на реализацию принципиально новой политики, что на какое-то время может даже снизить уровень и качество жизни. Во-вторых, никогда еще Россия не попадала в такую зависимость от внешних условий: от ситуации в Евросоюзе, от экономической политики США и Китая, от конъюнктуры на рынке углеводородного сырья и металлов, от все новых и новых обязательств, например от присоединения к ВТО. С этим должны считаться и федеральные, и региональные, и муниципальные власти, но с этим должны считаться и те, кто оценивает их результативность и эффективность. И все это только актуализирует развитие соответствующих исследований.

## Литература

1. **Методика** оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 25. – Ст. 3606.
2. **Фридман М., Хайек Ф.** О свободе. – М.: Социум; Три квадрата, 2003. – 182 с.
3. **Лапаева В.В.** Социология права / Под ред. акад. РАН В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2000. – 304 с.
4. **Кульчар К.** Основы социологии права. – М., 1981. – 188 с.
5. **Эффективность** законодательства в экономической сфере: научно-практическое исследование / Отв. ред. проф. Ю.А. Тихомиров. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 280 с.
6. **Иванова Е.И., Мартышкин Г.С.** Методические подходы к сравнительной оценке социально-экономического развития субъектов РФ на основе построения их рейтинга // Государственный аудит. – 2010. – № 1. – С. 55–66.
7. **Автономов А.С., Гаврилова И.Н.** Критерии оценки прав человека для уполномоченных по правам человека: Методические рекомендации по мониторингу прав человека на доступ к суду, на митинг и на доступ к образованию. – М.: Юрист, 2011. – 52 с.
8. **Степашин С.В.** Государственный аудит в Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2009. – № 1. – С. 4–9.
9. **Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Строганова С.М.** Качество и успешность государственных политик и управления. – М.: Научный эксперт, 2011. – 240 с.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 09.01.2012 г.*

УДК 338.9  
ББК 65.9 (2Р)-2

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 40–58*

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**А.С. Маршалова, А.С. Новоселов**

*ИЭОПП СО РАН*

### **Аннотация**

Исследуются объективные условия, предпосылки и принципы управления социально-экономическими процессами в регионе, основные закономерности механизма взаимодействия хозяйствующих субъектов на территории, методологические основы системы управления социально-экономическим развитием региона, проблемы повышения эффективности управления региональной экономикой.

**Ключевые слова:** регион, управление, региональный воспроизводственный процесс, согласование региональных и рыночных интересов, оценка эффективности регионального управления

### **Abstract**

The paper analyzes such issues as the objective conditions, pre-conditions and management principles of the socio-economic processes taken place in regions; basic patterns of how regional businesses interact; and methodological bases of and enhancing regional governance.

**Keywords:** system of regional governance, regional reproduction process, harmonization of regional and market interests, performance evaluation of regional governance



Глубокие преобразования социально-экономической системы России привели к радикальным изменениям общественных отношений и потребовали формирования новой системы управления развитием как экономической, так и социальной сферы страны. Формирование новой системы управления происходит при отсутствии четкого представления о модели государства, которое в конечном итоге должно быть построено. Периодически кардинальным образом меняются основополагающие принципы, определяющие важнейшие элементы механизма управления. Так, первоначальные принципы, которые можно сформулировать как «государству нет места в экономике», «каждый человек – кузнец своего счастья», не обеспечили прорыва в экономике и обострили социальные проблемы. Эти принципы уже не кажутся абсолютно неоспоримыми, и на смену им приходят новые, такие как принцип государственно-частного партнерства, принцип приоритетности вложений в развитие человеческого капитала и стратегические направления развития экономики (инновационные проекты, здравоохранение, образование).

В работе А.Г. Гранберга [1] справедливо отмечается, что особенности России требуют более активного, по сравнению с типичной мировой практикой, государственного управления в решении проблем пространственного развития страны и устранения неоправданных диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов. По мере стабилизации политической ситуации и экономического роста, усиления стратегических приоритетов будет осознаваться потребность в усилении роли регионального управления в решении задач экономического и социального развития.

Опыт реализации рыночных реформ в Российской Федерации показывает, что региональный уровень управления отличается недостаточной подготовленностью к переходу к новым отношениям, что связано как с противоречиями между существующей законодательной основой, с одной стороны, и финансово-экономическим положением регионов и неопределенностью их места в сложившейся системе управления – с другой, так и с отсутствием информационно-прогнозной базы, объективно отражающей интересы и функции регионального звена системы управления, а также с неурегулированностью форм

и методов взаимодействия различных структур территориальной системы. Изменение общественно-экономических отношений требует создания методологии регионального управления, адекватно отражающей новую социальную и финансово-экономическую среду и отношения между ее элементами.

Теория регионального управления находится в стадии становления. По некоторым теоретическим и методологическим вопросам у экономистов еще не сформировалось единого мнения, не сложилось и терминологическое единство. Поэтому определенный интерес представляет анализ различных концепций регионального управления, разработанных в отечественной и мировой науке.

Теоретические основы управления экономикой региона были заложены в трудах ученых-регионалистов еще во второй половине XX в. В этих исследованиях анализировались закономерности, принципы и факторы размещения производительных сил, изучались вопросы экономического районирования, предлагались методы планирования и управления территориальным развитием.

Проблемам совершенствования регионального управления в последнее время в России уделяется все больше внимания. Это проявляется во всех важнейших сферах жизнедеятельности общества. В системе законодательных органов значительно увеличилось количество принимаемых нормативных и иных процедурных актов и положений, касающихся структур и механизма управления процессами социально-экономического развития регионов. В сфере исполнительной власти идет постоянное реформирование управленческих структур как по кадровому составу, так и по функциональному содержанию, вплоть до полного упразднения одних институтов власти и создания других, принципиально новых. Общественные организации (согласно преобладающим в средствах массовой информации темам обсуждения) критикуют существующее положение и открыто полемизируют с представителями органов власти.

Бизнес-структуры не приемлют действующую систему налогообложения, лицензирования, механизм регулирования тарифов на услуги естественных монополий, таможенную политику и другие методы участия государства в управлении экономикой. Все это привело к не-

приятию управленческой политики органов власти как в виде прямого отказа от нее (теневая экономика), так и в виде неполного ее исполнения (уход от налогов, недекларируемые доходы и т.п.).

В научном и экспертном сообществе растет интерес к исследованию проблем теории и практики управления на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований, к поиску путей повышения эффективности и действенности государственного и муниципального управления (см., например, [2]). Исследуются процесс управления экономикой региона и связанные с ним экономические отношения между региональными органами управления и предприятиями и организациями – хозяйствующими субъектами экономики региона. Цель этих исследований состоит в том, чтобы на основе анализа закономерностей формирования системы управления региональной экономикой и особенностей развития и преобразования отечественной экономики разработать теоретические основы управления экономикой региона в условиях перехода к развитым рыночным отношениям. Для достижения этой цели ставятся следующие задачи:

- изучить объективные условия, предпосылки и закономерности управления социально-экономическими процессами в регионе;
- обосновать методологические принципы управления экономикой региона;
- исследовать основные закономерности механизма взаимодействия хозяйствующих субъектов на территории;
- разработать методологические основы концепции управления социально-экономическим развитием региона;
- разработать предложения по совершенствованию форм и методов управления развитием экономики и социальной сферы региона.

Методологической основой управления экономикой региона является теория регионального воспроизводства, разработанная Р.И. Шнипером [3]. Практическая значимость воспроизводственного подхода к управлению региональной экономикой состоит в возможности объективного обоснования распределения полномочий между различными уровнями территориальной системы: федеральным, региональным и муниципальным. Эти полномочия и функции управления должны определяться совокупностью региональных воспроизвод-

ственных циклов, пространственно локализованных на территории определенного ранга. Критерий распределения социально-экономических функций между различными уровнями территориальной системы – степень локализации использования результатов выполняемых управленческих функций. Не масштабы и количественные параметры социально-экономического развития, а совокупность осуществляемых функций должна стать отличительной особенностью административно-территориальных образований различных рангов. Подход к решению этой проблемы с позиций теории регионального воспроизводства позволяет конкретизировать ответственность за решение социально-экономических задач на каждом уровне региональной системы.

Таким образом, воспроизводственный подход означает прежде всего необходимость выделения воспроизводственных циклов, сбалансированных на уровне региона данного ранга. Совокупность этих циклов и составляет предмет управления и определяет его функции. В обобщенной форме функции управления, осуществляемые региональными органами власти, можно представить как создание системы, эффективно использующей конкурентные преимущества и ресурсный потенциал региона. Можно сказать, что процесс управления развитием региона есть формирование таких пропорций между различными элементами региональной системы, которые обеспечивают ее эффективное социально-экономическое развитие. Различные региональные образования составляют единую территориальную систему государства, звенья которой различаются не только масштабами и статусом в системе государственного устройства, но и решаемыми задачами и механизмом управления.

Управление регионом – это управление его функционированием и развитием. Естественно возникает вопрос о содержании управления экономическим и социальным развитием, так как экономические и социальные процессы непосредственно сходятся здесь в результате принятия решений на всех уровнях управления: на государственном, региональном и на уровне хозяйственных структур. К компетенции всех уровней власти относятся создание благоприятной среды жизнедеятельности людей, сохранение природной системы, а также создание нормальных общеэкономических условий для деятельности предпри-

ятий и организаций. Социально-экономические функции всех уровней территориальной системы в конечном счете заключаются в формировании условий, обеспечивающих воспроизводство и рациональное использование региональных ресурсов, поддержание равновесия экономической, природной и социальной систем.

Создание новой системы управления региональной экономикой должно опираться на понимание того, что, во-первых, региональная экономическая система имеет сложную структуру, во-вторых, управление составными элементами этой системы требует разработки специфических механизмов, в-третьих, такие механизмы должны быть взаимно непротиворечивы. Управление на региональном уровне должно базироваться на определенной системе методологических принципов, отражающих объективные закономерности регионального воспроизводственного процесса:

1) **целевое управление.** Цель управления вытекает из интересов, присущих тому или иному объекту управления. В случае, когда объектом является регион, его интересы определяются интересами населения, проживающего на его территории (материальное благополучие, возможность духовного развития, физическое здоровье и общий высокий уровень качества жизни);

2) **использование региональных преимуществ в территориальном разделении труда.** Система управления региональным развитием должна обеспечивать эффективное использование природно-климатических и социально-экономических преимуществ региона в территориальном разделении труда и в то же время содействовать комплексному развитию региональной экономики. Данный принцип отражает двуетадную функцию региональной экономики: с одной стороны, она является органической составной частью единой социально-экономической системы государства, имеет свою специализацию и участвует в развитии интеграционных связей, а с другой стороны, это относительно самостоятельная воспроизводственная система, уровень ее комплексности существенно влияет на эффективность ее развития;

3) **сочетание интересов всех экономических субъектов, участвующих в процессе регионального воспроизводства.** Этот принцип отражает наличие собственных интересов у каждого экономического

субъекта и предполагает существование объективных противоречий между ними. И главное требование к механизму управления общественным воспроизводством состоит в создании таких условий деятельности, при которых достигался бы определенный баланс интересов всех структур, взаимодействующих в процессе регионального воспроизводства;

4) **экономическая самостоятельность**, трактуемая не просто как отсутствие прямого вмешательства государства в дела регионов, а более широко. Принцип экономической самостоятельности должен отражать равноправие различных форм собственности и экономической самостоятельности всех собственников. Кроме того, экономическая самостоятельность предполагает четкое распределение полномочий и функций управления между различными уровнями власти и создание финансово-экономических условий для их реализации;

5) **самофинансирование**. Развитие региона должно осуществляться в направлении, обеспечивающем возможность покрытия расходных обязательств за счет доходов, образующихся на самой территории. Это отнюдь не равносильно полной финансовой замкнутости регионов, но предполагает такую схему финансовых потоков, в которой перераспределительные процессы не являются преобладающими;

6) **зависимость между эффективностью экономического развития региональной экономики и формированием ресурсной базы социального и общеэкономического развития региона**. Согласно этому принципу должны быть учтены и задействованы экономические интересы, стимулирующие развитие экономики и рост ее эффективности;

7) **ответственность за осуществление функций управления**, представляющих суть и содержание системы управления на уровне региона данного ранга.

Реализация всей системы принципов позволит создать предпосылки для формирования надежно действующей и устойчивой системы управления, обеспечивающей эффективное развитие региона, последовательное выполнение поставленных задач и достижение намеченных целей. Все эти принципы должны быть положены в основу законодательных и нормативно-правовых актов, создающих контуры системы управления региональной экономикой и определяющих вы-

бор тех конкретных инструментов механизма управления, от которых будет зависеть его эффективность.

Для обеспечения эффективного развития региональной экономики и разрешения социально-экономических противоречий важно своевременно выявлять ситуации, возникающие при столкновении различных интересов, чтобы предупреждать конфликты и связанные с ними отрицательные последствия. Это важно и для выработки политики эффективного взаимодействия региональных органов власти и бизнеса в решении общих проблем, и для объединения сил в целях практической реализации программ экономического и социального развития региона. Все многообразие взаимодействующих экономических интересов, которые следует учитывать при формировании механизма управления на региональном уровне, может быть сведено в две группы: 1) интересы бизнес-структур, связанные с задачами развития и функционирования экономики региона; 2) региональные интересы, связанные с обеспечением сбалансированного, комплексного развития экономики и социальной сферы и активного участия региона в межрегиональном взаимодействии, усиливающим эффективность использования его ресурсного потенциала.

Экономические интересы, связанные с деятельностью бизнес-структур, регламентированы действующим законодательством, поэтому взаимодействие в данной области при соблюдении законов обеспечено системой правовых инструментов, гарантирующих выполнение взаимных обязательств. Другая ситуация возникает при решении социально-экономических задач общерегионального характера. В этой области нет четких норм и правил, регулирующих взаимоотношения субъектов и делающих их обязательными для всех заинтересованных организаций. Поэтому с точки зрения регионального управления необходимо рассмотреть взаимодействие экономических интересов и возникающие в связи с этим ситуации, в основе которых лежат качественно новые интегрированные интересы.

Региональный воспроизводственный процесс – это постоянное взаимодействие между различными структурными элементами региональной экономики (населением, организациями социальной сферы, бизнес-структурами, региональными органами управления), при котором каждая из сторон руководствуется своими интересами, и эти

интересы не всегда совпадают. Задача органов управления региональной социально-экономической системой состоит в разработке механизма регулирования внутрисистемных отношений, обеспечивающего создание долговременных, устойчивых финансово-экономических связей, основанных на определенной сбалансированности интересов\*.

Для эффективного управления социально-экономическим развитием региона необходимо выполнение следующих условий. Региональная администрация (правительство), не вмешиваясь в деятельность экономически самостоятельных предприятий, должна играть интегрирующую роль в формировании социально-экономической среды региона, т.е. управлять теми процессами, в которых заинтересованы и бизнес, и население региона и которые не под силу реализовать отдельным предприятиям. При этом формирование социально-экономической среды региона рассматривается как процесс функционирования локальных воспроизводственных циклов, а финансово-экономическая база региона создается на основе эквивалентных производственно-экономических связей между бизнесом и регионом, что предполагает прямую зависимость экономических возможностей региональных органов управления от эффективности деятельности предприятий, расположенных на территории.

Взаимоотношения региональных органов власти и бизнеса должны рассматриваться с позиций их влияния на экономическое, социальное, технологическое, экологическое и другие состояния региона. При оценке регионального налогообложения с точки зрения бизнеса выделяются такие аспекты, как влияние на прибыль, инвестиции, технологии, а с точки зрения региональных органов власти – возможность формирования финансовой политики, выбора инструментов стимулирования перспективных направлений экономического разви-

---

\* Для интеграции этих интересов требуются: механизм, обеспечивающий взаимодействие интересов в процессе последовательной реализации приоритетных направлений социально-экономического развития региона; экономическая заинтересованность субъектов экономики региона в достижении поставленных целей и решении задач на каждом этапе развития; мониторинг экономических отношений и разрешение возникающих разногласий между отдельными субъектами региональной экономики; условия, обеспечивающие адаптацию к существующей технологии регионального управления.



тия региона и усиления его конкурентных преимуществ. Таким образом, взаимное согласование интересов бизнеса и территории должно материализоваться в самой системе управления региональным развитием. Взаимоотношения бизнеса и региональных органов управления могут строиться и на принципах частно-государственного партнерства, а региональные налоги должны выполнять роль эффективного инструмента поддержания взаимовыгодных отношений.

Изучение зарубежного опыта управления социально-экономическим развитием региона (см., например, [4]) позволяет сделать вывод о возможности его использования в России. На основе анализа практикуемого за рубежом участия негосударственных организаций бизнесменов в управлении социально-экономическим развитием региона можно рекомендовать создание аналогичных организаций в России как на региональном, так и на межрегиональном уровне. Ряд функций по обеспечению экономического взаимодействия предприятий и организаций региона в решении проблем социально-экономического развития могут взять на себя уже созданные в российских регионах общественные организации, союзы и ассоциации: региональные ассоциации и союзы промышленных предприятий, коммерческих банков, организаций малого бизнеса и др. Функции межрегионального взаимодействия в решении проблем социально-экономического развития регионов осуществляют межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов Федерации.

В системе экономических методов управления важная роль принадлежит стратегии регионального маркетинга. В условиях рыночной экономики регионы и города конкурируют между собой в различных сферах и аспектах социально-экономического развития. При этом в конкурентной борьбе выигрывают регионы, имеющие наиболее сильные конкурентные позиции [5]. Как показывает зарубежный опыт, одним из важных преимуществ в системе конкурентных позиций может стать формирование благоприятного делового климата на основе системы финансовых и нефинансовых стимулов. К числу финансовых стимулов относятся льготные кредиты, субсидии, гарантии займов, налоговые льготы и др. Среди нефинансовых стимулов следует отметить упрощение процедур лицензирования, выдачи разрешений, деловое

консультирование, субсидирование исследовательских и проектных работ, предоставление земельных участков под застройку и др.

В создании благоприятного делового климата в регионе важная роль отводится региональным органам управления, а также общественным организациям предпринимателей. В соответствии с концепцией регионального маркетинга целесообразно создание специальной некоммерческой организации, которая сможет осуществлять маркетинг социальных и инфраструктурных услуг. Такая организация должна представлять как государственный, так и частный сектор, а также различные социальные группы населения. В состав ее учредителей могут входить региональные органы управления, промышленные предприятия, коммерческие банки, организации торговли, социальной сферы и др. Главной задачей такой организации являются разработка стратегии регионального маркетинга и реализация маркетинговой программы, направленной на обеспечение высокого уровня жизни, полной занятости населения, на структурную перестройку промышленности, развитие рыночной инфраструктуры. Стратегия регионального маркетинга должна разрабатываться на основе оценки сильных и слабых сторон экономики региона с учетом его экономико-географического положения, расположения производств вблизи емких рынков или источников сырья и т.д.

Основными направлениями формирования новой системы управления экономикой региона являются достижение общественно значимых результатов, повышение качества и доступности государственных услуг, сокращение вмешательства региональных органов управления в экономику, снижение издержек от неэффективности закупок для государственных нужд, повышение общественного доверия к региональным органам управления [6]. Конечными результатами формирования новой системы регионального управления должны быть повышение конкурентоспособности экономики региона, улучшение инвестиционного климата, рост качества жизни, повышение управляемости на региональном и муниципальном уровнях, рост эффективности бюджетных расходов, упрочение согласия регионального сообщества.

Российский опыт последних 10 лет наглядно показывает, что для достижения целей регионального управления недостаточно их сфор-

мулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Для того чтобы добиться существенных общественно значимых результатов, требуется внедрить систему управления по результатам, которая увязывает цели, мероприятия, а также ресурсы, необходимые для достижения целей управления. Эта система использует механизм проектного управления, применение которого позволяет осуществлять контроль не только на стадии принятия решений, но и на стадии их исполнения. Отсутствие такого механизма значительно затрудняет достижение намеченных результатов как на региональном, так и на муниципальном уровне управления. Его внедрение в равной мере важно и для формирования новой системы государственного регулирования в целом, и для решения многих других задач, связанных с осуществлением структурных преобразований в экономике. Практическое применение механизма проектного управления должно быть тесно увязано с внедрением механизма целеполагания и бюджетирования по результатам.

В бюджетном процессе главным направлением становятся внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результаты, переход к распределению бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами с учетом достижения конкретных результатов, повышение финансовой самостоятельности субъектов бюджетного планирования на основе укрепления их финансового менеджмента.

Переход к такому бюджетированию требует инвентаризации расходных обязательств субъектов бюджетного планирования в увязке с реестром государственных и муниципальных услуг и разработки технологии их предоставления, а также методики расчета стоимости государственных и муниципальных услуг. Внедрение стандартов государственных услуг позволит упорядочить и конкретизировать обязательства органов государственного и муниципального управления перед региональным сообществом, потребует использования объективных процедур контроля и оценки их деятельности, приведет к снижению дефицитности социально значимых услуг. Стандарты должны создаваться для услуг, закрепленных в реестрах государственных ус-

луг субъектов Федерации, согласованных с требованиями законодательства и реестрами расходных обязательств бюджетов.

Должны быть упразднены функции, не имеющие под собой достаточных правовых оснований и препятствующие реализации прав населения либо возлагающие дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты. Это позволит сократить неоправданное вмешательство государства в экономику, уменьшить транзакционные издержки субъектов региональной экономики, а также сосредоточить работу органов власти субъектов Федерации на решении задач, отражающих непосредственный круг их полномочий.

Для предотвращения появления новых избыточных функций важно законодательно закрепить процедуру доказательства целесообразности введения мер государственного регулирования предпринимательской деятельности на региональном и муниципальном уровнях. До введения новой регулирующей функции следует обосновать, что достижение цели невозможно рыночными методами или саморегулированием, а совокупные потери для субъектов региональной экономики будут значительно меньше, чем эффект. Введение процедуры доказательства целесообразности новых мер государственного регулирования позволит сократить число вновь вводимых избыточных функций и уменьшить совокупные издержки предприятий на ведение бизнеса, повысив тем самым их конкурентоспособность.

Развитие механизмов саморегулирования процессов социально-экономического развития региона также позволит повысить эффективность регулирования видов деятельности. Институты саморегулирования, такие как страхование ответственности, участие в компенсационном фонде, могут обеспечить более эффективную защиту прав потребителей, чем такие государственные методы, как лицензирование. В результате станет возможным развитие эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых сейчас государственными и муниципальными органами управления.

Важнейшей проблемой региональной науки, имеющей большое практическое значение, является оценка эффективности деятельности региональных органов власти. В плановой экономике этот вопрос ста-

вился как оценка эффективности региональной экономики. Обсуждалось два полярных подхода:

- использование одного интегрального показателя, отражающего эффективность региональной экономики. В качестве такого показателя чаще всего предлагался «национальный доход на душу населения». Совершенно очевидно, что этот показатель существенно зависит от отраслевой структуры региона и не имеет никакого отношения к оценке эффективности деятельности региональных органов управления: в нефтедобывающих регионах он был высоким, в то время как в них почти полностью отсутствовала сфера социально-бытовых услуг;
- использование множества показателей. Но при этом предлагаемые показатели могли быть взаимно противоречивыми (высокая средняя заработная плата и низкий уровень социального развития).

Проблема оценки эффективности деятельности региональных органов управления в условиях, когда продолжает расти дифференциация в уровне социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, становится все более актуальной. В 2009 г. утверждена Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [7]. Задачей этой методики является создание возможности объективно оценить эффективность деятельности органов региональной власти и определить направления корректирования их социально-экономической политики.

В соответствии с данной методикой для определения эффективности деятельности региональных органов управления предлагается использовать 239 показателей. В сфере, характеризующей социально-экономическое развитие, рекомендуется 25 показателей. Среди них есть и такие, как «отношение численности граждан на рынке труда, повысивших квалификацию или прошедших переподготовку на базе государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, к общей численности лиц, обучающихся в государственных образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования», «удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях,

проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений».

В числе 17 показателей, характеризующих конечные результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, первым является показатель «отношение заявленной мощности, которая не была удовлетворена в связи с отсутствием технической возможности технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства, к общему объему мощности, заявленной для технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства в текущем году», «ставка платы за технологическое присоединение к электрическим сетям на уровне напряжения ниже 35 кв и мощности менее 10000 кв·А», «площадь земельных участков, предоставленных в аренду для строительства (кроме жилищного) в расчете на душу населения в субъектах РФ».

В числе 57 показателей, характеризующих деятельность органов исполнительной власти в сфере здравоохранения, есть такие показатели, как «удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом», «оценка вовлеченности населения в занятия физической культурой и спортом», «количество медико-экономических стандартов, используемых при оказании амбулаторной медицинской помощи, скорой медицинской помощи, стационарной медицинской помощи».

Трудно сказать, каким образом характеризует эффективность деятельности региональных органов исполнительной власти в сфере образования такой показатель, как «количество экземпляров библиотечного фонда общедоступных библиотек на 1 тыс. чел. населения», тем более что очень многие, особенно молодежь, читают книги в электронном варианте.

В сфере организации органов исполнительной власти применяется такой показатель, как «отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы гражданских служащих органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников, занятых в сфере экономики региона». Существуют ли нормативы этого соотношения? Или возьмем такой показатель, как «количество унитарных

и казенных предприятий в субъекте Российской Федерации». Хорошо, когда их много или когда их мало?

Министерство регионального развития РФ публикует отчеты об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации. Так, в отчете за 2009 г. по разделу «Экономика и государственное управление» в рейтинге субъектов Федерации на первом месте Республика Адыгея, на третьем – Чеченская Республика.

В целом можно сказать, что методика громоздкая, система показателей перегруженная, многие показатели могут быть недостоверными, но самое главное – создается впечатление, что методика разработана людьми, имеющими слабое представление об объекте управления на региональном уровне.

Разработка стратегических и планово-прогнозных документов – это сложный процесс, но неизмеримо более сложной является их реализация, особенно если учесть неизбежные изменения, происходящие в конкурентной среде. Поэтому обязательным элементом управленческого процесса должна быть функция мониторинга [8], основанная на системе индикаторов, позволяющих давать количественную оценку результативности социально-экономического развития и уровня достижения поставленных целей и задач. Система целевых индикаторов должна отвечать определенным требованиям:

- она не должна быть громоздкой, и число целевых индикаторов не должно быть безразмерным;
- она должна адекватно отражать поставленные задачи;
- она не должна включать случайные показатели только потому, что они имеются в статистике;
- по мере удаления перспективы число индикаторов должно сокращаться;
- в качестве интегральных индикаторов, позволяющих оценить достижение цели, следует использовать показатели динамики численности населения территории и динамики объемов привлекаемых инвестиций;
- должна быть возможность с помощью одного или нескольких частных индикаторов оценить уровень выполнения каждой поставленной задачи и тем самым – эффективность деятельности региональных органов исполнительной власти.

Исходя из этих требований систему индикаторов оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти должны составлять

- интегральные индикаторы, характеризующие экономическое развитие территории: динамика роста численности населения муниципального образования; динамика инвестиционных вложений;
- индикаторы, характеризующие социальное развитие: средняя заработная плата; среднедушевые денежные доходы; среднедушевая обеспеченность жильем; среднедушевой розничный товарооборот; доля населения, получающего субсидии и дотации;
- индикаторы, характеризующие инфраструктурное развитие территорий: объем дорожного строительства; доля дорог с твердым покрытием; обеспеченность энергетическими объектами и др.;
- индикаторы, характеризующие дифференциацию пространственного социально-экономического развития (различия в основных показателях уровня жизни).

Реалистичная оценка совокупности принятых мер по совершенствованию регионального управления и имеющихся предложений, в целом характеризующих общую концепцию экономического реформирования на региональном уровне, позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, основные элементы социально-экономической системы регионов неодинаково подготовлены к переходу к новой модели регионального управления.

Во-вторых, четко не определены полномочия органов власти иерархической системы территориального управления.

В-третьих, не обоснованы экономические, социальные и финансовые нормативы, которые должны выполнять функции финансово-экономических инструментов, обеспечивающих достижение целей и выполнение задач комплексного социально-экономического развития.

В-четвертых, в отдельных звеньях управления экономикой региона отсутствуют мировоззренческая восприимчивость и подготовленность кадров к переходу на новую модель регионального управления.

Отсюда следует, что переход к новой модели управления экономикой субъекта Федерации должен носить поэтапный характер



и предполагать постоянную замену неэффективных элементов хозяйственного механизма. На первом этапе необходимо обеспечить выполнение следующих задач:

- исходя из приоритетов экономического и социального развития региона обосновать полномочия, конкретные права, обязанности и функции органов регионального управления и местного самоуправления;
- разработать систему региональных планово-прогнозных и нормативных документов, обеспечивающих высокие надежность и качество управления;
- упорядочить организационную структуру управления в соответствии с кругом решаемых задач, повысить эффективность управления, упростив схему управления, упразднив многосвязность и исключив нерациональные затраты;
- разработать научно обоснованные регуляторы, обеспечивающие взаимную экономическую заинтересованность в деятельности местных органов управления и бизнес-структур, расположенных на территории;
- сформировать необходимую информационную базу региональной и муниципальной статистики, которая бы давала возможность исследовать региональные финансово-экономические пропорции воспроизводства и инструменты воздействия с целью их изменения в нужном направлении;
- создать необходимую инфраструктуру для перехода к современным методам управления с широким использованием новых информационных технологий.

На основе реализации новой модели регионального управления станет возможным

- принимать решения, которые реально исполнить с точки зрения наличия соответствующих финансово-экономических возможностей региона;
- заинтересовывать бизнес-структуры, расположенные в регионе, в решении общерегиональных задач по усилению конкурентных позиций региона, наращиванию его финансово-экономи-

ческого потенциала, не прибегая к административным действиям, а создавая для бизнеса условия, обеспечивающие экономическую целесообразность и выгодность участия в решении региональных проблем;

- концентрировать деятельность на развитии перспективных экономических кластеров, на решении межотраслевых, пограничных вопросов, которые важны для каждого отдельного производства, расположенного на территории региона, но могут быть решены лишь на основе межотраслевого взаимодействия.

Разработка стратегии развития субъекта Федерации является той общей платформой, движение которой призвано обеспечить взаимовыгодное развитие бизнеса и территории в интересах населения региона.

### Литература

1. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.
2. Лексин В.Н. Территориальная организация общества и территориальное устройство государства // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1. – С. 5–21.
3. Шнипер Р.И. Региональные предплановые исследования. – Новосибирск: Наука, 1978. – 367 с.
4. Новоселов А.С. Регион: теория и практика управления экономикой. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2011. – 468 с.
5. Панкрухин А.П. Маркетинг территорий. – М.: Омега-Л, 2005. – 656 с.
6. Субъекты Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления / Под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2005. – 420 с.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 17. – Ст. 2083.
8. Селиверстов В.Е. Региональный мониторинг как информационно-управленческая основа региональной политики и стратегического планирования // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 3–40.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 15.11.2011 г.*

© Маршалова А.С., Новоселов А.С., 2012

УДК 338.97

ББК 65.9 (2Рос)-97

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 59–86*

## **АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ СУБФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ**

**Е.А. Коломак**

*ИЭОПП СО РАН,*

*Новосибирский национальный исследовательский  
государственный университет*

### **Аннотация**

В работе представлен анализ реакций регионов Сибири на финансово-экономический кризис и системы антикризисных решений, принятых в Сибирском федеральном округе. Результаты включают систематизацию и классификацию мер антикризисного регулирования на субфедеральном уровне, их общую характеристику и выводы об эффективности мероприятий.

**Ключевые слова:** кризис, субъект Федерации, региональная политика, регион, Сибирский федеральный округ

### **Abstract**

The paper analyzes how the Siberian regions react to the crisis and crisis management arrangements undertaken by the SFD authorities. Our results concern a classification and the general features of these arrangements and how effective they were.

**Keywords:** crisis, unit of the Russian Federation, regional policy, region, the Siberian Federal District

Несмотря на признаки стабилизации, кризисные явления в стране не преодолены. Экономика, финансы, бюджетная сфера, занятость и доходы населения продолжают оставаться объектами активного государственного регулирования. Перспективы экономического развития страны и отдельных регионов определяются, наряду с внешними факторами, адекватностью мер государственной поддержки и механизмов их реализации.

Преодоление кризисных явлений диктует новые требования к формам и качеству государственного участия в экономике. Кризис не только создал серьезные проблемы, но и сформировал новые условия и возможности для реализации долгосрочных решений и стратегий развития территорий. Для смягчения негативных последствий финансово-экономического кризиса в стране началось осуществление широкого круга антикризисных инициатив, которые наряду с мерами, предложенными на 2009 г. Правительством РФ, включали ряд самостоятельных решений. Несмотря на большой набор и множественность направлений антикризисных мер, имеется система приоритетов, и, естественно, ряд направлений и отраслей не находятся в фокусе внимания при принятии и реализации мер на федеральном уровне. Этот факт, наряду с тем, что спад в разной степени затронул регионы страны [1], создал запрос на антикризисные инициативы со стороны региональных органов власти.

## **РЕАКЦИЯ РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА НА КРИЗИС**

Существенные различия регионов Сибирского федерального округа в экономическом потенциале и его структуре определили различную реакцию территорий на кризисные явления. Если судить по размерам сокращения промышленного производства, следует отметить, что округ в целом меньше пострадал в острой фазе кризиса в 2009 г., чем Россия в среднем, но и темпы восстановления в 2010–2011 гг. были ниже (табл. 1). Падение производства за рассматриваемые годы не наблюдалось только в Республике Хакасии, которая даже увеличила промышленный выпуск на 7,5% в 2009 г.

Таблица 1

**Темпы роста промышленного производства в регионах СФО, %**

Регион	2009	2010	I полугодие 2011
<b>Российская Федерация</b>	<b>89,2</b>	<b>108,2</b>	<b>105,3</b>
<b>СФО</b>	<b>96,6</b>	<b>107,9</b>	<b>104,1</b>
Республика Алтай	83,0	102,6	108,6
Республика Бурятия	98,1	122,9	111,6
Республика Тыва	96,9	110,2	97,1
Республика Хакасия	107,5	105,1	119,9
Алтайский край	92,7	120,9	109,2
Забайкальский край	99,9	103,2	113,8
Красноярский край	94,5	105,0	99,4
Иркутская обл.	95,1	116,7	111,5
Кемеровская обл.	90,9	105,1	100,3
Новосибирская обл.	92,1	108,2	108,0
Омская обл.	91,1	108,3	109,4
Томская обл.	98,3	106,1	102,2

Сокращение же выпуска продукции промышленности в 2009 г. в других регионах сильно различалось: от 17% в Республике Алтай до 0,1% в Забайкальском крае. Среди промышленных лидеров округа самый большой спад имел место в Кемеровской области, что объясняется низкой диверсификацией производства и специализацией региона на продукции черной металлургии.

Сельское хозяйство округа демонстрировало рост производства в 2009 г. и падение в 2010 г., при этом средние показатели были существенно лучше среднероссийских. В Алтайском крае и Омской области увеличение производства в 2009 г. приближалось к 20%. Сокращение объемов продукции сельского хозяйства в 2009 г. произошло только в Иркутской области, где это направление деятельности не является основным. В 2010 г. значительное снижение выпуска сельскохозяй-

ственной продукции наблюдалось в Новосибирской и Омской областях, в остальных регионах резкой динамики не зафиксировано.

Больше всего в начале кризиса в СФО пострадало строительство. Темпы сокращения продукции этой отрасли в 2009 г. были на 6% выше, чем по стране в целом, объемы выпуска сократились почти на четверть (табл. 2). В 2010 г. в этой отрасли произошла стабилизация, средние показатели округа соответствуют среднероссийской динамике. При этом ситуация кардинально различалась по регионам. В Новосибирской области объем работ в строительстве в 2009 г. сократился почти наполовину, а в 2010 г. область демонстрировала самые высокие в округе темпы роста объема строительных работ. В Республике Тыве в 2009 г. имел место рост почти в 2 раза, и он продолжился с меньшими темпами в последующие два года. В Республике Бурятия

Таблица 2

**Темпы роста объема выполненных работ в строительстве в регионах СФО, %**

Регион	2009	2010	I полугодие 2011
<b>Российская Федерация</b>	<b>84,0</b>	<b>99,4</b>	<b>101,2</b>
<b>СФО</b>	<b>77,9</b>	<b>99,3</b>	<b>112,4</b>
Республика Алтай	71,8	116,3	103,4
Республика Бурятия	100,8	102,7	126,2
Республика Тыва	183,2	107,2	107,7
Республика Хакасия	86,3	113,5	123,0
Алтайский край	70,3	106,8	122,0
Забайкальский край	79,8	64,8	105,0
Красноярский край	95,2	98,4	89,1
Иркутская обл.	74,0	106,0	114,4
Кемеровская обл.	87,0	104,0	138,0
Новосибирская обл.	52,1	113,6	105,6
Омская обл.	63,2	102,1	106,1
Томская обл.	81,2	81,4	124,9

спада в строительстве также не наблюдалось, но высокий прирост объема работ зафиксирован в 2011 г. В Красноярском крае в начале кризиса сокращение составило меньше 5%, но в 2011 г. оно достигло почти 11 %. Существенное падение наблюдалось в 2009 г. в Омской области, Алтайском крае и Республике Алтай, но оно сменилось ростом в последующие годы.

Снижение активности в торговле в начале кризиса больше затронуло Алтайский край, Кемеровскую, Омскую и Томскую области, что связано с более высокими темпами сокращения производства в этих регионах. Но в 2011 г. во всех регионах Сибирского федерального округа наблюдался умеренный рост продаж.

Нестабильность внешнеэкономической конъюнктуры определила крайне неоднозначную динамику внешнеторговых потоков в регионах СФО, который выглядел в целом благополучно на фоне общероссийской ситуации. В 2009 г. Республика Тыва увеличила внешнеторговый оборот с января по сентябрь на 45%, а Республика Бурятия – на 28%, при этом Республика Алтай, Республика Хакасия, Алтайский и Забайкальский края, Новосибирская и Омская области сократили его почти в половину, Красноярский край и Иркутская область – почти на четверть. В 2010 и 2011 гг. имело место существенное увеличение объема экспортно-импортных операций на территории Сибири, особенно выделялись Омская, Новосибирская области и Республика Алтай.

Инвестиционные процессы в округе протекали несколько активнее, чем в среднем по стране (табл. 3), при этом по регионам не прослеживается корреляции ни с динамикой промышленного выпуска, ни с динамикой объемов строительства. В Красноярском крае, несмотря на кризисные явления, инвестиции в 2009 г. выросли почти на 18%, а в Республике Тыве остались на уровне предыдущего года. Одновременно в Омской области они сократились на 32%, в Новосибирской, Кемеровской, Иркутской областях, Забайкальском и Алтайском краях сокращение составило около четверти. При этом Забайкальский край имел самую большую относительную долю инвестиций за счет средств федерального бюджета – почти 55%. Большую часть инвестиционных ресурсов за счет федеральных средств имели также Республика Алтай, Республика Бурятия и Республика Тыва.

Таблица 3

## Темпы роста инвестиций в основной капитал в регионах СФО, %

Регион	2009	2010	I полугодие 2011
<b>Российская Федерация</b>	<b>83,8</b>	<b>106,0</b>	<b>102,7</b>
<b>СФО</b>	<b>85,6</b>	<b>103,0</b>	<b>124,2</b>
Республика Алтай	82,5	120,0	210,0
Республика Бурятия	96,3	123,1	128,4
Республика Тыва	100,2	119,3	120,7
Республика Хакасия	85,8	133,5	185,0
Алтайский край	78,5	118,0	128,8
Забайкальский край	74,9	87,5	127,3
Красноярский край	117,8	102,0	121,9
Иркутская обл.	76,5	91,6	132,9
Кемеровская обл.	71,2	113,9	141,4
Новосибирская обл.	77,7	100,1	105,8
Омская обл.	67,9	106,6	104,3
Томская обл.	86,2	93,5	110,4

В 2010–2011 гг. высокими темпами инвестиции росли в национальных республиках и Кемеровской области.

Удивительным является факт, что в первый кризисный год Республика Алтай, Республика Бурятия, Забайкальский край и Иркутская область имели профицит бюджета, у Республики Тывы имелся дефицит, но небольшой (табл. 4). У этих территорий мало общего как с точки зрения их экономического потенциала и докризисного развития, так и в плане глубины кризисных явлений. Возможным объяснением может быть меньшая склонность региональных властей к активному привлечению бюджетных средств для реализации компенсационных механизмов, смягчающих проявление кризиса. В Иркутской области профицит сохранялся на протяжении трех рассматриваемых лет, у остальных регионов в 2010 г. профицит сменился дефицитом. При



Таблица 4

**Профицит (дефицит) консолидированных бюджетов регионов СФО, тыс. руб.**

Регион	2009	2010	I полугодие 2011
<b>Российская Федерация</b>	<b>–329090000</b>	<b>–99974000</b>	<b>708339000</b>
<b>СФО</b>	<b>–24042760</b>	<b>10513099</b>	<b>60842686</b>
Республика Алтай	718938	–1414152	2013483
Республика Бурятия	675821	–1628301	2706255
Республика Тыва	–719	–240797	921696
Республика Хакасия	–715180	–736847	204510
Алтайский край	–667080	5053189	7416103
Забайкальский край	297850	–176377	1666308
Красноярский край	–16481022	9832942	8614693
Иркутская обл.	6048371	6704708	15093430
Кемеровская обл.	–5908274	–3792694	7721035
Новосибирская обл.	–4057988	–2238540	6868636
Омская обл.	–3813210	–1108640	2615746
Томская обл.	–140266	258608	5000791

этом бездефицитными стали бюджеты других регионов: Томской области, Алтайского и Красноярского краев. В 2011 г. доходы всех регионов Сибири в первом полугодии были выше расходов.

Острота социальных проявлений кризиса также была очень разной в регионах СФО. Изменение уровня безработицы в 2009 г. варьировало от роста на 51% (в Красноярском крае) до сокращения на 19% (в Забайкальском крае). Значительное увеличение числа безработных в 2009 г. наблюдалось также в Алтайском крае, Кемеровской, Новосибирской и Иркутской областях и Республике Хакасии (табл. 5). Но в 2010 и 2011 гг. шло сокращение безработицы во всех регионах округа, за исключением Томской области, где зафиксирован ее рост в 2011 г.

Одним из немногих индикаторов, по которому межрегиональные различия в СФО оказались не очень большими, было изменение уров-

Таблица 5

**Темпы роста численности безработных в регионах СФО, % к аналогичному периоду предыдущего года\***

Регион	2009	2010	II кв. 2011
<b>Российская Федерация</b>	<b>133,0</b>	<b>88,6</b>	<b>88,2</b>
<b>СФО</b>	<b>125,4</b>	<b>83,6</b>	<b>94,9</b>
Республика Алтай	114,7	87,7	102,9
Республика Бурятия	113,7	75,9	86,6
Республика Тыва	115,2	101,8	84,0
Республика Хакасия	129,4	97,9	69,9
Алтайский край	143,2	72,9	104,3
Забайкальский край	81,2	90,8	100,1
Красноярский край	151,2	67,2	82,9
Иркутская обл.	123,1	93,5	101,2
Кемеровская обл.	143,8	92,1	98,0
Новосибирская обл.	135,7	76,8	82,2
Омская обл.	104,5	95,9	88,9
Томская обл.	108,7	92,3	136,0

\* По данным обследований населения по проблемам занятости.

ня жизни, в частности реальной заработной платы работников. Разность в ее номинальном выражении составляла 14,8 п.п., а в реальном – 12,8 п.п., причем значительная доля разницы объясняется эффектом низкой базы лидера – Республики Тывы (табл. 6). За период 2009–2011 гг. существенных изменений в реальной заработной плате в регионах Сибири не наблюдалось.

Как видно из приведенных данных, регионы Сибирского федерального округа очень неоднородны и представляют разные типы реакций на кризисные явления: монопрофильные экспортные (Кемеровская область, Красноярский край, Республика Хакасия), промышлен-

Таблица 6

**Темпы роста реальной среднемесячной начисленной заработной платы работников организаций в регионах СФО, % к аналогичному периоду предыдущего года**

Регион	2009	2010	I полугодие 2011
<b>Российская Федерация</b>	<b>97,2</b>	<b>104,6</b>	<b>102,1</b>
<b>СФО</b>	<b>97,6</b>	<b>104,2</b>	<b>101,8</b>
Республика Алтай	97,5	101,7	96,4
Республика Бурятия	102,5	104,0	100,6
Республика Тыва	107,1	101,9	93,6
Республика Хакасия	98,5	104,9	100,8
Алтайский край	98,3	104,1	102,4
Забайкальский край	96,8	103,0	100,2
Красноярский край	97,5	101,9	100,8
Иркутская обл.	96,8	103,2	99,9
Кемеровская обл.	94,3	105,1	104,7
Новосибирская обл.	97,3	104,9	102,6
Омская обл.	98,4	106,8	103,1
Томская обл.	100,0	104,6	102,2

но развитые с диверсифицированной экономикой (Иркутская область), ориентированные на импортозамещение (Алтайский край), связанные с нефтегазовым сектором (Томская область), имеющие в своем составе крупнейшие города и агломерации (Новосибирская область), депрессивные регионы (Республика Бурятия и Республика Тыва). Кризисные явления проявились по-разному в регионах Сибири, дифференциация реакций включала разнонаправленную динамику, различия в глубине спада, разный охват отраслей и направлений активности. Такая неоднородность создает основу для антикризисных программ регионального уровня, позволяющих учесть региональную специфику, адаптировать и дополнить федеральные инициативы.

Особенности территорий требуют принципиально различных подходов к формированию системы мероприятий и механизмов компенсации спада и замедления развития, которые должны дополнить программы федерального уровня. Изучение антикризисных мер, реализуемых в регионах СФО, дает представление о спектре используемых инструментов, позволяет оценить их преимущества, недостатки и риски, связанные с их применением, а также сформулировать проблемы в реализации антикризисной политики на субфедеральном уровне и рекомендации по их устранению.

### **ГИПОТЕЗЫ И МЕТОДИКА АНАЛИЗА АНТИКРИЗИСНЫХ МЕР СУБФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ**

Среди особенностей кризиса, начавшегося в августе 2007 г., в литературе отмечаются отсутствие непосредственных внешних причин, широкий охват стран и регионов, большая глубина спада, всесторонность (охват всех финансовых сфер, всей экономики, социальной и политической сфер), источник происхождения (возникновение в самой развитой стране мира), а также затяжной и болезненный выход [2–7]. В качестве причин кризиса выдвигаются непрозрачность деятельности финансовых компаний, недобросовестность рейтинговых агентств, сложность системы производных ценных бумаг, недостаточно жесткое и неквалифицированное регулирование финансовых рынков, существенное снижение эффективности потока технологических инноваций в сочетании с необоснованными ожиданиями в непрерывный технический прогресс [7–10]. В соответствии с выдвигаемыми причинами делаются предложения по направлениям политики, которые позволят ускорить выход из кризиса [11–15].

Широкий спектр мнений о механизме и причинах кризиса затрудняет взвешенный анализ антикризисных программ и выстраивание приоритетов в политике преодоления его последствий. Одной из немногих работ, в которых дается оценка антикризисных мер федерального уровня по поддержке реального сектора, является совместный доклад Государственного университета «Высшая школа экономики» и Межведомственного аналитического центра [16, 17]. В статье

В.Н. Лексина [18] приводятся примеры отдельных региональных инициатив, направленных на корректирование проявления кризиса, оценивается их соответствие федеральному законодательству. Но нам не известны работы, дающие систематическое описание методов, масштабов и направлений антикризисного регулирования, осуществляемого субфедеральным уровнем власти в России, и предлагающие подход к оценке качества и эффективности антикризисного регулирования в регионах.

В данной статье развивается тема изучения кризисных явлений в нашей стране и анализа мероприятий антикризисного характера. Предметом исследования являются субфедеральные меры антикризисного регулирования, взятые на основе выборки, состоящей из регионов Сибирского федерального округа. Предлагаемая методология опирается на подход, сформулированный в докладе Государственного университета «Высшая школа экономики» и Межведомственного аналитического центра [16], при этом производится его адаптация к исследованию региональной экономики.

Изучение антикризисных мер субъектов Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа, направлено на тестирование ряда гипотез.

**Гипотеза 1.** Антикризисные меры в регионах Сибири существенно отставали по срокам их принятия от антикризисных программ федерального уровня, компенсируя недостатки универсальных решений для страны в целом.

**Гипотеза 2.** Высокая неопределенность и отсутствие прогнозов развития кризисных явлений в стране обусловили доминирование в регионах СФО единовременных и краткосрочных мер антикризисного характера.

**Гипотеза 3.** Антикризисные меры в регионах слабо связаны с перспективными планами и стратегиями развития территорий.

**Гипотеза 4.** Сокращение бюджетных ресурсов регионов Сибири выдвинуло на первый план стимулирующие и административные механизмы в антикризисных мероприятиях субфедерального уровня.

**Гипотеза 5.** Поскольку финансовый сектор получил существенную поддержку со стороны федеральных властей, постольку регио-

нальные антикризисные меры сфокусированы на реальном секторе экономики и направлены на коррекцию местного рынка труда.

**Гипотеза 6.** Финансовые возможности региональных властей не позволяют оказывать существенную поддержку крупному бизнесу, и в связи с этим доминируют антикризисные меры, ориентированные на малый и средний бизнес.

**Гипотеза 7.** Пакеты антикризисных мер субъектов Федерации СФО существенно различаются по направлениям, сферам и инструментам реализации, что связано с особенностями экономической структуры и размером финансовых ресурсов территорий.

Источником информации об антикризисных мерах субъектов Федерации СФО являются законодательная база данных «Консультант плюс. Сводное региональное законодательство», постановления, распоряжения и приказы, размещенные на сайтах субфедеральных органов власти. В анализе также использовались стратегии и программы долгосрочного развития регионов Сибири.

Тестирование предусматривало поэтапное выполнение следующих действий.

**Выделение антикризисных мер субъектов Федерации СФО.** Этот этап включает изучение региональных нормативных правовых актов и выделение из них пакета мер, отвечающих требованию направленности на антикризисное регулирование на субфедеральном уровне. Критериями выделения являются: 1) сроки принятия решений; 2) присутствие в документе заявления о целях антикризисного характера; 3) непосредственная связь с региональным рынком труда, стимулированием локального спроса, поддержкой местных производителей, банков и региональных финансов; 4) значительные размеры финансовых и административных ресурсов, задействованных в программах.

**Систематизация и классификация антикризисных мер субъектов Федерации СФО.** Классификация антикризисных мер в каждом регионе осуществлялась по нескольким осям: 1) по срокам принятия и по связи с этапами развития кризиса; 2) по срокам реализации (единовременные, краткосрочные, среднесрочные); 3) по механизмам

государственного вмешательства (компенсационные, стимулирующие, административные); 4) по размеру распределяемых финансовых ресурсов; 5) по направлению воздействия (реальный сектор, финансовый сектор, общественные финансы, рынок труда, население); 6) по охвату сфер влияния (предприятие/организация, отрасль, район, агломерация, регион); 7) по охвату масштабов экономической активности (малый, средний, крупный бизнес); 8) по связи со стратегическими направлениями развития территорий. Данная классификация служила основой, во-первых, для анализа связи между типами антикризисного регулирования и, во-вторых, для выявления неоднородности и специфики форм и направлений антикризисных мер в регионах СФО.

**Анализ эффективности антикризисных мер субъектов Федерации СФО.** Этот анализ также проводится по ряду критериев. Учитывались следующие характеристики: 1) своевременность принимаемых решений; 2) наличие четких формулировок целей, задач и круга реципиентов; 3) простота администрирования, четкость и прозрачность процедур; 4) наличие встроенных механизмов реализации; 5) согласованность элементов антикризисных мер и механизма их реализации; 6) увязка с существующей парадигмой региональной политики, проработанность вопросов, касающихся механизмов реализации межрегиональных и региональных стратегий; 7) наличие системы мониторинга, оценки хода реализации мер и их эффективности; 8) наличие инструментов адаптации и корректировки мер поддержки; 9) реализация принципа партнерства; 10) учет фактора неопределенности; 11) присутствие анализа рисков и инструментов распределения риска; 12) присутствие механизмов создания позитивных стимулов к мобилизации внутренних резервов у реципиентов государственной поддержки; 13) наличие конкурентных элементов в получении государственной поддержки; 14) оценка возможных конфликтов интересов в результате перераспределения ресурсов между группами; 15) оценка последствий реализации мер поддержки после прохождения кризиса, оценка издержек завершения мер поддержки. Список документов, принятых в связи с антикризисными мерами субъектов Федерации Сибирского федерального округа, в предложенной системе критериев приведен в табл. 7.

Таблица 7

## Оценка антикризисных решений субъектов Федерации СФО

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
<i>Алтайский край</i>															
О повышении социальной ответственности работодателей Алтайского края	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
О размере арендной платы за имущество, находящееся в государственной собственности Алтайского края, применяемом в 2009 г.	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Об утверждении новой редакции программы антикризисных мер администрации Алтайского края на 2009 г.	1	1	-1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
О предоставлении начинающим субъектам малого предпринимательства грантов для открытия собственного бизнеса	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1
Краевая целевая программа «Дополнительные меры по снижению напряженности на рынке труда Алтайского края в 2009 г.»	1	-1	-1	1	1	-1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Положение о мониторинге экономической ситуации и состоянии финансового рынка Алтайского края	1	0	-1	-1	-1	0	0	0	0	-1	0	0	0	0	0



Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
<i>Новосибирская обл.</i>															
Постановление о действиях исполнительных органов государственной власти Новосибирской области по обеспечению социально-экономического развития региона в условиях негативного воздействия кризисных явлений в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Постановление о поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства Новосибирской области в условиях финансового экономического кризиса	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1
Постановление о дополнительных мерах государственной поддержки производства сельскохозяйственной продукции в личных подсобных хозяйствах граждан Новосибирской области	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Распоряжение о дополнительных мерах по снижению негативного воздействия кризисных явлений на социально-экономическое развитие Новосибирской области	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1
Распоряжение о мерах по стимулированию развития системы ипотечного кредитования и жилищного строительства в Новосибирской области	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Распоряжение об организации мониторинга социально-экономической ситуации в Новосибирской области	1	1	1	-1	-1	1	1	0	0	-1	-1	0	0	0	0
Постановление о предоставлении государственных гарантий Новосибирской области для обеспечения исполнения обязательств организаций по привлекаемым ими кредитам в 2009 г.	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление об основных задачах областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области по обеспечению экономического и социального развития региона в 2010 г.	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление об утверждении положения о координационном совете по реализации антикризисных мер в Новосибирской области	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Томская обл.</i>															
Постановление о мерах по защите интересов граждан – участников долевого строительства жилья в Томской области	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Постановление об утверждении региональной программы дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Томской области на 2009 г.	1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Постановление о плане антикризисных мер администрации Томской области 2009 г.	1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление о предложениях временной комиссии по контролю за ситуацией на рынке труда Томской области	1	1	-1	1	1	1	-1	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Красноярский край</i>															
Постановление о создании антикризисного центра при правительстве Красноярского края	1	-1	0	-1	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Постановление о строительстве объектов здравоохранения, спорта и туризма, финансирование которых осуществляется за счет средств краевого бюджета в 2009 г. и плановом периоде 2010–2011 гг.	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	0	0	0	0	0	0
Распоряжение правительства Красноярского края о рабочей группе для разработки предложений по обеспечению устойчивого социально-экономического развития Красноярского края	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Омская обл.</i>															
Распоряжение о плане мероприятий, направленных на предупреждение и снижение возможных последствий влияния мирового финансового кризиса на социально-экономическое развитие Омской области, на 2008–2009 гг.	1	1	-1	0	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Программа дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда Омской области на 2009 г.	1	1	-1	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Распоряжение о координации деятельности главного управления государственной службы занятости населения Омской области в 2009 г.	1	1	1	1	1	-1	1	-1	0	0	0	0	0	0	0
<i>Республика Хакасия</i>															
Программа по реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Республики Хакасия в 2009 г.	1	1	-1	1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
<i>Забайкальский край</i>															
Постановление об утверждении порядка предоставления субсидий из бюджета Забайкальского края на безвозмездной основе на возмещение части процентной ставки по банковским кредитам, привлекаемым градообразующими организациями промышленности и приоритетными организациями, составляющими экономическую основу Забайкальского края, для преодоления последствий финансового кризиса	1	1	-1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Постановление об утверждении порядка использования бюджетных ассигнований резервного фонда правительства Забайкальского края	1	1	-1	0	0	-1	1	-1	0	0	0	0	0	0	0
Краевая целевая программа «Дополнительные меры снижения напряженности на рынке труда Забайкальского края в 2009 г.»	1	1	1	1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление о внесении изменений в порядок предоставления в 2009 г. государственной поддержки в виде субсидий из бюджета Забайкальского края сельскохозяйственным товаропроизводителям и организациям агропромышленного комплекса, осуществляющим деятельность по основным направлениям сельскохозяйственного производства	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Кемеровская обл.															
Закон о государственной поддержке предприятий и организаций в условиях финансово-экономического кризиса	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление об утверждении порядка предоставления предпрятиям и организациям государственной поддержки в условиях финансово-экономического кризиса	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Закон о резервном фонде Кемеровской области	1	1	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Распоряжение о мерах по стабилизации ситуации на рынке труда Кемеровской области в 2009 г.	1	1	1	1	1	-1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление об утверждении плана мероприятий по снижению негативного воздействия мирового финансово-экономического кризиса на экономику региона и оздоровлению ситуации в отдельных отраслях и сферах социально-экономического развития Кемеровской области	1	1	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление о создании рабочей группы по разработке мер поддержки крупных предприятий Кемеровской области	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Постановление об утверждении программы антикризисных мер в Кемеровской области на 2009 г.	1	1	-1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Распоряжение об утверждении концепции и плана мероприятий компании «Покупай Кузбасское» на 2009 г.	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	0	-1	-1
О проведении выездных заседаний штаба по финансовому мониторингу и выработке мер поддержки отраслей экономики Кемеровской области в г. Новокузнецке	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Адресная целевая программа «Дополнительные мероприятия по содействию занятости населения, направленные на снижение напряженности на рынке труда Кемеровской области на 2009 г.»	1	1	1	1	1	-1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
<i>Республика Бурятия</i>															
План действий по реализации и Программы антикризисных мер правительства Республики Бурятия на 2009 г.	1	1	1	1	1	1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Указ о комиссии при президенте Республики Бурятия по оперативным вопросам, связанным с глобальным финансовым кризисом	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Распоряжение о торговом обслуживании малообеспеченных категорий населения Республики Бурятия	1	1	-1	0	0	-1	1	-1	0	0	0	0	0	0	0
Программа дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Республики Бурятия на 2009 г.	1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Программа дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Республики Бурятия на 2010 г.	1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1

Продолжение табл. 7

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
<i>Иркутская обл.</i>															
Распоряжение о создании рабочей антикризисной группы	1	-1	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Программа дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда Иркутской области на 2009 г.	1	1	1	1	1	-1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
<i>Республика Тыва</i>															
Республиканская целевая программа «Снижение напряженности на рынке труда Республики Тыва» на 2009 г.	1	1	-1	1	1	-1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление о внесении изменений в Приложение № 2 к плану организации розничных рынков на территории Республики Тыва, утвержденному Постановлением правительства Республики Тыва от 10 августа 2007 г. № 802	1	-1	0	1	1	-1	-1	-1	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1
<i>Республика Алтай</i>															
Распоряжение о программе антикризисных мер правительства Республики Алтай на 2009 г.	1	1	1	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1



Окончание табл. 7

Документ	Номер критерия														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Постановление о программе дополнительных мер снижения напряженности на рынке труда Республики Алтай в 2009 г.	1	1	0	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление о внесении изменений в порядок поддержки граждан в сфере ипотечного жилищного кредитования в Республике Алтай	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Постановление о внесении изменений в Постановление правительства Республики Алтай «О Порядке предоставления в 2008–2010 гг. субсидий организациям строительного комплекса (в том числе выполняющим функции заказчика и застройщика) на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских банках или иных кредитных организациях»	1	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Сумма	54	42	-11	22	19	-11	10	-25	-6	-29	-28	-26	-21	-24	-23
Среднее значение	1,00	0,78	-0,20	0,41	0,35	-0,20	0,19	-0,46	-0,11	-0,54	-0,52	-0,48	-0,39	-0,44	-0,43

Примечание: -1 – несоответствие критерию; 1 – соответствие критерию; 0 – соответствие критерию не определяется.

Анализ документов позволил сделать заключение, что хотя решения субфедеральных властей и отставали по срокам от программ центрального правительства, которые начали разрабатываться и реализовываться с октября 2008 г., эта задержка была небольшой. Уже с ноября 2009 г. создаются рабочие группы по анализу ситуации в регионах и по формированию предложений, направленных на смягчение кризисных явлений. Поэтому предположение о том, что региональные инициативы дополняли или компенсировали универсальные решения для страны, нельзя признать обоснованным, так как результаты антикризисных программ федерального уровня еще не наблюдались. Скорее, региональные власти, располагая более детальной информацией о ситуации на местах и предвидя ее развитие, шли на опережение.

Подтвердилось предположение, что акцент в региональных мерах поддержки был сделан на реальный сектор экономики и на рынок труда, а финансовый сектор они не охватывали. И это вполне оправдано, так как, во-первых, финансовый сектор оказался в фокусе внимания центральных регуляторов; во-вторых, ограниченные ресурсы региональных бюджетов не позволяют оказывать значимую поддержку важным финансовым институтам; в-третьих, угроза социального недовольства, которое может быть направлено на региональные власти и связано с их бездействием, исходила в основном от реального сектора. При этом в субфедеральных решениях редко исключался из реципиентов поддержки крупный бизнес; как правило, он получал ее в равной мере с малым и средним.

Несмотря на относительно небольшие бюджетные ресурсы и серьезные социальные мандаты, региональные власти активно использовали не только стимулирующие и административные механизмы, которые, конечно, применялись чаще в предложенных антикризисных решениях, но и компенсационные схемы. Из-за высокой неопределенности текущей ситуации антикризисные программы регионального уровня опирались на ее мониторинг и носили краткосрочный характер. Редким исключением являлась их связь с документами долгосрочного и стратегического характера. Однако несмотря на то что ре-

гионы Сибирского федерального округа очень неоднородны по экономическому потенциалу, его структуре и реакциям на кризис, в содержании документов и сочетании антикризисных мероприятий региональных органов власти было много общего.

### **ИНТЕГРАЛЬНАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ АНТИКРИЗИСНЫХ МЕР РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

Изучение антикризисных мероприятий субъектов Федерации СФО и их социально-экономических последствий показало, что желаемые результаты достигались не всегда. Например, несмотря на общие меры по регулированию рынка труда, территории демонстрировали различные показатели снижения безработицы.

Эффективность государственных решений определяется проработанностью мероприятий, их согласованностью и адекватностью институциональной среде, которые в отношении конкретных направлений политики представляются набором естественных требований. Система антикризисных мер регионов СФО оценивалась по сформулированным критериям следующим образом: при несоответствии документа критерию ему присваивалась оценка –1; при его соответствии критерию давалось значение 1; если по содержанию документа нельзя было определить соответствие критерию, то присваивалась оценка 0. Оценки для отдельных документов представлены в табл. 7, обобщающие характеристики приведены в табл. 8.

Сильными сторонами антикризисных решений субфедеральных органов власти были своевременность, присутствие формулировок целей, задач и указание круга получателей государственной поддержки. В документах, как правило, предлагались механизмы реализации разработанных мероприятий, в большинстве случаев соответствующие конечным целям и опирающиеся на систему мониторинга ситуации в регионе. В качестве слабых элементов антикризисных мероприятий можно отметить отсутствие анализа неопределенности, рисков, распределения текущих и перспективных потерь и выгод от принимаемых решений и, как следствие, отсутствие встроенных инструментов

Таблица 8

**Оценки эффективности антикризисных мер регионов СФО**

Критерий	Общая оценка	Средняя оценка
Своевременность принимаемых решений	54	1
Наличие четких формулировок целей, задач и указание круга реципиентов	42	0,78
Простота администрирования, четкость и прозрачность процедур	-11	-0,2
Наличие встроенных механизмов реализации	22	0,41
Согласованность элементов антикризисных мер и механизма их реализации	19	0,35
Увязка с существующей парадигмой региональной политики, проработанность вопросов, касающихся механизмов реализации межрегиональных и региональных стратегий	-11	-0,2
Наличие системы мониторинга, оценки хода реализации и эффективности	10	0,19
Наличие инструментов адаптации и корректирования мер поддержки	-25	-0,46
Реализация принципа партнерства	-6	-0,11
Учет фактора неопределенности	-29	-0,54
Присутствие анализа рисков и инструментов распределения риска	-28	-0,52
Присутствие механизмов создания позитивных стимулов к мобилизации внутренних резервов у реципиентов государственной поддержки	-26	-0,48
Наличие конкурентных элементов в получении государственной поддержки	-21	-0,39
Оценка возможных конфликтов интересов вследствие перераспределения ресурсов между группами	-24	-0,44
Оценка последствий мер поддержки после прохождения кризиса, оценка издержек завершения мер поддержки	-23	-0,43

коррекции антикризисных мер. Редким исключением являются документы, предусматривающие конкурентные механизмы государственной помощи и механизмы, которые бы создавали стимулы к мобилизации внутренних резервов, реструктуризации и модернизации. Рас-

смаатриваемые антикризисные решения имеют в основном краткосрочный характер, слабо связаны с существующими документами перспективного планирования и практически не предполагают использование резерва межрегиональных взаимодействий.

\* \* \*

Субъекты Федерации Сибирского федерального округа достаточно быстро и активно реагировали на распространение кризисных явлений в стране. Изучение сроков принятия документов показало, что решения об антикризисных мерах в регионах принимались примерно в те же сроки, что и программы федерального уровня. Отчасти региональные мероприятия компенсировали недостаточный учет специфики территорий в решениях федерального масштаба, однако в регионах реализовывались и многие общие мероприятия, особенно в части регулирования рынка труда и развития малого и среднего бизнеса: для этих сфер универсальные решения были вполне уместными и эффективными.

Субфедеральные антикризисные программы были направлены главным образом на поддержку реального сектора и на смягчение негативных проявлений кризиса на рынке труда. Меры поддержки распространялись как на градообразующие и крупные предприятия, так и на средний и малый бизнес. Несмотря на ограниченные бюджетные ресурсы, региональные власти применяли не только административные, но и компенсационные механизмы поддержки, при этом слабо использовались стимулирующие инструменты и недооценивались возможности конкурентных схем.

Из-за отсутствия надежных прогнозов продолжительности и масштабов распространения кризиса компенсирующие мероприятия в регионах имели краткосрочный характер и не связывались с принятыми стратегиями, долгосрочными программами развития территорий и межрегиональными проектами.

### Литература

1. **Суспицын С.А.** Как регионы России выходят из кризиса // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 274–281.

2. **Аганбегян А.** Кризис: беда и шанс для России. – М.: АСТ, Астрель, Харвест, 2009. – 288 с.
3. **Замараев Б., Киюцевская А., Назарова А., Суханов Е.** Экономические итоги 2008 года: конец «гучных» лет // Вопросы экономики. – 2009. – № 3. – С. 4–25.
4. **Экономический** кризис в мире и в России: причины, уроки, пути преодоления: Круглый стол // Журнал новой экономической ассоциации. – 2009. – № 1-2. – С. 224–265.
5. **Кудрин А.** Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию // Вопросы экономики. – 2009. – № 1. – С. 9–27.
6. **Юсим В.** Первопричина мировых кризисов // Вопросы экономики. – 2009. – № 1. – С. 28–39.
7. **Манделл Р.** Мировой кризис: происхождение, последствия и решения // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 41–50.
8. **Глазьев С.** Мировой экономический кризис как процесс смены технологических укладов // Вопросы экономики. – 2009. – № 3. – С. 26–38.
9. **Полтерович В.** Гипотеза об инновационной паузе и стратегия модернизации // Вопросы экономики. – 2009. – № 6. – С. 4–23.
10. **Суэтин А.** О причинах современного финансового кризиса // Вопросы экономики. – 2009. – № 1. – С. 40–51.
11. **Где и как Россия может выиграть от мирового экономического кризиса.** – М.: ИД ГУ ВШЭ, 2009. – 67 с.
12. **Шашитко А., Авдашева С., Голованова С.** Конкурентная политика в период кризиса // Вопросы экономики. – 2009. – № 3. – С. 54–69.
13. **Баранова К., Фербер Г.** Эффективность государственных мер по борьбе с последствиями финансового кризиса в Германии // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 71–91.
14. **Reinhart C., Rogoff K.** The Aftermath of Financial Crises. NBER Working Paper No. 14656, 2009. – 14 p.
15. **Taylor J.** The Financial Crises and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong. NBER Working Paper No. 14631, 2009. – 32 p.
16. **Оценка** антикризисных мер по поддержке реального сектора российской экономики: Доклад ГУ ВШЭ и МАЦ. – М.: ИД ГУ ВШЭ, 2009. – 64 с.
17. **Симачев Ю., Данильцев А., Кузнецов Б., Яковлев А.** Компенсация потерь без стимулов для развития // Эксперт. – 2009. – № 15 (654). – С. 50–55.
18. **Лексин В.** Первый глобальный кризис на территории России: региональное измерение // Федерализм. – 2009. – № 3. – С. 19–42.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 06.12.2011 г.*

---

УДК 330.341:32

ББК 65.9 (2Рос)

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 87–101*

## **ОЦЕНКА СВЯЗИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ РЕГИОНА**

**П.В. Дружинин**

*Институт экономики КарНЦ РАН*

### **Аннотация**

Исследуется процесс формирования в России института глав администраций (губернаторов) субъектов Федерации. Анализируется влияние происходивших в 2000-х годах политических изменений на темпы роста ВРП. Показаны последствия перехода от выборов губернаторов к их назначению для динамики ВРП. Рассмотрены экономические последствия смены власти в регионах.

**Ключевые слова:** регион, экономика, валовой региональный продукт, губернатор, выборы, институт

### **Abstract**

The paper analyzes a process of building an institution of governors for subjects of the Russian Federation, and how the political changes taken place in the 2000-s influenced the GRP growth rates, in particular, when assignment of governors substituted for their election. We also analyze economic consequences of the shifting of regional authorities.

**Keywords:** region, economy, GRP, governor, election, institution

В последнее время объектом исследований стали региональные политические институты (см., например, [1–4]). При этом наиболее сложно оценивать и моделировать влияние политических институтов

на экономическое развитие [5]. В настоящей статье оценивается влияние изменений института губернаторства на темпы роста валового регионального продукта.

Российские регионы значительно различаются по динамике основных социально-экономических показателей. В качестве главных факторов, объясняющих эту разницу и используемых в моделях, обычно выделяют наличие природных ресурсов, структуру экономики, экономико-географическое положение, накопленные основные фонды, инвестиции, трудовые ресурсы и др.; значительная их часть не меняется или слабо меняется с течением времени [6]. Иногда рассматривают влияние мирового рынка или климатических изменений [7]. В то же время социально-экономическое развитие регионов зависит также от федеральной и региональной экономической политики, от формирования властных институтов и их качества. Исследование взаимосвязи социально-экономического развития российских регионов и становления институтов региональной власти основано на предположении, что развитие институтов и повышение эффективности их функционирования должны способствовать стабильному росту региональной экономики, увеличению бюджетных доходов и доходов населения. Формирование институтов государственной власти в России и ее регионах оказалось достаточно сложным процессом, и эффективность их функционирования часто невелика [8].

Можно предположить, что эффективность функционирования институтов региональной власти является важным фактором регионального развития и требует детального изучения. В результате можно будет уточнить экономико-математические модели, используемые для анализа и прогнозирования развития региональной экономики, повысить качество региональных прогнозов. Анализ данных по российским регионам позволит оценить эффективность различных решений, принятых на федеральном и региональном уровнях, выявить возможности региональной власти по улучшению социально-экономической ситуации в регионе и преодолению негативных тенденций, выделить направления улучшения функционирования региональных институтов. Среди этих институтов важнейшим является институт губернаторства (в некоторых регионах высшее должностное лицо субъекта Федерации называется иначе – «президент», «глава администрации»,



«председатель правительства», а в столичных регионах, являющихся субъектами Федерации, – «мэр»). Губернаторы принимают основные решения, взаимодействуют с федеральными структурами, определяют действия региональной исполнительной власти и существенно влияют на региональную законодательную власть.

Настоящее исследование развития институтов региональной власти в начале XXI в. сфокусировано на институте губернаторства. Задачей было оценить эффективность развития института губернаторства с точки зрения влияния его изменений на динамику основных показателей социально-экономического развития регионов, выявить возможность преодоления инерции региональной среды, перелома сложившихся негативных тенденций. Для решения этой задачи выделены ключевые характеристики данного института, построены специальные модели для оценки взаимосвязи выделенных характеристик института с показателями социально-экономического развития региона. Поскольку влияние региональных политических институтов на экономическое развитие оценить сложно, были упорядочены исходные данные, для того чтобы искомое влияние стало заметным.

Предлагаемый подход позволяет построить новые модели развития российских регионов, дополнить исследования политологов количественными оценками, проанализировать влияние тех факторов, которые ранее не рассматривались.

Была собрана информация за 1990–2009 гг. по развитию экономики 79 регионов России (без национальных округов и Чеченской Республики, по которым отсутствует информация за 90-е годы). Использовались данные официальной федеральной и территориальной статистики и официальных сайтов органов государственной власти субъектов Федерации. Более детальная информация была собрана по Республике Карелии. В число исследуемых показателей были включены валовой региональный продукт, объемы производства отдельных отраслей экономики региона, объем инвестиций, доходы бюджета, денежные доходы населения и др. Полученные данные приводились к сопоставимому виду, что также представляет сложную, но разрешимую задачу, и в ходе экономического анализа выбирались показатели, наиболее точно отражающие происходившие изменения, позволяющие строить математические модели и получать необходимые выводы.

Для анализа и расчетов в первую очередь были выделены характеристики региональных институтов власти, на основе которых можно провести расчеты, построить модели, проверить гипотезы. Среди факторов, влияние которых необходимо изучить, следует выделить переход в конце 2004 г. от выборов глав регионов населением к их назначению, периодичность выборов, длительность пребывания главы региона у власти, смену власти в регионе, возраст главы региона, вид его занятий до избрания (назначения), его принадлежность к региональной элите до выборов (назначения) и др.

В статье представлены результаты сравнительного анализа собранных данных. По каждой из выделенных характеристик института губернаторства проводится отдельное исследование, в которое входят построение и анализ графиков, сбор статистических данных, характеризующих взаимосвязь показателей, и проверка статистических гипотез. Проведенное нами исследование включало анализ влияния каждой характеристики на ВРП.

Институт губернаторства определяется различными характеристиками, из которых в статье анализируются переход от выборов губернаторов к их назначению и отмена ограничения по продолжительности нахождения у власти двумя сроками. Для оценки влияния этих изменений на экономику регионов решалось три задачи. В первом случае анализировалось, как изменяются основные социально-экономические показатели развития региона в зависимости от продолжительности нахождения у власти его главы (особенно после окончания второго срока), во втором – повлиял ли на эти показатели переход от выборов губернаторов населением к их назначению, в третьем случае оценивалось влияние смены губернатора на социально-экономическое развитие региона.

В статье рассматривается динамика ВРП, а также проводится сравнение с двумя другими показателями – собственными бюджетными доходами региона и инвестициями в основной капитал, расчеты по которым нами проводились ранее [9]. Все показатели при расчетах приводились к сопоставимому виду, удобному для анализа. Продолжительность нахождения губернатора у власти отсчитывается с 1992 г., т.е. в 2000 г. она не может превышать 9 лет. Год выборов или назначения определяется как нулевой, остальные представляют собой количество полных лет руководства регионом. В 2000–2009 гг. закончили

руководство регионом 75 губернаторов, большинство работали один срок (27% – три полных года) и два срока (15% – семь полных лет).

Отдельная проблема – приведение данных разных лет и данных разных регионов к сопоставимому виду. Учет особенностей года возможен несколькими способами. Для темпов роста ВРП рассматривалось два варианта формирования общего массива данных. В первом случае производилось деление на соответствующий показатель по РФ – темп роста суммарного ВРП, во втором – вычислялся средний темп роста ВРП по регионам и нормированный показатель получался делением на него. В отличие от первого варианта средний темп не учитывает удельного веса экономики региона. Для большинства лет разница не существенна. Анализ данных и построение графиков по данным за отдельные годы (кросс-секшн) осуществлялись без нормирования.

Предполагалось, что будут получены однозначные ответы на поставленные вопросы, но расчеты и анализ данных показали, что ситуация сложнее и ответ на поставленные вопросы зависит от разных факторов. Остановимся на них подробнее.

***Ограничение времени нахождения у власти.*** Анализ влияния длительности пребывания у власти проводился по разным годам отдельно. Длительность руководства регионом определяется по количеству полных лет, т.е. без учета годов выборов (назначения) и потери должности (это нулевой год нахождения у власти нового губернатора). Рассматривалась зависимость темпов роста ВРП 79 регионов в определенном году от длительности руководства регионом губернатором в данном году (количество полных лет с момента первого избрания или назначения). За каждый год от 2000 г. до 2009 г. были построены графики, на которых темп роста ВРП каждого региона в данном году соотносился с количеством полных лет руководства регионом в этом же году. Например, если губернатор был назначен в 2009 г., то в 2009 г. он руководил регионом 0 лет, если он был назначен в 2008 г. – 1 год, если выбран в 1991 г. или ранее – 18 лет (рис. 1).

Для того чтобы наличие или отсутствие определенной тенденции было заметнее, осуществлялся переход к средним темпам роста ВРП: для каждого количества полных лет руководства регионом определялся средний темп роста ВРП по тем регионам, которыми губернато-

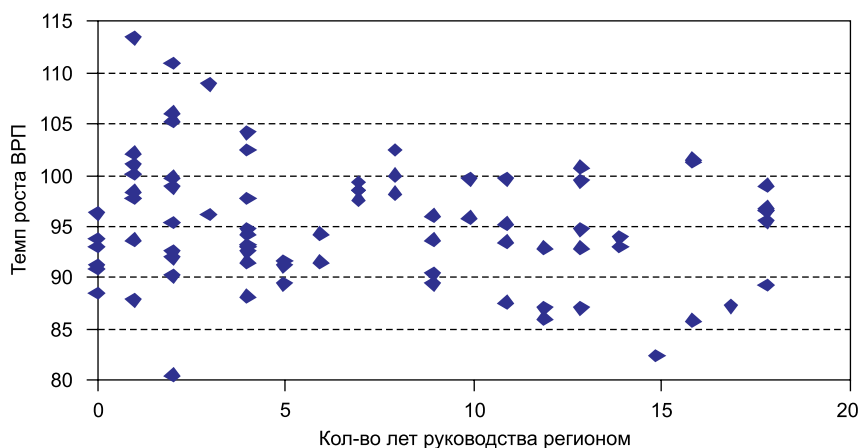


Рис. 1. Зависимость темпов роста ВРП регионов в 2009 г. от длительности нахождения у власти губернатора

ры руководили данное количество лет, и строились новые графики. Например, для 2009 г. в точке 0 стоит средний темп роста ВРП тех регионов, в которых в данном году были назначены новые губернаторы, в точке 1 – средний темп роста ВРП тех регионов, где новые губернаторы были назначены в 2008 г., и т.д. (рис. 2).

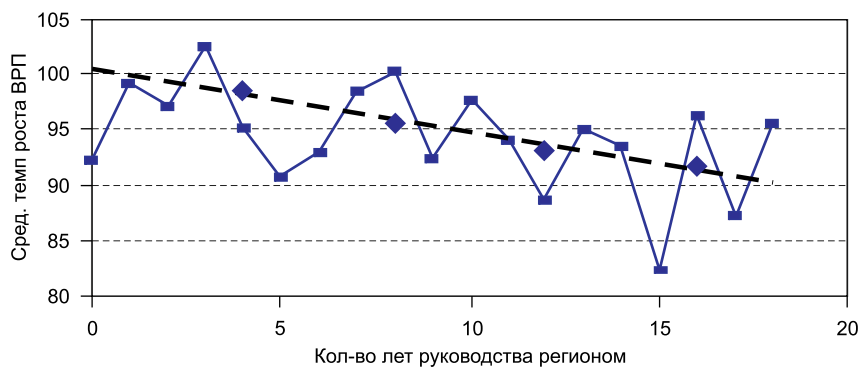


Рис. 2. Зависимость средних темпов роста ВРП в 2009 г. от длительности нахождения у власти губернатора (прерывистая линия – линия тренда, связывающая средние темпы роста за четыре срока руководства регионом)

График, построенный по данным за 2009 г. для всех 79 регионов, показывает, что с увеличением длительности руководства регионом темпы роста ВРП, возможно, снижаются (см. рис. 1). Но картина не очень ясна: влияет сильное падение экономики Самарской области (80,4%).

Уравнения регрессии показывают наличие заметной отрицательной связи, которая видна на графике средних темпов роста ВРП (см. рис. 2). Снижение темпов роста экономики отмечается на пятом году, а также после восьми лет руководства регионом. Если выделить четырехлетние периоды (сроки губернаторства) начиная с первого полного года, то средний темп роста ВРП постоянно снижается. За первое четырехлетие он составляет 98,5%, за второе – 95,6, за третье – 93,2 и за четвертое – 91,8%.

Иной результат получается для 2001 г.: наблюдается скорее незначительный рост темпов ВРП с увеличением стажа деятельности губернатора (рис. 3). Уравнения регрессии показывают наличие в 2001 г. очень слабой положительной связи: чем дольше губернатор возглавлял регион, тем выше темп роста ВРП – из-за высокого темпа роста ВРП Чукотского автономного округа (в 2001 г. – 129,4%). Надо отметить, что Чукотский АО по средним темпам экономического роста оказался



Рис. 3. Зависимость средних темпов роста ВРП регионов в 2001 г. от длительности нахождения у власти губернатора

в 2000–2009 гг. на втором месте в России, а Республика Карелия – лишь на 75-м. Из рисунка 3 видно, что наличие данной зависимости определяется высокими темпами развития регионов, которыми губернаторы руководят 9–10 лет (резкий рост на девятом году обеспечивают высокие показатели Республики Тывы, Республики Ингушетии и Кабардино-Балкарской Республики). Обращает на себя внимание заметный провал на пятом году руководства регионом, т.е. в первый год после переизбрания, и на восьмом году – в год перехода от второго срока к третьему.

Получилось, что результаты за первый и восьмой годы противоположны. На положительное, хотя и незначительное, влияние увеличения продолжительности пребывания губернатора у власти указывают также данные за 2000, 2002, 2004 и 2005 гг. В то же время расчеты за 2003, 2006, 2007 и 2008 гг. показали, что длительность руководства регионом – фактор отрицательный. Надо отметить, что в последние годы рассматриваемая зависимость является отрицательной и становится все более значимой: коэффициент корреляции увеличивается. Можно предположить, что в данном случае сказывается переход от выборов губернаторов населением к их назначению.

Уточнить выводы можно сравнив данные по всем годам. Для построения графика, включающего данные за все годы, проводилось нормирование данных за определенный год делением на средний темп роста ВРП за рассматриваемый год по всем регионам. Поскольку анализировать график с 790 точками сложно, приводится лишь график средних темпов роста ВРП (рис. 4). Можно сказать об отсутствии общей тенденции (коэффициент корреляции  $R = 0,01$ ), но надо отметить снижение темпов роста ВРП в течение первого срока и после окончания второго. Также надо выделить низкое значение в пятый год (начало второго срока) и высокое – в седьмой (окончание второго срока).

Если по всем регионам рассчитать средний срок руководства регионом одним губернатором за 2000–2009 гг. через количество полных лет и средний темп роста ВРП за указанный период, то зависимость между ними практически отсутствует (коэффициент корреляции  $R = 0,06$ ).

Анализ средних данных по срокам губернаторства показывает небольшие различия. Первый срок правления губернатора включает полностью первый, второй и третий годы, а также частично нулевой

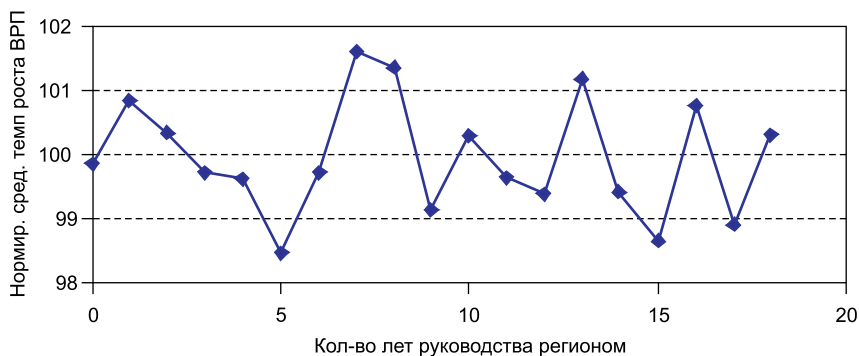


Рис. 4. Зависимость средних темпов роста ВРП за все годы от длительности нахождения у власти губернатора (данные нормированы делением на средний темп роста ВРП)

и четвертый годы. Можно считать, что результаты нулевого года в большей степени зависят от деятельности предыдущего губернатора, а результаты четвертого года, соответственно, завершают первый срок. Тогда можно оценить средние темпы роста региональной экономики по четырем срокам (правда, четвертый срок имел место в малом числе регионов, что недостаточно для оценки). Средний темп роста за первый срок составляет 100,1%, за второй – 100,3%, а за третий несколько меньше – 99,6%, что говорит о разумности существовавшего ранее ограничения. Опять получилось, что третий срок характеризуется самыми низкими результатами. Результаты за второй и первый сроки близки между собой, и они выше, чем средние за все годы.

Получается, что во время первого срока губернаторства экономика с каждым годом растет все медленнее, во время второго – быстрее, во время третьего – опять медленнее (см. рис. 4). Сильные колебания темпов роста ВРП говорят о том, что для периода 2000–2009 гг. заметной связи между темпами роста ВРП и длительностью руководства регионом обнаружить не удалось. Расчеты по другим индикаторам социально-экономического развития регионов также показали, что однозначно сказать о положительном или отрицательном влиянии продолжительности руководства регионом на них нельзя [9].

**Переход от выборов губернаторов к их назначению.** Институт выборов губернаторов имел много недостатков, и не всегда выбор был разумен, но вместо его усовершенствования предпочли другой путь – отказались от выборов губернаторов населением и перешли к их назначению. В 2005 г. в выделенных 79 регионах были назначены 38 губернаторов (11 новых), в 2006 г. – шесть (два новых), в 2007 г. – 26 (11 новых), в 2008 г. – 10 (восемь новых) и в 2009 г. – 15 (шесть новых). Если представление на должность происходило в конце года и рассматривалось в следующем году, то отнесение начала деятельности к определенному году зависело от того, являлся ли уже к данному моменту будущий губернатор исполняющим обязанности.

Переход к назначению губернаторов произошел на рубеже 2004 и 2005 гг., что удобно для сравнительных расчетов, так как весь массив данных можно разделить практически поровну: в 2000–2004 гг. губернаторы только выбирались населением, а в 2005–2009 гг. выбранные губернаторы либо постепенно заменялись назначенными, либо переназначались на новый срок. Кандидатура губернатора Волгоградской области была предложена в декабре 2009 г. и утверждена в январе 2010 г. После этого остались только назначенные губернаторы. При разделении подобным образом всего массива данных на две части удастся уточнить сделанные ранее выводы.

В период 2000–2004 гг., когда губернаторы только выбирались населением, можно отметить некоторую тенденцию к увеличению средних темпов роста ВРП при относительно стабильных средних темпах в течение первого срока, заметном провале в первый год второго срока, высоких результатах в конце второго срока (рис. 5). Средний темп роста ВРП в первом четырехлетии составляет 100%, – это незначительно больше среднего во втором – 99,9% и немного меньше, чем в третьем – 100,2%. Наиболее высокий темп роста оказался у регионов, в которых губернаторы были назначены или выбраны в 1992 г. и ранее. Фактически при существовании выборов губернаторов населением не было отмеченного ранее уменьшения темпов роста ВРП после окончания второго срока губернаторства, т.е. это явление возникло только после отмены выборов губернаторов населением.

С 2005 г. постепенно растет доля назначенных губернаторов, но до 2009 г. еще оставались избранные губернаторы, поэтому имеет



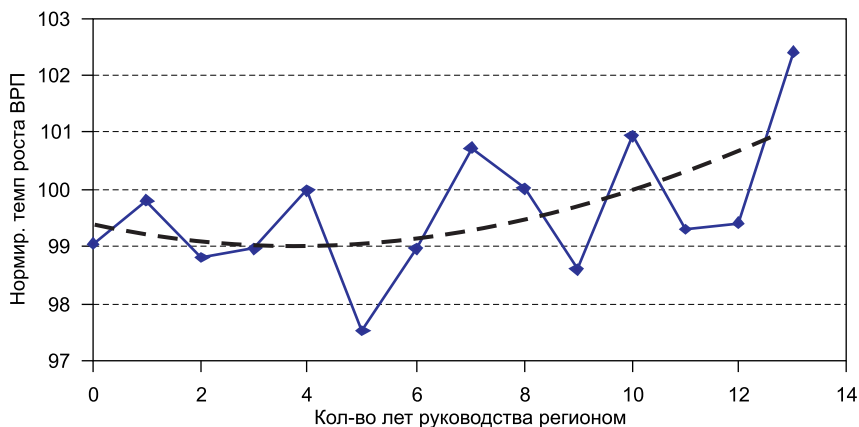


Рис. 5. Зависимость средних темпов роста ВРП регионов в 2000–2004 гг. от длительности нахождения у власти губернатора (прерывистой линией обозначен тренд)

смысл рассмотреть не только весь период 2005–2009 гг., но также отдельно 2006–2009 гг. и 2009 г. На рисунке 6 видны высокие значения показателя экономического роста в начале первого срока и в конце второго. Также надо отметить большой разрыв между значениями этого показателя для названных периодов и остальных лет, причем

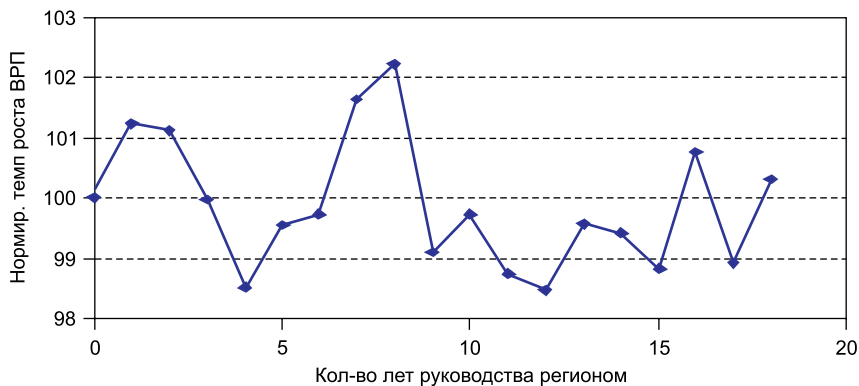


Рис. 6. Зависимость средних темпов роста ВРП регионов в 2005–2009 гг. от длительности нахождения у власти губернатора

этот разрыв увеличивается, если отбросить данные за 2005 г., когда назначенных губернаторов было менее половины. Особо надо выделить низкие темпы роста ВРП в течение третьего срока.

При анализе данных за 2006–2009 гг. более четко проглядывается спад темпов роста экономики на протяжении первого и третьего сроков. Средний темп роста ВРП за первый срок (100,2% в 2005–2009 гг. и 100,6% в 2006–2009 гг.) лишь немного уступает результатам второго срока (100,8% в 2005–2009 гг. и 100,8% в 2006–2009 гг.) и значительно превышает средний темп роста за третий срок (99% в 2005–2009 гг. и 98,7% в 2006–2009 гг.). Фактически отмеченное ранее небольшое снижение темпов роста ВРП после окончания второго срока губернаторства появилось после отмены выборов губернаторов населением.

В 2009 г. были переназначены уже последние губернаторы из выбранных ранее населением (или назначены новые), и надо отметить, что у новых результаты заметно лучше, чем у тех, которые до назначения уже были губернаторами (см. рис. 1, 2). Использование *t*-теста для сравнения средних темпов роста ВРП (для новых губернаторов – 96,56%, для остальных – 94,26%) позволяет увидеть значимость различия.

На рисунке 7 показаны средние нормированные темпы роста ВРП по трем группам регионов: где оставались губернаторы, избранные ранее населением; где были назначены новые губернаторы; где были снова назначены прежние губернаторы (до 2005 г. губернаторы выбирались населением). Более высокие темпы роста в 2005–2009 гг. отмечены в регионах, где были назначены новые губернаторы (средний темп роста – 100,9%), а наиболее низкие – в регионах, где оставались избранные до 2005 г. губернаторы (97,8%). Регионы, где были назначены прежние губернаторы, имели средний темп роста 99,7%. К концу 2009 г. в России остался лишь один регион (Волгоградская область), где работал ранее выбранный населением губернатор, поэтому его средний темп роста ВРП непоказателен. Значит, регионы, где были назначены новые губернаторы, развиваются заметно быстрее, чем регионы, где оставались прежние губернаторы. В регионах, где не было переназначений губернаторов, темпы роста экономики существенно ниже.

Можно заключить, что отмена выборов губернаторов населением не ухудшила ситуацию в регионах, где были назначены новые губернато-

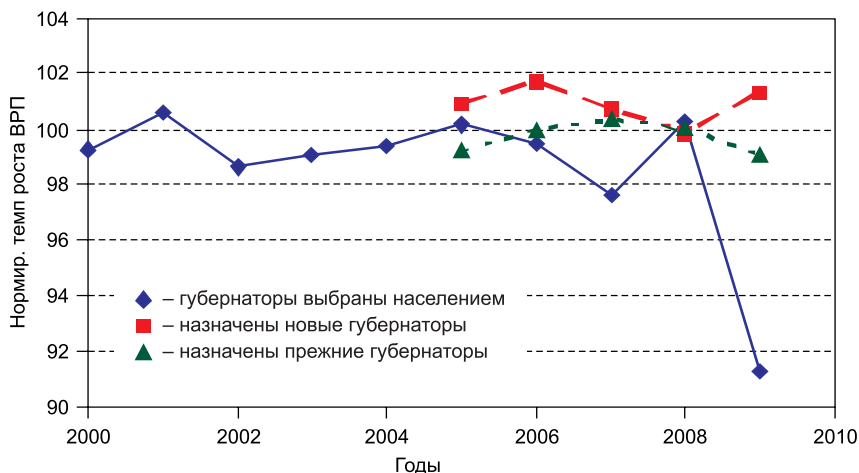


Рис. 7. Средний темп роста ВРП регионов

ры, но высокие темпы роста ВРП наблюдаются лишь в первые два года деятельности губернатора и в конце второго срока и сильно снижаются после восьми лет руководства регионом одним губернатором (явление, которого не было ранее, когда губернаторы выбирались населением).

Анализ других показателей развития региона дал в основном похожие результаты. Ситуация заметно не ухудшилась после отмены выборов, а если рассматривать ее в динамике, то можно отметить некоторые особенности. Например, регионы, где в 2005 г. были назначены новые губернаторы, в 2005 г. имели собственные доходы бюджета меньше средних по РФ, в 2006 г. – средние, в 2007 г. – незначительно выше средних и в 2008 г. – выше средних, которые в основном уже определялись регионами, где были продлены полномочия старых губернаторов [9].

**Смена власти.** Предыдущий анализ касался периода после появления нового губернатора. Но не менее интересен вопрос о том, улучшила ли смена губернатора социально-экономические показатели развития региона. Для ответа на этот вопрос были собраны данные по ВРП за два года до смены губернатора (годы –2 и –1), в год его смены (год 0) и за четыре года после смены (годы 1, 2, 3, 4). Иногда губернатор не успевал проработать четыре года, и тогда получался неполный

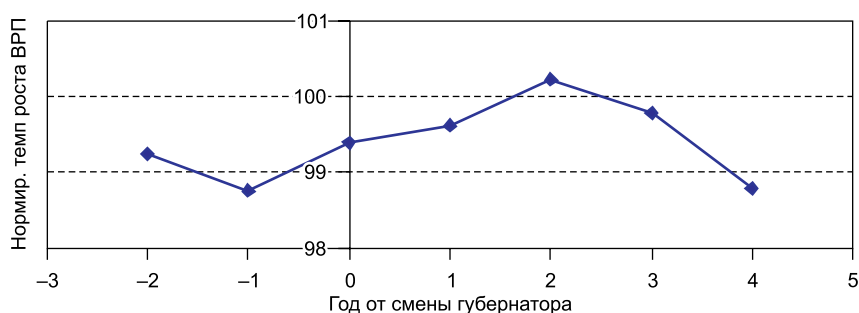


Рис. 8. Средний темп роста ВРП за два года до и за четыре года после смены губернатора (0 – год смены губернатора)

ряд данных. Было сформировано два набора данных: в первый были включены данные обо всех 75 сменах губернаторов, во второй – только о 37 сменах, когда губернатор проработал четыре полных года. Полученные графики практически не различаются, здесь представлен график для второго случая (рис. 8). В последние годы до смены губернатора темп роста ВРП достаточно невысокий, он увеличивается уже в год смены губернатора и повышается далее в первый и второй годы, а затем начинается спад, как показано на рис. 5. Существенной разницы в динамике ВРП для случая выбранных населением губернаторов и для случая назначенных губернаторов нет. В обоих случаях на четвертый год губернаторства темп роста ВРП возвращается к прежнему уровню, лишь в регионах с назначенными губернаторами больше амплитуда колебаний, а в регионах с выбранными губернаторами на четвертый год их деятельности темп роста ВРП стал даже ниже, чем до смены власти. В результате можно сказать, что приход нового губернатора способствует увеличению темпов развития экономики региона, но лишь на непродолжительное время: к концу первого срока губернаторства темп роста ВРП возвращается к прежнему уровню.

Анализ влияния смены губернаторов на другие социально-экономические показатели выявил некоторые различия. Например, в год смены главы региона собственные доходы бюджета на душу населения практически не меняются, в первый год его нахождения у власти они немного возрастают, а во второй – несколько снижаются. В год

смены темпы роста инвестиций падают, в первый год они еще больше снижаются и немного возрастают во второй год [9].

\* \* \*

Полученные результаты являются предварительными и требуют уточнения. Тем не менее можно сказать, что инерция регионального развития является труднопреодолимой, смена регионального руководителя дает лишь кратковременный эффект, третий срок губернаторства ведет к снижению темпов экономического роста региона после отмены выборов губернаторов населением. Переход от выборов населением к назначению губернаторов скорее всего оказал отрицательное влияние на темпы роста региональной экономики.

### Литература

1. Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы, практики // Политические исследования. – 1998. – № 1. – С. 87–105.
2. Дахин А.В. Система власти в России в 2000-х годах и модели политического управления регионами // Политические исследования. – 2009. – № 2. – С. 52–59.
3. Гареев Т.Р. Институты и экономическое развитие на субрегиональном (мезо) уровне // Общественные науки и современность. – 2010. – № 5. – С. 45–58.
4. Нуреев Р.М. Введение в институциональную регионалистику // Журнал институциональных исследований. – 2010. – № 2. – С. 4–6.
5. Березина Е.А., Ионкин В.П. Воздействие политических факторов на экономическое развитие региона // Регион: экономика и социология. – 2003. – № 2. – С. 66–75.
6. Михеева Н.Н., Ананьева Р.И. Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 39–57.
7. Порфирьев Б.Н. Фактор климатических рисков в инновационной стратегии развития // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 193–213.
8. Сухарев М.В. Социальные институты // Экономическая социология. – 2004. – № 5. – С. 63–73.
9. Дружинин П.В. Региональное развитие и институт губернаторства (анализ данных) // Экономический рост, ресурсозависимость и социально-экономическое неравенство: Мат. II Всерос. конф. – СПб.: СПбЭМИ, 2010. – С. 63–65.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 21.10.2011 г.*

© Дружинин П.В., 2012

УДК 332.146.2(с18)

ББК 65.04(2Р5)

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 102–122*

**ФОРМИРОВАНИЕ  
ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ  
МЕХАНИЗМОВ УСКОРЕНИЯ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО  
РАЗВИТИЯ СИБИРИ**

**В.А. Крюков, В.В. Кулешов, В.Е. Селиверстов**

*ИЭОПП СО РАН*

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 11-02-00091) и Программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 31 «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал» (проект 7.5)*

**Аннотация**

Рассмотрены вопросы формирования организационно-экономических механизмов, необходимых для укрепления позиций Сибири в экономическом пространстве страны. Предложения касаются реформирования государственной региональной политики и модернизации регионального стратегического планирования, обеспечения реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири и инновационных прорывов в сибирских регионах, экономических механизмов развития производства в этом макрорегионе. Особый акцент сделан на мерах по коренной модернизации минерально-сырьевого комплекса Сибири.

**Ключевые слова:** Сибирь, регионы, механизмы, региональная политика, стратегическое планирование, стратегии развития

## **Abstract**

The paper considers the issues of building organizational and economic mechanisms required to strengthen a position of Siberia in the Russian economic space. Our proposals concern such issues as how to modernize the regional policy and regional strategic planning, to ensure the implementation of the Siberian Socio-Economic Development Strategy and innovations in regions, and to build economic mechanisms required for developing production in this macroregion. A special focus is the radical modernization of a Siberian resource complex.

**Keywords:** Siberia, regions, mechanisms, regional policy, strategic planning, development strategies

В настоящее время Сибирский макрорегион далеко не в полной мере использует свой богатый экономический и природный потенциал, его развитие в последнее десятилетие находилось под прессом усилившейся сырьевой специализации на базе возобновления в крупных масштабах производства и экспортных поставок энергоресурсов, цветных металлов и древесины. Настораживающей тенденцией стало сильное отставание в темпах экономического роста таких важнейших регионов Сибири, как Красноярский край, Иркутская и Кемеровская области, являющихся становым хребтом экономического пространства Азиатской России. Усилились дифференциация в уровнях развития сибирских регионов и социальные диспаритеты, ряд территорий находятся в состоянии глубокой депрессии. В существенной степени это явилось следствием реализуемой в стране пространственной политики, сосредоточенной почти исключительно на поддержке двух столичных агломераций, проблемных территорий Северного Кавказа и финансировании крайне ресурсоемких региональных имиджевых проектов. В этих условиях в настроениях сибиряков усиливается чувство «брошенности» и периферийности, в сибирских регионах и городах все более отчетливо оформляются процессы расслоения власти и общества, что находит отражение в протестных электоральных предпочтениях у значительной части населения.

Все это говорит о том, что развитие восточных районов Российской Федерации, и в первую очередь Сибири, нуждается в серьезной государственной поддержке, которая должна быть сконцентрирована в системе новых управленческих политик: региональной, социальной, инвестиционной и научно-технической. Очередное усиление внимания высших эшелонов власти к проблемам Сибири не должно быть разовой акцией, тем более что многими это воспринимается исключительно как мероприятия предвыборных кампаний. Это должна быть комплексная, системная и взаимоувязанная работа власти, бизнеса, науки и институтов гражданского общества с четко оформленными обязательствами и ответственностью. Отдельные акции (даже при всей их актуальности и важности) не принесут желаемого результата и лишь на некоторое время отодвинут проблему развития Сибири по сценарию топливно-сырьевого придатка европейской зоны России и остального мира, исключаяшему формирование в этом макрорегионе высокoeffективной, инновационной и социально-направленной экономики. При этом следует понимать, что значительная часть сибирских проблем должна решаться не только путем реализации экономических и социально-ориентированных проектов и инициатив на территории самого макрорегиона, но и на основе изменения на всем экономическом пространстве России общих институциональных условий, которые в настоящее время фактически препятствуют выполнению задач ускорения развития востока страны и формирования здесь эффективной экономики и современной среды обитания для человека. В этой связи наши предложения по ускорению социально-экономического развития Сибири и повышению инвестиционной и социальной привлекательности сибирских регионов могут быть сконцентрированы по обозначенным ниже основным направлениям.

## **ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА, ЕЕ НОВЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ И МОДЕРНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

В настоящее время практически отсутствует необходимое нормативно-правовое поле, регламентирующее систему государственной



поддержки развития Сибири и ее регионов. Нет также документов государственного стратегического планирования, в которых были бы четко зафиксированы национальные приоритеты в отношении развития восточных территорий страны. До сих пор не разработана стратегия территориального (пространственного) развития России, т.е. основной концептуальный документ, который должен определить и законодательно закрепить пространственные приоритеты развития России в долгосрочной перспективе в контексте национальной безопасности и устойчивого развития всей страны. Именно в таком документе и должны быть определены главные контуры развития Сибири и позиция государства в отношении конкретных направлений поддержки этого стратегически важного макрорегиона России. Существующая в настоящее время практика сведения всех глобальных и стратегических проблем пространственной организации российской экономики и российского общества (которые в силу специфики страны требуют особо масштабных и неординарных решений) только к одному из многих разделов концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу явно неадекватна поставленным задачам.

До сих пор не приняты федеральные законы о государственной региональной политике и о государственном стратегическом планировании. Более того, проекты этих законов разрабатываются разными ведомствами, они слабо увязаны друг с другом в идейном и концептуальном планах, хотя и направлены на совершенствование государственного регулирования территориального развития страны. Проект закона о государственном стратегическом планировании, разработанный в недрах Министерства экономического развития РФ, морально устарел, еще не родившись. Проект закона о государственной региональной политике, разработанный Министерством регионального развития РФ, также имеет значительные концептуальные и методические дефекты. Отсутствие таких законов лишь стимулирует бессистемные действия центральной власти в отношении Сибири, не способствует четкому пониманию роли отечественного и зарубежного бизнеса в реализации инвестиционных проектов на территории этого макрорегиона.

Большим достижением явились разработка Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 года и утверждение Правительством РФ летом 2010 г. этого документа. Однако существуют серьезные проблемы в реализации данной стратегии, а также проблемы ее стыковки с Федеральной целевой программой развития Дальнего Востока и Забайкалья.

Учитывая, что в современных условиях существенно повышаются цена и значимость принятия правильных стратегических решений относительно перспектив развития российских макрорегионов (в том числе Сибири), что Сибирь и Дальний Восток имеют схожие проблемы, риски и угрозы развития, что четко проявляется необходимость государственного регулирования развития Севера и Арктики, к которым относятся и обширные территории Сибири, мы полагаем, что целесообразно

- разработать Стратегию территориального (пространственного) развития России на период до 2030 года, в которой следует четко обозначить *сферу и систему стратегических территориальных приоритетов* развития страны;
- ускорить принятие Федеральных законов «О государственной региональной политике» и «О государственном стратегическом планировании», причем это нужно сделать в «пакетном режиме», с единых концептуальных и методических позиций;
- разработать и принять Федеральный закон «О развитии восточных районов России как территории особых геостратегических и экономических интересов государства», в котором должна быть четко обозначена позиция государства по недопущению обезлюдения территории на востоке страны и свертывания здесь экономического пространства;
- существенно повысить значимость стратегического планирования и управления (в том числе регионального стратегического планирования) и с этой целью создать *Национальный совет по стратегическому планированию* с широкими полномочиями и с привлечением в этот Совет помимо представителей органов власти и управления также представителей бизнес-структур,

- профессиональных союзов, науки и экспертного сообщества, населения и т.д. Руководство Национальным советом должен осуществлять Президент или Премьер-министр РФ. Аналогичные институциональные структуры целесообразно организовать при аппаратах Полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах и в каждом субъекте Федерации;
- начать подготовку к формированию нового приоритетного национального проекта **«Российский Север и Арктика в условиях глобальных вызовов XXI века»** как важнейшей акции государства по реализации новых подходов к освоению ресурсов Севера и Арктики, по осуществлению новых интеграционных проектов (транспортных, энергетических, социальных) в северной и циркумполярной зонах на принципах ресурсно-экономического взаимодополнения хозяйственных комплексов северных и арктических регионов европейской и азиатской частей России, взаимодействия северных и южных территорий (в том числе на основе решения проблемы модернизации и переспециализации экономики регионов), по государственной поддержке Севера, по решению проблем коренных народов и т.д.;
  - с целью преодоления преимущественно сырьевой специализации сибирских регионов и развития в восточных районах России системы глубокой переработки добываемого здесь сырья и топлива с акцентом на производство продукции с высокой добавленной стоимостью осуществить крупные меры государственной поддержки для формирования в южном широтном поясе Сибири **нового крупного центра концентрации экономической активности России**, который должен демпфировать пространственный разрыв между точками концентрации элементов производительных сил страны, обеспечить существенную экономию на транспортных затратах, способствовать переходу всей Сибири на инновационный путь развития, нести основную нагрузку по реализации новых интеграционных внутрироссийских и международных связей в направлении Средней и Центральной Азии;

- создать на территории Сибири **территориальное представительство Минрегиона России** не только с широкими полномочиями контрольно-управленческого характера, но и с правом осуществления экспертизы крупных программ и проектов, выдвигаемых администрациями субъектов Федерации (особенно в том случае, если они затрагивают интересы смежных территорий), с правом и обязанностью организации работ по формированию долгосрочных стратегий развития соответствующих макрорегионов.

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ

Стратегия социально-экономического развития Сибири на период до 2020 года при всей своей важности, актуальности и прогрессивности является в большей степени «идеологическим» документом, в котором сконцентрирована позиция власти и научного сообщества в отношении перспектив развития этого макрорегиона. Наличие стратегии развития макрорегиона не связано напрямую с выделением федерального финансирования на ее мероприятия. Стратегия не является элементом Бюджетного кодекса Российской Федерации (в отличие от федеральной целевой программы), и средства на ее реализацию невозможно проводить через официальные статьи государственного бюджета. Поэтому логичными шагами в развертывании конкретных работ по реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири должны быть

- ускорение принятия **плана мероприятий по реализации Стратегии**;
- разработка и утверждение новой **Федеральной целевой программы «Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири»**. С этой целью необходимо подготовить для Правительства РФ обоснование данной ФЦП и сформировать систему ее мероприятий с целью включения в бюджет соответствующего года. Важнейшей задачей ФЦП должны быть сокра-

щение «зон бедности», «подтягивание» наиболее отставших сибирских территорий посредством стимулирования экономического роста и обеспечения источников их саморазвития, а также создание инфраструктурных условий для успешного развития бизнеса (транспортная, логистическая, инновационная, финансовая инфраструктура в регионах Сибири). В качестве программных мероприятий и подпрограмм в указанную ФЦП должны быть также включены проекты, направленные на поддержку развития дополнительных производств и альтернативных видов занятости и самозанятости в моногородах и малых населенных пунктах Сибири, проекты по поддержке коренных малочисленных народов Севера. ФЦП «Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири» должна серьезно отличаться от типовых федеральных целевых программ отраслевой направленности, выполняемых в регионах. Во-первых, в ней не должны присутствовать обычные инвестиционные проекты по развитию конкретных производств; акцент в федеральном финансировании и софинансировании должен делаться на инфраструктурных, в первую очередь транспортных, проектах. Во-вторых, в ней должен быть особо проработан управленческий блок;

- создание на уровне Сибирского федерального округа ***Сибирского фонда регионального развития*** как аналога структурных фондов региональной политики Европейского сообщества. Средства такого фонда должны использоваться для финансирования «социальных» и «обеспечивающих / инфраструктурных» проектов и программ Стратегии развития Сибири. Использование его средств должно иметь строго целевой характер, основываться на жестком отборе проблемных регионов и предусматривать софинансирование со стороны региональных властей. Сибирский фонд регионального развития должен формироваться из средств федерального бюджета (в том числе из средств Стабилизационного фонда), а также за счет бюджетных и внебюджетных средств сибирских субъектов Федерации и взносов крупных компаний, для которых необходимо

применять стимулирующие механизмы. Для оформления процедур использования данного фонда целесообразно заключение межрегиональных конвенций между сибирскими субъектами Федерации;

- подготовка Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2030 года. Стратегия развития Сибири до 2020 г. фактически начинает функционировать в формате среднесрочного планирования и прогнозирования. Между тем изменяющиеся внешние условия, расширяющиеся возможности научно-технического прогресса по освоению богатств Сибири и их комплексной переработке, прогресс на транспорте и в энергетике требуют увеличить горизонт выработки стратегических решений, охватывая более отдаленную перспективу.

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОРЫВОВ В РАЗВИТИИ СИБИРИ**

Экономика Сибири в средне- и, тем более, долгосрочной перспективе не сможет развиваться без опоры на научно-технические и организационно-экономические инновации. Помимо общих, характерных и для других регионов России проблем диффузии инноваций для Сибири особая актуальность развития по инновационному пути обусловлена двумя важнейшими обстоятельствами: неблагоприятной демографической ситуацией – отрицательным сальдо прироста населения и резким ухудшением качественных характеристик вовлекаемых в процесс освоения и разработки источников минерально-сырьевых и природных ресурсов.

Только инновации могут обеспечить освоение и использование природно-ресурсного потенциала Сибири с экономическими характеристиками, приемлемыми как для общества, так и для компаний-недропользователей. Дорогие ресурсы, добыча которых стимулируется только налоговыми льготами, не принесут реальной отдачи ни сибирской, ни национальной экономике.

Принципиальным является вопрос развития в Сибири зон и территорий внедрения и применения инноваций, т.е. тех районов, в преде-

лах которых действуют специальные режимы ведения хозяйственной деятельности, ориентированные на использование научных, технических и организационных новшеств. К числу таких зон должны быть отнесены технопарки, специальные внедренческие зоны, научные центры и федеральные исследовательские университеты. Однако они должны опираться, во-первых, на реальный научно-образовательный потенциал соответствующих территорий (научные и образовательные кадры, научные школы, инновационная инфраструктура, сильные традиции научно-исследовательской и образовательной деятельности) и, во-вторых, на инновационную специализацию, т.е. «привязанность» новых центров инновационной активности к производственно-технологической специализации сибирских субъектов Федерации и городов (угольный и углехимический инновационный комплекс в Кузбассе, авиакосмический – в Красноярском крае, нефтегазохимический – в Томской области и т.д.). Пока четко оформилась инновационная специализация, привязанная к отраслевой специфике региона, лишь в Технопарке новосибирского Академгородка. Формирование технопарков, внедренческих зон и т.д. лишь в угоду правительственному курсу на инновационное развитие без соответствующих условий и предпосылок только дискредитирует это направление развития и отвлечет необходимые ресурсы от действительно прорывных направлений и зон инноваций в Сибирском макрорегионе. В этой связи основной вектор инновационных процессов в экономике Сибири должен быть направлен в сторону более тесной связи с реализацией конкретных проектов по освоению определенных источников минерально-сырьевых ресурсов или развитию ранее созданных уникальных научных комплексов мирового значения (таких, как наукоград Кольцово, Красноярск-26 и др.).

Для Сибири самым приемлемым подходом к формированию более тесной связи науки, инноваций и деятельности по освоению минерально-сырьевых источников является проектный подход. Это означает неразрывную связь процесса создания и продвижения инновационной продукции с реализацией экономически эффективных решений по освоению и разработке источников минерально-сырье-

вых и природных ресурсов. Такой подход, например, в Канаде и Норвегии позволил обеспечить рывок в создании принципиально новых наукоемких технологий, что «потянуло» за собой экономику проектов и дало мощный импульс развитию смежных новых отраслей в северных районах.

Для Сибири пока существенной проблемой, осложняющей использование такого направления инновационного развития, является очень слабая связь проектов освоения минерально-сырьевых ресурсов с развитием смежных отраслей (основное оборудование поставляется из других регионов и основные решения «приходят» извне). Предлагаемый подход тем более актуален, что основные налоговые поступления от освоения минерально-сырьевых ресурсов зачисляются в федеральный бюджет. Поэтому локализация на территории Сибири эффектов от выполнения проектов в минерально-сырьевом секторе представляется и необходимой, и целесообразной. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН разработал «дорожную карту» реализации предлагаемого подхода.

## **НАУЧНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И СОПРОВОЖДЕНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ ЗАДАЧ УСКОРЕНИЯ РАЗВИТИЯ СИБИРИ**

Целенаправленные усилия в этом направлении предпринимает Сибирское отделение РАН, которое является одним из наиболее дееспособных и эффективно функционирующих сегментов российской науки, многие исследования которого находятся на мировом уровне. Научные разработки институтов СО РАН имеют четкую направленность на решение социально-экономических задач развития Сибири и ориентированы на перевод ее экономики на путь инновационного развития. Тем не менее значительная часть этих работ носит инициативный характер, они недостаточно финансируются и слабо представлены в общей системе организации научных исследований РАН. Для существенного повышения эффективности и престижа комплексных научных исследований тенденций и перспектив развития Сибири требуется поднять их значимость в системе приоритетных направлений исследований Российской академии наук, а потому це-



лесообразно формирование новой программы фундаментальных исследований Президиума РАН *«Фундаментальные проблемы укрепления позиций Востока России в национальной и мировой экономике: новые институциональные, интеграционные и ресурсные возможности»*. Эта программа должна выполняться под эгидой СО РАН, но также с участием Уральского и Дальневосточного отделений Российской академии наук. Ее реализация позволит, с одной стороны, сохранить и укрепить систему научных исследований РАН по вопросам пространственного развития России, межрегиональным взаимодействиям и перспективам развития Сибири и Дальнего Востока, обеспечит преемственность с программой Президиума РАН № 28 «Фундаментальные проблемы пространственного развития: междисциплинарный синтез», а с другой стороны, она даст возможность сохранить лидерство Сибирского отделения РАН в этой проблематике. Новая программа должна иметь сильный междисциплинарный и интеграционный характер и сосредоточить усилия экономистов, социологов, географов, геологов, представителей естественных наук на решении действительно глобальной и фундаментальной проблемы. Она не будет конкурировать с имеющимися стратегическими разработками (например, со Стратегией социально-экономического развития Сибири), но обеспечит научный поиск прорывных направлений, которые коренным образом изменят роль и место Сибири и других территорий Востока России в национальной экономике и в системе мирохозяйственных связей в единстве экономических, социальных, институциональных и научно-технических аспектов. На утверждении в Президиуме РАН находится аналогичная программа по Югу России (с акцентом на развитии Северо-Кавказского региона). Очевидно, что масштабность и серьезность проблем развития Сибири и Дальнего Востока и их общее влияние на жизнеспособность российского государства несколько не меньше, чем проблем развития Юга России, и это должно найти отражение в системе приоритетных направлений исследований Российской академии наук.

## **УСЛОВИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ ПРОИЗВОДСТВА НА ТЕРРИТОРИИ СИБИРИ**

Самой очевидной и первоочередной акцией государства в отношении поддержки развития Сибири должен быть возврат мест регистрации юридических лиц, мест формирования прибыли, уплаты налогов и сборов к местам фактического производства товаров. Соответствующие предложения выдвигались неоднократно, но они категорически отвергались Минфином, хотя их смысл очевиден, – это ликвидация «кривого зеркала» российской финансово-экономической системы, когда основные дивиденды от эксплуатации природных ресурсов имеют не те регионы, где осуществляется их непосредственная добыча, а места регистрации головных офисов ресурсодобывающих компаний (в подавляющем большинстве случаев – г. Москва). В результате сегодня, по данным официальной статистики, на Москву приходится почти десятая часть добычи всех полезных ископаемых России, Москва является крупнейшим в стране экспортером нефти и газа и т.д. Такая «виртуальная» экономика, когда благополучие столицы в существенной степени зависело от успеха нефтяников, газовиков, металлургов Сибири, Урала, Дальнего Востока, существовала десятилетия, она обусловлена сложным переплетением экономических, политических и иных интересов элит. В современных условиях неприятие этой ситуации со стороны всех остальных территорий России, особенно Сибири и Дальнего Востока, достигло критической величины.

Реализация экономических и социальных приоритетов, обозначенных в последней версии Стратегии социально-экономического развития Сибири, должна требовать определенных изменений в их финансовой обеспеченности и новых институтов, форм и механизмов консолидации финансовых ресурсов в интересах развития Сибири, а также некоторых трансформаций банковско-финансовой системы макрорегиона. В Сибири необходимо создать два институциональных уровня финансовой системы, что будет способствовать реализации основных приоритетов и целей Стратегии Сибири – 2020:

- учредить крупный региональный банк инноваций и развития как центр финансового обеспечения экономической деятель-

ности в регионе крупных межотраслевых корпораций, вертикально-интегрированных компаний, холдингов, финансово-промышленных групп, малых и средних предприятий, индивидуальных предпринимателей и физических лиц;

- усовершенствовать микрофинансовые кредитные институты (почтовые отделения, оказывающие банковские услуги, институты городской и сельской кредитной кооперации, региональные союзы кредитной кооперации).

## **КОРЕННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОГО КОМПЛЕКСА СИБИРИ**

Минерально-сырьевой комплекс (МСК) – основа экономики Сибири и одно из естественных конкурентных преимуществ России в целом. Остро необходима взвешенная политика по встраиванию МСК в решение экономических и социальных проблем России и Сибири. К числу таких проблем можно отнести

- создание условий для развития других секторов экономики (в рамках процесса увеличения прозрачности МСК и стабилизации уровня налоговых поступлений в бюджеты различных уровней);
- повышение стабильности реализации социальных обязательств (например, гарантии пенсионных выплат);
- развертывание процесса модернизации и реструктуризации экономики страны (за счет формирования современной научно-технической политики: не только космические проекты, но и освоение шельфа и глубоких залежей может «раскрутить» спрос на новые технологии и новые материалы).

Минерально-сырьевой сектор Сибири обеспечивает и будет в дальнейшем обеспечивать развитие других секторов экономики:

- через бюджет (поскольку налоговые доходы МСК составляют большую часть доходов федерального бюджета), т.е. через финансирование других отраслей экономики и выполнение широкого спектра социально значимых проектов;

- путем ценового субсидирования других отраслей (например, через цены на газ), что создает предпосылки для поддержания или повышения конкурентоспособности отраслей-потребителей, в данном случае – потребителей газа (газохимическое производство и производство удобрений);
- благодаря мультипликативным эффектам, формируя спрос на продукцию смежных отраслей, прежде всего высокотехнологичную и наукоемкую. Ежегодная потребность только нефтегазового сектора России в инвестициях оценивается примерно в 140 млрд долл. США (около 80 млрд долл. вкладывается в добычу нефти и 60 млрд долл. – в газовую промышленность), из которых примерно 40% приходится на оборудование (60–65 млрд долл.).

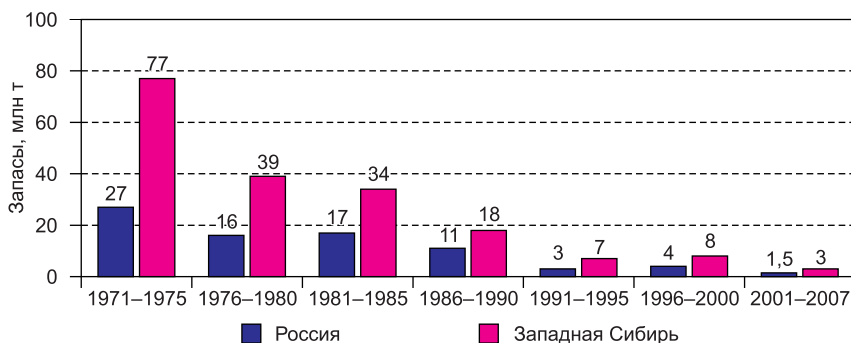
Реализация потенциальных возможностей воздействия минерально-сырьевого сектора на экономику Сибири (и России в целом) наталкивается на ряд препятствий, прежде всего институционального свойства. К их числу относятся

- отсутствие конкурентной среды и, как следствие, чрезвычайно высокие издержки (по уровню и по темпам роста) – как прямые, так и косвенные (что значительно снижает доходный потенциал сектора для государства и общества);
- несоответствие системы государственного регулирования условиям и особенностям современного развития отечественного МСК, вступившего в фазу высокой степени зрелости ресурсной базы (малые, сложные по условиям освоения и разработки месторождения);
- относительно (по сравнению со странами-конкурентами) низкий уровень спроса на наукоемкие и современные технологии со стороны МСК и реализация в целом «догоняющего» типа развития (ни одна российская компания, действующая в Сибири, не является держателем технологии мирового уровня; ни одна компания не расходует средства на фундаментальную науку в сфере своей деятельности).

Наблюдается опережающее ухудшение состояния ресурсной базы как в нефтегазовом секторе, так и в других секторах МСК России и Сибири. Состояние сырьевой базы в стране ухудшается и в количественном, и в качественном отношении. Доля трудноизвлекаемых запасов, предполагаемых к разработке, постоянно увеличивается, у основных нефтедобывающих компаний она колеблется от 30 до 65%. При этом вновь подготавливаемые запасы часто сосредоточены в средних и мелких месторождениях и являются в значительной части трудноизвлекаемыми. Основные приросты запасов зафиксированы на разрабатываемых месторождениях, в том числе за счет переоценки коэффициентов извлечения нефти.

В большинстве нефтегазоносных провинций России за последние десятилетия не было открыто ни одного крупного месторождения. Связано это с тем, что поисковые работы проводились только на распределенном фонде недр и были направлены на выявление месторождений-сателлитов вблизи открытых и разведанных ранее крупных объектов.

По мере увеличения разведанности средняя величина открываемых месторождений становится все меньше (см. рисунок), поэтому открытия новых уникальных и крупных месторождений прогнозируются только в регионах с низкой степенью разведанности ресурсов: на континентальном шельфе, в Восточной Сибири, на глубоких горизонтах в Западно-Сибирской нефтегазовой провинции.



Средние запасы нефтяных месторождений, открытых в России и Западной Сибири в 1971–2007 гг.

Ускоренное снижение отдачи от инвестиций в МСК Сибири связано с экономически необоснованным опережающим ростом издержек. В последние несколько лет, несмотря на существенное увеличение инвестиций, происходит замедление темпов роста добычи нефти. Наблюдаемое увеличение инвестиций в нефтедобычу сопровождается серьезным повышением стоимости выполняемых работ и, соответственно, практически не приводит к существенному увеличению объемов бурения и ввода новых объектов.

В этой связи необходимо разработать меры экономического стимулирования создания современных отечественных технологий и оборудования. Это требует гибкого сочетания мер стимулирования и принуждения недропользователей, а последнее, в свою очередь, требует изменения условий предоставления прав пользования участками недр.

На сегодняшний день состояние запасов таково, что имеющиеся технологии либо вообще не позволяют начать их освоение (например, на глубоководном шельфе), либо не дают возможности разрабатывать новые месторождения с достаточным уровнем рентабельности. Даже если компании располагают значительными финансовыми ресурсами (например, на счетах ОАО «Сургутнефтегаз» свыше 28 млрд долл. США), они не могут найти им применения, преимущественно из-за того, что рентабельных проектов очень мало. В этих условиях инвестиции не идут в реальный сектор, эти средства используются для финансовых вложений (причем в случае частных компаний – зачастую за рубежом).

Добыча минеральных ресурсов растет только там, где предоставляются налоговые льготы. И ввод новых объектов в последнее время – это всегда давление со стороны добывающих компаний и торг с государством по поводу льгот и преференций. Вместе с тем государственные органы в условиях отсутствия конкуренции не имеют механизмов мониторинга уровня издержек. Предполагаемые затраты в проектах, представляемых компаниями для получения государственной поддержки, не имеют под собой однозначно понимаемых оснований (начиная с измерения технических параметров проектов).

Решение видится в формировании процедур регулирования, учитывающих местные условия и особенности. Для этого необходимо спустить госрегулирование на более низкий уровень – уровень федеральных округов, а еще лучше – субъектов Федерации.

Необходимо привести в соответствие с требованиями времени всю систему государственного управления фондом недр (действующая система сформирована в 1992 г. и ориентирована на получение бонусов от предоставления прав пользования участками недр, а не на их эффективное использование). В настоящее время участки недр передаются пользователям в основном по результатам аукционов, преимущественно по совмещенным лицензиям, при высоких разовых платежах. Резко возросло число несостоявшихся аукционов (главным образом по участкам недр с неясными перспективами, каковых примерно 70%). Основные недостатки такой ситуации проявляются в следующем:

- в законодательстве слабо регламентированы процессы лицензирования. В частности, не конкретизированы в зависимости от видов пользования недрами требования к содержанию лицензии на право пользования недрами, сроки выдачи лицензии победителю конкурса или аукциона, обязательства пользователей недр по консервации и ликвидации горных выработок, не регламентирована процедура установления и изменения границ предоставленных в пользование участков недр на глубину и по площади;
- противоречия в действующем законодательстве создают возможность принятия субъективных решений при выдаче лицензий на пользование участками недр;
- выданные в период 1992–1994 гг. и действующие до настоящего времени лицензии, как правило, не содержат существенных условий пользования недрами, за исключением наиболее общих, что порождает слабый контроль за разработкой месторождений.

Для ликвидации этих недостатков необходимо

- усилить контроль за соблюдением пользователями недр лицензионных соглашений, требований законодательства РФ, нормативных правовых актов, норм и правил в сфере безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами;
- обеспечить возможность применения «заявительного» принципа для осуществления геолого-разведочных работ;
- передать субъектам РФ часть полномочий по лицензированию геологического изучения участков недр;

- сформировать эффективную систему государственного контроля за проведением геолого-разведочных и добычных работ, за выполнением условий лицензий и договоров на право пользования участками недр;
- сформировать среднесрочные и долгосрочные индикативные программы проведения геолого-разведочных работ и лицензирования недр;
- разработать прозрачный порядок признания открытия месторождения, включающий гарантии бесконкурсной выдачи лицензии на добычу на объектах, открытых за счет недропользователя по лицензии на геологическое изучение недр;
- разработать порядок продления прав пользования недрами с целью поиска месторождений углеводородов для завершения поисковых и оценочных работ в сложных горно-геологических и природно-географических условиях;
- детализировать основания и механизмы прекращения, приостановления и ограничения прав пользования недрами, разработать порядок принятия таких решений, а также порядок восстановления прав пользования.

Требуются существенные изменения в принципах организации и в реализации налогообложения в отраслях минерально-сырьевого сектора. Развитие большинства отраслей МСК Сибири сегодня связано с необходимостью освоения новых районов. Для стимулирования геологоразведки, освоения и добычи ресурсов недр в новых районах, где проведение работ связано с повышенными рисками и затратами недропользователей, необходимы следующие меры:

- отмена регулярных платежей за пользование недрами в целях поиска и оценки месторождений полезных ископаемых;
- ускоренное погашение затрат на региональные и поисковые работы;
- совершенствование норм Налогового кодекса РФ, регулирующих в целях налогообложения прибыли вопросы учета расходов на освоение природных ресурсов;



- учет номинального уровня налога на добычу при определении облагаемой базы налога на прибыль, а не реального (фактически уплачиваемого) НДПИ;
- использование инвестиционной льготы по налогу на прибыль при освоении новых провинций или объектов;
- в целях создания стимулов для разработки малых месторождений – введение понижающих коэффициентов к налогу на добычу при освоении таких объектов;
- разработка и законодательное закрепление механизмов, позволяющих создавать налоговые стимулы для добычи полезных ископаемых из комплексных месторождений.

Необходимо перейти на налогообложение экономических результатов (чистого дохода), возникающих при добыче ресурсов недр (прежде всего нефтегазовых), в форме налога на дополнительный доход (НДД). Применение НДД стимулирует инвестиции в освоение новых месторождений, поскольку налог не взимается вплоть до полной окупаемости капитальных затрат.

Важная задача – повышение степени прозрачности минерально-сырьевого сектора, так как эффективное развитие МСК в Сибири и России может быть осуществлено только в случае высокой прозрачности компаний для государства и общества. Для этого необходимы или формирование и развитие конкурентного рынка с большим количеством крупных, средних и малых игроков – компаний МСК при значительном участии государства, в том числе органов власти регионального уровня, в управлении ресурсами недр («североамериканская модель»), или акцент на существенную долю государства в структуре капитала компаний МСК и на жестком регулировании (регламентации, мониторинге и контроле) процессов освоения недр («норвежская модель»).

На наш взгляд, формирование и развитие российской модели управления минерально-сырьевым комплексом и регулирования его работы должны быть направлены на повышение прозрачности компаний МСК и создание конкурентной среды. В то же время, не обладая достоверной информацией об объектах регулирования, невозможно организовать эффективную систему управления процессами освоения недр, отвечающую интересам общества.

Учитывая фактическое положение дел в МСК, а также его роль в современной экономике России и Сибири, мы считаем целесообразным акцентировать внимание на следующих направлениях **институциональных преобразований** (по сути, речь идет о создании «русской модели» управления ресурсами недр):

- формирование и развитие конкурентного сервисного сектора, что будет способствовать повышению прозрачности компаний МСК, «объективизации» и снижению их издержек;
- создание, стимулирование и поддержка (защита от поглощения, обеспечение преференций) малого и среднего бизнеса в геологии и добыче минерального сырья;
- реализация нового принципа инновационного развития МСК: российские ресурсы, плюс российский и иностранный капитал, плюс новые технологии;
- осуществление новых крупных проектов вертикально-интегрированных компаний на основе **прозрачного проектного финансирования** в рамках дочерних или совместных организационных структур;
- реорганизация крупных компаний с государственным участием с целью выделения из их состава активов и направлений деятельности, не позволяющих им реализовать свои конкурентные преимущества (основанные на получении эффекта экономии масштаба).

Принципиально важно, что предлагаемые меры не связаны с ослаблением крупных вертикально-интегрированных компаний. Данные компании должны остаться (во всяком случае, в обозримой перспективе) основой российского минерально-сырьевого сектора, сильными игроками на внешних рынках, реализуя корпоративные и государственные интересы за рубежом. При этом отмеченные выше меры будут способствовать укреплению крупных вертикально-интегрированных компаний – через сокращение издержек и повышение конкурентоспособности. России и Сибири нужны крупные и сильные игроки на внешних глобальных рынках.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 06.01.2012 г.*

© Крюков В.А., Кулешов В.В., Селиверстов В.Е., 2012

---

УДК 330.341.1

ББК 65.050.22

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 123–141*

## **СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ПОДДЕРЖКА РЕГИОНОВ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ СТАТУСА ТЕРРИТОРИЙ ИННОВАЦИЙ**

**Г.А. Унтура**

*ИЭОПП СО РАН,*

*Новосибирский национальный исследовательский  
государственный университет*

*Работа выполнена при финансовой поддержке Российского  
гуманитарного научного фонда (проект № 11-02-00091)*

### **Аннотация**

Исследуются качественные и количественные методы оценки состояния инновационной деятельности в регионах, критерии и порядок отбора субъектов Федерации, активно содействующих развитию инновационного сектора экономики, для оказания федеральной поддержки. Приведены результаты пробного тестирования различных методик для рейтингования регионов, претендующих на получение федеральной поддержки. Обозначены направления совершенствования методических приемов и статистики для оценки инновационного статуса регионов.

**Ключевые слова:** регион, инновации, кластер, органы власти, источники финансирования, критерий, показатель, наука, образование, новая экономика

### **Abstract**

The paper analyzes the qualitative and quantitative methods for assessing the regional innovation activity, and criteria and procedures for selecting RF re-

gions to be governmentally supported. We present the results of our testing made according to different rating techniques, and present our proposals how to improve the methodical approaches to and statistical data on evaluation of innovation statuses of regions.

**Keywords:** region, innovation, cluster, authorities, financial resources, criterion, indicator, science, education, new economy

## ПОДХОДЫ К КАЧЕСТВЕННОЙ И КОЛИЧЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКЕ ИННОВАЦИОННОГО СТАТУСА РЕГИОНА

Семантика экономических категорий «инновационное предприятие» и «инновационный регион» еще до конца не сформировалась и не закрепились в законодательных документах. Вместе с тем научная инициатива некоторых исследовательских коллективов привела к определенной систематизации признаков территории инновационного развития и соответствующих понятий. В частности, в работе Е.А. Лурье [1] на основе обобщения российского опыта были выделены различные *качественные модели* территорий инновационного развития. Автором названо около 20 разновидностей таких моделей. Среди них томская модель инновационного развития (базовая модель) [2], территориальные модели Санкт-Петербурга, московская региональная система – пилотный проект, зеленоградская окружная модель научно-промышленного и инновационного развития, калужская модель инновационного развития региона, нижегородская модель развития как головное звено Приволжской сети, саратовская модель высокотехнологичных инновационных кластеров, новосибирская академическая модель территории инновационного развития [3, 4], Сибирский федеральный университет – центр координации и формирования территории инновационного развития Красноярского края, самарская модель высокотехнологичных промышленных комплексов, республиканская модель инновационного развития Татарстана, карельская модель – международный инновационный полигон, инновационная модель развития Камчатки, технополис и территории развития Хабаровского края, приморская модель территории инновационного развития и др.

Как следует уже из названий моделей, они различаются инновационной специализацией и занимают определенные ниши в инновационной системе страны. Однако, по нашему мнению, выделить в «чистом виде» каждый тип модели затруднительно. В зарубежных исследованиях также применяются отдельные методологические и методические приемы, позволяющие выявить инновационный статус регионов. В частности, достаточно интересные выводы сделаны в исследовании, посвященном мировой практике образования инновационных кластеров [5]<sup>1</sup>. Рассматривая основные принципы и приоритеты при создании инновационных кластеров, его авторы сформулировали меры, которые должен был поэтапно обеспечить регион не ниже какого-то порогового уровня. Первоначально это создание физической инфраструктуры и правовых условий функционирования, затем – привлечение кадров и наконец – расширение и диверсификация деятельности компаний в кластере. Успешные кластеры стремились позиционировать себя в качестве игроков мирового класса в каком-либо инновационном направлении, что позволяло им целенаправленно использовать дефицитные ресурсы, например рабочую силу и капитал, для развития навыков и завоевания доверия у других участников рынка. Даже введен термин «горячий источник инноваций», обозначающий небольшой и динамично развивающийся центр инноваций, в котором действует незначительное количество компаний и который стремится завоевать международное положение значимого игрока в узкоспециализированной области, что характеризует инновационный статус региона.

---

<sup>1</sup> А. Андонян (A. Andonian) – партнер «McKinsey» (Мюнхен), руководитель Экспертной группы по высоким технологиям (Европа, Средний Восток и Африка), К. Лус (C. Loos) – младший партнер «McKinsey» (Франкфурт), Л. Пирес (L. Pires) – консультант «McKinsey» (Мюнхен), менеджер Экспертной группы по высоким технологиям (Европа, Средний Восток и Африка) в рамках работы над совместным проектом в сотрудничестве с Всемирным экономическим форумом по созданию «тепловой карты инноваций» изучили развитие сотен географических сосредоточений компаний (кластеров) во всем мире и проанализировали более 700 переменных параметров.

Результаты упомянутого исследования показывают, что дальнейшее развитие таких центров инноваций происходит главным образом по трем основным моделям:

1) модель кластерного развития регионов, использующих крупномасштабные целевые государственные инвестиции, направленные на развитие определенных перспективных секторов и дающие кластерам ощутимую поддержку на начальных этапах становления. Поддержка может оказываться в различных формах, включая субсидии, временное освобождение от уплаты налогов и прямые инвестиции;

2) модель кластерного развития регионов, способных привлекать к сотрудничеству солидные компании, заинтересованные в использовании преимуществ местного рынка, например наличия недорогой высококвалифицированной рабочей силы или возможности выхода на более крупные рынки в регионе;

3) модель кластерного развития регионов – «оазисов знаний», т.е. регионов, в которых исторически было сосредоточено большое количество высококвалифицированного персонала (например, расположен крупный исследовательский институт или правительственная лаборатория НИОКР). Такие центры для достижения экономического успеха пользуются преимуществами технического превосходства.

Как показали авторы вышеназванного исследования, каждая модель имеет свои достоинства и свои ограничения для потенциала развития. Изучение ретроспективы создания кластеров в различных регионах мира дает возможность разработать механизмы поддержания жизнеспособности кластера и формирования стратегического фундамента для его обновления. В частности, даже такие известные центры кластерного инновационного развития, как Кремниевая долина, в настоящее время столкнулись с проблемами, вызванными недоучетом стратегических аспектов, связанных с сохранением высокотехнологичных рабочих мест [6–8].

Помимо типологий инновационных регионов, построенных преимущественно на учете качественных признаков и их сочетаний, разработаны методические подходы, позволяющие строить типологии территорий инновационного развития на основе количественных показа-

телей, отражающих результативность и ресурсы научно-образовательной и инновационной деятельности в регионах. В частности, количественная оценка инновационного статуса российских регионов получила свое развитие в работах В.Н. Киселева [9], Н.А. Кравченко, С.Р. Халимовой и А.Т. Юсуповой [10], О.В. Валиевой [11], Е.Б. Ленчук [12] и других исследованиях, в том числе с использованием индикаторов по методикам ОЭСР и ЕС [13–15]. В частности, в 2009 г. примерно 25 субъектов РФ могли быть отнесены к регионам с высокой инновационной активностью, не уступающей среднеевропейским показателям (по методике, содержащей разные аспекты оценки инновационного потенциала [9]). Однако в указанных методиках не учитывались показатели, характеризующие эффективность деятельности органов власти, обеспечивающих взаимодействие различных участников инноваций в регионе и проведение нацеленной инновационной политики по развитию отраслей новой экономики, сотрудничеству с госкорпорациями, поддержке малого инновационного бизнеса и т.д.

Обобщая наиболее известные подходы к изучению процесса формирования территорий инновационного развития, можно выделить предпосылки и стартовые условия для создания и использования инноваций в экономике регионов, которые следовало бы учесть в новой методике, модифицирующей известные методики.

Во-первых, инновации важны как отдельный вид деятельности, активно развиваемый в регионе, и как стимул его экономического развития и повышения конкурентоспособности.

Во-вторых, инновационные различия регионов достаточно устойчивы: в пространственном развитии инновационной деятельности имеют значение как исторические, так и объективные предпосылки для создания и использования инноваций. Например, Москва и Санкт-Петербург стабильно являются научными и инновационными лидерами агломераций европейской части России. Но постепенно создаются мощные инновационные центры и в других регионах страны.

В-третьих, инновационные регионы конкурируют за федеральную или корпоративную поддержку в различных номинациях (или в их сочетании), претендуя на статус: 1) региона – лидера в создании инноваций (высокий научный и инновационный потенциал); 2) регио-

на – лидера в использовании инноваций (высокая результативность и коммерциализация инновационной деятельности).

В-четвертых, рейтинговая позиция инновационного региона может ежегодно существенно изменяться и во многом определяется инициативами органов власти региона в поддержке инноваций, а также возможностями межрегионального взаимодействия.

На момент разработки «Инновационной стратегии России – 2020» объективно назрела потребность в организации эффективного межрегионального взаимодействия субъектов Федерации с учетом исторических и объективных факторов развития разных моделей инновационного развития регионов. Это позволит наладить эффективный трансфер инноваций из регионов-лидеров в регионы-реципиенты.

Межрегиональная ассоциация инновационных регионов России (АИРР) приняла активное участие в обсуждении проекта инновационной стратегии именно в отношении разработки процедуры определения регионов – инновационных лидеров и формирования механизмов их поддержки со стороны федеральных властей.

Касаясь общей структуры документа, можно отметить, что в нем представлено видение того, что деятельность инновационных субъектов носит многоплановый характер, предполагает участие науки, бизнеса, власти, населения. В разделе «Территории инноваций» отражено, что в условиях демократизации принятия политических и экономических решений все важнее становятся именно «региональные проекции» осуществления инноваций. В странах и регионах не только дислоцированы промышленные производства с ориентацией на имеющиеся ресурсы и технологические возможности, развитые научные центры, но и проживает население, которое с разной активностью может быть вовлечено в инновационные процессы. Руководство компаний все более убеждается в том, что от инноваций зависит будущий успех их бизнеса, а государственные лидеры осознают, что с инновациями тесно связано развитие городов и государств в долгосрочной перспективе.

Для России как федеративного государства актуальна государственная поддержка инновационной деятельности в региональном разрезе, обеспечивающая укрепление как региональных инновационных систем, так и национальной инновационной системы страны в целом.



В Инновационной стратегии России в разделе «Территории инноваций» намечаются введение процедуры определения регионов – инновационных лидеров и формирование механизмов их поддержки на федеральном уровне. В этой связи потребовалось обсудить разные модели инновационного развития регионов, принимаемые при этом во внимание показатели и разработать четкие критерии отбора претендентов на государственную поддержку, т.е. критерии того, какие из регионов и в какой форме поддерживать.

Для подготовки предложений по корректированию и совершенствованию проекта Инновационной стратегии России на совещании АИРР в 2011 г. (г. Казань) было рекомендовано создать координируемую ассоциацией группу по разработке процедуры рейтингования инновационных регионов. Группа была сформирована из представителей научных и деловых кругов из регионов – участников АИРР, а возглавил ее исполнительный директор ассоциации И.М. Бортник, представивший в марте 2011 г. в Минэкономразвития России предложения по критериям и порядку отбора субъектов Федерации, активно содействующих развитию инновационного сектора экономики, а также по инструментам оказания им дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета в целях содействия достижению показателей результативности инновационной политики региональных властей<sup>2</sup>. Система принята министерством и будет использоваться для уточнения регионального раздела Инновационной стратегии России.

Рассмотрим эти предложения АИРР по критериям и порядку отбора субъектов Федерации, активно содействующих развитию инновационного сектора экономики, и по инструментам оказания им дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета.

**Методология отбора** включает

- определение базовых условий, влияющих на инновационный статус региона, т.е. характеристик реальных процессов создания и использования инноваций, которые зависят от имеющих-

---

<sup>2</sup> Результаты работы комиссии под руководством И.М. Бортника за февраль–март 2011 г.

ся финансовых, кадровых ресурсов и механизмов взаимодействия участников инновационной деятельности. Поэтому инновационный статус региона может быть рассмотрен с учетом, во-первых, достигнутого состояния, динамики развития и эффективности работы компонентов региональных инновационных систем по созданию или использованию инноваций либо по тому и другому одновременно; во-вторых, эффективности политики органов власти субъекта Федерации, направленной на стимулирование инновационной активности региональной экономики;

- предварительную квалификацию региона для участия в конкурсе;
- использование количественной оценки (на базе индикаторов);
- экспертное уточнение результатов количественной оценки, позволяющее учесть особенности вычисления индикаторов для разного типа регионов.

По мнению большинства участников рабочей группы, необходимо выделить условия, которые должны быть соблюдены претендентами на получение федеральной поддержки и которые можно подтвердить экспертным образом или фактическими данными на момент подачи заявки:

- высокое качество инновационной стратегии субъекта РФ и ее реальное выполнение;
- доступность налоговых льгот для инновационных предприятий;
- эффективность использования созданной с привлечением федеральных средств инновационной инфраструктуры;
- эффективность работы малых инновационных предприятий, созданных по ФЗ № 217;
- нацеленность региональных кластеров на экспорт продукции.

От Новосибирской области был, в частности, внесен ряд предложений методологического характера по организации экспертизы инновационной деятельности как составной части механизма конкурсного отбора регионов для последующей государственной поддержки. Эти предложения могут быть учтены при отборе из «короткого спис-

ка». С опорой на российский опыт [16–19] предлагалось выделить несколько номинаций, важных для государственной поддержки регионов именно в стратегическом отношении. На начальном этапе, в первые два-четыре года с начала действия процедуры отбора, на наш взгляд, целесообразно поддержать регионы, устойчиво демонстрирующие те основные характерные признаки или особые черты, т.е. «номинации», доминантная характеристика которых приведена ниже:

1) субъекты РФ, научный потенциал которых является стержневым для региональной интеграции в инновационной деятельности (в составе ассоциаций). Они могут выступать в качестве ведущего звена региональной инновационной системы макрорегиона или федеральных округов;

2) субъекты РФ, которые могут стать финансовыми центрами для инноваций (имеющие развитые и эффективно действующие институты развития, венчурные фонды и т.д.) для создания финансовой основы государственно-частного партнерства;

3) субъекты РФ, обеспечивающие мировую конкурентоспособность фундаментальных и прикладных исследований, имеющие значительные доходы от коммерциализации инноваций в виде научных услуг, продажи лицензий.

Для количественной оценки инновационного статуса региона было введено **три критерия**, отражающих активное содействие развитию инновационного сектора экономики: 1) потенциал региона в создании инноваций (Q1); 2) потенциал региона в коммерциализации инноваций (Q2); 3) политика органов власти субъекта Федерации, направленная на стимулирование инновационной активности региональной экономики (Q3). Каждому критерию соответствует своя группа индикаторов (см. таблицу).

При формировании системы индикаторов для процедуры рейтингования участники рабочей группы пришли к некоторому компромиссу, учитывая, что по мере совершенствования всей системы статистики науки и инноваций, приведения ее к сопоставимому виду с известными международными системами в первые два года возможно использовать часть индикаторов федеральной статистики, которая уже

## Показатели оценки интегрального инновационного статуса региона

Q1 – потенциал региона в создании инноваций	Q2 – потенциал региона в коммерциализации инноваций	Q3 – потенциал политики органов власти субъекта РФ, направленной на стимулирование инновационной активности региональной экономики
<p>1. Доля отгруженных товаров, выполненных работ, услуг по видам деятельности «образование» (М), «научные исследования и разработки» (K73) в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг региона.</p> <p>2. Численность исследователей на 1000 занятых в экономике региона.</p> <p>3. Уд. вес занятого населения с высшим проф. образованием в общей численности трудоспособного населения региона.</p> <p>4. Число поданных заявок на объекты интел. деятельности в междунар. патентные ведомства.</p> <p>5. Число патентов на 1 млн чел. населения региона.</p>	<p>6. Уд. вес организаций, осуществляющих технол. инновации, в общем числе организаций в регионе.</p> <p>7. Уд. вес вновь внедренных или подтергавшихся значительным технол. изменениям инновационных товаров, работ, услуг организаций региона в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг.</p> <p>8. Внутр. затраты на исследование и разработки в процентах к ВРП.</p> <p>9. Доля внебюджетных средств, направляемых на финансирование внутр. затрат на исследование и разработки региона, в ВРП.</p>	<p>10. Доля средств консолидированного бюджета субъекта РФ, направленная на поддержку инновационной деятельности.</p> <p>11. Кол-во инновационных проектов, реализуемых институтами развития (ГК «Внешэкономбанк», ГК «Роснанотех», Фондом посевных инвестиций Российской венчурной компании, Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере) на территории региона.</p> <p>12. Доля экспорта высокотехнол. (инновационных) товаров в общем объеме экспорта региона.</p> <p>13. Доля новой экономики в ВРП в разбивке по отраслям (производство оборудования для ИКТ, производство программного обеспечения, производство ИТ-услуг, телекоммуникации, биотехнологии, нанотехнологии).</p> <p>14. Доля расходов на инновации в рамках программ поддержки малого и среднего бизнеса, установленных приказами Минэкономразвития России «О мерах по реализации мероприятий по государственной поддержке малого и среднего бизнеса».</p> <p>15. Динамика уд. энергоёмкости ВРП (потребление тонн условного топлива на единицу ВРП).</p> <p>16. Уд. вес организаций, осуществлявших технол. инноваций, оценивших расширение зарубежных рынков сбыта как один из основных результатов инновационной деятельности, в общем числе организаций.</p> <p>17. Баланс (прирост/убыль) числа малых инновационных предприятий в регионе.</p>

имеет почти десятилетнюю историю и в той или иной мере позволяет судить о динамике показателей. Одновременно указывалось на необходимость постепенного изменения или дополнения статистики науки и инноваций новыми показателями, которые можно извлечь из статистики на основе классификаторов экономической деятельности (ОКВЭД) и других экспертных и аналитических показателей, особенно для индикаторов группы Q3.

На основании полученных значений интегральных показателей регионы – участники конкурса ранжируются (формулы приведены в работах [9, 13]). Пятнадцать регионов, получивших наивысшие баллы, формируют «короткий список». Этот список регионов передается на следующий тур экспертизы и открыто обсуждается в научных и деловых кругах. В результате остается пять регионов – претендентов на государственную поддержку.

При этом деятельность региональных органов власти, на наш взгляд, также должна оцениваться с точки зрения реальности и весомости инструментов, используемых в поддержке тех или иных мероприятий, связанных с различными аспектами инновационной деятельности. Важно наладить учет и экспертную оценку некоторых качественных показателей, которые бы характеризовали весомость отдельных ключевых мероприятий для сообщества и инновационной культуры. Так, по нашему мнению, очень важна подготовка территорий страны для восприятия инноваций и создания высокотехнологичных рабочих мест, обеспечения «сбалансированности» в развитии науки и инноваций в регионе за счет внутренних и внешних источников инноваций и интеграции ресурсов, а также важно содействие своевременной передаче новых знаний в сферу образования.

Наиболее действенными средствами, обеспечивающими развитие вышеназванных направлений, могут стать поддержка конкурентоспособности НИР начиная со стадии фундаментальных исследований; масштабирование инноваций, в том числе и стадий НИОКР, с помощью специальных фондов и венчурного финансирования; дальнейшее развитие отношений интеллектуальной собственности и бизнес-культуры в регионе для работы с нематериальными активами.

Ниже будет показано, что часть из названных индикаторов можно было рассчитать уже в 2011 г., используя федеральную статистику науки и инноваций за ряд лет, для того чтобы начать запланированный в Стратегии-2020 отбор регионов уже в 2012 г. Хотя сразу следует оговориться, что статистика большинства показателей, приведенных в таблице, публикуется с лагом почти в два года.

Другая трудность, с которой сопряжены своевременные расчеты интегральной оценки инновационного статуса, состоит в том, что большая часть информации, характеризующая Q3 – потенциал политики органов власти, до настоящего момента не собиралась регулярно. Отдельные показатели, приведенные в таблице, например в пунктах 12 и 13, можно взять из федеральной статистики регионов в приближенном виде, поскольку они не отражают всех характеристик отраслей новой экономики. Что касается остальных показателей деятельности региональных властей по поддержке инноваций, то в настоящее время такая информация инициативно собирается в некоторых субъектах Федерации [20–28], но пока не накопился достаточно представительный массив достоверных данных по всем показателям, полученных по единой методике, чтобы корректно проводить межрегиональные сопоставления по формулам, которые рекомендованы. Поэтому в самой Инновационной стратегии России до 2020 г. также было указано на необходимость создания полноценной статистики науки и инноваций, позволяющей наиболее адекватно и достоверно учитывать и оценивать инновационные процессы в регионах.

## **ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ТЕСТИРОВАНИЕ ПРОЦЕДУРЫ ОТБОРА РЕГИОНОВ-ПРЕТЕНДЕНТОВ**

С использованием данных существующей статистики была проведена апробация вышеизложенных методических предложений (Q-методики) для проверки реализуемости и достоверности (по сравнению с другими методиками) конкурсного отбора субъектов РФ, и в частности регионов – участников АИРР, для оказания государственной поддержки. В наши намерения входило прежде всего оценить инновационный статус регионов – участников ассоциации, для того чтобы

понять, имеются ли претенденты на получение такой поддержки как среди участников АИИР, так и среди других регионов страны, которые пока не вошли в ассоциацию. Это интересно с разных точек зрения. Во-первых, хотелось бы понять, какие предпосылки для федеральной поддержки отдельных субъектов РФ оказались наиболее значимыми. Во-вторых, интересно, какова доля участников АИРР в таком предварительном списке. Это станет наглядным, если составить пробный «короткий список» по данным за 2008–2009 гг. (рис. 1). Понятно, что в пробном тестировании будут задействованы еще не все рекомендованные показатели. Однако будет виден некоторый предварительный критический рубеж, который уже даст основание для последующих уточнений, могущих повлиять на подсчет рейтинговых позиций всех субъектов Федерации в дальнейших итерациях, если

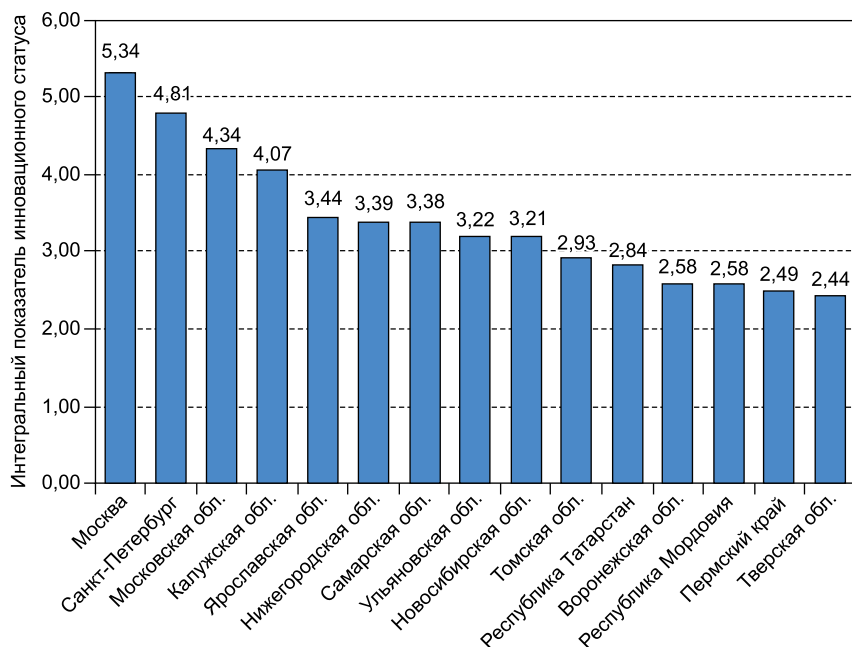


Рис. 1. Регионы – претенденты на федеральную поддержку для первого тура отбора по Q-методике (15 регионов)

процедура отбора претендентов будет одобрена правительством и получит законодательную поддержку.

По результатам пробного тестирования можно отметить, что если по методике, предложенной В.Н. Киселевым [9], которая базируется на расчете сводного индекса инновационной активности СИИА, в списке претендентов на федеральную поддержку среди 15 регионов оказались бы только четыре участника АИРР – Республика Татарстан, Пермский край, Томская и Калужская области (в порядке убывания индекса), то при тестировании по методике рабочей группы АИИР в список попадает большее число участников ассоциации. Так, в него попадают Калужская, Новосибирская, Томская области, Республика Татарстан, Республика Мордовия, Пермский край (в порядке убывания коэффициента  $Q$  интегрального), что, по-видимому, позволило дополнительно учесть для этих регионов присутствие именно высокотехнологичных производств, а также заметную долю экспорта научно-технической продукции и услуг (по сравнению с методикой Киселева).

Если бы предварительный отбор велся без дополнительных туров экспертного обсуждения, то в число пяти регионов-лидеров при их определении по методике Киселева попали бы Республика Татарстан и Пермский край, а при определении по  $Q$ -методике, разработанной АИИР, – только Калужская область. По методике, суммарно учитывающей  $Q1 + Q2 + Q3$ , в пятерку претендентов на федеральную поддержку вошли признанные центры создания инноваций, такие как г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская, Калужская и Ярославская области. По-видимому, это свидетельствует о «довлеющем» значении консервативных факторов, связанных с историческим размещением научного потенциала. Кроме того, в случае, когда не все индикаторы, вошедшие в группу показателей  $Q3$ , будут учтены, как это имело место в пробном тестировании, когда из семи рекомендованных индикаторов использовались два, а именно, указанные в пунктах 12 и 13 (см. таблицу), это может «занижать» инновационный статус регионов, которые активно модернизируют экономику за счет привлечения крупных инвесторов и интенсификации малого бизнеса. В этой связи представляется, что процедура пробного рейтингования может по-



мочь в верификации методики, т.е. позволит выделить «консервативные» условия, которые трудно изменить, и «кумулятивные» условия в виде показателей, отражающих развитие отраслей новой экономики, приход на территорию госкорпораций, активизацию малого бизнеса и т.д., которые могут дать нарастающий эффект за счет каких-то оперативных действий, особенно при содействии региональных органов власти (сейчас это недостаточно полно отражено существующей статистикой). Тогда можно будет экспертно отработать и систему весовых коэффициентов в приведенной выше формуле.

В пробный «короткий» общероссийский список из 15 регионов вошли Калужская область, Республика Татарстан, Республика Мордовия, Пермский край, а из числа сибирских регионов – Новосибирская и Томская области. Однако на реальную поддержку в ближайшие два года могут претендовать лишь европейские регионы. Более детальный анализ составляющих интегрального инновационного статуса участников АИРР также позволяет дополнить информацию об особенностях моделей инновационного развития и определить возможные сферы межрегионального взаимодействия с целью усиления позиций регионов и повышения шанса получить федеральную поддержку в последующие годы и для сибирских регионов (рис. 2).

Значительна роль таких инновационных лидеров АИРР, как Калужская, Новосибирская и Томская области, в создании технологий. Одновременно заметен динамизм в использовании инноваций в Татарстане и Мордовии, при том что у большинства субъектов РФ – участников ассоциации наметился посткризисный спад в использовании инноваций (рис. 3).

Из тестирования по всем методикам следует, что интенсивность использования инновационного потенциала была достаточно высокой в Калужской области, Республике Мордовии, Пермском крае – регионах, где сосредоточены масштабные производства.

В заключение приведем предложения экспертов АИРР относительно сроков и форм предоставления федеральной поддержки, а также стимулов для участия в конкурсе инновационных регионов.

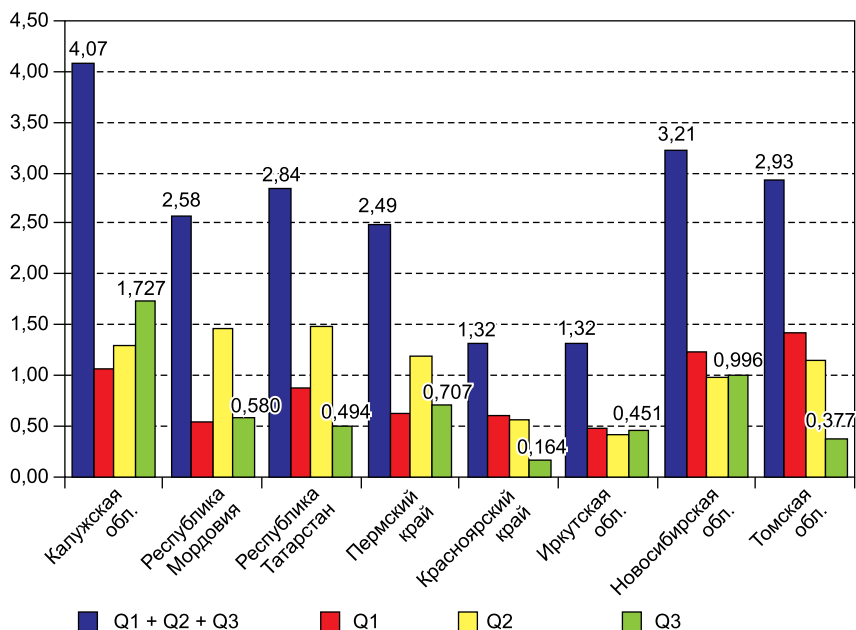


Рис. 2. Интегральный индекс и составляющие инновационного статуса регионов – участников АИРР

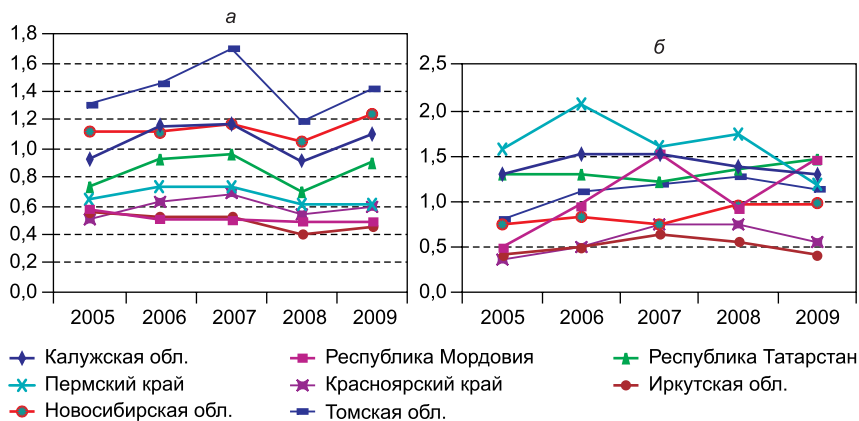


Рис. 3. Динамика коэффициентов создания (а) и использования (б) инноваций в регионах – участниках АИРР

Поддержку предлагается предоставлять наиболее инновационно-активным регионам, выявляемым на основе отбора, проводимого раз в два года на базе всесторонней оценки инновационного потенциала регионов и эффективности реализуемой в регионах политики поддержки инноваций. При каждом отборе следует определять до пяти регионов, получивших наивысшие баллы по результатам комплексной оценки. По итогам отбора предполагается предоставление регионам – победителям конкурса права на получение дополнительной поддержки в течение пяти лет. При этом регионы-победители не будут участвовать в следующем отборе, который состоится через два года. Это предполагает возможность поддерживать ежегодно начиная с третьего конкурса от 10 до 15 субъектов Федерации.

Стимулы для участия в конкурсе инновационных регионов состоят в следующем:

- снижение (от 2 раз до 5%) минимального объема софинансирования региональных инвестиционных проектов, направленных на стимулирование инновационной активности, за счет средств регионального инвестиционного фонда и (или) средств местного бюджета;
- увеличение в 2 раза квоты для субъекта Федерации, определяемой в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 октября 2010 г. № 880 «О порядке распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение»;
- учет результатов конкурса Министерством экономического развития РФ при поддержке субъектов Федерации в рамках программ поддержки малого и среднего бизнеса.

АИРР предлагает осуществить и ряд законодательных изменений. Прежде всего необходимо разработать постановление Правительства РФ о процедуре отбора регионов, активно содействующих развитию инновационного сектора экономики (отбор предполагается проводить на основании приказа Минэкономразвития, согласованного с Минфином, Минобрнауки и Минрегионом).

## Литература

1. **Лурье Е.А.** Региональные кластерные системы // Материалы III Международного форума «От науки к бизнесу» (14–19 мая 2009 г., Санкт-Петербург). – URL: <http://www.google.ru/search?q=1.%> (дата обращения 11.07.2011).
2. **Козловская О.В.** Создание особой экономической зоны в Томске: оценка и перспективы реализации инновационного проекта // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 214–224.
3. **Сердюкова Ю.С., Суслов Д.В., Старков А.В.** Вопросы формирования технопарка новосибирского Академгородка // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 127–140.
4. **Евсеев А.В., Зверев В.С., Унтура Г.А.** Процессы регионального научно-технического развития / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 1993. – 220 с.
5. **Будущее** мировых центров инноваций: стратегическое управление. – URL: [www.management.com.ua](http://www.management.com.ua) (дата обращения 05.06.11).
6. **Гроув Э.** Перестаньте смазывать гильотину! – URL: <http://www.bloomberg.com/news/2010-07-01> (дата обращения 11.07.2011).
7. **Унтура Г.А.** Проекция кризиса на инновации в России: теория и реалии // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 107–128.
8. **Губайдуллина Ф.С.** Роль государства в создании инновационных кластеров // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 247–260.
9. **Киселев В.Н.** Сравнительный анализ инновационной активности субъектов Российской Федерации // Инновации. – 2010. – № 4. – С. 44–55.
10. **Кравченко Н.А., Халимова С.Р., Юсупова А.Т.** Инновационная активность компаний и ее связь с факторами конкурентоспособности: региональный аспект // Инновации и конкурентоспособность предприятий. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СОРАН, 2010. – С. 218–248.
11. **Валиева О.В.** Российские региональные инновационные системы. Характеристика и анализ. – Saarbrücken: LAPLAMBERT Academic Pub., 2011. – 192 с.
12. **Ленчук Е.Б.** Факторы и оценки уровня инновационного развития регионов. – URL: <http://i-regions.org/association/news/spotlight/481/> (дата обращения 11.09.2011).
13. **Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем?** – М.: Поматур, 2005. – 278 с.
14. **Hollanders H., Tarantola S., Loschky A.** Regional Innovation Scoreboard (RIS) 2009. – PRO Inno Europe. 2009. – 65 p.
15. **OECD Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-term Growth.** – URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/45/42983414.pdf> (дата обращения 12.10.2011).

16. **Голиченко О.Г.** Основные характеристики национальных инновационных систем России и стран ОЭСР // Вестник Российского гуманитарного научного фонда. – 2006. – № 3. – С. 84–96.
17. **Дежина И., Салтыков Б.** Становление российской национальной инновационной системы и развитие малого бизнеса // Проблемы прогнозирования. – 2005. – № 2. – С. 118–129.
18. **Кравченко Н.А., Унтура Г.А.** Возможности и перспективы инновационного развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 195–210.
19. **Унтура Г.А.** Инновационный вектор экономики знания. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2011. – 271 с.
20. **Романенко И.В.** Эконометрическая модель инновационного развития региона (на примере Санкт-Петербурга). – URL: <http://econf.rae.ru/pdf/2010/06/92977ae4d2.pdf> (дата обращения 12.10.2011).
21. **Тельминов А.И.** ЗелАО – территория инновационного развития. – URL: <http://pjclub.ru/view/846> (дата обращения 12.10.2011).
22. **Концепция** региональной системы трансфера технологий Калужской области. – URL: [http://old.admoblkaluga.ru/innov/Infrastructure/Proekt\\_trans.php](http://old.admoblkaluga.ru/innov/Infrastructure/Proekt_trans.php) (дата обращения 12.10.2011).
23. **Стратегия** инновационного развития Красноярского края на период до 2020 года. – URL: [http://www.krskstate.ru/dat/bin/art\\_attach/1609\\_strategy2020](http://www.krskstate.ru/dat/bin/art_attach/1609_strategy2020) (дата обращения 12.10.2011).
24. **Немецких Д., Стрекалова Г.Р.** Развитие инфраструктуры поддержки инновационного предпринимательства в Республике Татарстан. – URL: <http://ritems.ru/index.php/economica/79-podderjki-predprinimatelstva-v-respublike-tatarstan> (дата обращения 20.09.2011).
25. **Катанандов С.** Республика Карелия – инновационный полигон для адаптации и внедрения информационных технологий. – URL: <http://www.gov.karelia.ru/Leader/Position/011219.html> (дата обращения 12.10.2011).
26. **Стратегия** развития инновационной деятельности в Камчатском крае на период до 2025 года. – URL: [kamchatka.gov.ru/oiv\\_doc/2685/9855.doc](http://kamchatka.gov.ru/oiv_doc/2685/9855.doc) (дата обращения 12.10.2011).
27. **Пашенко Ф.Ф., Ефременко В.Ф.** Технопарковые структуры и инновационное развитие. – URL: [http://www.dvforum.ru/2006/doklads/dokl\\_T6\\_Pasenko.aspx](http://www.dvforum.ru/2006/doklads/dokl_T6_Pasenko.aspx) (дата обращения 09.12.2011).
28. **Марков Л.С., Маркова В.М., Казанцев К.Ю.** Институциональные механизмы развития российских регионов // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 4. – С. 19–38.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 02.12.2011 г.*

© Унтура Г.А., 2012

---

УДК 336.2(571.53)  
ББК 65.261.411.1(2 Рос)

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 142–159*

## **РАЗВИТИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ И БОРЬБА С УКЛОНЕНИЕМ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ**

**А.П. Киреенко, М.О. Климова**

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **Аннотация**

Исследуются экономические проблемы, связанные с уклонением индивидуальных предпринимателей от уплаты налогов. Определены особенности индивидуальной предпринимательской деятельности, вызывающие уклонение от уплаты налогов. Дана оценка масштабов уклонения от уплаты налогов в сфере индивидуального предпринимательства в Иркутской области. Разработаны предложения по совершенствованию налогообложения в сфере индивидуального предпринимательства, которые позволят сократить уклонение от уплаты налогов.

**Ключевые слова:** налогообложение, индивидуальное предпринимательство, уклонение от уплаты налогов, специальные налоговые режимы, нерегистрируемое предпринимательство

### **Abstract**

The paper analyzes the economic aspects of tax evasion among sole proprietors. We identify what specifics of individual entrepreneurship may determine such evasion, and we show a scale of tax evasion observed in the Irkutsk Oblast. To reduce such evasion, we present our recommendations on taxation improvements.

**Keywords:** taxation, individual entrepreneurship, tax evasion, special tax treatment, not registered entrepreneurship

Сегодня малый бизнес в России развит недостаточно, чтобы заметно влиять на общую экономическую ситуацию, и ждать от него инноваций или весомой бюджетной отдачи пока не приходится [1]. Под малым бизнесом, как правило, подразумеваются малые предприятия и микропредприятия (с численностью занятых соответственно до 100 и до 15 чел.), но все большую роль в нем начинает играть сектор индивидуального предпринимательства. Из зарегистрированных в налоговых органах 5,7 млн субъектов малого предпринимательства 4,1 млн – индивидуальные предприниматели, которые не намного уступают малым предприятиям и микропредприятиям по основным показателям своей деятельности.

Отчетность Госкомстата России позволяет оценить основные экономические показатели деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей. Как видно из данных табл. 1, в среднем объем выручки, приходящийся на одного предпринимателя, и число наемных работников, занятых у предпринимателя, в 2 раза меньше величины аналогичных показателей микропредприятия.

Официальные статистические данные о распределении индивидуальных предпринимателей по численности работников представлены для розничной торговли. Как видно из рис. 1, большинство

Таблица 1

**Основные экономические показатели деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей в России в 2009 г.**

Показатель	Индивид. предприниматели	Средние предприятия	Малые предприятия	Микропредприятия
Кол-во хозяйствующих субъектов, ед.	2 653 300	15 547	227 830	1 374 661
Объем выручки, млрд руб.	7 301,2	3 030,5	8 805,9	8 067,2
Численность наемных работников, тыс. чел.	5 102,1	1 976,3	5 720,6	4 526,9
Число наемных работников, приходящихся на один хозяйств. субъект, чел.	1,9	127,1	25,1	3,3
Объем выручки в расчете на один хозяйств. субъект, тыс. руб.	2 751,7	194 925,1	38 651,2	5 868,5

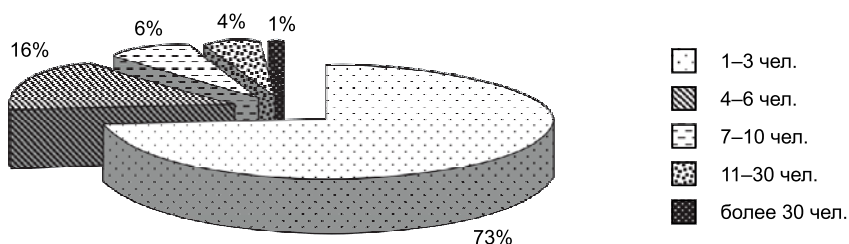


Рис. 1. Распределение индивидуальных предпринимателей в России по использованию наемного труда в сфере розничной торговли

предпринимателей в этой сфере осуществляют деятельность с привлечением одного-трех наемных работников, 22% используют наемный труд 4–10 чел., 4% привлекают до 30 чел. Число наемных работников, занятых на торговом микропредприятии, также составляет в среднем около 3 чел.

Несмотря на то что в среднем индивидуальные предприниматели уступают микропредприятиям по объему выручки и числу занятых, часть предпринимателей имеют более высокие показатели, чем у микропредприятий. Так, сравнение статистических данных по Иркутской области (рис. 2) показывает, что доля индивидуальных предпринимателей, имеющих выручку, не уступающую обороту предприятий, составляет в среднем около 20%. Особенно много таких предпринимателей в сфере торговой деятельности (около 80%).

В налоговом законодательстве Российской Федерации индивидуальный предприниматель как налогоплательщик имеет двойственное правовое положение. Во-первых, на него распространяется действие норм, определяющих налоговые обязанности для юридических лиц (предприниматели уплачивают НДС, акцизы, налог на добычу полезных ископаемых, водный налог и т.д.). Во-вторых, индивидуальный предприниматель уплачивает налоги, которые установлены государством для физических лиц, например налог на доходы физических лиц, налог на имущество физических лиц, транспортный налог.

Индивидуальные предприниматели могут также применять специальные налоговые режимы: упрощенную систему налогообложения (УСН), уплату единого налога на вмененный доход (ЕНВД), единого сельскохозяйственного налога. В России около 70% предприни-



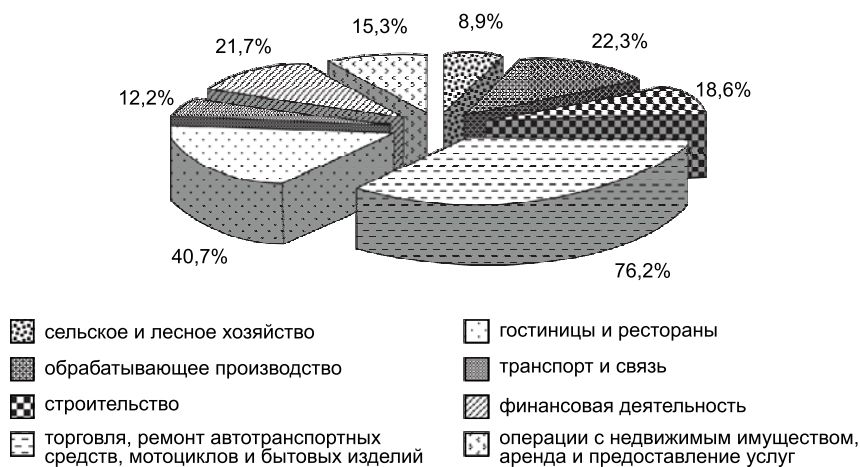


Рис. 2. Доля индивидуальных предпринимателей, имеющих выручку, равную или превышающую оборот микро- и малых предприятий, в Иркутской области в 2009 г. по видам экономической деятельности

мателей применяют систему налогообложения в виде уплаты ЕНВД и около 30% – в виде уплаты УСН (табл. 2). Широкое распространение уплаты ЕНВД в сфере индивидуального предпринимательства связано с тем, что пока переход на данную систему налогообложения обязателен для определенных видов деятельности, например таких, как торговля, транспортные услуги, услуги общественного питания и т.д., т.е. для тех видов деятельности, которые характерны для индивидуальных предпринимателей.

Таблица 2

**Применение специальных налоговых режимов индивидуальными предпринимателями в России и Иркутской области в 2009 г.**

Налоговый режим	Россия		Иркутская обл.	
	Кол-во, чел.	Доля, %	Кол-во, чел.	Доля, %
Упрощен. система налогообложения	1 050 122	30,0	17 254	26,2
Система налогообложения в виде уплаты ЕНВД	2 450 121	70,0	48 523	73,8

Имеющаяся статистика не позволяет провести в полном объеме сопоставление поступлений основных налогов в рамках традиционной системы налогообложения и в рамках специальных налоговых режимов, так как раздельный учет налоговых поступлений от предпринимателей не ведется. Мы имеем возможность выделить только суммы ЕНВД и налога, взимаемого при применении УСН. Данные об этих налоговых платежах представлены в табл. 3.

Данные этой таблицы показывают, что вклад индивидуальных предпринимателей в налоговые доходы бюджетной системы страны не превышает 1,2%, Иркутской области – 4%. Как видим, несмотря на введение специальных налоговых режимов в нашей стране, вклад предпринимателей в налоговые доходы невелик. Полагаем, что одной из причин этого является уклонение от уплаты налогов, которое обусловлено особенностями ведения деятельности в качестве индивидуального предпринимателя.

Во-первых, для индивидуальных предпринимателей установлен более льготный по сравнению с организациями порядок ведения учета и представления отчетности:

- в соответствии с действующим законодательством у предпринимателей нет обязанностей по ведению бухгалтерского учета и представлению бухгалтерской отчетности в налоговые органы;
- в ряде случаев на предпринимателя не возлагаются обязанности по ведению кассовой книги и оформлению приходных и расходных кассовых ордеров;
- для предпринимателей не установлен лимит остатка денежных средств в кассе, а неучтенная денежная наличность создает благоприятные возможности для сокрытия операций по реализации продукции, работ и услуг за наличный расчет;
- в отношении индивидуального предпринимателя предусмотрен упрощенный порядок оформления решений (нет необходимости в собрании учредителей, составлении протоколов и т.д.).

Во-вторых, большинство предпринимателей заняты в сферах торговли (около 60%) и предоставления услуг (30%), где расчеты производятся наличными денежными средствами и возможно накопление

Таблица 3

**Вклад индивидуальных предпринимателей и организаций в налоговые доходы России и Иркутской области при уплате ЕНВД и единого налога, уплачиваемого в связи с применением УСН, в 2009 г.**

Показатель	Россия		Иркутская обл.	
	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	%
Сумма подлежащего уплате ЕНВД	64 963 088	100,0	1 276 616	100,0
В том числе:				
предпринимателями	40 419 195	62,2	800 993	62,7
организациями	24 543 893	37,8	475 623	37,3
Сумма подлежащего уплате единого налога, уплачиваемого в связи с применением УСН	114 849 334	100,0	1 674 388	100,0
В том числе:				
предпринимателями	41 174 515	35,9	542 344	32,4
организациями	73 674 819	64,1	1 132 044	67,6
Сумма подлежащих уплате ЕНВД и единого налога, уплачиваемого в связи с применением УСН	179 812 422	100,0	2 951 004	100,0
В том числе:				
предпринимателями	81 593 710	45,4	1 343 337	45,5
организациями	98 218 712	54,6	1 607 667	54,5
Налоговые доходы, тыс. руб.	6 996 956 198		36 566 200	
Доля подлежащих уплате предпринимателями ЕНВД и единого налога, уплачиваемого при применении УСН, в общем объеме налоговых поступлений, %	1,17		3,67	
Доля подлежащих уплате организациями ЕНВД и единого налога, уплачиваемого при применении УСН, в общем объеме налоговых поступлений, %	1,40		4,40	

неучтенных наличных денежных средств и, соответственно, менее возможен государственный контроль.

В-третьих, ограниченность финансовых ресурсов не позволяет индивидуальному предпринимателю грамотно осуществлять оптимизацию налогов, поэтому экономия достигается за счет уклонения от их уплаты.

В-четвертых, сфера индивидуального предпринимательства контролируется налоговыми органами по остаточному принципу, так как максимальное внимание уделяется регулярной проверке крупных налогоплательщиков. Это оправдано с точки зрения увеличения бюджетных доходов, но не способствует повышению налоговой дисциплины у основной массы налогоплательщиков.

Сравним некоторые особенности организации деятельности индивидуального предпринимателя и юридического лица (общество с ограниченной ответственностью выбрано как наиболее часто встречающаяся организационно-правовая форма для малых предприятий и микропредприятий). Как видно из табл. 4, предпринимателям предоставляются более льготные условия создания предприятия, ведения деятельности и ликвидации предприятия.

В российском трудовом законодательстве для индивидуальных предпринимателей также существует ряд послаблений, которые способствуют злоупотреблениям, совершаемым предпринимателями в сфере трудовых отношений:

- в соответствии со ст. 303 Трудового кодекса РФ работодатель – физическое лицо может принять работника для выполнения любой не запрещенной законом работы, определенной трудовым договором, в то время как работодатель-организация обязан указать в трудовом договоре наименование должности, специальности, профессии или конкретной трудовой функции (ст. 57 ТК РФ);
- работодатель – индивидуальный предприниматель обязан уведомить работника об изменении существенных условий трудового договора не за два месяца, как работодатель – юридическое лицо, а за 14 дней (ст. 306 ТК РФ);
- перечень оснований для прекращения трудового договора, заключенного с работодателем – индивидуальным предпринимателем, может быть расширен относительно прописанного

Таблица 4

**Сравнительная характеристика условий деятельности индивидуального предпринимателя и юридического лица**

Показатель	Индивидуальный предприниматель	Юридическое лицо
Документы, необходимые для государственной регистрации деятельности	Заявление; документ, удостоверяющий личность; квитанция об уплате госпошлины	Заявление; решение о создании юридического лица; учредительный договор; квитанция об уплате госпошлины
Оплаченный уставной капитал	—	Не менее 10 тыс. руб.
Размер госпошлины за государственную регистрацию деятельности	800 руб.	4 тыс. руб.
Ставка налога на доходы (прибыль)	13%	20%
Ставка ЕСН:		
с 01.01.2001 до 01.01.2002	22,8%	35,6%
с 01.01.2002 до 01.01.2005	13,2%	35,6%
с 01.01.2005 до 01.01.2010	10%	26%
2010 г.:		
при применении общей системы налогообложения	26%	26%
при применении УСН или уплате ЕНВД	14%	14%
2011 г. (независимо от режима налогообложения)	34% с учетом отчислений в ФСС, 31,1% без отчислений в ФСС	34%
Имущественная ответственность	Принадлежащим индивидуальному предпринимателю имуществом, за исключением имущества, на которое не может быть обращено взыскание (ст. 446 ГПК РФ)	Только имуществом, принадлежащим организации

Окончание табл. 4

Показатель	Индивидуальный предприниматель	Юридическое лицо
Порядок взыскания задолженности	В судебном порядке, за исключением бесспорного (безакцептного) порядка взыскания налоговых платежей, пеней и штрафа (ст. 46 НК РФ)	Помимо судебной процедуры применяется и внесудебный порядок взыскания (например, решение споров путем переговоров, на основании исполнительской надписи нотариуса)
Возможность взыскания задолженности после прекращения деятельности	Возможно	Невозможно
Размер госпошлины за государственную регистрацию прекращения деятельности	160 руб.	800 руб.
Срок, в течение которого регистрирующий орган выносит решение о прекращении деятельности	Не более 5 рабочих дней	После проведения ряда мероприятий (уведомление кредиторов, составление промежуточного и окончательного ликвидационных балансов и т.д.) как минимум 1–2 месяца
Банкротство: минимальная сумма задолженности порядок признания банкротом	10 тыс. руб.  Упрощенный (не применяются процедуры наблюдения, финансового оздоровления и внешнего управления)	100 тыс. руб.  Необходимо проведение комплекса мероприятий (наблюдение, финансовое оздоровление, внешнее управление, конкурсное производство)

в Трудовом кодексе РФ по усмотрению сторон в самом трудовом договоре (организации не вправе включать в трудовой договор с работником дополнительные основания для расторжения договора). При этом сроки предупреждения об увольнении, а также случаи и размеры выплачиваемого при прекращении

трудового договора выходного пособия и других выплат определяются только трудовым договором, а не императивными нормами трудового законодательства (как в отношении юридических лиц).

Следствием перечисленных особенностей в сфере трудовых отношений является не только ущемление прав наемных работников, но и уклонение от уплаты налогов.

Уклонение от уплаты налогов возникает в первую очередь при несоответствии начисляемой и выплачиваемой заработной платы. В этом отношении действия индивидуальных предпринимателей не отличаются от действий юридических лиц. Разница между выплачиваемым (неофициальным) и начисляемым (официальным) вознаграждением за труд является нелегальным доходом работника, с которого не уплачиваются налоги. Иными словами, это бухгалтерское несоответствие имеет существенные последствия в виде не уплаченных государству налога с доходов физического лица, отчислений в пенсионный фонд, фонд социального страхования и фонд обязательного медицинского страхования.

В сфере индивидуального предпринимательства также нередко можно наблюдать ситуацию, когда работодатель вынуждает наемных работников регистрироваться в качестве индивидуальных предпринимателей (см., например, [2, 3]). При регистрации наемных работников в качестве предпринимателей работодатель заключает с ними гражданско-правовые договора на выполнение той работы, которую они выполняли как наемные работники. В этом случае на работодателя не возлагаются обязанности по соблюдению трудового законодательства (он снимает с себя различные социальные обязательства, возникающие перед наемными работниками: начисление больничных, отпускных и дополнительных выплат за работу в ночное время). Кроме того, если для наемного работника материальная ответственность устанавливается только в исключительных случаях, то для работника-предпринимателя можно установить любой объем ответственности.

Основным мотивом регистрации наемных работников в качестве индивидуальных предпринимателей является экономия на налогах

[4]. Таким образом работодатель снижает собственный уровень налогового бремени. Наемный работник – предприниматель самостоятельно уплачивает налоги и отчисления в ПФ, ФСС, ФОМС, что, в свою очередь, значительно упрощает для работодателя ведение различной отчетности и уменьшает стоимость ведения бухгалтерии.

С конца 2010 г. многие предприниматели начали ставить условием предоставления рабочего места предварительную регистрацию соискателя в качестве индивидуального предпринимателя. Ряд предпринимателей увольняли своих работников, регистрировали их как индивидуальных предпринимателей и оформляли фактически не прерывавшиеся трудовые отношения гражданско-правовыми договорами подряда или возмездного оказания услуг. Причиной таких действий явилось увеличение размера отчислений во внебюджетные фонды. С 2011 г. совокупные платежи из фонда оплаты труда во внебюджетные фонды выросли с 26% при общей системе налогообложения и с 14% при применении специальных налоговых режимов до 34%.

Уклонение от уплаты налогов происходит также при бесконтрактном найме работников, когда отношения между предпринимателем и наемным работником не оформляются в трудовых договорах и связанных с ними документах. В результате этого с заработной платы наемного работника в бюджетную систему вовсе не перечисляются положенные к уплате платежи (НДФЛ с доходов наемных работников, отчисления в ПФ, ФСС, ФОМС).

Наибольшее распространение неформальная занятость и выплата неофициальной заработной платы получили в сферах оптовой (14%) и розничной (30%) торговли, строительства (10%), обрабатывающего производства (12%), аренды и предоставления услуг (11%), т.е. в тех видах деятельности, которые характерны для индивидуальных предпринимателей [5].

Особенностью уклонения от уплаты налогов у индивидуальных предпринимателей является нерегистрируемое предпринимательство, когда скрывается факт осуществления предпринимательской деятельности. В связи с этим доходы, получаемые как индивидуальными предпринимателями, так и их наемными работниками, не подпа-



дают под налогообложение и соответствующие налоги с них не уплачиваются.

Проведенный нами выборочный анализ результатов выездных налоговых проверок индивидуальных предпринимателей Иркутской области позволил оценить масштабы уклонения индивидуальных предпринимателей этого региона от уплаты налогов в разрезе видов экономической деятельности (рис. 3), видов налогов и налоговых режимов (рис. 4), а также в зависимости от уровня доходов предпринимателя (рис. 5).

Больше всего налогов в расчете на одного предпринимателя скрывается в таких видах экономической деятельности, как торговля (705 тыс. руб.) и обрабатывающее производство (273 тыс. руб.). За ними следуют сфера предоставления услуг, финансовая деятельность и строительство.

Данные рис. 4 показывают, что предприниматели в большей степени уклоняются от уплаты НДФЛ (масштаб уклонения от уплаты этого налога составил 84%) и ЕСН (85%). Затем следуют НДС (80%) и единый налог, уплачиваемый при применении УСН (75%). Наименьший масштаб уклонения из рассматриваемых налогов наблюдается по ЕНВД (50%).

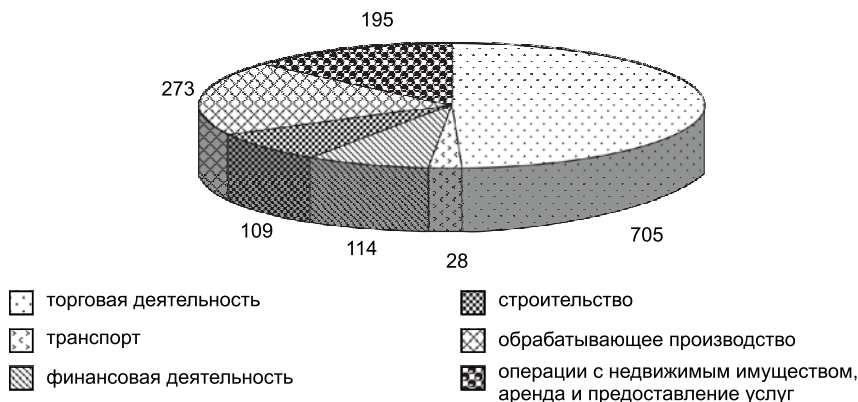


Рис. 3. Суммы неуплаченных налогов, выявленные налоговыми органами Иркутской области, в разрезе видов экономической деятельности, 2009 г., тыс. руб. в расчете на одного индивидуального предпринимателя

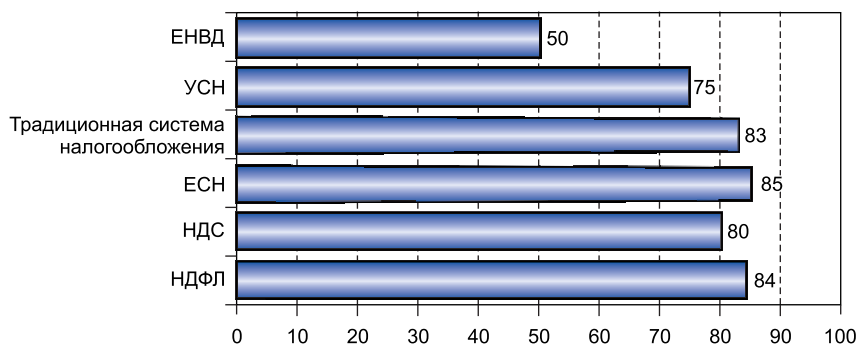


Рис. 4. Доля неуплаченных налогов индивидуальными предпринимателями Иркутской области по видам налоговых режимов и видам налогов, 2009 г., %

Сравнение масштабов уклонения от уплаты НДФЛ, исчисляемого налоговыми органами (данный налог уплачивается индивидуальными предпринимателями с доходов от предпринимательской деятельности), и НДФЛ, удерживаемого индивидуальными предпринимателями с доходов наемных работников, представлено в табл. 5.

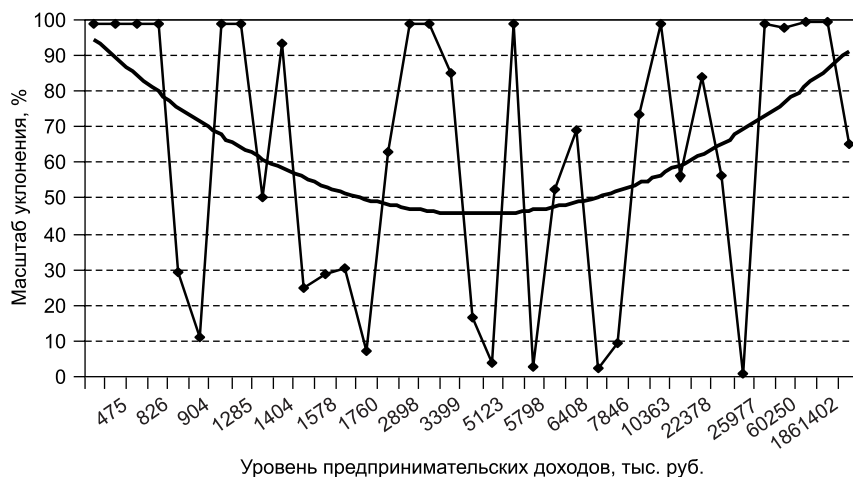


Рис. 5. Зависимость масштабов уклонения от уплаты НДФЛ предпринимателями Иркутской области от суммы предпринимательских доходов, 2009 г.

Таблица 5

**Масштаб уклонения индивидуальных предпринимателей от уплаты НДФЛ в Иркутской области в 2009 г.**

Налог	Сумма налога, начисленного к уплате, тыс. руб.	Сумма налога, скрытого от уплаты, тыс. руб.	Сумма налога, подлежащая уплате, тыс. руб.	Масштаб уклонения от уплаты налога, %
НДФЛ, удерживаемый налоговыми агентами	834	27	861	3
НДФЛ, исчисляемый налоговыми органами	3 254	22 436	25 690	87

Как видно из таблицы, масштаб уклонения от уплаты НДФЛ, исчисляемого налоговыми органами, значительно превышает масштаб уклонения от уплаты НДФЛ, удерживаемого налоговыми агентами. Вместе с тем небольшой масштаб уклонения от уплаты НДФЛ, удерживаемого налоговыми агентами (3%), не говорит о том, что предприниматели сознательно уплачивают данный налог за работников. Дело в том, что наемные работники получают неофициальную заработную плату, которая не проходит по отчетности и, как результат, не попадает в поле зрения налоговых органов. А легальная заработная плата устанавливается на минимально возможном уровне и с нее уплачиваются незначительные суммы налогов. Как следствие, доначисления по проверкам правильности исчисления и полноты уплаты налогов с легальной заработной платы невелики (что и повлияло на полученные результаты).

Масштаб уклонения от уплаты НДФЛ достигает наибольшего размера у предпринимателей, имеющих минимальный и максимальный уровни дохода от предпринимательской деятельности (доход предпринимателя, определенный налоговым органом в результате проведенных контрольных мероприятий). Данные рис. 5 также показывают, что масштаб уклонения от уплаты НДФЛ увеличивается по мере роста предпринимательских доходов. На наш взгляд, причиной этого является следующее обстоятельство: с ростом предпринимательских

доходов возрастает и сумма НДФЛ, подлежащая уплате в бюджетную систему страны. Это вызывает у предпринимателя желание сократить размер налоговых выплат, поскольку получаемая выгода от сокращения данного налога увеличивается.

Исследование показало, что многие индивидуальные предприниматели вообще не начисляют налоги либо начисляют мизерные суммы, поэтому масштабы уклонения от уплаты налогов в ряде случаев достигают 100%.

Уклонение от налоговых платежей зависит от видов уплачиваемых предпринимателями налогов. Наибольшее уклонение наблюдается по таким налогам, как НДФЛ, ЕСН, наименьшее – по ЕНВД. Уклонение по НДФЛ, уплачиваемому с предпринимательских доходов, значительно превышает уклонение по НДФЛ, уплачиваемому с доходов наемных работников, так как налоговый контроль не позволяет выявить нарушения, связанные с неформальной занятостью и выплатой неофициальной заработной платы. Кроме того, уклонение от уплаты налогов имеет отраслевую специфику. В большей степени оно характерно для таких видов экономической деятельности индивидуальных предпринимателей, как производственная, торговая деятельность и предоставление услуг. В результате уклонения от уплаты налогов индивидуальными предпринимателями, осуществляющими торговую деятельность, бюджетная система Иркутской области недополучила налогов на сумму 3277,9 млн руб. (8,96% общей суммы налоговых доходов), а в результате уклонения от уплаты налогов предпринимателями, осуществляющими операции с недвижимым имуществом, аренду и предоставление услуг, – 444,1 млн руб. (1,2%). Масштабы уклонения от уплаты налогов, а вместе с этим и суммы скрытых от уплаты налогов возрастают при росте валового дохода и сокращаются при увеличении уровня вмененного дохода.

На наш взгляд, для того чтобы уменьшить размеры уклонения от уплаты налогов в сфере индивидуального предпринимательства, целесообразно отменить единый подход к предпринимателям в области налогообложения и предусмотреть дифференцированное налогообложение для различных категорий предпринимателей.

Деление физических лиц на категории в зависимости от количества наемных работников в целях налогообложения предусмотрено, например, в налоговом законодательстве Украины, где ставки единого налога дифференцируются в зависимости от трех показателей: количества наемных работников (или их отсутствия), вида деятельности, объема выручки. Минимальные ставки установлены для индивидуальных предпринимателей, которые не имеют наемных работников и занимаются розничной торговлей на рынках, предоставлением бытовых услуг и «ремесленнической деятельностью».

В налоговом законодательстве России, на наш взгляд, также следует выделить две категории физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность:

- 1) индивидуальный предприниматель (предприниматель, осуществляющий деятельность без привлечения наемных работников);
- 2) предприниматель без образования юридического лица (предприниматель, осуществляющий деятельность с привлечением наемных работников). До 1 января 1995 г. предпринимательская деятельность физических лиц с привлечением наемных работников называлась «индивидуальное частное предприятие», но в процессе разработки Гражданского кодекса РФ эта классическая для зарубежного бизнеса организационно-правовая форма оказалась потерянной.

Для отграничения деятельности юридических лиц от деятельности ПБОЮЛ следует ввести ряд качественных и количественных показателей. Необходимость разграничения деятельности предпринимателей и предприятий обусловлена прежде всего тем, что субъектом предпринимательской деятельности без образования юридического лица является физическое лицо, которое осуществляет деятельность самостоятельно и несет неограниченную имущественную ответственность. Превышение установленных ограничений потребует регистрации предпринимательской деятельности физического лица в качестве предприятия, например в форме общества с ограниченной ответственностью. Став учредителем такого предприятия, а также генеральным директором, предприниматель будет полностью контролировать свой бизнес.

Предпринимательская деятельность физического лица, осуществляемая без привлечения наемного труда, будет иметь следующие преимущества:

- простота регистрации за счет отсутствия необходимости уплаты специальных регистрационных сборов (госпошлины) и подачи документов, необходимых для государственной регистрации (за исключением документа, удостоверяющего личность физического лица);
- отсутствие требований к ведению учета и отчетности и представлению налоговых деклараций. Налогообложение предпринимательской деятельности будет осуществляться на основе приобретаемого в налоговом органе патента. Данные в единый государственный реестр налогоплательщиков будут вноситься на основе данных заявления, представленного в налоговый орган для получения патента;
- отсутствие сложностей для прекращения предпринимательской деятельности: основанием будет являться неприобретение патента на текущий налоговый период.

Необходимо предусмотреть возможность приобретать патент в отношении нескольких видов деятельности на срок от одного до 12 месяцев, не ограничиваясь рамками календарного года. Выбор налогоплательщиком периода, на который приобретается патент, позволит учитывать длительность осуществления предпринимательской деятельности, ее сезонность и периодичность без лишних налоговых платежей. Приобретение патента должно включать в себя уплату страховых взносов (в отличие от действующего порядка налогообложения на основе патента, предполагающего представление отчетности в ПФ, ФСС и уплату страховых взносов).

Предлагаемый порядок не предусматривает декларирования доходов в налоговом органе и, следовательно, не будет необходимости скрывать сумму полученного дохода. Вместе с тем ведение предпринимателем книги учета доходов позволит создать контрагентам предпринимателей необходимые условия для отнесения затрат к доку-

ментально подтвержденным расходам и будет служить аргументом в пользу принятия банком решения о предоставлении кредита такому предпринимателю.

Преимуществом предпринимателя без образования юридического лица будет отсутствие необходимости ведения бухгалтерского учета и уплаты налога на прибыль. В свою очередь, осуществление предпринимательской деятельности в качестве юридического лица позволит ограничить личную ответственность учредителей и упростит получение капитала за счет эмиссии ценных бумаг (физические лица – предприниматели правом выпуска ценных бумаг не обладают).

Реализация предложений по совершенствованию налоговой политики будет способствовать сокращению размеров уклонения от уплаты налогов в сфере индивидуального предпринимательства. Опыт совершенствования налоговой политики в конце 90-х годов это подтверждает. Только взимание налогов со всех уклоняющихся от их уплаты дает возможность на 20–30% увеличить налоговые поступления в бюджет [6].

## Литература

1. **Басарева В.Г.** Институциональные особенности формирования сектора малого предпринимательства в период трансформационных изменений // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 3. – С. 249–266.
2. **Оформление** всех работников как ИП. – URL: <http://forum.klerk.ru/showthread.php?t=286405> (дата обращения 12.01.2011).
3. **Кузивчак И.** Хочу стать ИП. – URL: <http://ekaterabota.ru/info/articles/edu/?id=5837> (дата обращения 11.10.2010).
4. **Как** все изменит ЕСН: 34%, или смерть стартапам. – URL: <http://habrahabr.ru/blogs/personal/101340/> (дата обращения 31.01.2011).
5. **Шевцова Т.В.** Результаты работы по легализации налоговой базы // Российский налоговый курьер. – 2007. – № 22. – С. 8–13.
6. **Мурзов И.А.** Основные направления реформирования системы налогообложения // Регион: экономика и социология. – 1997. – № 1. – С. 3–9.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 12.10.2011 г.*

© Киреенко А.П., Климова М.О., 2012

**СТРУКТУРНЫЕ И ДИНАМИЧЕСКИЕ  
ХАРАКТЕРИСТИКИ НАЛОГОВЫХ  
РЕСУРСОВ СИБИРИ**

**Б.Л. Лавровский**

*Новосибирский государственный технический университет*

**И.А. Мурзов**

*ИЭОПП СО РАН*

**Е.А. Горюшкина, А.С. Мишина**

*Новосибирский национальный исследовательский государственный  
университет*

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда  
фундаментальных исследований (проект № 09-06-00036) и гранта  
Президента РФ для государственной поддержки молодых российских  
ученых (МК-6124.2010.6)*

**Аннотация**

Исследуются динамика и региональная структура налоговых платежей, поступавших с территории Сибирского федерального округа в 2004–2008 гг. Показано, что на этапе экономического роста региональная дифференциация удельных налоговых показателей стабильна (исключая шок 2006 г.), и в отношении этого периода следует говорить о нейтральном типе регионального развития. Сделан вывод, что регионы Сибири выходят из кризиса быстрее, чем страна в целом.



**Ключевые слова:** регион, Сибирский федеральный округ, дифференциация, налоговые платежи, отраслевые сдвиги, кризис

## Abstract

The paper analyzes the dynamics and regional structure of taxes paid by the Siberian Federal District in 2004–2008. We show that regional differentiation of the tax indices per capita observed at the stage of economic growth proved to be stable (except a shock of 2006), and therefore, a type of the regional development should be regarded as neutral. We can conclude that Siberian regions overcome the crises much faster than the country in whole.

**Keywords:** region, the Siberian Federal District, differentiation, tax payments, structural shifts, crisis

В налоговой статистике налоговые доходы, или, точнее, доходы, администрируемые Федеральной налоговой службой, состоят из налоговых и других доходов. При этом налоговые доходы составляют чуть менее 100%. Что касается бюджетной статистики, представляемой Федеральным казначейством, то к доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. Стоит напомнить, что структура других доходов в значении, подразумеваемом ФНС, и структура неналоговых доходов в значении, относящемся к бюджетной статистике, различаются. В дальнейшем под налоговыми поступлениями будем понимать доходы, администрируемые ФНС, т.е. налоговые и другие доходы.

Для оценки масштабов налоговых платежей, поступающих с территории сибирских регионов, сопоставим их с аналогичными российскими показателями (рис. 1). Два обстоятельства обращают на себя внимание: 1) доля налоговых поступлений с территории СФО заметно меньше соответствующих показателей занятости, численности населения, а также создаваемого продукта; 2) тенденция к сокращению рассматриваемой доли в 2005–2008 гг. сменяется в кризисные годы повзвратительным трендом.

Относительно низкая «налогоотдача» сибирских территорий может быть, во всяком случае отчасти, объяснена следующим образом

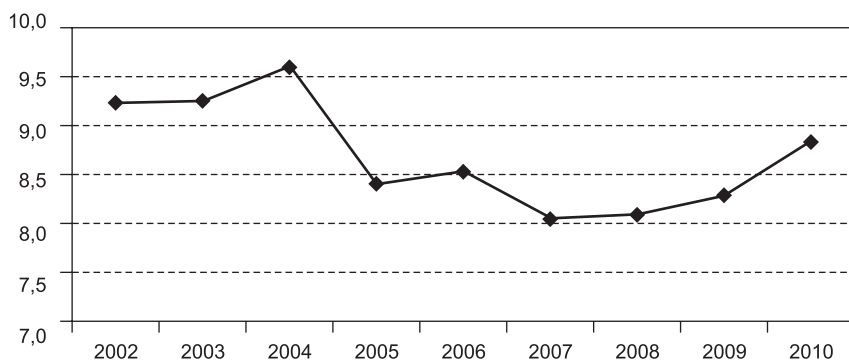


Рис. 1. Удельный вес Сибирского федерального округа в налоговых поступлениях в бюджетную систему страны, %

[1]. Во-первых, масштабы созданного здесь экономического, а следовательно, и налогового потенциала не соответствуют средним по стране показателям. Достаточно сказать, что инвестиции в основной капитал в СФО за последние 10 лет по отношению к соответствующему показателю РФ составляют примерно от 8,5 до 10,5%, в то время как доля населения округа – приблизительно 13,8%. Во-вторых, структура налогооблагаемой базы в СФО заметно отличается от среднероссийской. В общем объеме платежей, поступивших, скажем, в предкризисном 2007 г. в бюджетную систему страны с территории всех федеральных округов, налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) составляет полноценных 17%, в то время как в поступлениях с территории СФО – скромных 8%. Если из бюджетной системы страны вычесть (исключить из рассмотрения) налоги, связанные с добычей углеводородов (налог на добычу полезных ископаемых, акцизы на природный газ и нефть), то доля поступлений в бюджетную систему страны с территории округа существенно возрастет и станет вполне сопоставимой с удельным весом округа в ВРП.

С учетом приведенных аргументов соотношение продуцируемых налогов СФО и РФ уже не выглядит столь обескураживающим. Сравнительно небольшие объемы «сибирских» налогов объясняются во многом отсутствием пока в СФО крупномасштабной добычи углеводородного сырья, недостаточной интенсивностью инвестиционного процесса.

Исследование динамических и структурных характеристик поступлений в течение рассматриваемого периода целесообразно осуществлять по двум подпериодам: 2002–2008 гг. – времени экономического роста и увеличения налоговых поступлений и 2008–2010 гг. – времени экономического и финансового кризиса. Также имеет смысл уже в этом формате наряду с анализом динамики в текущих ценах оценить темпы роста поступлений в реальном выражении, т.е. с учетом индекса – дефлятора ВВП (табл. 1).

На протяжении почти всего периода 2002–2008 гг. наблюдаются положительные, хотя и весьма колеблющиеся, темпы прироста поступлений в реальном выражении. В 2008 г. тенденция оказалась прерванной, реальные поступления в бюджетную систему страны с территории СФО сократились на 3,7% (в номинальном выражении выросли на 14,7%). Среднегодовые темпы прироста за период 2002–2008 гг. составили 2,6%. Для сравнения: аналогичный показатель по стране – 4,9%.

Наиболее тяжелым последствием кризиса стало сокращение объема поступлений в 2009 г., составившее в неизменных ценах примерно 21%. Тем самым за два года (2008–2009 гг.) поступления сократились

Таблица 1

**Динамика поступлений в целом по Сибирскому федеральному округу,  
% к предыдущему году**

Темп роста	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Среднегод. темп роста за период 2002–2008	2009	2010	Среднегод. темп прироста за пе- риод 2008–2010
В текущих ценах	114,9	129,6	121,5	119,1	120,9	114,7	120,0	81,0	130,0	6,5
В неизменных ценах 2002 г. (с учетом индекса – дефля- тора ВВП)	100,8	107,9	101,9	102,8	106,5	96,3	102,6	78,9	117,9	–3,6
Справочно: индекс – дефлятор ВВП	114,0	120,1	119,2	115,8	113,5	119,1	116,9	102,7	110,3	–

по отношению к уровню 2007 г. почти на четверть. На этапе циклического подъема темп прироста поступлений в неизменных ценах в 2010 г. составил почти 18%. Тем не менее в 2010 г. объем поступлений с территории СФО в бюджетную систему страны в реальном выражении оказался меньше почти на 10% по сравнению с 2007 г. Для сравнения: аналогичный показатель по стране – 18,3%. За три кризисных года (2008–2010 гг.) среднегодовой темп прироста в неизменных ценах 2002 г. составил в СФО –3,6%, в РФ он был равен –6,3%. По этому показателю Сибирь выходит из кризиса значительно быстрее, чем страна в целом [2].

Поквартальная динамика налоговых поступлений в кризисные годы позволяет, во-первых, более точно обозначить нижнюю границу кризиса и, во-вторых, оценить интенсивность выхода из кризиса Сибири и России. Особенно важно привлечь внимание к динамике поступлений в течение 2009 г., когда отчетливо наблюдается локальный минимум. На рисунке 2 представлены данные, характеризующие поквартальную эволюцию налогового кризиса в СФО в 2009–2010 гг. в текущих ценах.

Тенденция спада налоговых поступлений приостановлена в СФО к III кв., в РФ – к IV кв. 2009 г., а с начала 2010 г. отмечается устойчи-

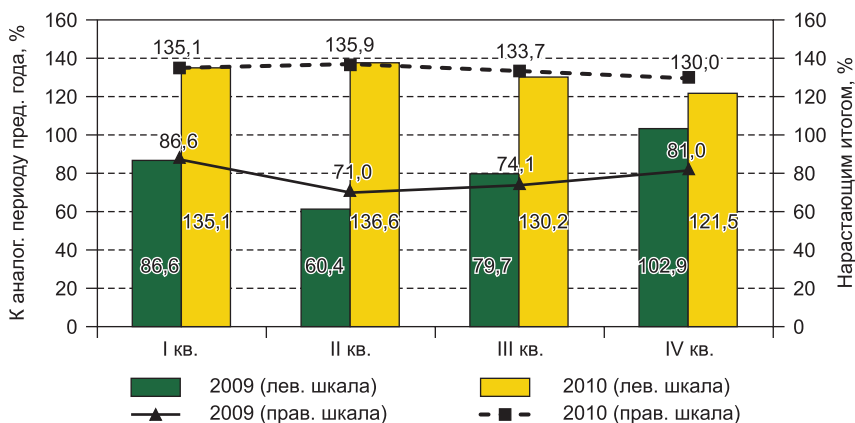


Рис. 2. Динамика совокупных налоговых доходов в Сибирском федеральном округе в 2009–2010 гг.

вая повсеместная тенденция к росту. Но и в 2010 г. динамика налоговых доходов в СФО имела заметные особенности: темпы роста здесь от квартала к кварталу, во-первых, выше, чем в РФ, и, во-вторых, устойчивее. В результате в целом за 2010 г. налоги составили по отношению к 2008 г. в РФ 96,4%, в СФО 105,3%.

На протяжении первых двух кварталов 2011 г. наблюдается значительный рост налогов как в стране, так и особенно в СФО. Налоговые поступления в I полугодии 2011 г. в Сибири увеличились на 35,8% в сравнении с 2008 г. (в РФ – на 27,2%). Не будет большим преувеличением утверждать, что «сибирские» налоги проявили себя на этапе кризиса в качестве известного компенсаторного ресурса [3].

Несколько слов, преимущественно в качестве констатации, следует сказать о процессах концентрации налоговых ресурсов на территории СФО. Здесь уместно, как и во многих других случаях, соответствующий анализ осуществлять на агрегированных данных, выделив шесть крупных регионов-лидеров (Красноярский край, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская и Томская области) и шесть аутсайдеров (Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский и Забайкальский края). На рисунке 3 представлены данные об их относительной роли во всех налоговых поступлениях с территории округа.

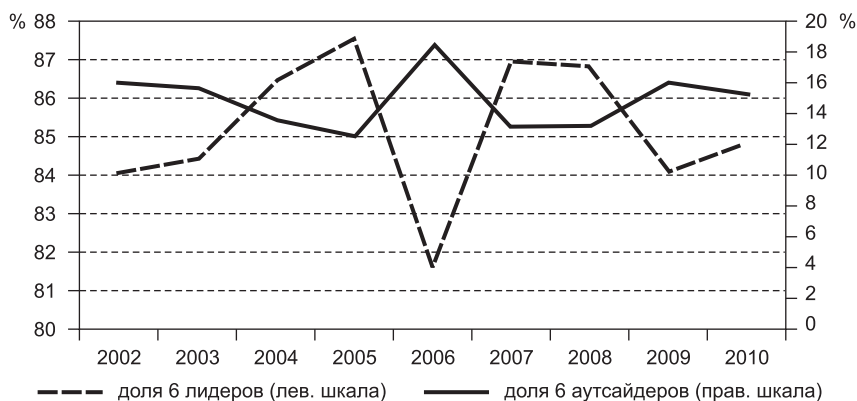


Рис. 3. Доли лидеров и аутсайдеров в налоговых поступлениях с территории Сибирского федерального округа, %

Как видно, в 2002–2005 гг. доля аутсайдеров понижается, с 2009 г. – в тенденции растет. Коэффициент вариации и другие индикаторы, отражающие уровень межрегиональных различий, на этапе кризиса снижаются, соответственно, регионы Сибири по уровню объемных налоговых поступлений несколько сближаются между собой. Но уже в 2010 г. регионы-лидеры (в особенности Красноярский край, Кемеровская, Новосибирская области) начинают вновь отрываться от регионов-аутсайдеров. О феномене 2006 г. разговор особый, и он ниже.

Регионы-аутсайдеры обеспечивают 13,1% всех поступлений в бюджетную систему с территории СФО (2008 г.), но при этом доля занятости в этих регионах составляет 27%. Крупные регионы обеспечивают около 87% поступлений при доле занятости 73%. Это свидетельствует, во-первых, о высокой дифференциации удельных налоговых показателей по регионам Сибири и, во-вторых, о потенциальных резервах роста.

Понятно, что чем регион больше, чем более в нем развита хозяйственная деятельность, чем больше численность занятых, тем, при прочих равных условиях, выше его роль в налоговых поступлениях [4]. В этом смысле, несомненно, существует тесная статистическая зависимость между объемом налоговых поступлений и численностью занятых. И действительно, коэффициент ранговой корреляции (Спирмена) по годам в течение рассматриваемого периода не меньше 0,85 (во многих случаях больше 0,94), а коэффициент линейной корреляции (Пирсона) колеблется от 0,76 до 0,87, и они являются значимыми.

Представляет интерес оценка факторов роста налоговых поступлений. Речь в данном случае идет о двух факторах: численности занятых и удельном налоговом показателе. В результате разложения абсолютного прироста поступлений за период 2002–2008 гг. по этим двум факторам в целом по округу и отдельно по регионам получена характеристика относительного влияния каждого из них. Оказалось, что практически везде (за одним исключением) прирост поступлений получен преимущественно или только за счет изменения удельного налогового показателя.

Сибирское региональное пространство, имея в своем составе как российских лидеров, так и российских аутсайдеров, чрезвычайно пестрое. В группу лидеров входят регионы с удельными налоговыми дохо-

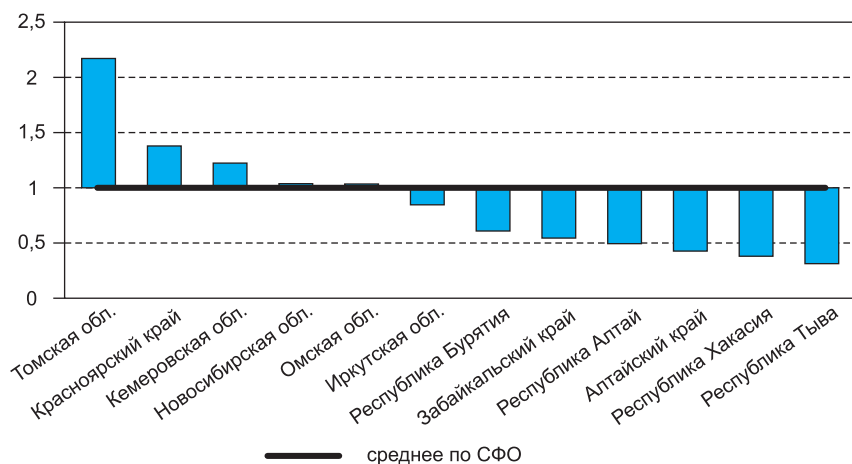


Рис. 4. Удельные налоговые поступления регионов Сибирского федерального округа по отношению к среднему показателю, 2008 г.

дами либо на уровне, либо выше средних по округу. Скажем, в Томской области душевые налоги в 2008 г. превышают среднесибирский уровень более чем в 2 раза, в Красноярском крае и Кемеровской области зафиксировано превышение среднего по СФО уровня на 38 и 22% соответственно. Среди регионов-аутсайдеров выделяются Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, в которых уровень удельных налогов составляет менее половины значения по округу в целом (рис. 4).

В связи с доминирующим значением удельного показателя при оценке налоговых потоков рассмотрим некоторые его структурные характеристики в динамике.

Представим движение среднего показателя по округу как следствие не всех его 12 региональных составляющих, а только двух: его динамики в крупных промышленно развитых регионах и регионах-аутсайдерах (рис. 5). Объединение всех регионов в указанные два кластера позволяет в значительной степени элиминировать случайные колебания и тем самым выявить устойчивые закономерности, касающиеся дифференциации региональных показателей во времени.

Видно, что даже при столь радикальной агрегации не удастся элиминировать некоторые мощные случайные выбросы. Это относится

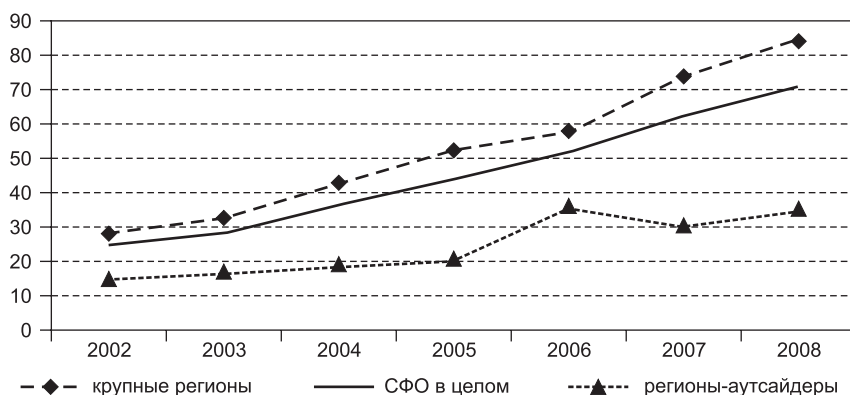


Рис. 5. Динамика удельных показателей в Сибирском федеральном округе по кластерам, тыс. руб. на занятого

к 2006 г., когда наблюдается очевидное отклонение от тренда в положительную сторону в регионах-аутсайдерах и в отрицательную сторону в крупных регионах. Остановимся на этих феноменах специально.

Напомним, что в мае 2006 г. внеочередное собрание акционеров ОАО «Сибнефть» приняло решение о смене названия компании – на «Газпромнефть» и места ее регистрации – не в Омске, а в Санкт-Петербурге. Изменение в наименовании закрепило процесс покупки «Газпромом» более 75% акций нефтяной компании осенью 2005 г. До этого времени около 35% доходной части консолидированного бюджета Омской области формировалось за счет налоговых поступлений от «Сибнефти», соответственно, бюджет региона недополучил в 2006 г. более 8 млрд руб. [5].

Природа феномена, связанного с резким ростом собственных налоговых поступлений в 2006 г. в регионах-аутсайдерах, состоит в следующем. Всплеск обусловлен крупными дополнительными поступлениями в Агинском Бурятском автономном округе от налога на прибыль предприятий, осуществивших крупные эмиссии ценных бумаг в 2005 г. Так, по данным ИА «Регнум», в течение 2005 г. на территории Читинской области (а округ входит в ее состав) зарегистрировано 13 выпусков ценных бумаг стоимостью 102,3 млн руб. По-видимому, перечисления налогов с прибыли, полученной при данных операциях, были направлены в бюджет в 2006 г. При этом объем перечисляемых в федеральный бюджет налогов с территории автономного округа по сравнению с предыдущим годом возрос в номинальном выражении более чем в 15 раз.



Важный в теоретическом и практическом отношении вопрос состоит в следующем: какие регионы и при каких обстоятельствах являются локомотивами роста, обеспечивают преимущественные темпы, а какие сдерживают развитие, демонстрируя темпы роста ниже средних. Иначе говоря, это вопрос о соотношении динамики среднего показателя и региональной дифференциации.

Теоретическая позиция, восходящая еще к С. Кузнецу и Дж. Виллиамсону [6], которая развивается в ряде работ применительно к региональной проблематике России и нами поддерживается, сводится кратко к следующему тезису. В обстановке устойчивого макроэкономического роста, особенно на его начальных стадиях, лидеры в отличие от аутсайдеров демонстрируют сильные конкурентные преимущества, способность лучше и быстрее воспользоваться неожиданно возникшими обстоятельствами, мощные адаптационные качества, разрыв между сильными и слабыми регионами увеличивается. Но эти свойства лидеров не являются вечными, проявляются не на всех стадиях экономического цикла. По прошествии первых шоков роста, т.е. на более длительном временном интервале, инициативу вполне могут перехватить «середняки» и аутсайдеры. А что касается собственно кризиса, то здесь уже лидеры в большей степени подвержены угрозам, первыми испытывают его удары, а дифференциация между ними и аутсайдерами сокращается.

В какой степени наблюдаемая динамика удельных налоговых показателей соответствует изложенным тезисам или опровергает их? Представим некоторым особым образом дифференциацию удельных показателей в разрезе выделенных кластеров на рис. 6. Здесь удельный показатель в целом по СФО принят за 100 и, соответственно, представлены показатели по кластерам. Из рисунка видно следующее:

- в 2002–2005 гг. наблюдаются опережающие темпы роста крупных регионов и последовательное отставание регионов-аутсайдеров. Имеет место асимметричный тип регионального развития;
- в 2007–2008 гг. не наблюдается ни того, ни другого. Дифференциация стабильна и возвращается после шока 2006 г. примерно на уровень 2004–2005 гг. Здесь следует говорить о нейтральном типе регионального развития [7].

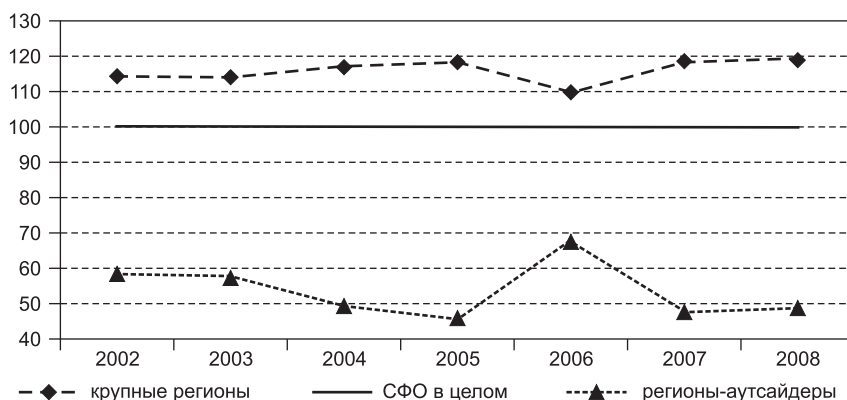


Рис. 6. Отклонения удельных налоговых показателей от среднего значения в Сибирском федеральном округе по кластерам, %

По нашему мнению, такая картина дифференциации не противоречит изложенным выше теоретическим представлениям.

Для того чтобы глубже понять структуру налоговых ресурсов Сибири, целесообразно проанализировать поступления в бюджетную систему страны более конкретно, а именно в отраслевом аспекте, точнее, по основным направлениям экономической деятельности.

Налоговые поступления с территории СФО в докризисный период с 2005 г. по 2008 г. снижаются с 8,4% от общероссийского показателя до 8,1%. За этим фактом стоят вполне определенные межотраслевые сдвиги. Рассмотрение укрупненной структуры налоговых поступлений округа по основным отраслям за последние годы (табл. 2) позволяет дать вполне конкретный ответ на вопрос о том, какие именно отрасли «несут ответственность» за изменения (относительные) в налоговых поступлениях округа до и в течение кризиса.

Около половины и более налоговых доходов, поступающих с территории СФО в бюджетную систему страны, генерируется отраслями промышленности, причем эта доля заметно возрастает к 2007–2008 гг. Доля транспорта и связи относительно стабильна и составляет приблизительно 9–11%. Возрастает в течение рассматриваемого периода удельный вес строительства. Наиболее резкие и негативные структурные сдвиги связаны с отраслью «торговля».

Таблица 2

**Структура налоговых поступлений с территории СФО в бюджетную систему страны по основным видам экономической деятельности (отраслям), %**

Отрасль	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Промышленность *	47,1	46,9	52,3	51,9	43,0	49,9
Торговля **	17,6	11,3	8,2	9,6	10,6	10,8
Транспорт и связь	10,3	10,5	10,3	9,3	10,7	7,5
Строительство	3,7	4,0	5,5	5,4	6,1	5,1

\* Добывающий, обрабатывающий сектора, производство и распределение электроэнергии, газа и воды.

\*\* Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования.

Сопоставим налоговые показатели Сибирского региона по указанным отраслям с аналогичными данными по России (табл. 3).

Ситуация до 2009 г. развивалась следующим образом: налоговые доходы от промышленности растут как в СФО, так и в целом по стране. Однако темп роста в Сибири выше среднего темпа по РФ. В результате доля поступлений от сибирской промышленности в аналогичных общероссийских поступлениях промышленного происхождения увеличивается с 7,4% в 2005 г. до 9% в 2008 г. Доля строительства стабильна, доля транспорта и связи, а также и особенно доля торговли

Таблица 3

**Налоговые поступления с территории СФО по отношению к поступлениям в целом по РФ (по отраслям экономики), %**

Отрасль	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Промышленность	7,4	8,2	8,2	9,0	8,5	9,6
Торговля	12,3	7,1	8,6	8,4	8,8	9,4
Транспорт и связь	12,4	11,4	11,2	10,8	9,5	7,9
Строительство	8,1	7,6	8,9	8,2	8,2	8,5
Всего	8,6	8,7	8,1	8,2	8,3	8,8

снижаются. Рост налогов в промышленности не в состоянии компенсировать их снижение в других отраслях, закономерным следствием является общее сокращение к 2008 г. сибирских налогов от отраслей экономики.

Резкое относительное падение налогов от торговли произошло в 2006 г. Но с этого времени сибирские налоги от указанной отрасли растут быстрее, чем по РФ.

Оценим влияние кризиса на структуру налоговых поступлений. В целом по РФ и СФО налоговые ресурсы, порождаемые всеми отраслями хозяйства, сократились в 2009 г. примерно на 20% (табл. 4). Представляет интерес источник этого спада в разрезе конкретных отраслей (видов деятельности).

Наиболее уязвимыми по отношению к кризисным явлениям оказались добывающие и обрабатывающие производства. Сокращение на-

Таблица 4

**Динамика налоговых поступлений в 2009–2010 гг. по видам деятельности, % к аналогичному периоду предыдущего года**

Отрасль (ВЭД)	2009						2010					
	I полу- годие		II полу- годие		Год		I полу- годие		II полу- годие		Год	
	РФ	СФО	РФ	СФО	РФ	СФО	РФ	СФО	РФ	СФО	РФ	СФО
Добывающий сектор	50,6	52,3	72,9	65,6	62,6	59,2	176,2	176,3	109,6	137,4	134,5	154,0
Обрабатывающий сектор	74,5	53,8	79,7	62,5	77,3	58,3	135,1	159,5	136,3	166,5	135,7	163,4
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	112,0	112,0	91,7	151,3	102,9	126,8	118,1	125,6	118,0	108,0	118,1	117,7
Торговля	86,7	95,1	80,5	81,6	83,5	87,9	112,3	119,7	138,8	146,7	125,4	133,1
Транспорт и связь	83,4	115,7	119,2	134,3	84,5	104,3	112,5	65,1	109,3	100,7	110,7	91,4
Строительство	105,1	99,4	79,9	82,9	91,2	90,2	94,1	98,2	116,3	118,8	104,9	108,8
Всего	75,3	70,6	82,7	88,9	79,2	79,8	128,7	133,7	116,1	127,2	121,9	130,0

логовых поступлений в указанных отраслях зафиксировано уже во втором полугодии 2008 г. и составило 46–48% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. В то же время названные отрасли достаточно динамично выходят из кризиса. Другие отрасли реального сектора в СФО, такие как транспорт и связь и особенно производство и распределение электроэнергии, газа и воды, проявили себя как мощный противовес доминирующим негативным тенденциям. Налоги в этих отраслях в 2009 г. возросли по отношению к уровню 2008 г.

Регионы-аутсайдеры, в экономике которых наибольшую долю составляют указанные отрасли, в меньшей степени оказались втянуты в мировой финансовый кризис, чем промышленно-ориентированные регионы. Отмеченная Всемирным банком и Институтом экономики переходного периода закономерность современного кризиса: больше терпят лидеры – наблюдается и для налогового поля Сибири.

### Литература

1. Лавровский Б.Л., Уварова Е.В. Структура сибирской экономики в зеркале налоговой статистики // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1. – С. 24–39.
2. Горюшкина Е.А., Мишина А.С., Мурзов И.А. Доходы региональных бюджетов Сибирского федерального округа во время кризиса // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 4. – С. 120–132.
3. Лавровский Б.Л., Жигульский Г.В., Мурзов И.А. Кризис и налоговые ресурсы // Вопросы экономики. – 2010. – № 7. – С. 39–51.
4. Лавровский Б.Л., Уварова Е.В., Мурзов И.А. Современные тенденции формирования муниципальных бюджетов // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 233–247.
5. URL: <http://www.nevastroyka.ru/1/6679/> (дата обращения 09.09.2011).
6. Williamson J.G. Regional inequality and the process of national development: a description of the patters // Economic Development and Cultural Change. – 1965. – V. 13 (s4). – P. 1–84.
7. Лавровский Б.Л., Горюшкина Е.А., Шильцин Е.А. Региональные дисбалансы: Россия и Сибирь. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2010. – 306 с.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 31.10.2011 г.*

© Лавровский Б.Л., Мурзов И.А., Горюшкина Е.А., Мишина А.С., 2012

УДК 314.15

ББК 60.7

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 174–184*

## **ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ РОЖДАЕМОСТИ**

**О.В. Шипунова**

*Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова*

### **Аннотация**

Выделены цели, задачи региональной демографической политики в области рождаемости. Анализируется опыт регионов России по формированию организационно-правовых и финансовых основ демографической политики в этой области. Показана необходимость рационального сочетания общегосударственных и региональных мероприятий демографической политики в сфере рождаемости.

**Ключевые слова:** территориальная дифференциация рождаемости, региональные органы власти, регионализация, бюджетная обеспеченность, жилищные условия

### **Abstract**

We identify and analyze objectives and indicators of a regional birthrate policy as well as experience of the Russian regions in building managerial and legal grounds of this policy. We can conclude that there is a need to harmonize the arrangements made at the national and regional levels in this sphere.

**Keywords:** territorial differentiation of birthrates, regional authorities, regionalization, fiscal provision, housing conditions

Депопуляция в России происходит под двойным давлением: сверхсмертности и низкого уровня рождаемости. В условиях сохранения массовой малодетности (один-два ребенка в семье), каким бы низким ни был уровень смертности, естественная убыль населения будет неизбежна. В этом контексте крайне актуальным, но и весьма сложным оказывается воздействие со стороны общества и государства на рождаемость, т.е. процесс, в настоящее время в наибольшей степени определяющий параметры естественного воспроизводства населения.

Повышение уровня рождаемости – многогранная межотраслевая проблема, для решения которой необходимы объединение и координация действий федеральных и региональных органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, религиозных и благотворительных организаций.

Границу между центральными и региональными уровнями власти в отношении их компетенции и ответственности провести однозначно невозможно. Условно можно выделить три подхода к решению проблемы соотношения их усилий в сфере региональной демографической политики:

- демографическая политика должна быть унифицированной для всех регионов, прежде всего по средствам реализации;
- демографическая политика должна быть регионализированной;
- демографическая политика должна строиться на рациональном сочетании общегосударственных и региональных мероприятий.

Наиболее четко провести границу между теми, кто делает акцент на единой демографической политике в области рождаемости, и сторонниками ее регионализации можно на основании того, как тот или иной исследователь относится к вопросу о возможности регионализации экономических мер демографической политики, и особенно системы денежных пособий.

Если посмотреть в историческом ракурсе, то можно отметить, что в 1960-е годы акцент делался на общегосударственных мероприятиях демографической политики, что было связано с господствующим в теории и практике управления централистским подходом. При этом не в полной мере учитывались территориальные различия, этнические особенности демографических процессов, структура и семейно-брач-

ные отношения населения. Региональные демографические исследования долгое время не поощрялись из-за идеологических установок на стирание граней между городом и деревней, выравнивание степени экономического развития различных территорий, формирование в стране единой общности. Поэтому многие важные региональные различия старались не замечать, игнорировать, проводя усредненную для всей страны социально-экономическую политику, что обусловило серьезные диспропорции и вызвало негативные последствия в демографическом и социально-экономическом развитии регионов.

В 1970–1980-е годы относительно проведения дифференцированной в региональном разрезе демографической политики в области рождаемости мнения отечественных ученых варьировали от признания необходимости такой дифференциации в условиях многонационального государства (Б.Ц. Урланис, Т.В. Рябушкин, Л.Л. Рыбаковский) до полного ее отрицания (Е.Л. Маневич) [1]. Официально задача проводить национальную демографическую политику, полнее учитывающую особенности конкретных территорий, была сформулирована в 1980-е годы. Эта инициатива была практически реализована в виде мер помощи семьям с детьми. Данные меры вводились постепенно в течение трех лет начиная с восточных районов страны. Это, кстати, придало демографической волне, возникшей во многом в результате подъема рождаемости, более плавный характер для страны в целом. Однако региональной политики в области демографии по-прежнему не было.

В современной России противодействие тенденции ухудшения демографической ситуации, острым проявлениям депопуляции населения относится к совместной компетенции региональных и федеральных органов государственной власти [2]. Принятая в 2001 г. Концепция демографического развития страны до 2015 г. послужила ориентиром для разработки планов улучшения демографической ситуации в регионах [3], а соответствующая концепция на период до 2025 г. уже предусматривала необходимость дифференцированного подхода к разработке и реализации региональных программ, направленных на улучшение демографической ситуации, учитывающих специфику каждого региона и согласованных с реализуемыми мероприятиями приоритетных национальных проектов в сфере образования, здравоохранения, жилищной политики и сельского хозяйства, что является



основополагающим принципом демографической политики [4]. Сегодня региональные органы власти должны не только реализовывать демографическую политику в пределах подведомственных административно-территориальных единиц, но и формировать собственные стратегию и тактику проведения демографических преобразований на этих территориях в рамках установленных полномочий и возможностей использования средств.

Для подавляющего большинства регионов цель демографической политики в области рождаемости одинакова и заключается в повышении рождаемости до уровня, обеспечивающего простое либо расширенное воспроизводство населения региона и удовлетворение общественно необходимых потребностей в трудовых ресурсах на перспективу. Квантификации данной цели индивидуальны и вытекают из основных параметров субфедерального демографического развития. Как правило, речь идет об увеличении суммарного коэффициента рождаемости в 1,5–2 раза от уровня, достигнутого на момент принятия соответствующего нормативного документа, либо задается конкретное числовое значение общего или суммарного коэффициента рождаемости.

Независимо от целей демографического развития конкретных территорий для регионального уровня специфическими являются [5, 6]

- определение вариаций рождаемости в сравнении с другими территориями страны;
- выявление главных факторов территориальной дифференциации рождаемости (в том числе внутрисистемных характеристик населения: его половозрастной, брачно-семейной структуры), социально-экономических факторов (уровня урбанизации, образовательной и профессиональной структуры общества, уровня доходов населения и т.д.), этнических и конфессиональных факторов;
- определение влияния уже реализуемых мер демографической политики).

Задачи повышения рождаемости прописаны в регионах в концептуальных документах и планах их реализации, программных документах, планах мероприятий по реализации концепции демографической политики страны. Решение проблемы низкой рождаемости программно-целевым методом объясняется необходимостью координировать дейст-

вия всех уровней власти, направленные на оздоровление демографической ситуации, сконцентрировать средства из различных источников на реализации приоритетных направлений, своевременно реагировать на демографические тенденции текущего периода. Преимущество же региональных концепций (программ, планов) демографической политики, предусматривающих, в частности, влияние на рождаемость, заключается в том, что они дополняют общегосударственную демографическую политику с учетом специфики демографической ситуации на различных территориях страны. Следовательно, региональные демографические программы (планы) должны удовлетворять таким критериям:

- предусматривать региональную дифференциацию при реализации государственных мер демографической политики исходя из специфики каждого региона;
- обеспечивать разработку и реализацию дополнительных мер, расширяющих помощь семьям и усиливающих их социальную защиту;
- координировать, насколько это возможно, реализацию демографических программ с программами в области занятости, экологии и т.д.

Анализ федеральной и региональной нормативно-правовой базы, регулирующей демографическое развитие (или оказывающей на него прямое влияние), позволяет сделать вывод, что законодательные акты не приведены в единую систему. Возникают сложности в определении полномочий, обязанностей в сфере демографической политики на разных уровнях управления, не налажена пока четкая система взаимодействий как в отношении целей политики, так и в отношении направлений ее реализации и мер [7]. Опыт работы субъектов Федерации показал, что практически в каждом из них не только обеспечено собственное нормативное регулирование, но и существуют структуры, в функции и задачи которых входят межведомственное взаимодействие и координация усилий всех акторов, задействованных в реализации демографической политики в области рождаемости.

Организационный каркас демографической политики на субфедеральном уровне представлен структурными единицами, в компетенцию которых входят соответствующие вопросы, но которые не обла-

дают самостоятельным статусом в рамках профильных министерств и ведомств. К примеру, к ним относятся управление социальной защиты материнства и детства и семейно-демографической политики при комитете по социальной политике Санкт-Петербурга; отдел демографической политики и трудовых ресурсов при департаменте труда и социального развития Воронежской области; управление демографической и семейной политики при министерстве социального развития Новосибирской области; департамент семейной и молодежной политики правительства Москвы; управление по социальной поддержке населения, делам семьи, материнства и детства при администрации г. Ижевска и т.д. Зачастую действия субъектов управления разобщены и противоречат друг другу, что существенно затрудняет процедуру выработки эффективных рекомендаций и решений, не позволяет определить результативность деятельности конкретного государственного органа в демографической сфере.

Совершенствование механизма государственного регулирования региональных демографических процессов может состоять в создании единого организационно-экономического органа – Совета по реализации демографической политики. На практике ряд регионов уже приняли решение о создании подобного органа, – это, например, Челябинская область, Республика Мордовия, Кировская область, Липецкая область и др.

Часто на региональном уровне отсутствует какое-либо научное обоснование выбора мер, реализуемых в дополнение к общегосударственным мероприятиям. Кроме того, практически не разработан механизм оценки эффективности проводимой демографической политики. Субфедеральные и муниципальные образования, как правило, не имеют соответствующего научного и кадрового потенциала для ведения этой работы [8].

При всей важности нормативно-правового, организационного, кадрового обеспечения без серьезных экономических затрат демографическая политика в области рождаемости будет носить скорее декларативный характер. Следовательно, необходимо четкое, установленное в законодательном порядке разграничение предметов ведения и расходных полномочий в реализации демографической политики между

уровнями государственной власти с одновременным обеспечением их соответствующими доходными источниками.

Финансирование расходов региона на мероприятия в области рождаемости осуществляется за счет средств бюджетов разных уровней и внебюджетных фондов: мероприятия, установленные федеральным законодательством, относятся к расходным обязательствам федерального бюджета; меры, предусмотренные на федеральном уровне, регулируются и финансируются субъектами Федерации; мероприятия, установленные и регулируемые регионом, финансируются из регионального бюджета.

В рамках федерального бюджета расходы на реализацию демографической политики включены в укрупненную статью «расходы на социально-культурные мероприятия», в которую также входят расходы на социальную политику, здравоохранение и физическую культуру, образование, культуру, искусство и кинематографию, СМИ.

Пособия по беременности и родам, единовременные пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, единовременные пособия при рождении ребенка, ежемесячные пособия по уходу за ребенком выплачиваются за счет средств Фонда социального страхования. Аналогичные выплаты осуществляются за счет средств федерального бюджета женщинам, проходящим военную службу, обучающимся очно в образовательных учреждениях. За счет средств федерального бюджета также финансируются ежемесячные пособия по уходу за ребенком лицам, фактически осуществляющим уход за ребенком и не подлежащим обязательному социальному страхованию, и материнский капитал. За счет этих же средств осуществляются субсидии бюджетам субъектов Федерации на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Из ресурсов Фонда социального страхования финансируется оплата услуг государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности и родов (родовые сертификаты).

Выплаты ежемесячного пособия на ребенка производятся за счет средств бюджетов субъектов Федерации. С учетом того, что размер,

порядок назначения, индексации и выплаты данного вида пособий устанавливаются законами и иными региональными нормативными актами, есть основания полагать, что различия между регионами в уровне поддержки семьи с детьми могут нарастать.

Особый интерес представляет опыт регионов в реализации мероприятий, не предусмотренных федеральным законодательством. Такие региональные меры демографической политики в области рождаемости условно можно разделить на две группы: 1) финансовое усиление федеральных мер по инициативе и за счет регионов; 2) оригинальные меры, применяемые лишь на той или иной территории.

Одной из наиболее важных мер социально-экономического характера, направленных на повышение рождаемости, является содействие семьям в улучшении жилищных условий. В частности, в регионах распространена практика списания части долга (погашения кредита) молодой семьи при рождении детей, которое осуществляется по-разному: в размере стоимости определенного числа квадратных метров (например, в Омской, Липецкой, Самарской, Курганской областях), в процентах от средней стоимости жилья (в Чувашской Республике, Омской, Иркутской, Московской областях, Алтайском крае), в виде фиксированной суммы (в Ямало-Ненецком автономном округе, Белгородской области). В некоторых регионах размер списания долга зависит от очередности рождения ребенка (например, в Республике Башкортостан, Республике Мордовии, Республике Саха (Якутия), Удмуртской Республике, Калужской, Рязанской, Сахалинской областях и г. Москве).

В части субъектов Федерации выплачиваются дополнительные единовременные пособия при рождении детей, ежемесячные пособия на детей в возрасте от 1,5 до 3 лет. При этом, как правило, размер пособия увеличивается в зависимости от очередности рождения ребенка, что оказывает определенное стимулирующее влияние. В Республике Башкортостан, Республике Бурятии, Республике Карелии, Республике Мордовии, Калужской, Липецкой, Мурманской, Омской, Орловской, Саратовской, Свердловской и Ярославской областях многодетным и (или) малоимущим семьям выплачивается более высокое ежемесячное пособие на несовершеннолетних детей. В Москве и Пензенской области органы власти предпринимают попытки оказывать влия-

ние не только на число детей в семье, но и на сроки их появления путем выплаты дополнительных пособий при появлении ребенка в первые один-три года супружеской жизни.

Повсеместно в регионах установлены льготы на содержание детей в детских дошкольных учреждениях (от 20 до 100% родительских расходов в зависимости от детности, статуса, уровня обеспеченности семьи). Показателен опыт Камчатского края, Калининградской области, Республики Саха (Якутия) по внедрению вариативных форм дошкольного образования (группы кратковременного пребывания, домашние детские сады, центры для неорганизованных детей, гувернерство). Широкое распространение получили мероприятия по организации профессионального обучения безработных женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет. Активно внедряются образовательные, досуговые мероприятия посемейной направленности (создание Клубов молодых семей, Школ материнства и т.п., проведение тематических праздников и т.д.).

На сегодняшний день возможности консолидированных бюджетов регионов финансировать мероприятия демографической политики резко различаются и зависят от уровня бюджетной обеспеченности. В условиях сохранения пережитков «бюджетной вертикали» преимущества децентрализации функций проведения демографической политики: учет региональных и местных особенностей, запросов населения, взаимосвязь между уровнем налогообложения и количеством и качеством бюджетных услуг – оборачиваются ограниченным и неравномерным финансированием социальных расходов, отсутствием инвестиционной составляющей в расходах на социально-демографическую сферу, финансированием текущих расходов за счет привлечения заемных средств, что означает фактическое увеличение издержек функционирования региональных и муниципальных органов власти [9]. Таким образом, люди, проживающие в разных регионах, объективно имеют неравный доступ к социальным трансфертам.

Но помимо объективных факторов, влияющих на дифференциацию мер, реализуемых за счет региональных бюджетов, немаловажное значение имеют и факторы субъективные. Неблагополучие или бедность регионов часто играют решающую роль в усилении федеральных мер.

Большинство субъектов Федерации сталкиваются с невозможностью обеспечения равного доступа к инфраструктурам для всего подведомственного населения (особенно к инфраструктурам развития). Но многое зависит и от понимания сложности демографической ситуации администрацией конкретных регионов. И поэтому часто даже в небогатых регионах проводится более затратная, по сравнению с богатыми территориями, демографическая политика [10].

На наш взгляд, за федеральным уровнем целесообразно оставить финансирование только таких мер поддержки семьи (включая пособия), которые образуют систему минимальных социальных гарантий. Эти меры должны быть дополнены и расширены на региональном уровне за счет средств регионов и путем привлечения социально ответственного бизнеса. Финансирование из регионального и муниципального бюджетов должно стать важнейшим источником средств для решения специфических проблем в конкретных территориальных образованиях. Нужно исходить не из остаточных возможностей региональных и муниципальных бюджетов, а из обоснованных затрат, требуемых для достижения поставленных целей. Это не только обеспечит самостоятельность бюджетов, но и активизирует их роль в проведении государственной демографической политики, даст возможность субъектам Федерации без вмешательства центра формировать свои бюджеты и составлять прогнозы социально-демографического развития на перспективу.

\* \* \*

Исследование показало, что в субъектах Федерации проводится политика, направленная на повышение рождаемости. При расширении самостоятельности регионов складывается территориальный опыт, сочетающий общее и единичное: всероссийский подход к решению проблем и особенности регионов.

При этом координация действий в области рождаемости осуществляется из федерального центра. Дать возможность субъектам РФ проводить демографическую политику в области рождаемости полностью самостоятельно сегодня, по-видимому, нецелесообразно.

Таким образом, в современной России реализуется подход к осуществлению демографической политики, основанный на сочетании общегосударственных и региональных мероприятий. С одной стороны, обеспечиваются единые принципы, направления и внутренняя структура мероприятий демографической политики в области рождаемости в целом, а с другой – укрепляются и совершенствуются региональные направления.

### Литература

1. **Ищенко А.Н.** Региональные особенности современного демографического развития России: Дисс. ... д-ра экон. наук. – М., 2006. – URL: <http://www.dslib.net/economika-xoziajstva/ishchenko7.html> (дата обращения 14.04.2011).
2. **Указ** Президента Российской Федерации № 803 от 03.06.1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2756.
3. **Распоряжение** Правительства Российской Федерации № 12708 от 24.09.2001 г. о Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 40. – Ст. 3873.
4. **Указ** Президента Российской Федерации № 1351 от 09.10.2007 г. «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 42. – Ст. 5009.
5. **Ласточкина М.А.** Социально-экономические причины регулирования репродуктивного поведения // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1. – С. 149–162.
6. **Слоботчиков О.Н.** О структуре демографической политики государства // Социально-гуманитарные знания. – 2001. – № 7. – С. 268–269.
7. **Ильшев А.М., Багирова А.П.** Факторы репродуктивной активности населения: анализ региональной дифференциации // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1. – С. 92–110.
8. **Зверева Н.В.** Проблемы разработки региональных демографических программ // Демографическая и семейная политика / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. – М.: МАКС Пресс, 2008. – С. 35–39.
9. **Римашевская Н.** Реформирование социальной сферы России: проблемы, поиски решения. – URL: [http://www.socpolitika.ru/rus/social\\_policy\\_research/discussion/document372.shtml](http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/discussion/document372.shtml) (дата обращения 11.08.2011).
10. **Архангельский В.Н., Зверева Н.В.** Теоретические основы мониторинга региональной социально-демографической политики. – М., 2009. – 130 с.

*Рукопись поступила в редколлегию 08.09.2011 г.*

© Шипунова О.В., 2012



---

УДК 314.17

ББК 60.7

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 185–197*

## **ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ СТАРЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ**

**Ю.А. Потанина**

*Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова*

### **Аннотация**

Исследуются актуальные вопросы взаимовлияния экономики и процессов старения населения в регионах России. Предлагаются основные направления государственной политики в отношении пожилых людей в условиях глобализации экономики и усиления влияния экономических факторов на изменения возрастной структуры населения.

**Ключевые слова:** регион, демографическое старение, третий возраст, экономический рост, уровень жизни, социально-экономическое неравенство регионов, межпоколенные связи, демографическая политика

### **Abstract**

We analyze the topical issues of mutual influence of the economy and population ageing taken place in the Russian regions. We formulate the basic arrangements the government should make towards the elderly people in the context of economic globalization and an increased influence of economic factors on the shifting age structure of the population.

**Keywords:** region, demographic aging, third age, economic growth, standard of living, regional socio-economic inequalities, intergenerational correlation, demographic policy

Демографическое старение проявляется в возрастании числа и удельного веса пожилых и старых людей в общей численности населения. Этот феномен, основными демографическими причинами которого явились снижение рождаемости (старение «снизу») и рост продолжительности жизни (старение «сверху»), с середины XX в. стал особенностью многих развитых стран мира. Уже в начале 50-х годов в большинстве европейских государств удельный вес возрастной группы 65 лет и старше достиг 8–12% и до настоящего времени продолжает увеличиваться (табл. 1). (В стареющем населении доля лиц в возрасте 60 лет и старше, по классификации Ж. Боже-Гарнье, должна составлять 12% и более, а по шкале демографического старения ООН – 7% с учетом достигших 65 и более лет [2].) В странах с развива-

Таблица 1

**Прогноз динамики удельного веса лиц 65 лет и старше в общей численности населения (ООН, вариант medium), %**

Страна	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Франция	13,96	13,79	15,28	16,26	19,45	21,76	22,72	22,33
Германия	15,51	15,51	17,12	20,35	21,74	25,82	27,60	24,48
Италия	13,45	13,77	15,31	17,28	19,37	21,92	24,15	22,61
Великобритания	14,87	15,13	14,48	14,61	16,27	19,24	20,43	18,74
Австрия	15,47	14,62	14,94	17,45	19,41	22,82	23,94	21,73
Бельгия	14,37	14,15	14,70	15,90	17,74	20,78	21,89	20,79
Нидерланды	11,51	12,69	13,46	15,13	18,89	22,96	24,77	22,61
Люксембург	13,52	14,64	16,74	18,12	20,15	22,38	22,03	20,28
Греция	13,14	12,28	14,97	16,76	17,80	19,49	20,99	21,00
Португалия	10,17	11,80	13,54	14,13	15,63	18,24	20,40	20,59
Испания	10,85	12,74	14,36	15,53	17,00	19,64	22,68	22,86
Швеция	16,29	17,74	16,58	17,47	20,81	21,70	22,47	21,40
Россия	10,21	10,03	12,70	12,95	15,50	19,58	20,13	23,35

Источник: [1].

ющейся экономикой доля лиц старше 60 лет пока невелика (7–8%), однако показатель ежегодного прироста численности этой группы (3,2%) выше, чем общий темп роста их населения (1,8%) и существенно выше соответствующих показателей для развитых стран (соответственно 1,4 и 0,5%) [3].

По оценкам Р. Фогеля, Лауреата Премии по экономике памяти Альфреда Нобеля, процесс старения населения сдерживает темпы экономического роста в странах Европейского союза, являясь одним из ключевых факторов снижения их конкурентоспособности на мировом рынке [4]. Следует отметить, что объяснить данный феномен возможно с помощью теории оптимального типа воспроизводства населения [5], частью которого воспринимались процессы изменения возрастной структуры в форме старения. Воздействуя на показатели естественного движения населения, государство влияет на основные параметры развития народного хозяйства (через изменение численности всего населения и его экономически активной части, возрастной структуры населения и т.д.), в том числе на величину национального дохода, потребление, накопление и другие показатели, формируя системный подход к экономическим и демографическим параметрам на внутреннем национальном рынке.

Теоретически к снижению конкурентоспособности европейских стран может привести рост рыночного предложения, без которого не могут развиваться компании, на фоне достаточно ограниченного спроса со стороны стареющего населения на национальных рынках. О возможных последствиях реализации такой модели предупреждают международные организации, такие как Всемирный банк и Международный валютный фонд, призывая увеличить возраст выхода на пенсию и снизить социальные расходы на пожилых людей в странах с переходной экономикой при проведении либеральных реформ. Целью этой политики, как представляется, является перекладывание социальных расходов на население, увеличение спроса со стороны его экономически активных групп и снижение налоговой нагрузки на компании. Выбор такой рыночной модели требует более глубокого обоснования с точки зрения интересов всего общества и устойчивого развития, так как стимулирование стагнирующего рынка осу-

ществляется, как видно, в одном направлении – в пользу корпораций. Такого рода рекомендации представляются сегодня не совсем приемлемыми для России в полном объеме, поскольку проблемы демографического старения в нашей стране в отличие, например, от развитых европейских государств, необходимо рассматривать с учетом усилившейся за последние 20 лет поляризации социально-экономического развития российских регионов<sup>1</sup>. Эти региональные различия во многом определили специфику национальных условий экономического развития и роста, которые не способствовали увеличению демографического потенциала в субъектах Федерации [7] и вели к ухудшению этой составляющей конкурентоспособности на протяжении либеральных реформ.

Несмотря на то что старение населения в России началось позднее, чем в большинстве европейских государств, имеющиеся социально-экономические различия между регионами, практически не регулируемые социальными программами, усугубили обострение демографических проблем под влиянием экономических вызовов, с которыми столкнулась страна на рубеже веков. После присоединения России к ВТО эти факторы могут привести к отказу от части социальных программ, ориентированных на пожилых людей, из-за временного стимулирования рынка.

В России доля лиц пенсионного, так называемого третьего, возраста<sup>2</sup> в 1959 г. составляла 11,7% от общей численности населения, в 1989 г. – 25,2%, а в 2010 г., по данным переписи, – 21,6%. За назван-

---

<sup>1</sup> Все российские регионы можно поделить на две основные группы: доноры и реципиенты. Регионы-доноры – это субъекты Федерации, сумма перечислений которых от собранных ими обязательных платежей в федеральный бюджет превышает сумму перечислений в эти субъекты из госбюджета. Регионов, где уровень доходов выше бюджетных расходов, примерно 11, и они формируют около 70% бюджета страны [6].

<sup>2</sup> В сложившихся в России условиях это одна из самых незащищенных социальных групп населения [8]. Материальные и моральные затраты, связанные с содержанием пожилых людей, все больше ложатся на членов семьи, поскольку региональные системы социального и медицинского обеспечения граждан пожилого возраста стали постепенно деградировать.

Таблица 2

**Изменение численности половозрастных групп населения России, млн чел.**

Год	Все население	Мужчины	Женщины	Мужчины и женщины 0–15 лет	Мужчины 60 лет и старше	Женщины 55 лет и старше	Мужчины 60 лет и старше, женщины 55 лет и старше	Мужчины 16–59 лет, женщины 16–54 лет
1959	117,5	52,4	65,1	35,1	3,2	10,6	13,8	68,6
1989	147,0	68,7	78,3	36,0	6,9	30,2	37,1	83,7
2002	145,2	67,6	77,6	26,3	9,3	20,5	29,8	88,9
2010	141,9	65,6	76,3	22,9	8,6	22,1	30,7	88,4

ный период число пенсионеров увеличилось с 13,8 млн до 30,7 млн чел., а доля экономически активного населения изменялась на уровне 53–62%. Обращает на себя внимание уменьшение доли детей в группе экономически неактивного населения, причем абсолютная численность этой возрастной группы меньше численности пенсионеров на протяжении уже более двух десятилетий (табл. 2).

Межрегиональные различия условий жизни являются слишком большими в пределах одной страны. По оценкам Всероссийского центра уровня жизни, различия в уровнях абсолютной бедности составляют 4,9 раза, в уровнях неравенства – 2,7 раза, в уровнях покупательной способности и душевых денежных доходов – 3,3 раза, в уровнях ВРП – 17,2 раза [9].

По данным официальной статистики, индекс развития человеческого потенциала, включающий ожидаемую продолжительность жизни при рождении, уровень грамотности взрослого населения и ВРП на душу населения, варьирует по федеральным округам. Например, в Центральном федеральном округе его min/max-значение составляет 0,757/0,929, в Сибирском – 0,717/0,834, в Северо-Кавказском – 0,759/0,791 и т.д.

Наряду с социально-экономическими различиями в уровне жизни в основе региональных вариаций показателей старения населения могут лежать особенности и недостатки пространственного размещения производительных сил и структуры общественного производства. Например, в регионах, где развита преимущественно текстильная промышленность, используется в основном труд женщин, мужчинам трудно найти работу, и они вынуждены искать ее в других регионах, искусственно увеличивая долю пожилых и старых людей в своих.

Причиной искусственного старения рабочей силы на предприятиях являются текучесть кадров, связанная с низкой заработной платой, плохими условиями труда, бесперспективностью повышения квалификации, отсутствием заинтересованности со стороны руководства среднего и высшего звена во внимательном отношении к нуждам рабочих и служащих, а также сокращение рабочей силы в период кризисов, из-за сезонного характера работы и отсутствия конкурентоспособных производств [10].

Наметились тенденции увеличения возраста работающих по тем или иным профессиям и срока замещения профессиональных поколений, роста числа одиноких, бездетных, инвалидов, тяжелобольных среди пожилых людей и т.д. В этой связи удовлетворение возникающих специфичных потребностей становится необходимым условием для решения острых социальных вопросов с целью адаптации общества к проблемам «стареющего» населения. В частности, старение контингента работающих по отдельным профессиям, ухудшает конкурентоспособность национальных корпораций по сравнению с зарубежными и ставит вопрос о привлечении квалифицированных специалистов. По данным статистики, более 29,1 млн пенсионеров испытывают последствия снижения уровня жизни за годы реформ. Речь идет не только о материальной помощи, – возрастает необходимость социального патронажа. В целом по России около 1,5 млн граждан старшего возраста нуждаются в постоянной посторонней помощи и социальных услугах.

В настоящее время в России актуальна проблема соответствия благоприятности социальных условий для пожилого населения задачам развития инновационной и конкурентоспособной экономики. Модернизация экономики страны предполагает обеспечение баланса интересов различных поколений, участников рынка и государства. Факторами, влияющими на экономический рост в условиях стареющего населения, становятся системы пенсионного обеспечения и медицинского страхования. Рост бюджетных расходов на эти цели может быть компенсирован, в частности, интеграцией дееспособных пожилых людей в экономическую и общественную деятельность, поэтому надо искать возможности для рационального использования этого социального ресурса за счет создания необходимых условий.

Среди основных направлений политики в данной сфере следует выделить те, которые опираются на административные и законодательные ресурсы:

- преодоление автономности политики обеспечения социальных потребностей, которая не отражает ее взаимосвязи с процессами модернизации и реформирования экономики;
- выравнивание полномочий субъектов Федерации в отношении объема и перечня предоставляемых дополнительных льгот для пожилого населения;
- решение проблем социальной изолированности старшего поколения, его оторванности от современных общественных процессов с целью поддержания его спроса и активности на рынке. Обеспечение права на самозанятость и обучение основам предпринимательства, на компьютерную грамотность и другие знания, по опыту зарубежных стран, становится эффективной мерой в условиях рыночной экономики и увеличивает спрос на эти услуги со стороны лиц пенсионного возраста;
- обеспечение качественных медицинских и социальных услуг, повышение их доступности.

По показателю ожидаемой продолжительности здоровой жизни в возрасте после 60 лет, который публикуется Всемирной организа-

цией здравоохранения, Россия находится в начале второй сотни среди 192 стран – членов ВОЗ. Российские показатели для мужчин ниже среднемировых, а для женщин – немного превышают среднемировые [11].

Изучение передового мирового опыта показывает, что экономическая активность пожилых существенно повышается там, где механизмы социального и медицинского секторов способствуют развитию конкурентоспособного социального сервиса. Но прежде чем либерализовать эту монополизированную сферу услуг, необходимо на федеральном и региональном уровнях определить, какие социальные услуги гарантируются государством и какие являются дополнительными, сформировать госзаказ, установить организационные регламенты и стандарты в области социального обслуживания каждой категории населения, выявить возможности активизации частных компаний на рынке социальных услуг.

Финансово-экономический кризис породил новый этап в развитии демографического старения. Падение объемов промышленного производства и сокращение инвестиций, рост бедности и снижение стандартов жизни не могли не сказаться на экономическом и психологическом состоянии пожилых людей. Важно отметить социально-психологические последствия резкого ухудшения экономической ситуации в моногородах на градообразующих предприятиях. Сокращение производства или закрытие предприятия при отсутствии или крайней ограниченности иных сфер приложения труда приводят к повышению уровня безработицы. Нередки случаи, когда пенсия пожилых членов семьи и продукция личного подсобного хозяйства становятся основными источниками ее доходов.

Фактор старения влияет не только на воспроизводство экономической деятельности, но и на воспроизводство поведения пожилых людей, включая вредные и полезные привычки, образ жизни, т.е. то, что формирует самосохранительное поведение человека [12] и определяет состояние его здоровья. Мониторинг старения населения должен быть составной частью реализации стратегии и планов социально-экономического развития регионов.



В ООН разработаны документы для поддержания действий государства по изменению политики в отношении пожилого населения. В некоторых странах сформированы соответствующие национальные стратегии, решение проблем демографического старения включено в планы социально-экономического развития, а например, в Мальте и США созданы министерские структуры по делам пожилых людей.

Россией были приняты обязательства по реализации Мадридского международного плана действий по проблемам старения населения, основной задачей которого является обеспечение условий, гарантирующих каждому человеку достойную старость и возможность в пожилом возрасте полноправно участвовать в общественной жизни. Для решения этой задачи на субфедеральном и муниципальном уровнях власти разрабатываются специальные стратегии. Например, министерство социального развития Саратовской области при поддержке Фонда ООН в области народонаселения одобрило в середине 2010 г. региональную стратегию в отношении пожилых людей, которая стала пока единственным документом такого рода в России и СНГ.

Присоединение России к ВТО приведет к тому, что будут сняты ограничения в доступе в регионы для иностранных банков, страховых компаний и пенсионных фондов. Причем речь идет не только о возможности открытия филиалов этих организаций, но и об их участии в системах обязательного медицинского, социального и иных видов страхования. На фоне мер торгово-тарифной политики рост социальных расходов, связанных с поддержкой населения третьего возраста, может сделать акции растущих российских компаний непривлекательными для финансовых инвесторов, как российских, так и иностранных. В этих условиях сотрудничество государства и новых участников рынка в целях недопущения снижения уровня поддержки пожилых лиц и темпов рыночного развития потребует осуществлять с учетом задач укрепления конкурентоспособности российских корпораций, улучшения инвестиционного климата в стране и проведения последовательной политики по стимулированию и поддержанию эффективного спроса среди пожилого населения.

Современные тенденции старения населения не учитываются ни в федеральной, ни в региональной политике, которые имеют ряд недостатков. Четко выраженные целевые ориентиры отсутствуют, что затрудняет обеспечение единого подхода к разработке адекватной и эффективной политики. Например, в проекте Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года процессы старения отнесены к вызовам, с которыми сталкивается человечество, наряду с продовольственной безопасностью, изменением климата и ростом расходов на здравоохранение. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года старение населения и его последствия рассматриваются как одна из важнейших характеристик современной экономики. В ряде региональных концепций социально-экономического развития увеличение доли пожилых людей отнесено к факторам сдерживания и угрозам развития.

Результаты панельного исследования «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе», проведенного в 2004 и 2007 гг., показали, что происходит трансформация взглядов российского населения на роль семьи в обеспечении человеку достойной старости. В группе 30–40 лет – возраста наибольшей трудовой активности и вместе с тем периода, когда уже возникает настоятельная необходимость поддерживать стареющих родителей, за 2004–2007 гг. почти в 3 раза по сравнению с людьми старшего поколения сократилась доля согласных подстраивать свою жизнь под проблемы пожилых членов семьи, нуждающихся в уходе. При этом не выявлено существенных разногласий между ответами мужчин и женщин. Обследование показало, что традиционные взгляды российского населения на поддержку пожилых в семье меняются в направлении усвоения культурных ценностей, господствующих в развитых странах Европы, где система социальной поддержки (в государственном и частном секторах) позволяет взрослым детям целиком посвящать себя карьере и одновременно быть спокойными за престарелых родителей [13, 14].

В этой связи необходимы дальнейшие исследования того, насколько российские пенсионеры ориентированы на «самовыжива-

ние», берет ли эта группа на себя часть нагрузки, которая сегодня лежит на работающих в отраслях экономики, и соответствуют ли происходящие изменения в отношении к пожилым лицам представлениям об устойчивом развитии общества (см., например, [15]). Межпоколенные отношения, в частности, осложнены несовпадением ценностей, которые определяются, в том числе, различными социально-экономическими условиями, разными подходами к восприятию или потреблению материальных и культурных благ, разной направленностью в саморазвитии. Особое значение поэтому имеет наличие в семье человека, нуждающегося в уходе или имеющего тяжелые заболевания, престарелого, ограниченного в возможностях. Это повышает вероятность семейных конфликтов, в основе которых могут лежать как необоснованно высокие экономические издержки, которые несет семья в такой ситуации, так и психологические особенности пожилых людей, связанные с их восприятием конкуренции с более молодыми членами семьи и общества.

Лишение людей социальной идентичности в старости, снижение их социального статуса часто негативно влияют на психологическую стабильность. В России у пожилых людей естественный возрастной кризис усугубляется тем, что одновременно переживается кризис социальный. Поэтому для лиц третьего поколения важны общественный статус, сложившиеся в период социализации потребности, а также противодействие десоциализации, т.е. способность индивида осознать снижение с возрастом своих функциональных возможностей и изменить в связи с этим образ жизни. Поэтому к факторам, ослабляющим «старение» людей, следует отнести занятость лиц пенсионного возраста в формальной и неформальной сферах, личном подсобном хозяйстве, в общественной жизни региона, помощь государства и субъекта Федерации (повышение и индексация пособий, компенсационных выплат и др.), развитость сети взаимопомощи в региональном обществе и т.д.

На региональном уровне необходимо стимулировать формирование такого рынка социальных услуг, который будет способствовать деловой активности и финансовой устойчивости. Например, система

мероприятий по закреплению населения в регионе позволит снизить показатель искусственного старения населения, возникающего за счет выбытия лиц в трудоспособном возрасте в регионы с более высоким качеством жизни. Стимулирование деловой активности на селе и в городе достигается за счет финансирования жилищных программ и улучшения условий проживания для молодых специалистов. Представляется перспективным оценить влияние этих социальных направлений на развитие ипотечных банков, пенсионного страхования, в том числе и альтернативного.

Возможности использовать традиционные демографические и социальные факторы, ослабляющие напряженность в области старения населения, к настоящему времени исчерпаны. Очевидно, нужен более широкий и комплексный подход к решению данной проблемы. Для того чтобы найти адекватное решение этих вопросов, требуется соответствующее информационное обеспечение. Полезной для федеральных, региональных и местных органов власти, ответственных за проведение региональной социальной политики, была бы информация о динамике старения населения, структуре занятости пожилых, их доходах, формах материальной и моральной поддержки и т.д. Для этого желательно проводить регулярные выборочные обследования населения третьего возраста, дополнить будущие программы Всероссийской переписи населения анализом старения населения регионов.

Бездействие в этой сфере может усугубить и без того тяжелое положение пожилого населения, привести к депрессии людей предпенсионного возраста, к неадекватному увеличению нагрузки на молодое население и, как следствие, к снижению уровня жизни.

### Литература

1. **Бахметова Г.Ш.** Современные проблемы старения населения в Европейских странах // Материалы конференции по старению населения (МГУ, 2000). – М.: Диалог-МГУ, 2000. – Т. 1. – С. 64–74.
2. **Россет Э.** Процесс старения населения / Пер. с польск. Н.Н. Малютина, Э.Н. Фарберова; под ред. А.Г. Волкова. – М.: Статистика, 1968. – 509 с.

3. **Ивахнюк И.В.** Старшее поколение в развивающихся странах: положение и перспективы // Материалы конференции по старению населения (МГУ, 2000). – М.: Диалог-МГУ, 2000. – Т. 2. – С. 77–83.
4. **Fogel R.W.** Capitalism & democracy in 2040 // *Daedalus: Journal of the American Academy of Arts & Sciences*. – 2007. – No. 3. – P. 87–95.
5. **Кваша А.Я.** Проблемы демографического оптимума. – М.: Изд-во МГУ, 1974. – 104 с.
6. URL: <http://lenta.ru/news/2009/03/27/donor> (дата обращения 11.09.2011).
7. **Ильшев А.М., Багирова А.П.** Факторы репродуктивной активности населения: анализ региональной дифференциации // *Регион: экономика и социология*. – 2009. – № 1. – С. 92–110.
8. **Григорьева И.А.** Социальная политика и пожилое население в современной России: вызовы и возможности // *Мир России*. – 2006. – Т. XV, № 1. – С. 29–49.
9. **Бобков В.Н., Гулюгина А.А., Чесалкина Е.Ю.** Ежегодный мониторинг неравенства качества и уровня жизни населения России за 2010 год // *Уровень жизни населения регионов России*. – 2011. – № 10. – С. 3–22.
10. **Арсентьева Н.М., Харченко И.И., Бусыгин В.П.** Использование кадрового потенциала в инновационном и традиционном сегментах экономики региона // *Регион: экономика и социология*. – 2009. – № 3. – С. 157–174.
11. **Киселева Е.С.** Продолжительность жизни и здоровье населения старшего возраста в России // *Вестник Московского университета*. – 2011. – № 2. – С. 93–101.
12. **Вангородская С.А.** Коллективные установки в системе детерминант само-сохранительного поведения населения // *Регион: экономика и социология*. – 2009. – № 3. – С. 87–97.
13. **Корчагина И.И., Прокофьева Л.М.** Россияне о роли общества и семьи в поддержке детей и престарелых: изменения последних лет // *Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе* / Под ред. С.В. Захарова, Т.В. Малевой, О.В. Синявской. – М.: Независ. ин-т соц. политики, 2009. – С. 247–265.
14. **Корчагина И.И., Прокофьева Л.М., Лефевр С.** Ценности семьи и ее роль в заботе о стариках и детях // *Население, семья, уровень жизни: Мат. междунар. науч. конф.* – М.: ИСЭПН, 2008. – С. 71–79.
15. **Соболева С.В., Малютина Д.В., Денисова Д.В., Малютина С.К.** Население третьего возраста: современное социально-экономическое положение // *Регион: экономика и социология*. – 2009. – № 1. – С. 111–126.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 07.12.2011 г.*

© Потанина Ю.А., 2012

---

УДК 334.4  
ББК 65.050.12

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 198–211*

## **ЭЛЕКТРОННАЯ ОЧЕРЕДЬ В СИСТЕМАХ МАССОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ**

**А.Н. Пухальский**

*НИИПК им. ак. Е.Н. Мешалкина*

### **Аннотация**

Раскрывается сущность понятия «электронная очередь». Рассматриваются преимущества применения современных информационных технологий управления очередью в системах массового обслуживания клиентов (СМО). Показаны барьеры, препятствующие развитию рынка электронных очередей в нашей стране. Оценены перспективы распространения электронных очередей в учреждениях с массовыми или сложными потоками клиентов. Рассчитаны оптимальные значения численности провайдеров и уровня потерь/затрат, которые могут служить ориентиром при организации работы систем массового обслуживания населения. Оптимальным можно считать такой режим функционирования СМО, при котором достигаются наименьшие суммарные затраты времени провайдеров и клиентов за выбранный период.

**Ключевые слова:** электронная очередь, система управления очередью, организация обслуживания населения, система массового обслуживания

### **Abstract**

We identify a notion of an electronic waiting list. We show what advantages one would possess applying modern information technologies for waiting list management to customer service systems, and what barriers impede the progress of an electronic waiting list market in Russia. We assess the perspectives of

applying such electronic waiting lists by organizations having mass and complicated customer flows. We also calculate an optimal number of providers and a cost-loss ratio on which one could be oriented in building customer service systems. An operating mode of such customer service systems could be regarded optimal if total time inputs of both providers and customers are minimal over a certain time period.

**Keywords:** electronic waiting list, waiting list management, service management, customer service system

По оценкам Минэкономразвития России, сделанным в 2010 г., только по пяти наиболее массовым государственным услугам и только в очередях население теряет около 1925 млн руб. ежегодно, а потери ВВП составляют свыше 2620 млн руб. [1]. Подобное или еще худшее положение дел существует во многих странах мира. Например, взрослые жители крупных городов Великобритании тратят на очереди ежегодно по 67 часов. Стояние в дорожных пробках, ожидание у лифта и примерочных магазинов одежды занимают 41 минуту в месяц. Проведенный опрос показал, что подобное времяпрепровождение у 25% респондентов вызывает сильное раздражение, а 88% обычно оставляют намерение сделать покупку [2].

Механизм формирования очередей, психологические реакции, возникающие у людей, стоящих в них, и отработка навыков управления очередями, их последующего использования в стимулировании сбыта в последние годы стали объектом исследования. Всюду, где есть возможность образования очереди, может оказаться целесообразным применение систем управления очередями (СУО). Системы управления очередями, или электронная очередь<sup>1</sup>, – это взаимосвязанные модули, обеспечивающие управление очередностью предоставления услуг и потоком клиентов для создания комфортной атмосферы для персонала компании и ожидающих людей. Кроме того, СУО дают возможность получать различные статистические данные о работе персонала и оценивать эффективность его работы.

---

<sup>1</sup> Далее термины «система управления очередью» и «электронная очередь» мы будем использовать как синонимы.

В настоящее время в России накоплен определенный опыт применения электронных очередей в системах массового обслуживания населения, в том числе на основе современных информационных технологий (Интернет, мобильная связь) и средств автоматизации. Масштабы внедрения СУО пока недостаточны, но работа в этом направлении активно ведется. Так, например, согласно Федеральной целевой программе «Информационное общество 2011–2020», к 2020 г. все взаимоотношения граждан и власти должны будут осуществляться в Интернете [3].

Рост числа социальных программ и увеличение количества услуг, предоставляемых населению и организациям, определяет повышенные требования к качеству обслуживания. Существует много организаций (поликлиники, аэропорты, приемные государственных учреждений, буфеты, столовые и др.), где применение СУО позволило бы значительно повысить качество работы. Использование СУО в организациях и учреждениях, занятых обслуживанием клиентов, дает возможность гражданам планировать и распределять время их посещения.

Алгоритм работы системы управления очередью предусматривает ряд последовательных этапов. Клиент подходит к диспенсеру, установленному в зале обслуживания, и выбирает из отображенного на дисплее списка необходимую услугу. Чековый принтер, расположенный внутри устройства, распечатывает отрывной талон, на котором обозначен номер очереди клиента и количество человек в очереди, стоящих перед ним. Получив талон с номером очереди, клиент проходит в зону ожидания, где установлен главный экран (информационное табло) для вызова клиентов к оператору. В зависимости от типа учреждения и специфики предлагаемых услуг ожидание клиента может сопровождаться предоставлением ему дополнительной информации как по оказываемым, так и по сторонним (непрофильным) услугам. С учетом конфигурации системы информация предоставляется в графическом, видео- и звуковом форматах. Информация может быть рекламного характера или касаться порядка обслуживания в данном учреждении. В случае необходимости или в зависимости от специфики обслуживания (в том числе из-за особенностей помещений) возможна установка информационных табло с отображением персональных



данных для каждой зоны ожидания. Освободившийся оператор нажимает на кнопку «следующий» на пульте вызова, и на табло возникает номер очереди и номер окна, к которому вызывается клиент. Сообщение на табло дублируется речевым вызовом или звуковым сигналом (звучит гонг или музыкальная фраза). В момент вызова на малом табло окна оператора появляется номер очереди вызываемого клиента в мигающем режиме. Это позволяет вызываемому клиенту быстро найти соответствующую стойку обслуживания. Подойдя к окну с соответствующим номером, клиент получает необходимую услугу. По завершении работы с клиентом оператор нажимает на кнопку «следующий», и на табло, установленном в зоне ожидания, появляется сообщение о вызове очередного клиента.

Преимущества использования системы «электронная очередь» заключаются в том, что все участники системы обслуживания получают выгоды. Выгоды **клиентов** заключаются в том, что они избавлены от утомительного ожидания в очереди. Взяв талон с номером очереди, клиент может спокойно ждать вызова, читая или просто отдыхая. Применение системы позволяет сохранять конфиденциальность общения клиента и сотрудника фирмы. Выгоды **администрации** состоят в том, что СУО позволяет эффективно планировать работу, постоянно учитывая количество посетителей. При необходимости тем или иным услугам может быть отдан приоритет. Статистика, которую накапливает и анализирует система, позволяет оценить нагрузку на персонал и производительность труда сотрудников организации. Выгоды **персонала** обслуживающих подразделений организации – это значительное улучшение условий труда, возможность избежать стресса, обеспечить комфортное общение с клиентами. Операторы всегда знают, сколько клиентов ожидают своей очереди. С точки зрения социальной гигиены труда сотрудники организаций, оснащенных системами управления очередью, находятся в лучших условиях по сравнению с сотрудниками организаций, где таких систем нет. Производительность труда у сотрудников организаций, применяющих СУО, возрастает, так как они имеют возможность полностью концентрироваться на решении проблемы одного клиента.

Использование электронных очередей целесообразно в организациях и учреждениях, деятельность которых связана с массовым обслуживанием клиентов. Организациям необходимо найти баланс между уровнем предоставляемого сервиса и его стоимостью, т.е. оптимальное соотношение «цена – качество».

Очередь – атрибут системы массового обслуживания (СМО), она возникает, существует и прекращает свое существование именно в рамках СМО. Поэтому и понятие «оптимальная очередь» может быть раскрыто через понятия «оптимальная структура СМО» и «оптимальный режим функционирования СМО».

Система массового обслуживания включает в себя две подсистемы: первая – множество персон, которых обслуживают или которые получают услугу в рамках данной системы (*клиенты*); вторая – множество персон, которые обслуживают клиентов в рамках данной системы (*провайдеры*)<sup>2</sup>.

Термином «очередь» принято обозначать определенный порядок в следовании или движении чего-либо (кого-либо). Например, очередь в программировании используется, когда нужно совершить какие-то (вычислительные и иные) действия в порядке их поступления. Словосочетание «живая очередь» означает последовательность людей, ожидающих чего-либо (возможности совершить покупку в магазине, заверить документ у нотариуса и т.д.). Существуют различные виды организации живых очередей: от фактически стоящей на ногах вереницы людей до последовательности имен, записанной в компьютере. Проще говоря, очередь существует тогда, когда в данной СМО много клиентов, желающих получить обслуживание, и мало провайдеров, готовых его предоставить. Упрощение приве-

---

<sup>2</sup> Это частный случай СМО, реализуемый в экономике. Математические теории дают более абстрактные трактовки обсуждаемых понятий: СМО – система, которая производит обслуживание поступающих в нее *требований*; обслуживание требований в СМО производится обслуживающими *приборами*. Классическая СМО содержит от одного до бесконечного числа приборов. Теория массового обслуживания – научная дисциплина, целью исследований которой является выбор рациональной структуры системы обслуживания и процесса обслуживания на основе изучения потоков требований относительно обслуживания, поступающих в систему и выходящих из нее, длительности ожидания и длины очередей.

денной формулировки заключается в том, что при строгой формулировке следовало бы принять во внимание норму времени на обслуживание провайдером одного клиента, норму времени на стояние одного клиента в очереди, продолжительность работы провайдера в течение дня и т.д. Соотношение этих величин влияет на факт наличия или отсутствия очереди.

Режим функционирования системы массового обслуживания в целом и отдельных ее участников можно охарактеризовать значениями следующих показателей<sup>3</sup>:

**для провайдеров:** 1) продолжительность обслуживания одним провайдером одного клиента, чел.·ч; 2) количество обслуженных всеми провайдерами клиентов в течение выбранного периода времени, чел.; 3) суммарная продолжительность обслуживания всеми провайдерами всех клиентов в течение выбранного периода времени (при стабильных нормах обслуживания определяется произведением пунктов (1) и (2), чел.·ч; 4) продолжительность простоев (продолжительность периода ожидания очередного клиента) у каждого провайдера, чел.·ч; 5) суммарная продолжительность простоев всех провайдеров в течение выбранного периода времени, чел.·ч; 6) суммарная продолжительность нахождения на рабочем месте всех провайдеров в течение выбранного периода времени (определяется суммой пунктов (3) и (5)), чел.·ч;

**для клиентов:** 7) продолжительность ожидания обслуживания каждым клиентом, чел.·ч; 8) продолжительность ожидания обслуживания всеми клиентами (сумма значений п. (7) по всем клиентам), чел.·ч; 9) средняя продолжительность ожидания обслуживания одним клиентом (при стабильных нормах обслуживания определяется делением п. (8) на п. (2)), чел.·ч.

Приведенный список показателей свидетельствует о том, что зачастую СМО представляет собой достаточно сложную динамическую систему. В частности, подсистема «клиенты» как бы непрерывно пульсирует: в какие-то периоды времени клиентов может быть очень

---

<sup>3</sup> Показатели могут иметь нормативное (плановое) и фактическое (индивидуальное и среднее) значения.

много и они вынуждены сформировать очередь, ожидая обслуживания; в другие периоды клиентов может быть очень мало и они «загружают» только часть провайдеров (например, в супермаркете загружены только две кассы из пяти); в некоторые периоды клиентов может не быть вовсе и провайдеры простаивают (три кассира из пяти в это время не имеют клиентов). В подобных обстоятельствах какие-то клиенты тратят много времени на ожидание обслуживания (они встали в очередь в неудачный момент). Другим клиентам повезло, они не тратили время на ожидание, а наоборот, их ждал свободный провайдер (очень удачно пришли на обслуживание).

Подсистема «провайдеры» тоже пульсирует: в какие-то периоды времени все провайдеры заняты обслуживанием клиентов, которые выстроились в очередь; в другие периоды некоторые провайдеры заняты обслуживанием клиентов, а остальные простаивают; в некоторые периоды времени все провайдеры простаивают, так как клиентов нет вовсе.

Здравый смысл подсказывает, что простои провайдеров и клиентов означают непроизводительные потери в работе системы массового обслуживания, ибо назначение СМО – предоставлять обслуживание. В периоды простоев система работает с потерями времени, т.е. вхолостую, не выдавая результата (в смысле своего предназначения). При этом безвозвратно теряются человеко-часы у провайдеров и клиентов.

Отсюда следует, что оптимальным можно считать такой режим функционирования СМО, при котором достигаются наименьшие суммарные затраты времени провайдеров и клиентов (например, в человеко-часах<sup>4</sup>) за выбранный период времени (например, за рабочий день). Против данного критерия оптимальности можно возразить, что один час простоя провайдера имеет большую ценность, чем один час, потраченный клиентом на ожидание в очереди. Однако это возражение весьма уязвимо: кто для кого работает в системе массового обслуживания? Ответ очевиден: любая система массового обслуживания

---

<sup>4</sup> Думается, что для многих СМО потерянные провайдерами и клиентами человеко-часы можно оценить в рублях. Тогда и критерий оптимальности такой системы массового обслуживания можно выразить в рублях.

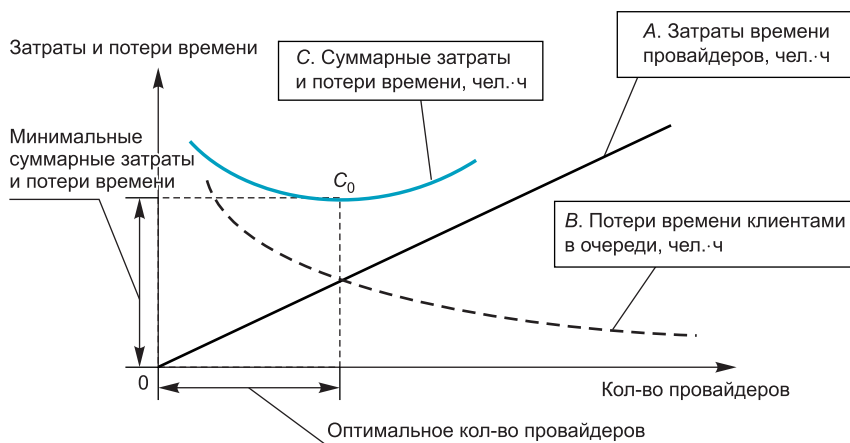
создается для того, чтобы наилучшим способом удовлетворить потребности клиента<sup>5</sup>.

При этом в состав обобщенного критерия эффективности СМО включают стоимость ожидания в очереди и стоимость простоя провайдеров. Первая составляющая – потери клиента, вторая – расходы провайдеров. Тогда постановка задачи оптимизации режима функционирования СМО основана на двух предпосылках (см. рисунок). Во-первых, чем больше провайдеров, тем больше их суммарные затраты рабочего времени (в человеко-часах), что показано на рисунке прямой *A*, устремленной из точки «ноль» на «северо-восток» графика. Во-вторых, чем больше провайдеров, тем меньше очереди и, следовательно, тем меньше суммарные потери времени клиентов (в человеко-часах). Это показывает кривая *B*, устремленная с «северо-запада» на «юго-восток» графика. Получается, что количество провайдеров (в человеко-часах), с одной стороны, должно быть минимальным (это снижает значение критерия оптимальности в плане потерь времени провайдеров), а с другой стороны, достаточно большим (это снижает значение критерия оптимальности в плане потерь времени клиентами). Компромисс между этими двумя противоположными требованиями к количеству провайдеров достигается в точке оптимума  $C_0$  (см. рисунок). При минимальном уровне совокупных затрат и потерь времени (определяется на кривой *C*) режим функционирования данной системы массового обслуживания можно считать оптимальным. Принцип минимизации совокупных затрат и потерь времени, зависящих от количества провайдеров, может быть положен в основу методов оптимального планирования численности провайдеров данной СМО.

Прямая «затраты времени провайдеров» и кривая «потери времени клиентами в очереди» на рисунке образуют крест. График рекомендуется составлять для каждой системы массового обслуживания (совокупность касс в магазине, постов регистрации авиабилетов

---

<sup>5</sup> Хотя инерция мышления, переоценка своей значимости персонами, оказывающими услуги (персонал медицинских центров, служащие государственных учреждений, работники обслуживающих подразделений монопольных структур: энерго-снабжения, железнодорожных касс, подразделений ГИБДД или налоговых служб), зачастую формируют у провайдеров пренебрежительное отношение к клиентам.



Зависимость суммарных издержек и потерь времени от количества провайдеров СМО

и оформления багажа в аэропорту, окон по приему документов в налоговой инспекции и т.п.). Полученные оптимальные значения численности провайдеров и уровня потерь/затрат могут служить ориентиром (пусть и «идеальным», как бы «недостижимым») для организации работы СМО.

Электронная очередь является рациональным решением для бюджетных организаций. Административные организации по всему миру используют СУО для повышения уровня обслуживания и поддержания позитивного общественного мнения и соответствующего имиджа.

Не менее важный фактор — возможность объединения системы услуг, места предоставления которых территориально разбросаны. Для служащих это шанс освободиться от огромного наплыва документации.

Весьма наглядны разительные перемены, произошедшие в паспортных и миграционных службах многих городов России. Так, очередь на получение заграничного паспорта нового поколения в отделе УФМС России по Новосибирской области в Советском районе г. Новосибирска формируется с использованием Интернета. Если раньше приходилось часами и сутками стоять в очереди в отделении мили-

ции, то теперь все вопросы решаются по телефону. С 1 апреля 2010 г. на едином портале государственных и муниципальных услуг любой житель города может подать электронное заявление о выдаче загранпаспорта. Можно сказать, что в настоящее время в миграционной службе г. Новосибирска оформление загранпаспорта уже осуществляется без очередей. В данном случае модель «очередь» заменена моделью «расписание», и клиентам теперь не надо формировать живую очередь. Эта технология обслуживания разработана в рамках общегосударственной системы «Электронное правительство». Если гражданин не имеет выхода в Интернет, то он может обратиться в многофункциональный центр организации предоставления государственных и муниципальных услуг, где ему окажут услугу по заполнению в электронном виде заявления о выдаче заграничного паспорта нового поколения, а также по записи на прием в территориальные подразделения службы.

Создание таких центров направлено, с одной стороны, на повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг для граждан, с другой – на повышение эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, на формирование новой культуры обслуживания граждан.

Российский рынок систем управления очередью находится в зачаточном состоянии. Несмотря на то что на этом рынке работает значительное число компаний (как российских, так и зарубежных), объемы внедрений у каждой из них оцениваются единицами систем в год. Поскольку бизнес, связанный с разработкой и установкой электронных очередей, пока не может обеспечивать стабильного существования компании, большинство российских участников данного рынка рассматривают его как сопутствующий основному направлению (например, производству различных табло). Общий объем внедрений систем управления очередями в год составляет ориентировочно 150–200 систем. Очевидно, что для огромной территории России это весьма низкий показатель.

Важно отметить, что это рынок слабопрогнозируемый. Конечно, есть тенденция к увеличению числа организаций – заказчиков СЮ. Однако в наиболее «логичных» для установки местах – государствен-

ных организациях нет финансирования, а в коммерческих компаниях очереди заметно меньше, и, соответственно, необходимости тратить средства на установку дополнительного оборудования их собственники не видят. Такое состояние характерно, как известно, для «рынка покупателей», когда предложение превышает спрос. Несуразность ситуации заключается в том, что потребность в СУО объективно есть, а платежеспособного спроса нет. Это в очередной раз свидетельствует о недостаточном уровне конкуренции среди отечественных участников экономического сектора по оказанию услуг. Комфорт и удобство граждан, получающих услугу в учреждениях и организациях, не стали еще для этих учреждений значимым фактором в конкуренции.

Надо отдать должное отечественным органам экономического регулирования: они все более активно решают данную задачу. Во всяком случае, в последние годы электронные очереди были внедрены в отделениях Пенсионного фонда, в центрах оказания государственных и муниципальных услуг, в отделах управления Федеральной миграционной службы.

Для того чтобы сформировать спрос на электронные очереди в подразделениях сбыта или оказания услуг компаний рыночного типа, потребуется реальное обострение конкурентной борьбы. Также необходимо повышение грамотности у менеджеров соответствующих фирм.

Ценообразование на российском рынке электронных очередей зависит от количества рабочих мест операторов (провайдеров), оказывающих услуги в данном учреждении, организации, компании. Однако ведущую роль в формировании цены продукта играют аппаратно-техническое обеспечение и стоимость программного обеспечения. Изучение прайс-листов основных поставщиков СУО показывает, что минимальная стоимость системы «электронная очередь» составляет не менее 200 тыс. руб. на 10 рабочих мест. Эти затраты в большинстве случаев окупаются. Но для многих отечественных бизнесменов и администраторов государственных учреждений эта цена представляется чрезмерной.

Нестабильность рынка электронных очередей предопределяет тот факт, что на нем нет компаний, которые бы занимались исключительно разработкой и установкой таких систем. Потребителями СУО явля-



ются государственные и коммерческие компании, заинтересованные во внедрении электронных очередей для решения стоящих перед ними задач по качественному предоставлению услуг своим клиентам и покупателям. Можно выделить несколько проблем, препятствующих развитию рынка электронных очередей в нашей стране:

- общая психология ведения бизнеса (слабая клиентоориентированность участников экономической, общественной и политической жизни, традиционно плохой сервис);
- недостаточная конкуренция внутри групп основных коммерческих потребителей СУО (многие бизнесмены не видят тех конкурентных преимуществ, которые можно получить при обеспечении удобств клиентам за счет применения современных цивилизованных технологий формирования и реализации очередей);
- недостаточное государственное финансирование внедрения электронных очередей в государственных компаниях, организациях, учреждениях;
- неэффективная организация труда и менеджмента в государственных компаниях, что предопределяет пренебрежительное отношение к получению такого рода услуг;
- низкий уровень управленческой и общей культуры среди начальствующего состава в государственных органах власти и управления.

Электронные очереди, по большому счету, являют собой прекрасный объект для применения именно информационных технологий. Повышение мобильности информационных устройств и средств связи (мобильные телефоны, коммуникаторы, электронные метки RFID), несомненно, приведет к радикальным изменениям в организации мест вынужденного ожидания. И прежде всего – к радикальным изменениям процессов формирования и реализации очередей в системах массового обслуживания клиентов.

А.Е. Бондарев в 2008 г. предложил разработать электронную карту гражданина России [4]. Впоследствии он уточнил: «Этот документ надо сделать удобным для ежедневного практического использова-

ния. С помощью электронной карты, которая также является удостоверением личности и содержит персональные и паспортные данные, можно получать все виды социальных услуг, вести учет недвижимости, проводить банковские операции, делать налоговые отчисления. Карта может служить школьным дневником или вузовской зачетной книжкой, проездным билетом на все виды общественного транспорта, по ней можно рассчитываться за покупки и получать скидки и дисконты в магазинах, она может включать пропуск на работу, книгу отзывов работодателей, трудовую книжку, автомобильные права и т.п.» [5, с. 193]. Естественно, с помощью такой карты можно дистанционно записаться и в очередь в любое учреждение для получения услуг. Президент РФ в рамках формирования электронного правительства дал поручение разработать электронную карту гражданина, массовое применение которой планируется повсеместно уже в ближайшие годы.

Сегодня главными потребителями СУО в России являются государственные структуры, работа которых связана со значительными потоками клиентов [6]: Налоговая служба РФ, учреждения государственной регистрации прав, ФГУП «Почта России», Пенсионный фонд РФ и др. Основная сложность распространения электронных систем управления очередью на государственных предприятиях – это зависимость поставок СУО от централизованного финансирования. В коммерческом секторе решения принимаются на основе данных по эксплуатации уже внедренных систем и информации об экономической привлекательности внедрения. Игрет роль также имиджевая составляющая СУО с точки зрения конкуренции.

Дальнейшее развитие рынка СУО определяется также рекламно-маркетинговым потенциалом подобных систем: на табло и бумажных носителях можно размещать рекламу, и их можно использовать для сбора и анализа маркетинговой информации, что позволит системе значительно быстрее выйти на окупаемость. По мнению специалистов, внедрение программно-аппаратного комплекса СУО окупается в течение полугода.

Тенденция развития торговли – создание универсальных супермаркетов [7], где сегодня слабым звеном являются очереди. Но решение уже есть, – это применение технологии радиочастотной иденти-

фикации (RFID) [8]. RFID позволяет считывать стоимость товара с помощью специальных меток, для чего не требуются услуги персонала магазина. Покупателю остается только на терминале с радиочастотными технологиями оплатить покупку с помощью универсальной карты. Но проследить дальнейший путь клиента невозможно, так как RFID работает на небольших расстояниях. Такая система давно и успешно применяется в Германии, Финляндии, Швеции, в США в розничной сети «Wal-Mart». Зарубежный опыт показал, что убытки магазинов сократились на две трети, продажи значительно выросли, уменьшилось число рабочих мест, очереди вообще исчезли.

В России создан центр радиочастотной идентификации (RFID-центр), и в московской розничной сети «Metro» выборочно применяется технология RFID. ОАО «Роснано» планирует производить радиочастотные метки и технологии RFID и обеспечивать ими все магазины страны.

### Литература

1. Известия. – 2011. – 23 марта.
2. URL: <http://www.segodnya.ua/news/14041617.html> (дата обращения 12.09.2011).
3. Известия. – 2011. – 7 нояб.
4. **Бондарев А.Е.** Автоматическое правительство – новая модель управления // История управленческой мысли и бизнеса. Национальные модели управления: вчера – сегодня – завтра: X Междунар. конф. / Под ред. В.И. Маршева: Мат. конф., Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова, 29–30 июня – 1 июля 2009 г. – М.: ТЕИС, 2009. – С. 37–51.
5. **Бондарев А.Е.** Мониторинг социально-экономического развития региона // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 4. – С. 187–202.
6. URL: <http://www.suo-vizov.ru/> (дата обращения 05.09.2010).
7. **Соломенникова Е.А.** Экономико-организационные трансформации компаний в кризисных условиях // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 320–329.
8. **Шопинг** в формате RFID: В магазинах будущего не будет ни продавцов, ни кассиров, ни охранников // Известия. – 2010. – 13 янв.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 11.11.2011 г.*

© Пухальский А.Н., 2012

УДК 005.591.6

ББК 65.049 (2Рос) 0-551

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 212–231*

## ДИНАМИКА ИННОВАЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ В РЕГИОНАХ РОССИИ

**С.В. Казанцев**

*Институт экономики РАН*

### **Аннотация**

Приводятся результаты экономико-математической оценки инновационной деятельности в субъектах Российской Федерации. Показана неоднородность инновационного поля и инновационной деятельности в регионах России.

**Ключевые слова:** инновационная активность, регион, Россия, оценка

### **Abstract**

Presenting the economic-mathematical estimation of innovation activity taken place in the subjects of the Russian Federation, the author shows that both innovation space and innovation activity in the Russian regions proved to be heterogeneous.

**Keywords:** innovation activity, region, Russia, estimation

Внимание к инновационному развитию современной России обусловлено, как представляется, четырьмя основными причинами.

Первая причина – это ожидающееся уже в ближайшие годы дальнейшее замедление темпов расширения добычи и наращива-

Таблица 1

**Доля минерально-сырьевых ресурсов в экспорте Российской Федерации, %**

Продукты	2002	2003	2004	2005	2009	2010
Нефть	49,7	53,1	56,1	53,8	49,9	48,9
Нефтепродукты	40,8	40,9	42,1	46,9	65,5	66,1
Природный газ	31,2	32,7	33,9	32,6	27,5	28,4
Каменный уголь	23,8	30,8	52,9	51,8	32,2	30,4
Необработ. лесоматериалы	51,0	46,1	49,6	56,9	33,7*	31,2*
Целлюлоза древесная	85,1	82,9	77,6	80,7	28,6*	29,5*

\* По оценкам авторов работы [1].

ния экспорта нефти и газа. Так, если среднегодовой темп прироста объемов добычи нефти в 2001–2005 гг. был 7,8%, то в 2006–2010 гг. он стал ниже 2%. Природного газа в 2005 г. добыли на 56,9 млрд куб. м больше, чем в 2000 г., а в 2010 г. – меньше, чем в 2005 г. Экономическое благополучие современной России в значительной мере определяется поступлением доходов от экспорта минерально-сырьевых ресурсов.

Это наглядно показывают следующие данные. В таблице 1 представлены доли минерально-сырьевых ресурсов в экспорте страны. Товарная структура российского экспорта в 2010 г. была такой (%):

Нефть .....	34,3
Нефтепродукты .....	17,9
Газ .....	12,2
Прочие топливно-энергетические ресурсы .....	3,7
Металлы .....	10,9
Химическая продукция .....	6,2
Машины и оборудование .....	5,5
Древесина .....	2,6
Продовольствие .....	2,3
Прочее .....	4,4

Доля нефтегазового сектора в доходах федерального бюджета в 2010 г. характеризуется следующими данными (%):

Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами .....	29,0
В том числе налог на добычу нефти .....	15,3
Вывозные таможенные пошлины на нефть, природный газ и товары, выработанные из нефти .....	29,7
И т о г о .....	58,7

Отношение стоимостной величины нефтегазовых доходов федерального бюджета к объему ВВП страны в 2000–2010 гг. показано на рис. 1.

Понятно, что сокращение объемов экспорта минерально-сырьевых ресурсов отрицательно скажется на положении в экономике. Исправить это положение могут подъем несырьевых отраслей и переход к преимущественно инновационному развитию.

Вторая причина усиления внимания к инновационному развитию России состоит в растущей необходимости снижения издержек производства и ликвидации дефицита рабочей силы, сокращения чрезмерного расходования энергии, сырья и материалов.

Третьей причиной является расширение масштабов выхода российских компаний на мировые рынки, занятые сильными конкурентами, теснить которых следует с помощью высоких технологий, новых

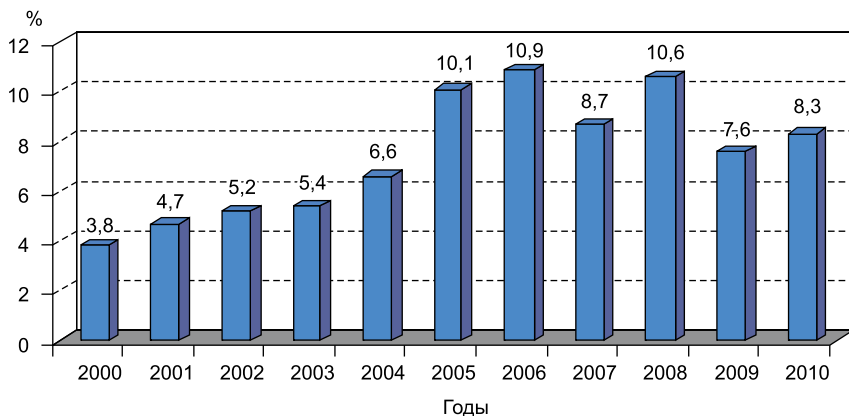


Рис. 1. Отношение стоимостной величины нефтегазовых доходов федерального бюджета к объему ВВП РФ в 2000–2010 гг.

и высококачественных продуктов, передовых методов организации бизнеса и управления им.

Четвертая и основная причина – жесткая система международных стандартов и экологических требований, которым все меньше удовлетворяет, а частично уже не отвечает старая система технологий.

Названные причины определяют цель инноваций в Российской Федерации в ближайшие годы<sup>1</sup>, – это повышение конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей, расширение рынков сбыта товаров, снижение издержек производства. Из них же следует и характер инноваций: отечественные и зарубежные, ориентированные на глобальные рынки.

Согласно Основным направлениям политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 г. [4], инновационная деятельность представляет собой выполнение работ и (или) оказание услуг, направленных на

- создание и организацию производства принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг);
- создание и применение новых или модификацию существующих способов (технологий) ее производства, распространения и использования;
- применение структурных, финансово-экономических, кадровых, информационных и иных инноваций (нововведений) при выпуске и сбыте продукции (товаров, работ, услуг), обеспечивающих экономию затрат или создающих условия для такой экономии.

Двенадцать показателей оценки инновационной деятельности в субъектах Федерации сгруппированы в три класса (табл. 2). При их

---

<sup>1</sup> Инновация – введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях [2]. Проблемам разработки и внедрения инноваций в регионах России специально посвящен один из выпусков настоящего журнала (2011, № 1). Разработчики инновационной политики в Европейском союзе умышленно не дают определения рассматриваемого понятия, чтобы не исключать из рассмотрения объекты, не попавшие под официальное определение (см., например, [3]).

Таблица 2

**Показатели инновационной деятельности в субъектах  
Российской Федерации**

Класс показателей	Показатели
Индикаторы потенциальных возможностей	Объем ВРП на душу населения; объем инвестиций в основной капитал на душу населения; среднемесячные денежные доходы населения; занятые в НИОКР, % от занятых в экономике
Индикаторы создания инновационных объектов	Кол-во выданных патентов на изобретения на душу населения; кол-во выданных патентов на полезные модели на душу населения; число созданных передовых производственных технологий, ед. на 1000 предприятий; доля отгруженной инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции промышленности; объем средств, поступивших от экспорта технологий и услуг технического характера на душу населения
Индикаторы спроса на инновации	Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации в общем числе организаций; число использованных передовых производственных технологий, ед. на 1000 предприятий; объем средств, затраченных на импорт технологий и услуг технического характера на душу населения

*Примечание:* источником информации о величинах выбранных показателей служат данные статистических сборников Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели».

выборе мы опирались на систему индикаторов Европейской шкалы инноваций, исходили из возможностей отечественной статистики и руководствовались принципами простоты и надежности показателей, а также минимизации их числа.

Техника расчета обобщающих показателей инновационной деятельности в субъектах Российской Федерации регионов описана нами в работе [5] и основана на использовании следующих формул:



$$y_{p,j,t} = \left\{ \sum_{i \in \Omega(p)} [(X_i - x_{i,j,t}) / (X_i - x_i)]^2 \right\}^{0,5}; \quad (1)$$

$$Y_p = \min_{j,t} \{y_{p,j,t}\}; \quad (2)$$

$$Z_{j,t} = \left[ \sum_p (Y_p - y_{p,j,t})^2 \right]^{0,5}, \quad (3)$$

где  $i$  – индекс показателей ( $i = 1, 2, \dots, m$ );  $j$  – индекс регионов ( $j = 1, 2, \dots, n$ );  $t$  – индекс отрезков времени ( $t = 1, 2, \dots, T$ );  $\Omega(p)$  – множество индексов индикаторов  $i$ , отнесенных к классу  $p$  ( $p = 1$  – индикаторы потенциальных возможностей;  $p = 2$  – индикаторы создания инновационных объектов;  $p = 3$  – индикаторы спроса на инновации);  $x_{i,j,t}$  – значение показателя  $i$  в регионе  $j$  в отрезок времени  $t$ ;  $X_i$  – лучшее для всех отрезков времени  $t$  и всех регионов значение индикатора  $i$ ;  $x_i$  – худшее для всех отрезков времени  $t$  и всех регионов значение индикатора  $i$ ;  $y_{p,j,t}$  – показатель удаленности индикаторов класса  $p$  региона  $j$  в отрезок времени  $t$  от лучших значений показателей данного класса, т.е. от гипотетически лучшего образа инновационной деятельности;  $Y_p$  – лучшее по всем рассматриваемым регионам и отрезкам времени значение обобщающего по классу индикаторов  $p$  показателя инновационной деятельности;  $Z_{j,t}$  – интегральный индикатор уровня инновационной активности в регионе  $j$  в отрезок времени  $t$  (метрика).

Множество  $\{X_i\}$  представляет образ гипотетически лучшего, а множество  $\{x_i\}$  – худшего положения дел с инновационной деятельностью в регионе, если судить по выбранному набору индикаторов  $\{x_{i,j,t}\}$ . Нормирование показателей в соотношении (1) позволяет привести размерные величины – численность занятых, число патентов, среднедушевой региональный продукт и т.д. – в безразмерные. В результате такого нормирования величины  $y_{p,j,t}$ ,  $Y_p$  и  $Z_{j,t}$  меняются в интервале от нуля до единицы и измеряются в долях единицы. Слагаемые в выражениях (1) и (3) в общем случае могут иметь веса. Их нахождение является самостоятельной задачей, которая здесь не обсуждается.

Оценка уровней инновационной активности (деятельности) в субъектах Федерации в 2005–2009 гг. проводилась по 12 представленным в табл. 2 индикаторам. Следует оговориться, что в силу особенностей статистической базы полученные нами результаты за 2009 г. не обладают, как представляется, большой степенью достоверности. Во-первых, объемы ВРП взяты за 2008 г., поскольку в период проведения исследований и подготовки текста этой статьи официальные данные о величинах ВРП за 2009 г. еще не были опубликованы (Росстат обнародует их с двухлетней задержкой). Во-вторых, величины экспорта и импорта технологий и услуг технического характера в 2009 г. Росстат дал в долларовом исчислении, а не в рублевом, как в предыдущие годы. Пересчет в рубли осуществлен нами по среднегодовому курсу рубля к доллару, указанному Банком России. В-третьих, общемировой практикой является уточнение ранее объявленной статистической информации, и Росстат не является исключением. В каждом новом статистическом сборнике он существенно меняет опубликованные ранее данные об объемах ВРП и инвестиций в основной капитал<sup>2</sup> (а порой и некоторые другие величины). Поэтому есть все основания полагать, что в статсборниках 2011 г. размеры ВРП и инвестиций за 2009 г. будут отличаться от объявленных в 2010 г.

Анализ динамики и разнообразия рассчитанных интегральных показателей инновационной активности в субъектах Федерации позволил сделать ряд содержательных выводов. Так, статистическая проверка гипотезы о равенстве средних арифметических рядов интегральных показателей инновационной активности регионов в 2005–2009 гг. (табл. 3) подтвердила гипотезу о равенстве полученных метрик для 2006–2008 гг. Гипотезы о равенстве средних рядов метрик для 2005 г. со средними таких рядов для 2006–2009 гг. и гипотезы о равенстве средних для 2009 г. и средних для всех других лет рассматрива-

---

<sup>2</sup> Так, внесенные в 2010 г. в данные об объеме ВРП за 2007 г. изменения варьировали в пределах от 88,2% от опубликованных в 2009 г. (Республика Ингушетия) до 106,8% (Архангельская область). Коррекция объемов инвестиций в основной капитал в 2008 г. сделана в границах от 76,6% (Еврейская автономная область) до 137,4% (Республика Ингушетия) – рассчитано по данным Росстата [6, с. 6, 359–360, 928–929; 7, с. 932–933].

Таблица 3

**Средние арифметические значения показателей оценки инновационной активности в субъектах РФ в 2005–2009 гг., доли ед.**

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009
Интегральный показатель	0,813	0,879	0,906	0,936	1,031
Обобщающий показатель группы индикаторов потенциальных возможностей	0,340	0,416	0,502	0,534	0,509
Обобщающий показатель группы индикаторов создания инновационных объектов	0,215	0,229	0,213	0,241	0,397
Обобщающий показатель группы индикаторов спроса на инновации	0,133	0,158	0,137	0,137	0,192

емого периода отвергнуты<sup>3</sup>. Средние значения интегральных показателей инновационной активности регионов в 2006–2008 гг. равны, они больше средней величины этого показателя в 2005 г. и меньше значения метрики за 2009 г. Содержательно это означает, что в исследуемый отрезок времени инновационная активность в стране снижалась дважды: в 2006 и 2009 гг. В 2006–2008 гг. она сохранялась примерно одинаковой<sup>4</sup>.

Полученные результаты статистической проверки гипотезы о равенстве средних значений составляющих интегральный показатель групп индикаторов имеют следующую содержательную интерпретацию. Начиная с 2007 г. потенциальные возможности осуществления инновационной деятельности в субъектах Федерации уменьшались. Основную роль в этом сыграли сокращение численности занятых в исследованиях и разработках и падение объема инвестиций в основной капитал в 2009 г. В то же время инновационная активность в стране в части создания инновационных объектов и в области спроса на инновации в 2005–2008 гг. оставалась стабильной. В 2009 г. она ослабла. В результате этих изменений определяющим в инновацион-

<sup>3</sup> Надежность критической области принята равной 0,99 ( $\alpha = 0,01$ ).

<sup>4</sup> Отметим, что все утверждения, сделанные на основе анализа результатов расчетов, верны с точностью до используемых статистических данных и применяемого аппарата исследований.

ной активности в регионах России в 2007–2008 гг. стал спрос на инновации. В свою очередь, он стимулировал создание инновационных продуктов.

Этот вывод, сделанный на основе статистического анализа средних величин составляющих интегрального показателя, можно получить по-другому – предложенным способом расчета интегрального показателя уровня инновационной активности в регионах. Соотношения (1)–(3) дают возможность вычислить меру, в которой обобщающие по классам индикаторов инновационной деятельности показатели  $Y_p$  влияли на близость интегрального показателя  $Z_{j,t}$  к его наилучшему значению. Условно эти доли можно назвать вкладом некоторого класса факторов (в нашем случае – потенциальных возможностей осуществления инновационной деятельности, результатов деятельности по созданию инновационных объектов, спроса на инновации) в приближение уровня инновационной активности к гипотетически лучшему в рассматриваемый период значению<sup>5</sup>. Результаты расчета этих «вкладов» представлены на рис. 2а. Приведенные данные иллюстрируют величину влияния спроса на новшества и предложения результатов инновационной деятельности на уровень инновационной активности в Российской Федерации в 2005–2009 гг.

Несколько другое представление этих же данных лучше показывает динамику роли инновационного потенциала, предложения новшеств и спроса на них по годам исследуемого периода. На рисунке 2б наглядно представлены падение «вклада» спроса в 2006 г., его рост в кризисные 2007–2008 гг. и новое падение в 2009 г. Хорошо видно также возрастание роли инновационного потенциала в 2009 г., когда наиболее острая фаза финансово-экономического кризиса была пройдена.

В 2009 г. спрос на инновации ослаб (обобщающий показатель по группе индикаторов спроса на инновации удалился от наилучшего значения, см. табл. 4) и потянул за собой индикаторы создания инноваций. Поскольку же производство более инерционно, чем спрос,

<sup>5</sup> Доли  $d_p$  каждой группы индикаторов  $p$  из множества  $\Omega(p)$  вычисляются по формуле  $d_p = 100\% \cdot (Z_{j,t}^2 - Y_p) \sum_p (Z_{j,t}^2 - Y_p)$ .

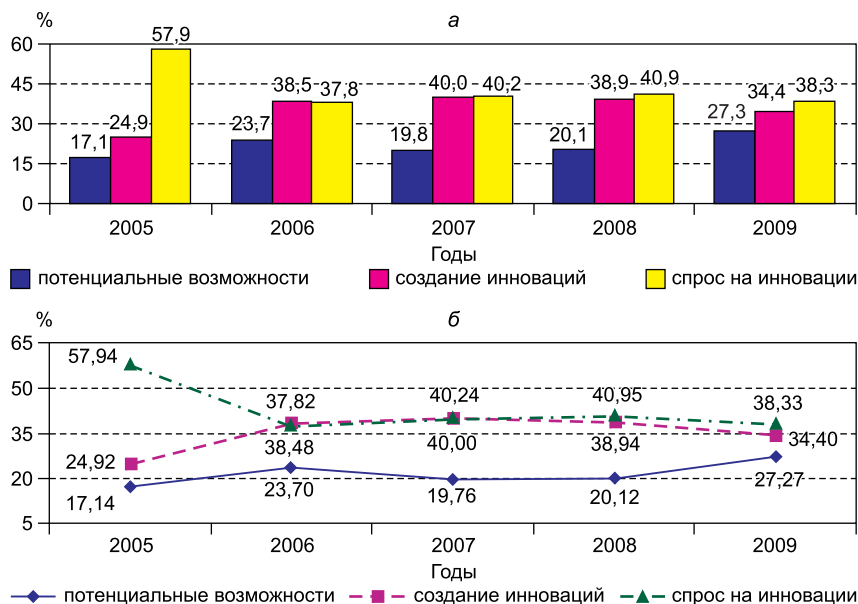


Рис. 2. Доли, в которых обобщающие по группам показатели повлияли на близость интегрального показателя инновационной активности регионов к его наилучшему значению в 2005–2009 гг.

Отличие суммы долей от 100% в 2005 и 2008 гг. получено в результате округления

Таблица 4

**Число субъектов РФ, улучшивших по сравнению с предыдущим годом значения показателей инновационной активности**

Показатель	2006	2007	2008	2009
Интегральный показатель	2	20	11	3
Обобщающий показатель группы индикаторов потенциальных возможностей	4	3	5	69
Обобщающий показатель группы индикаторов создания инновационных объектов	28	54	21	4
Обобщающий показатель группы индикаторов спроса на инновации	15	66	38	5

индикаторы создания инноваций ухудшались медленнее индикаторов спроса. В итоге доля обобщающего показателя создания инновационных объектов в интегральном показателе инновационной активности в 2009 г. снизилась меньше, чем доля спроса на инновации.

Описанные изменения происходили в соответствии с теорией и практикой поведения хозяйствующих субъектов в период экономического кризиса и стагнации. Чтобы оживить производство, они переходят на новые технологии создания продуктов и оказания услуг, управления, логистики, сбыта (включая и новые рынки продаваемых и покупаемых товаров, новых поставщиков и потребителей) и т.д. Начавшийся в 2007 г. мировой финансово-экономический кризис подтолкнул товаропроизводителей к инновациям, а после того как он потерял свою остроту и силу, отечественные производители ослабили спрос на новшества.

Усиление внимания хозяйствующих субъектов к инновациям в кризисном 2007 г. и спад интереса к новшествам с переходом к стагнации и оживлению в России иллюстрируют данные о числе субъектов Федерации, улучшивших значения предложенных нами обобщающих показателей инновационной активности (см. табл. 4).

В 2007 г. число субъектов Федерации, улучшивших значение обобщающих показателей по группе индикаторов спроса на инновации, выросло в 4,4 раза, по группе индикаторов создания инновационных объектов – в 1,9 раза. Волна инновационной активности, захватив и 2008 г., спала в 2009 г. Можно предположить, что после оздоровления экономической ситуации (об этом говорит, в частности, скачок в 2009 г. числа регионов, где обобщающий показатель группы индикаторов потенциальных возможностей осуществления инновационной деятельности стал ближе к гипотетически лучшему) товаропроизводители вернулись к привычному для них инновационно-пассивному и бесперспективному в современном мире преимущественно неинновационному развитию.

Сокращение числа субъектов Федерации, улучшивших значение интегрального показателя уровня инновационной активности, до 11 в 2008 г. и до трех в 2009 г. указывает на то, что регионов с активной инновационной деятельностью в России сейчас не так уж много.

В 2005–2009 гг. в десятку лучших по значению интегрального показателя уровня инновационной активности ежегодно входили восемь субъектов РФ: Москва и Московская область, Санкт-Петербург, Калужская, Нижегородская и Самарская области, Забайкальский край и Ханты-Мансийский автономный округ. От года до четырех лет в их числе попеременно оказывались Ямало-Ненецкий автономный округ (2006, 2007, 2008 и 2009 гг.), Пермский край (2005, 2006 и 2009 гг.), Свердловская область (2005 и 2007 гг.) и Сахалинская область (2008 г.).

В зависимости от величины интегрального показателя инновационной активности регионов выделим четыре уровня развития инновационной деятельности: высокий, достаточно высокий, недостаточно высокий и низкий (табл. 5). Уровень инновационной деятельности в регионе называется надежным, если значение показателя  $Z_{j,t}$  принадлежит к интервалу  $[Z_{\min}; (Z + Z_{\min})/2; Z_{\max}]$ . Соответственно, уровень инновационной деятельности в регионе считается достаточно высоким, если значение показателя  $Z_{j,t}$  находится в интервале  $[(Z + Z_{\max})/2; Z]$ . И так далее.

Распределение субъектов Федерации по выделенным уровням инновационной активности показано в табл. 6. Приведенные в ней данные подтверждают сделанное выше утверждение о малом числе субъ-

Таблица 5

**Уровни развития инновационной деятельности в регионе**

Уровень	Интервал значений метрики $Z_{j,t}$
Высокий	$[Z_{\min}; (Z + Z_{\min})/2)$
Достаточно высокий	$[(Z + Z_{\min})/2; Z)$
Недостаточно высокий	$[Z; (Z + Z_{\max})/2)$
Низкий	$[(Z + Z_{\max})/2; Z_{\max}]$

*Примечание:*  $Z$  – среднее арифметическое значение метрики  $Z_{j,t}$ , а  $Z_{\max}$  и  $Z_{\min}$  – соответственно ее максимальная и минимальная величины (вместо средней арифметической можно брать медиану и некоторые другие виды средней). Круглые скобки означают открытый, а квадратные – закрытый интервал.

Таблица 6

**Распределение субъектов РФ по уровням осуществляемой в них  
инновационной деятельности**

Уровень инновационной активности	2005	2006	2007	2008	2009
Высокий	6	8	8	6	5
Достаточно высокий	29	28	27	26	33
Недостаточно высокий	34	35	36	46	33
Низкий	12	10	10	3	10

ектов Федерации с активной инновационной деятельностью: у 53–60% регионов величина интегрального показателя уровня инновационной активности была ниже средней по России.

Все годы рассматриваемого периода высокий, по нашей классификации, уровень инновационной активности наблюдался лишь в четырех регионах: Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Нижегородской областях. В 2005–2008 гг. в число регионов с высокой инновационной активностью входил и Ханты-Мансийский автономный округ. Низким уровень инновационной деятельности ежегодно был в Республике Калмыкии и Республике Ингушетии.

В дальнейшем анализе исключим из рассмотрения три субъекта Федерации, имеющих в 2005–2009 гг. предельные значения интегрального показателя уровня инновационной активности: Москву (наилучшее значение), Республику Калмыкию и Республику Ингушетию (наихудшие значения метрики). Оставшиеся субъекты Федерации разделим на три группы: *A*, *B*, *C*. В группу *A* включим 20 регионов, у которых значения интегрального показателя инновационной активности (метрика) были лучше, чем у других субъектов РФ. В списке регионов, ранжированном по величине метрики<sup>6</sup>, эта первая двадцатка занимает места со второго по 21-е (на первом была Москва). Входя-

<sup>6</sup> Субъекты РФ были ранжированы в порядке возрастания величины интегрального показателя инновационной активности в регионе. Его наименьшее значение говорит о максимальной близости к гипотетически лучшему уровню инновационной активности, а наибольшее – о максимальной удаленности от этого уровня.



щие в данную группу регионы будем называть инновационно-активными<sup>7</sup>. Вторая двадцатка субъектов Федерации расположена в середине списка – на 31–50-м местах. В третью двадцатку включены регионы, имеющие наихудшие значения интегрального показателя инновационной активности и находящиеся в конце списка – на 60–79-м местах (80-е и 81-е места все годы исследуемого периода занимали Республика Калмыкия и Республика Ингушетия). Регионы этой группы назовем инновационно-пассивными.

Для каждой группы и каждого года рассматриваемого отрезка времени были рассчитаны дисперсия и средняя арифметическая интегральных показателей инновационной активности в объединенных в группу субъектах Федерации. С целью исследования дифференциации уровней инновационной активности в регионе проверялись гипотезы о равенстве дисперсий и о равенстве средних арифметических величин метрик.

Статистическая проверка подтвердила гипотезу о равенстве в каждой группе дисперсий, вычисленных для разных лет рассматриваемого периода. Из этого можно заключить, что дифференциация субъектов РФ по степени инновационной активности внутри групп в 2005–2009 гг. сохранялась на одном уровне. В то же время дисперсии значений метрики разных групп существенно различаются на протяжении всего исследуемого интервала времени. Наибольшая дисперсия отмечается у первой двадцатки субъектов РФ (группа *A*), наименьшая – у 20 регионов, находящихся в середине ранжированного перечня субъектов РФ (группа *B*). Следовательно, разброс уровней инновационной активности был больше в группе наиболее инновационно-активных регионов. Возможно, это закономерно и обусловлено различиями в видах, характере, направлениях, скорости инноваций и сферах их осуществления. У менее инновационно-активных субъектов Федерации дифференциация уровней инновационной деятельности меньше. Возможно, потому, что эта деятельность происходит в традиционном русле и в ограниченных масштабах.

---

<sup>7</sup> В 2008 г. Москва, Санкт-Петербург и Томская область почти одновременно ввели понятие инновационно-активных организаций. Каждый из этих регионов установил свои критерии отнесения организации к инновационно-активным.

Регионы группы *B* – средние по рассматриваемой мере инвестиционной активности в 2005–2009 гг. – отличались друг от друга по уровню инвестиционной активности меньше, чем не только наиболее (группа *A*), но и наименее инновационно-активные субъекты Федерации (группа *C*). Более высокая степень разброса уровней инновационной активности в группе *C*, возможно, обусловлена тем, что инновационная деятельность осуществляется непостоянно, прерывисто, рывками. При этом из-за ее маломасштабности разброс значений метрики в третьей двадцатке регионов оказался меньше, чем в первой, где инновационная работа велась в большем объеме.

В 2005–2009 гг. средние величины показателей уровня инновационной активности у первой и второй двадцатки регионов отличались больше, чем у групп *B* и *C* (табл. 7). Это является еще одним указанием на то, что инновационно-активных субъектов Федерации было меньше, чем пассивных.

Результаты статистической проверки гипотезы о равенстве средних значений метрики в группах *A*, *B* и *C* можно содержательно интерпретировать следующим образом. Инновационная активность в первой двадцатке регионов ослабла в 2008 и 2009 гг. В последней двадцатке она снизилась в 2006 г. и держалась на уровне этого года до 2009 г., в котором снова понизилась. У средней двадцатки регионов (группа *B*) в рассматриваемый период инновационная активность от года к году уменьшалась.

Инновационная активность в регионах проявляется по-разному. В одних интенсивно разрабатываются инновации, в других они рас-

Таблица 7

**Разность средних арифметических значений интегральных показателей уровня инновационной активности субъектов РФ, входящих в группы *A*, *B* и *C*, в 2005–2009 гг., доли ед.**

Группы	2005	2006	2007	2008	2009
<i>A</i> и <i>B</i>	0,2317	0,2478	0,2395	0,2498	0,2237
<i>B</i> и <i>C</i>	0,1257	0,1421	0,1532	0,1690	0,1747
<i>A</i> и <i>C</i>	0,3574	0,3899	0,3927	0,4188	0,3984

пространяются и применяются, в третьих новшества создаются и в них же используются. В нашей системе расчетов регионы могут попасть в одну и ту же по степени инновационной активности группу, иметь приблизительно одинаковое положение, определяемое по величине интегрального показателя инновационной активности или по каким-то обобщающим показателям, и при этом заметно отличаться друг от друга структурой набора достигнутых показателей инновационной деятельности. Содержательно это означает, что добиваться лидерства можно различными путями и за счет разных наборов ключевых факторов.

В качестве примера приведем регионы с высоким уровнем инновационного потенциала в 2009 г. (рис. 3). У одних из них ключевую роль сыграли размеры среднедушевого валового регионального продукта и денежных доходов населения (Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, Москва, Сахалинская область), у других – доля занятых исследованиями и разработками в численности занятых в экономике (Москва, Санкт-Петербург), у третьих – объемы инвестиций в основные фонды (Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия)). При этом у одного (Санкт-Петербург

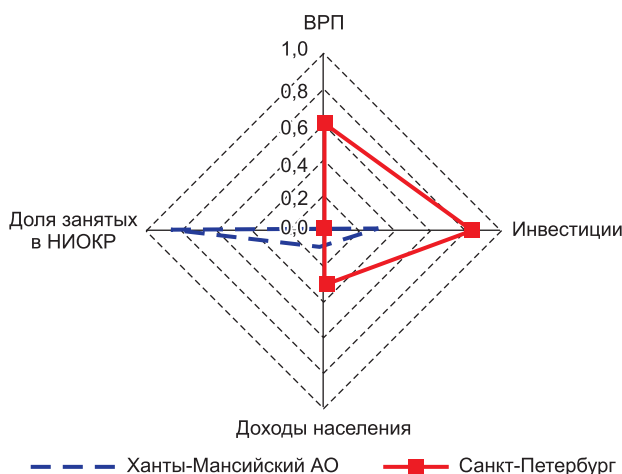


Рис. 3. Метрики показателей инновационного потенциала ( $y_{1,j,t}$ ) Ханты-Мансийского АО и Санкт-Петербурга в 2009 г., доли ед.

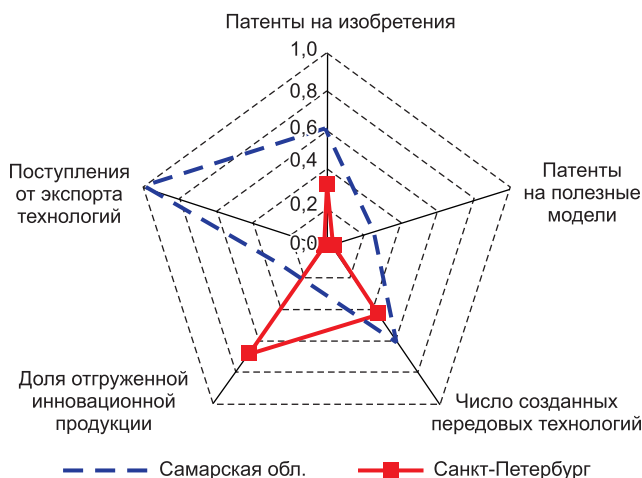


Рис. 4. Метрики показателей результатов инновационной деятельности ( $y_{2,j,t}$ ) Санкт-Петербурга и Самарской области в 2009 г., доли ед.

бург) из восьми субъектов Федерации, уровень инновационного потенциала которых в 2009 г. оценен как высокий, метрики всех четырех анализируемых показателей инновационного потенциала были луч-

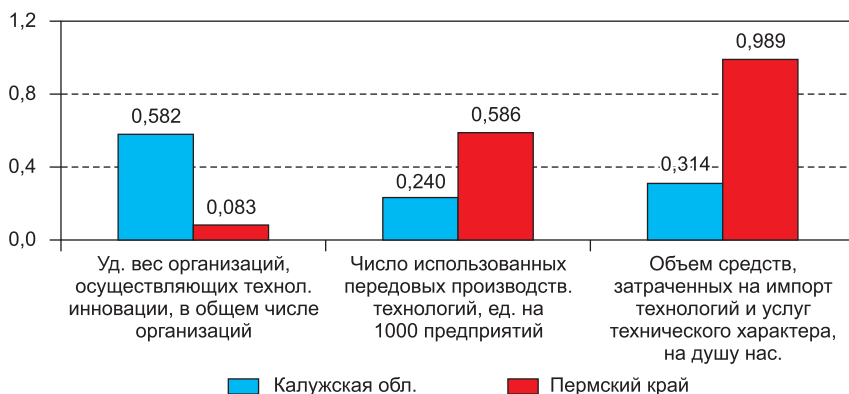


Рис. 5. Метрики показателей результатов инновационной деятельности ( $y_{3,j,t}$ ) Калужской области и Пермского края в 2009 г., доли ед.

ше, чем по России в целом, у остальных семи – трех показателей. Хорошее значение любого из рассматриваемых показателей отражает определенное преимущество региона на инновационном поле.

Напомним, что по способу расчета значение исходного показателя тем лучше, чем меньше оно отклоняется от гипотетического, т.е. чем меньше величина метрики этого показателя (в идеале – ноль).

В рассматриваемый период ведущие показатели, обеспечившие передовые позиции региона в части создания инновационных объектов и спроса на инновации, у субъектов Федерации тоже были разными. Примеры разнообразия показаны на рис. 4 и 5.

\* \* \*

На современном этапе развития инновационная деятельность российских хозяйствующих субъектов необходимо и закономерно протекает в условиях глобализирующейся экономики, учитывает мировой опыт и стандарты, ориентируется на международные рынки. Стратегическими целями инновационной деятельности отечественных предприятий и организаций выступают повышение уровня конкурентоспособности, получение прибыли и удовлетворение платежеспособного спроса.

Результаты исследования инновационной активности субъектов Федерации показывают, что уровень инновационной деятельности хозяйствующих субъектов в 2005–2009 гг. изменялся. Основными факторами изменений были создание новшеств и спрос на инновации. Это было особенно заметно в острую фазу финансово-экономического кризиса 2007–2008 гг.

Значимость спроса на инновации оценивается нами несколько выше, чем значимость предложения новшеств. Превышение спроса над предложением служило стимулом для создания новых продуктов и технологий.

По мере исчезновения кризисных явлений в России роль спроса на новшества снижалась, и одновременно возрастала значимость экономического потенциала хозяйствующих субъектов в разворачивании инновационной деятельности.

Число субъектов Федерации с активной инновационной деятельностью в 2005–2009 гг. было невелико. Это стало одним из ограничи-

телей увеличения масштабов инновационной деятельности и получения ее результатов. Думается, что без расширения круга инновационно-активных регионов трудно добиться существенного прогресса в инновационном развитии страны. Многолетнее изучение характера технологического прогресса убеждает в том, что весомый результат обеспечивается не только революционностью инновации, но и масштабностью ее распространения.

Увеличение числа регионов с высоким уровнем инновационной активности, расширение масштабов применения нового требуют затрат времени и ресурсов, причем эффект от использования ресурсов появится не сразу (а из-за неопределенного, рискованного характера технологического прогресса часть затрат не только не окупится, но и не возместится). Это дает основание полагать, что инновационное развитие России, по крайней мере в среднесрочной перспективе, может иметь лишь поступательный, эволюционный, а не скачкообразный, не революционный характер. Если это так, то при прочих равных условиях не произойдет и резкого повышения темпов экономического роста.

Инновационная активность в регионах, как уже говорилось, проявляется в разных сферах деятельности и по-разному<sup>8</sup>. В одних регионах более интенсивно создавались инновации, в других – эти новшества использовались, в третьих – нововведения и разрабатывались, и применялись. Это дает основание полагать, что кроме общих для всех хозяйствующих субъектов мер стимулирования инноваций полезно использовать и дифференцированные, предметно-ориентированные, наиболее подходящие для группы регионов или одного региона инструменты.

Разрыв между уровнями инновационной активности в инновационно-активных и инновационно-пассивных регионах, по нашей оценке, увеличился. Разброс рассчитанных нами уровней инновационной активности в этих группах регионов был выше, чем в группе субъектов Федерации, занимающих промежуточное положение между ними и в этом смысле имеющих средний уровень инновационной активности.

---

<sup>8</sup> В экономической теории разноплановость инновационной деятельности нашла отражение в выделении различных видов инноваций: продуктовых, технологических, управленческих, маркетинговых, финансовых, социальных и др.

Думается, дифференциация по уровню инновационной активности выступает одним из проявлений закона неравномерности экономического развития. Поскольку инновационная деятельность во многом предопределяет темпы экономического роста, одним из последствий неравенства субъектов Федерации в инновационной сфере оказывается дифференциация уровней их социально-экономического развития. Высказываемые в экономической литературе суждения по поводу последнего можно обобщить в виде двух утверждений: 1) разрыв в уровнях социально-экономического развития регионов неизбежен, и задача состоит в том, чтобы удерживать его в допустимых границах; 2) сближение уровней социально-экономического развития регионов следует осуществлять путем повышения низких уровней, а не за счет сдерживания роста высоких.

### Литература

1. Блам Ю.Ш., Бабенко Т.И., Машкина Л.В., Ермолаев О.В. Экономические последствия государственного регулирования лесного комплекса // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 211–222.
2. **Федеральный закон** от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике”» // Российская газета. – 2011. – 26 июля.
3. Тёрёк А. Конкурентоспособность научно-исследовательских работ // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 275–293.
4. **Постановление** Правительства РФ от 05.08.2005 № 2473п-П7 «Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года». – URL: [www.sci-innov.ru/law/basel/586](http://www.sci-innov.ru/law/basel/586) (дата обращения 05.04.2011).
5. Казанцев С.В. Экономическая безопасность и оценка экономической защищенности территории // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 3. – С. 40–56.
6. **Регионы России: Социально-экономические показатели.** 2009: Стат.сб. / Росстат. – М., 2009. – 990 с.
7. **Регионы России: Социально-экономические показатели.** 2010: Стат. сб. / Росстат. – М., 2010. – 996 с.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 06.06.2011 г.*

© Казанцев С.В., 2012

УДК 35.073.52:351.72:336.1

ББК 67.401

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 232–240*

## **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**Е.В. Атамась**

*Кубанский государственный университет*

### **Аннотация**

Выявлены проблемы и противоречия в системе оценки деятельности органов власти. Показано, что использование официальной методики оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти, с одной стороны, позволяет внедрять новые инструменты поддержки регионов, но с другой стороны, не дает возможности в полной мере осуществлять мониторинг изменений на территории. Сделаны предложения по совершенствованию методики.

**Ключевые слова:** регион, органы исполнительной власти, административная реформа, управление, эффективность, критерии эффективности

### **Abstract**

The paper describes the problems and contradictions of the current techniques for assessing effectiveness of regional bodies of executive authority. We show that such techniques allow introducing new instruments for regional support, on the one hand, and do not allow the monitoring of regional changes, on the other hand. We present our proposals on how to improve the techniques.

**Keywords:** region, executive authorities, administrative reform, governance, effectiveness, criteria of effectiveness



Проблема повышения эффективности государственного администрирования не может быть решена без внедрения в работу региональных органов исполнительной власти эффективных методик управления, адекватных по сложности новым условиям и требующих от системы публичного администрирования открытости, оперативности. Изменения институтов исполнительной власти характеризуются понятием «административная реформа». Под административной реформой понимаются комплексные изменения в системе государственного управления: как в функционировании самих органов администрирования, так и в организации их взаимодействия с гражданами и различными общественными институтами и структурами. При этом следует отметить, что административная реформа как проект (программа) охватывает ограниченный период времени [1].

Существующие сегодня подходы к реформированию государственного аппарата и механизмов его функционирования рассматриваются в рамках концепции нового государственного управления, базирующейся на адаптации управленческих технологий, успешно используемых в бизнесе, для системы органов власти. Ключевой момент концепции – ориентация деятельности органов власти на удовлетворение запросов потребителей как базовой ценности. В этой связи можно говорить о смене парадигмы государственного управления, а именно, об изменении его цели и смысла, о переходе от идеи «гражданин – для государства и государство – для выполнения функций» к идее «государство – для граждан» [1]. Только такой подход позволяет полноценно реализовать положения ст. 7 Конституции РФ.

Система показателей и критериев оценки результативности должна быть построена так, чтобы совокупность показателей была разнообразной. Не должно быть нескольких показателей, характеризующих качество выполнения одной и той же функции. Все оценочные методы можно подразделить на количественные, качественные и комбинированные. Выбор метода зависит от специфики деятельности оцениваемого органа. Для предприятий и организаций, результаты деятельности которых легче выразить в цифрах, больше подойдет количественный метод оценки. Для организаций, занимающихся оказанием услуг, качественный метод позволит оценить их работу по разным критериям качества. Применение комбинированных методов оценки даст полную и ясную картину, а также поможет избежать «сухости»

чисел и некоторой субъективности, с которой иногда сопряжены качественные методы.

Следует отметить, что показатели результативности во многом зависят и от внешних факторов, на которые служащие органов исполнительной власти повлиять не могут.

Таким образом, сбалансированная совокупность показателей результативности для отдельного оцениваемого подразделения регионального органа исполнительной власти должна формироваться на основе следующих принципов:

- система показателей и критериев результативности не должна содержать двух и более показателей, оценивающих качество выполнения одной и той же функции;
- совокупность показателей результативности деятельности должна позволять анализировать выполнение всех заявленных задач, – только в этом случае система является достаточной. Отсутствие показателя оценки осуществления любой из основных функций может привести к значительному снижению качества ее исполнения.

Оценивая эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации, необходимо действовать согласно Указу Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [2]. Этим указом в целях исполнения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3] утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ в систему показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти входят показатели, охватывающие ключевые зоны ответственности регионов: состояние системы образования, здравоохранения, ЖКХ, формирование условий для развития экономики, роста ВРП, сохранение имеющихся и создание новых рабочих мест. Министерство регионального развития РФ постоянно актуализирует показатели, что обусловлено как постановкой новых задач, так и желанием кардинально

изменить ситуацию, связанную с застарелыми проблемами, которые решались «точно» [4].

Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации [5] определен порядок проведения этой оценки в целях подготовки ежегодного доклада правительства Президенту РФ. В методике показатели сгруппированы по соответствующим сферам деятельности, для каждой из которых определены свои индикаторы. Оценка эффективности деятельности производится на основе анализа и сопоставления показателей, характеризующих ее основные направления:

- показателей, на которые органы исполнительной власти оказывают непосредственное влияние;
- показателей результативности выполнения собственных полномочий;
- показателей, характеризующих реализацию мероприятий, предусмотренных Бюджетным посланием Президента РФ, и уровень выполнения приоритетных программ;
- показателей, оценивающих расходы бюджетных средств, в частности объемы неэффективных расходов, характеризующие бюджетную сеть в регионе и ее использование. При этом оценка проводится только по четырем сферам: здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, организация государственного и муниципального управления.

В таблице представлено соотношение показателей по предметам и направлениям оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации. Следует отметить, что в докладе, подготавливаемом субъектом Федерации, значится уже 324 показателя. Этот документ только описывает сложившуюся ситуацию в регионе, при этом при оценке показателей не используется метод сравнения, а только устанавливаются планируемые показатели. По нашему мнению, доклад необходимо дополнить данными, характеризующими прошедший период, что позволит провести именно мониторинг изменений в регионе.

Несмотря на наличие недостатков (значительное количество показателей; расхождение показателей, представленных органами исполнительной власти субъектов РФ, и данных статистики; отсутствие учета региональных особенностей при расчетах), у рассматриваемой

**Группировка индикаторов по направлениям и предметам оценки деятельности органов исполнительной власти субъекта Федерации**

Направление оценки	Предмет оценки			
	Субфедеральное соц.-эк. развитие, в т.ч. удовлетворенность населения качеством предоставляемых госуслуг и деятельностью органов власти	Конечные результаты деятельности органов власти	Эффективность использования субфедеральных бюджетных ресурсов	Ход реализации институциональных реформ
Экономическое развитие	25	16	—	—
Здравоохранение	24	32	—	6
Общее образование	7	12	—	2
Начальное и среднее профессиональное образование	20	6	—	4
Жилищное строительство и обеспечение граждан жильем	4	8	—	—
Жилищно-коммунальное хозяйство	—	12	—	15
Дорожное хозяйство	2	4	—	—
Обеспечение безопасности граждан		3	1	—
Организация государственного и муниципального управления	13	10	—	3
Энергосбережение и повышение энергетической эффективности	1	2	—	2
Охрана окружающей среды	5	3	—	—

методики есть и положительные стороны: она обеспечивает согласованность целей федерального центра и регионов, предполагает внедрение новых инструментов поддержки регионов (гранты, развитие информационной базы).

Основной проблемой при использовании данной методики является большое количество критериев оценки результативности деятельности органов власти. С одной стороны, увеличение числа показателей является положительным моментом, так как учитываются различные аспекты развития сфер деятельности, но с другой стороны, это может помешать эффективной оценке из-за громоздкости расчетов. Значительное количество показателей, сложность оценки и издержки на мониторинг показателей могут нивелировать положительный эффект от их практического применения.

На наш взгляд, при расчете количества показателей оценки эффективности деятельности органов власти можно руководствоваться следующим подходом: официально устанавливаются группы показателей, по которым проводится экспертиза (в нашем случае это показатели, характеризующие четыре сферы), а дополнительные показатели вводятся в зависимости от региональных особенностей.

По результатам проведенной оценки согласно рейтингам формируются предложения по распределению грантов субъектам Федерации [6], достигшим наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти. Положительным моментом методики расчета рейтингов является использование математического инструментария. При этом учитываются уровень эффективности в различных сферах государственного управления, а также изменение уровня инвестиционной привлекательности субъектов Федерации, но только в установленных сферах (обеспечение здоровья, образование и жилищно-коммунальный комплекс).

Заслуживает внимания и то, что при расчете уровня эффективности учитывается удельный вес показателя результативности деятельности в установленной сфере. Но вызывает сомнение его расчет: он достаточно упрощен, получаемый показатель представляет собой частное от деления единицы на количество частных показателей результативности деятельности в сферах управления. Так, согласно рассматриваемой методике динамика уровня эффективности в сферах государственного управления и повышения инвестиционной привлекательности субъекта Федерации определяется по сумме значений: динамики уровня результативности и динамики уровня эффективности расходования бюджетных средств, каждому из которых присваивает-

ся весовой коэффициент 0,5. С нашей точки зрения, не учитывается важность (приоритетность) показателей в общей системе критериев.

Современные теории оценки результативности ориентированы на переход от оценки измерения затрат к мониторингу результатов [1, 7]. Под мониторингом понимается «специально организованная и постоянно действующая система необходимой статистической отчетности, сбора и анализа статистической информации, проведения дополнительных информационно-аналитических обследований (опросы населения и т.п.) и оценки (диагностики) состояния, тенденций развития и остроты общерегиональных ситуаций и конкретных региональных проблем» [7, с. 9–10]. При этом, как уже упоминалось, на показатели результативности воздействуют и внешние факторы, на которые государственные служащие не могут оказать значительного влияния.

Проведенное нами исследование позволило выделить несколько групп проблем, существующих в области оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти.

***Проблемы определения стратегических целей, приоритетов, задач в деятельности органов исполнительной власти и формирования соответствующих показателей:***

- показатели конечных результатов формулируются обычно как показатели социально-экономического развития и не зависят от деятельности органов исполнительной власти;
- предполагается единство целей и способов их достижения во всех субъектах РФ и муниципалитетах (установлены единые перечни показателей);
- деятельность органов власти недостаточно прозрачна (не все доклады о ее результатах и основных направлениях опубликованы, в частности не все сводные доклады);
- не определена система (механизмы) ответственности руководителей и государственных (муниципальных) органов власти за реализацию целей, выполнение задач и достижение показателей деятельности и, как следствие, нет системы мотивации к достижению поставленных целей.

***Проблемы использования инструментов оценки:***

- нет иерархии программ по приоритетности реализации ни на федеральном, ни на региональном уровне власти;

- сложно оценить вклад каждого структурного подразделения органа исполнительной власти в достижение показателей.

***Проблемы определения результатов деятельности:***

- система мотивации государственных служащих, как правило, направлена только на стимулирование своевременного исполнения поручений и реагирования на письменные обращения и не всегда связана с непосредственными результатами деятельности этих лиц;
- многие показатели, оценивающие деятельность подразделений органа исполнительной власти субъектов РФ, оказываются частными и не представляют интереса для анализа эффективности деятельности этого органа в целом;
- все показатели рассчитываются на определенную дату без учета их реальных изменений во времени.

***Проблемы взаимосвязи целей, результатов и ресурсов при использовании бюджетирования, ориентированного на результат:***

- бюджетное планирование не связано с планированием целей, задач и конечных результатов (бюджет ориентирован только на непосредственный результат или объект);
- исполнение бюджета не связано с мониторингом и оценкой достижения результатов.

***Проблемы оценки результативности и разработки рекомендаций по ее повышению:***

- отсутствует формализованная система принятия решений на основе оценки полученных результатов;
- оценка результативности не является частью отчетов об исполнении бюджета;
- система контроля за оценкой результативности и мероприятиями по повышению результативности отсутствует.

Проведенный анализ позволяет сформулировать общие рекомендации по совершенствованию оценки эффективности региональных органов исполнительной власти. Во-первых, целесообразно разделить индикаторы на стандартные (обязательные для всех субъектов РФ)

и дополнительные, учитывающие особенности региона. Например, можно сгруппировать регионы по доле межбюджетных трансфертов (в соответствии со ст. 130 Бюджетного кодекса РФ). Во-вторых, на субфедеральном уровне следует перейти на обязательный режим мониторингирования социально-экономического развития региона. Это позволит оптимизировать структуру показателей комплексной оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и унифицировать данные показатели.

## Литература

1. **Мониторинг** в системе оказания государственных и муниципальных услуг как инструмент реализации стратегии повышения качества государственного и муниципального управления. – М.: Экслибрис Пресс, 2008. – 321 с.
2. **Указ** Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 20. – Ст. 2432.
3. **Федеральный** закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями от 29 июля 2000 г., 8 февраля 2001 г., 7 мая, 24 июля 2002 г.). – URL: <http://www.femida.info/11/fzoopoosrf001.htm> (дата обращения 21.09.2011).
4. **Кадохов В.Т.** Проблемы и перспективы реформы государственного устройства // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 2. – С. 19–27.
5. **Методика** оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 25. – Ст. 3606.
6. **Постановление** Правительства Российской Федерации от 14 августа 2008 г. № 608 «Правила выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 52, ч. 1. – Ст. 7110.
7. **Селиверстов В.Е.** Региональный мониторинг как информационно-управленческая основа региональной политики и стратегического планирования // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 3–40.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 01.11.2011 г.*

© Атамась Е.В., 2012



## **ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В РЕГИОНАХ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

**О.В. Симагина**

*Сибирский институт-филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

**Д.Ф. Долгополов**

*Правительство Новосибирской области*

### **Аннотация**

Рассмотрены основные направления реализации административной реформы в регионах Сибирского федерального округа. Проанализированы недостатки и важнейшие проблемы предоставления государственных и муниципальных услуг на уровне субъектов РФ. Сделаны выводы о необходимости совершенствования федерального законодательства в сферах формирования реестров и регламентации государственных услуг и функций, формирования государственных заданий учреждениям, предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров и в электронном виде.

**Ключевые слова:** административная реформа, государственные и муниципальные услуги, реестр услуг, административный регламент, государственное и муниципальное задание, многофункциональный центр

### **Abstract**

The paper analyzes how the regions of the Siberian Federal District implement the administrative reform, and what shortcomings and problems are

observed in providing public and municipal services at the level of the units of the Russian Federation. We can conclude that there is a necessity to improve federal laws in relation to such issues as formulating registers of public services and duties, making government contracts, and providing public and municipal services on the base of multifunctional centers and in electronic forms.

**Keywords:** administrative reform, public and municipal services, service register, administrative regulations, government and municipal contracts, multifunctional center

Одной из основных задач развития системы государственного управления в России является повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг. В рамках Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [1] и Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг. [2] предполагается, что работа по систематизации и регламентации публичных услуг в Российской Федерации будет завершена к концу 2012 г. Однако при всем внимании к решению этих задач на федеральном уровне данный процесс пока находится на начальном этапе, и его дальнейшее осуществление сопряжено с достаточно большими трудностями. Есть проблемы в трактовке базового понятия «государственные (муниципальные) услуги». Так, в Бюджетном кодексе РФ с 1 января 2011 г. государственные услуги определяются как услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. То есть в кодексе смешиваются понятия «услуги» и «работы».

В федеральном законе, который определяет общие принципы организации предоставления государственных (муниципальных) услуг, дана более узкая трактовка – с позиции их предоставления органами власти. Это «деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправ-

ления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги» [1]. Хотя в самом определении и указано на то, что услуга – это деятельность по реализации функций, далее в тексте закона смешиваются понятия «услуги» и «функции». В частности, административные регламенты предполагается разрабатывать для услуг (функций).

На уровне регионов и муниципалитетов практическая деятельность по совершенствованию предоставления государственных и муниципальных услуг сосредоточивается на четырех направлениях:

- 1) составление реестров государственных и муниципальных услуг, принятие и опубликование административных регламентов, организация работы порталов государственных услуг;
- 2) использование принципов управления по результатам в секторе публичных услуг. Это направление реализуется в первую очередь посредством регламентации формирования государственных и муниципальных заданий бюджетным и автономным учреждениям;
- 3) организация предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров (МФЦ);
- 4) предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

Среди регионов Сибирского федерального округа лучшую практику решения задач регламентации государственных и муниципальных услуг имеют Новосибирская, Томская области и Красноярский край. В Алтайском крае и Республике Бурятии на официальном сайте размещены устаревшие версии реестров услуг. На официальном портале Иркутской области не удалось найти реестры и перечни услуг (функций) (табл. 1).

Что касается организации работы в данной сфере субфедеральных органов исполнительной власти, то перечни услуг и функций и административные регламенты утверждаются на федеральном уровне и территориальные органы работают по уже готовым документам. Среди последних нововведений федерального уровня – принятое

Таблица 1

**Данные официальных сайтов субъектов Федерации в составе СФО  
по регламентации и формированию реестров публичных услуг**

Субъект Федерации	Перечень (реестр)	Кол-во услуг	Утвержденные административ. регламенты, функции (Ф) + услуги (У)	Кол-во услуг (данные порталов)	
				гос.	муницип.
Алтайский край	Перечень гос. услуг, предоставляемых органами исп. власти Алтайского края <sup>1</sup>	143	75	96	474
Забайкальский край	Перечень гос. услуг и гос. функций исп. органов гос. власти Забайкальского края <sup>2</sup>	187	73	117	520
Иркутская обл.	...	...	12	61	76
Кемеровская обл.	Сводный перечень гос. услуг (функций) <sup>3</sup>	138	134 (Ф + У)	110	6
Красноярский край	Перечень гос. услуг	168	55	168	1151
Новосибирская обл.	Перечень гос. услуг для включения в Реестр гос. услуг	233	221	221	3
Омская обл.	Ведомств. перечни гос. услуг	Отд. ведомств. перечни	107 (У)	135	237
Республика Алтай	Сводный реестр гос. услуг и гос. функций	155	45 (Ф + У)	147	205
Республика Бурятия	Реестр гос. услуг <sup>4</sup>	144	191 (Ф + У)	114	372

Окончание табл. 1

Субъект Федерации	Перечень (реестр)	Кол-во услуг	Утвержденные административ. регламенты, функции (Ф) + услуги (У)	Кол-во услуг (данные порталов)	
				гос.	муницип.
Республика Тыва	Перечень гос. услуг <sup>5</sup>	54	... <sup>6</sup>	16	1
Республика Хакасия	Перечень гос. услуг	86	... <sup>7</sup>	879	105
Томская обл.	Перечень услуг учреждений	235	179	166	...

<sup>1</sup> Устаревшая версия, утвержденная до вступления в силу Закона № 210. Перечень утвержден решением Комиссии по проведению административной реформы и реформированию государственной гражданской службы Алтайского края от 31.08.2007 (с изм. от 01.06.2011).

<sup>2</sup> Утвержден распоряжением Правительства Забайкальского края от 05.08.2011 № 417-р. Отмечается несоответствие данным реестра. Видимо, есть нормативный акт, не размещенный в сети Интернет, устанавливающий перечень еще 47 услуг.

<sup>3</sup> Утвержден Постановлением коллегии администрации Кемеровской области № 261 от 23.06.2010 «Об утверждении сводного реестра государственных услуг (функций) исполнительных органов государственной власти Кемеровской области».

<sup>4</sup> Устаревшая версия, утвержденная до вступления в силу Закона № 210.

<sup>5</sup> Утвержден Постановлением Правительства Республики Тыва от 30.06.2009 № 324 «Об утверждении перечня государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти Республики Тыва юридическим и физическим лицам» (в ред. постановлений Правительства Республики Тыва от 17.12.2009 № 620, от 15.07.2010 № 308).

<sup>6</sup> Принятые административные регламенты разбросаны по сайтам исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации.

<sup>7</sup> Принятые административные регламенты разбросаны по сайтам исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации.

16 мая 2011 г. Постановление Правительства РФ № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов...» [3], изменяющее как порядок, так и структуру регламентов.

В настоящее время усилена работа по формированию перечней необходимых и обязательных услуг. Получение государственных услуг для заявителя нередко связано с необходимостью предварительно обратиться в организацию, выдающую документы, требуемые орга-

ном исполнительной власти при предоставлении государственной услуги. С целью устранения этих барьеров Правительство РФ приняло 6 мая 2011 г. Постановление № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными...» [4]. Перечень включает 29 услуг и является исчерпывающим. Субфедеральным органам исполнительной власти при предоставлении ими государственных услуг запрещается требовать от заявителя обращения за оказанием любых других услуг, не включенных в указанный перечень и перечень так называемых «личных» документов, утвержденных частью 6 ст. 7 Федерального закона № 210-ФЗ.

К общим проблемам организации предоставления услуг в части их регламентации можно отнести следующие:

- отсутствует единство в наименовании функций и услуг в реестрах, имеет место неточность формулировок. Очень часто в реестрах функции трактуются как услуги, а услуги – как работы;
- во многих субъектах Федерации работа по регламентации началась с регламентации услуг. Однако целесообразнее было бы сначала разобраться с функциями органов власти, которые служат основанием для предоставления публичной услуги;
- структура административных регламентов разнородная. Хотя Закон № 210-ФЗ заложил требования к структуре регламентов, в них нет единства, даже внутри одного субъекта Федерации. Зачастую отсутствуют целые разделы, например описывающие показатели оценки качества государственных услуг.

По второму направлению – внедрению принципов результативного управления работа сосредоточена в основном на совершенствовании такого сравнительно нового инструмента, как государственные задания государственным учреждениям (табл. 2). По данным СПС «Консультант-Плюс: Регионы», в большинстве регионов нормативные правовые акты были приняты в 2008–2009 гг., только в Красноярском крае – в 2007 г. Соответственно, типовая структура государственных заданий в них существенно различается и не вполне отвечает требованиям, определяемым Постановлением Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного

Таблица 2

**Сведения о нормативно-правовом регулировании формирования государственных заданий учреждениям в субъектах Федерации в составе СФО\***

Субъект Федерации	Наличие осн. норматив. акта, регламентирующего формирование гос. заданий, год принятия	Наличие иных норматив. актов в данной сфере, год принятия**	Наличие норматив. акта, регламентирующего оценку потребностей в бюджет. услугах, год принятия
Республика Алтай	Есть, 2009	Нет	Есть, 2006
Республика Бурятия	Есть, 2008	Фин. обеспечение, 2008	Есть в муницип. образованиях (точно – в Улан-Удэ)
Республика Тыва	...	...	Нет
Республика Хакасия	Есть, 2008	Нет	Есть, 2007 (также есть в муницип. образованиях, точно – в Саяногорске)
Иркутская обл.	Есть, 2009	Автоном. учреждения, 2008	Есть в муницип. образованиях (точно – в Иркутске)
Кемеровская обл.	...	...	...
Новосибирская обл.	Нет	Автоном. учреждения, 2008	Нет
Омская обл.	Есть, 2008	Нет	Есть, 2008 (также есть в муницип. образованиях, точно – в Омске)
Томская обл.	Есть, 2008	Автоном. учреждения, 2009; фин. обеспечение, 2008	Есть, 2008 (также есть в муницип. образованиях, точно – в Томске, Томск. р-не)
Алтайский край	Есть, 2009	Нет	Есть, 2006 (также есть в муницип. образованиях, точно – в Барнауле)
Забайкальский край	Есть, 2008	Фин. обеспечение, 2009	Есть в муницип. образованиях (точно – в Чите)
Красноярский край	Есть, 2007	Автоном. учреждения, 2008	Есть в муницип. образованиях (точно – в Красноярске)

\* По данным СПС «Консультант-Плюс: Регионы».

\*\*В основном это два вида актов: «Об утверждении порядка финансового обеспечения выполнения государственного задания...» и «Об условиях и порядке формирования государственного задания для государственного автономного учреждения...».

задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» [5]. Положение о типовой структуре государственных заданий, утвержденное данным постановлением, распространяется на федеральные государственные учреждения, а для регионов и муниципалитетов оно носит рекомендательный характер.

В некоторых регионах СФО также приняты отдельные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок формирования государственных заданий для автономных учреждений (Иркутская, Новосибирская, Томская области, Красноярский край), еще реже специально выделяется и регулируется отдельным нормативным правовым актом порядок формирования финансового обеспечения выполнения государственного задания (Республика Бурятия, Томская область, Забайкальский край)\*.

В тех субъектах Федерации, где реализуются мероприятия бюджетной реформы, урегулирован еще один очень важный элемент формирования государственных заданий – предварительная оценка потребностей в бюджетных услугах. Такие нормативные правовые акты приняты в Алтайском крае, Омской, Томской областях, Республике Алтай, Республике Хакасии, а также в некоторых муниципальных образованиях как на территории данных субъектов, так и в субъектах, где подобных нормативных правовых актов на региональном уровне нет (например, в Улан-Удэ, Иркутске, Красноярске, Чите).

К первоочередным мерам в области формирования государственных заданий учреждениям можно отнести следующие.

Во-первых, поскольку имеют место неоднородность структуры государственных заданий в различных субъектах Федерации и ее несоответствие современным требованиям, необходимо провести мониторинг всех нормативных правовых актов, регламентирующих формирование государственных заданий, особенно в части определения финансового обеспечения выполнения государственных заданий (изменился порядок расчета субсидий на выполнение задания).

---

\* В СПС «Консультант-Плюс: Регионы» не содержится сведений о наличии подобных нормативно-правовых актов в Республике Тыве и Кемеровской области.



Во-вторых, надо установить требования относительно периодичности формирования и доведения государственных заданий. Сейчас они утверждаются в основном раз в год, для чего делаются соответствующие экономические расчеты. Вместе с тем в рамках тех изменений, которые внес в российское законодательство Федеральный закон № 83-ФЗ [6], у бюджетных и автономных учреждений появляется больше свободы в планировании и ведении хозяйственной деятельности, соответственно, расходная и доходная части финансового плана учреждения изменяются чаще и необходимо переходить к квартальной системе формирования заданий.

В-третьих, следует прояснить ситуацию с практикуемым в ряде субъектов СФО (Томская область, Красноярский край) применением различных подходов к формированию заданий для бюджетных и для автономных учреждений. Подобного рода задания должны формироваться по единым принципам, иначе теряется стройность бюджетной системы. В некоторых субъектах Федерации пока сохранен принцип сметного финансирования бюджетных учреждений (до 2012 г. это позволял Бюджетный кодекс), но вместе с тем некоторые регионы, например Новосибирская и Кемеровская области, могут столкнуться с трудностями в организации решения данного вопроса в условиях реформирования бюджетного процесса, очередной этап которого начнется с 2012 г.

Направление «организация предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров» в настоящий момент реализуется очень активно. Наиболее успешная практика с точки зрения количества услуг, «заведенных» федеральными, региональными и муниципальными органами власти в МФЦ, осуществляется в г. Улан-Удэ (табл. 3). В развитии сети МФЦ лидирует Новосибирская область. Хотелось бы отметить тот факт, что удалось найти только шесть региональных программ (проектов программ), направленных на развитие системы многофункциональных центров.

Много проблем существует в сфере организации предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров. Главная проблема – отсутствие нормативной базы организации взаимодействия территориальных органов федеральных

Таблица 3

## Данные о деятельности многофункциональных центров в субъектах Федерации в составе СФО

Субъект Федерации	Кол-во МФЦ	Наличие программ развития сети МФЦ	Кол-во услуг МФЦ (данные сайтов)
Алтайский край	2 (Барнаул)	Постановление администрации Алтайского края от 11.07.2011 № 378 «Об утверждении краевой программы “Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы”»	103
Забайкальский край	1 (строится в Чите)	Постановление правительства Забайкальского края от 01.07.2011 № 236 «Об утверждении краевой долгосрочной целевой программы “Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, в Забайкальском крае (2011–2013 годы)”»	Планируется 70
Иркутская обл.	1 (Шелехов)	...	68 (из них 2 – не услуги: регистрация на портале государственных услуг и со-ставление исковых заявлений)
Кемеровская обл.	1 (Юрга)	Постановление коллегии администрации Кемеровской области от 26.06.2007 № 168 (ред. от 18.08.2011) «Об утверждении дол-госрочной целевой программы “Поддержка реализации адми-нистративной реформы и реформы местного самоуправления в Кемеровской области на 2008–2013 годы”»	96

Продолжение табл. 3

Субъект Федерации	Кол-во МФЦ	Наличие программ развития сети МФЦ	Кол-во услуг МФЦ (данные сайтов)
Красноярский край	2 действующих (Красноярск, Назарово), 2 запланированных (Канск, Ачинск)	<p>Постановление правительства Красноярского края от 23.11.2009 № 598-п (ред. от 20.09.2011) «Об утверждении долгосрочной целевой программы "Повышение качества оказания услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Красноярском крае" на 2010–2012 годы»;</p> <p>Постановление правительства Красноярского края от 30.06.2011 № 390-п «Об утверждении программы "Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Красноярском крае на 2011–2013 годы"»</p>	Красноярск – 41, Назарово – 20
Новосибирская обл.	1 (Новосибирск) + 4 филиала; еще 3 планировалось запустить в 2011 г.	<p>Постановление администрации Новосибирской области от 28.08.2009 № 326-па (ред. от 11.04.2011) «Об утверждении долгосрочной целевой программы "Создание многофункциональных центров организации предоставления государственных и муниципальных услуг на территории Новосибирской области на 2009–2015 годы"»;</p> <p>Постановление правительства Новосибирской области от 29.06.2011 № 281-п «О долгосрочной целевой программе "Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, в Новосибирской области на 2011–2013 годы"»</p>	163 (Новосибирск)

Продолжение табл. 3

Субъект Федерации	Кол-во МФЦ	Наличие программ развития сети МФЦ	Кол-во услуг МФЦ (данные сайтов)
Омская обл.	1 (Омск) + 3 отделения (в Советском, Октябрьском, Центральном адм. округах Омска на базе обл. исп. органов гос. власти)	...	71
Республика Алтай	1 (Горно-Алтайск) + 2 филиала (Майминский и Онгудайский р-ны)	Постановление правительства Республики Алтай от 19.02.2009 № 38/1 «Об утверждении республиканской целевой программы “Проведение административной реформы в Республике Алтай в 2009–2011 годах”»; Постановление правительства Республики Алтай от 04.08.2011 № 186 «Об утверждении республиканской целевой программы “Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, в Республике Алтай на 2011–2013 годы”»	58 (Горно-Алтайск)
Республика Бурятия	2 (Улан-Удэ, Гусиноозерск, Селенгинского р-на)	Постановление правительства Республики Бурятия от 04.10.2011 № 514 «О Программе “Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Бурятия на 2011–2013 годы”»	192

Окончание табл. 3

Субъект Федерации	Кол-во МФЦ	Наличие программ развития сети МФЦ	Кол-во услуг МФЦ (данные сайтов)
Республика Тыва	1 (Кызыл – в процессе формирования)	Постановление правительства Республики Тыва от 30.06.2011 № 415 «Об утверждении республиканской целевой программы “Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, в Республике Тыва” на 2011–2013 годы»	...
Республика Хакасия	1 (Саяногорск), 1 строится (Таштып)	Постановление правительства Республики Хакасия от 25.11.2009 № 540 (ред. от 30.06.2011) «Об утверждении долгосрочной республиканской целевой программы “Повышение качества государственных услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Хакасия на 2010–2012 годы”»; Постановление правительства Республики Хакасия от 30.06.2011 № 406 «Об утверждении региональной программы снижения административных барьеров, оптимизации и повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров, в Республике Хакасия на 2011–2013 годы”»	101
Томская обл.	3 (Томск, с. Коженинское Коженинского р-на, с. Подгорное Чинского р-на)	Распоряжение администрации Томской обл. от 30.06.2011 № 619-ра об утверждении региональной программы «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, в Томской области на 2011–2013 годы»	120 (Томск)

органов государственной власти с МФЦ. В федеральных законах и разработанных на их основе положениях не содержится пунктов о возможной передаче полномочий. Соответственно, вопрос можно решить только одним способом: сотрудники этих органов должны работать на базе МФЦ. Иные способы организации предоставления услуг требуют работы по доверенности. Такое же происхождение имеет и проблема отсутствия доступа МФЦ к информационным системам органов власти (особенно федеральных и муниципальных). В целом можно отметить, что нет единства в политике федеральных органов исполнительной власти в организации доступа к предоставлению своих услуг на базе МФЦ.

Но даже если многофункциональным центрам будет предоставлен доступ к информационным системам органов власти, не урегулирован порядок приобретения юридической силы документами, выдаваемыми МФЦ. В результате документы, выдаваемые заявителям операторами МФЦ, могут не приниматься другими органами.

Можно говорить о том, что территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не видят целесообразности во взаимодействии с МФЦ, так как они активно создают на местах свои операционные залы для приема посетителей, отвечающие ведомственным стандартам комфортности. К тому же практически всегда ставится вопрос о бесплатном размещении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в МФЦ, т.е. о перекладывании этих расходов на бюджет субъекта Федерации.

Из-за отсутствия унификации в оказании муниципальных услуг проблема возникает в том случае, если МФЦ на территории региона развиваются как филиальная сеть, т.е. действуют унифицированные подходы к формированию их структуры и перечня услуг. Однако с 1 июля 2012 г., когда должно будет в полном объеме осуществляться межведомственное информационное взаимодействие (в том числе и на базе информационно-коммуникационных технологий), ситуация с развитием МФЦ заметно изменится. В крупных городах большинство получателей услуг или уйдут на портал государственных услуг, или будут обращаться непосредственно в орган власти, который сам затем будет собирать необходимые данные в процессе межведом-

ственного взаимодействия. Соответственно, развитие сети МФЦ сдвинется в сторону средних и мелких городов (крупных сельских поселений), где у органов власти нет достаточного штата и есть проблемы с обеспечением стандарта комфортности. А для таких поселений особое значение имеет как раз организация предоставления государственных услуг федеральными органами.

На организацию работы в сфере регламентации деятельности МФЦ и их функционирования сильное влияние оказывает предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде, которое переходит на новый этап развития. Распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2011 г. №321-р [7] были внесены изменения в план мероприятий по реализации Федерального закона № 210. На этой основе были утверждены план и порядок внедрения универсальных электронных карт [8]. В плане есть разделы, посвященные их ведомственному и отраслевому, а также региональному внедрению. В рамках этого плана предполагается выполнение высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации мероприятий по организации региональной инфраструктуры приема, выдачи и обслуживания универсальной электронной карты. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в течение первой половины 2012 г. будут привлечены к доработке информационных систем для опытной и промышленной эксплуатации.

Еще более принципиальное значение имеет собственно межведомственное информационное взаимодействие при предоставлении государственных и муниципальных услуг, которое, как уже отмечалось, с 1 июля 2012 г. будет осуществляться в полном объеме. Для субъектов Федерации и муниципалитетов наибольшие методические трудности могут вызвать формирование перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, в отношении которых планируется организация межведомственного взаимодействия, а также выявление возможных вариантов межведомственного взаимодействия (в электронном, бумажном виде, с использованием факсов) и установление предельного срока получения ответа по каждому виду документов, которые требуются органу власти от других органов в рамках межведомственного взаимодействия в целях предоставления услуг. Для тер-

риториальных органов федеральных органов исполнительной власти трудности могут быть сопряжены с тем, что выбранные варианты организации межведомственного взаимодействия с их участием могут оказаться различными в разных субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Пока трудно говорить о формировании достаточных условий для организации электронного предоставления услуг. Не решено большинство вопросов, касающихся обеспечения защиты информации, а главное, у достаточно большой части населения России нет свободного доступа к сети Интернет по разумным ценам. Защищенный доступ к portalу госуслуг для сельского населения и жителей удаленных городов может быть обеспечен сетью МФЦ. Существенным шагом здесь может стать распространение требований относительно стандартов комфортности предоставления государственных и муниципальных услуг на все органы власти и организации, оказывающие услуги населению, а не только на МФЦ. Сейчас действуют ведомственные стандарты комфортности, устанавливаемые в основном административными регламентами предоставления государственной услуги. Есть рекомендации по формированию стандарта комфортности предоставления государственных услуг, одобренные решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы [9].

Целесообразно провести анализ федеральных законов на предмет наличия административных барьеров, препятствующих оказанию услуг в режиме «одного окна». На этой основе можно будет внести изменения в федеральные законы и положения о федеральных органах исполнительной власти и их территориальных органах, предусматривающие возможность предоставления услуг на базе организаций, работающих в режиме «одного окна», в том числе на базе МФЦ.

## Литература

1. **Федеральный** закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
2. **Распоряжение** Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности го-



сударственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 26. – Ст. 3826.

3. **Постановление** Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3169.

4. **Постановление** Правительства РФ от 06.05.2011 № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 20. – Ст. 2829.

5. **Постановление** Правительства РФ от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 37. – Ст. 4686.

6. **Федеральный закон** от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 19. – Ст. 2291.

7. **Распоряжение** Правительства Российской Федерации от 01.03.2011 №321-р об утверждении изменений, которые вносятся в план мероприятий, необходимых для реализации Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 1433-р. – URL: [http://www.eco№omy.gov.ru/wps/wcm/co№№ect/86d3be004628d29fbecbfe293491a18d/r\\_321\\_r.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=86d3be004628d29fbecbfe293491a18d](http://www.eco№omy.gov.ru/wps/wcm/co№№ect/86d3be004628d29fbecbfe293491a18d/r_321_r.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=86d3be004628d29fbecbfe293491a18d) (дата обращения 03.06.2011).

8. **Протокол** заседания Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления от 27.04.2011 № 7 о плане и порядке внедрения универсальных электронных карт на территории Российской Федерации. – URL: [http://www.eco№omy.gov.ru/mi№ec/activity/sectio№s/corpma№agme№et/electric\\_card/doc20110510\\_004](http://www.eco№omy.gov.ru/mi№ec/activity/sectio№s/corpma№agme№et/electric_card/doc20110510_004) (дата обращения 09.06.2011).

9. **Протокол** заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 30 июня 2006 года № 53. – URL: <http://www.gks.ru/news/admref/act/Rekopredusl.doc> (дата обращения 21.06.2011).

*Рукопись поступила в редколлегию 02.12.2011 г.*

© Симагина О.В., Долгополов Д.Ф., 2012

---

УДК 351.82  
ББК 65.053.012

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 258–274*

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА: СУБФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Г.В. Ждан**  
*ИЭОПП СО РАН*

### **Аннотация**

На примере Новосибирской области показаны важнейшие механизмы проведения административной реформы по каждому из направлений, предусмотренных концепцией административной реформы в Российской Федерации, в 2006–2010 гг. Вскрыты проблемы, тормозящие проведение реформы в регионах. Продемонстрирована некорректность отраслевого подхода к оценке эффективности государственных расходов на обеспечение государственных гарантий в сферах здравоохранения и образования. Сформулированы направления действий по дальнейшему совершенствованию государственного управления.

**Ключевые слова:** субъект Федерации, административная реформа, управление по результату, стандартизация качества услуг, многофункциональные центры организации предоставления государственных и муниципальных услуг

### **Abstract**

The paper shows, applying data concerning the Novosibirsk Oblast, what mechanisms a concept the Russian administrative reform provided for to implement each area of this reform. We also show the problems which impede the

reform progress in regions. In our opinion, a sectoral approach to assess the efficiency of governmental expenditures for health care and education made in regions proved to be ineffective, and we present our considerations on how to improve this.

**Keywords:** unit of the Russian Federation, administrative reform, management by results, standardization of services quality, multifunctional center for providing public and municipal services

Процесс совершенствования государственного управления как на федеральном, так и на субфедеральном уровне идет постоянно. Начало системному проведению административной реформы в органах власти было положено Указом Президента РФ № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» [1], которым были определены ее приоритетные направления. Этот этап реализации административной реформы в основном затрагивал федеральный уровень власти и практически не касался субфедерального уровня.

Отправной точкой и системной основой проведения административной реформы на федеральном и субфедеральном уровнях стало распоряжение Правительства РФ № 1789 [2]. Данным распоряжением была одобрена концепция административной реформы в России на 2006–2010 гг., определены цели и задачи реформы, план действий по ее реализации на федеральном уровне и дана рекомендация органам исполнительной власти субъектов Федерации подготовить программы и планы мероприятий по проведению административной реформы. В концепции закреплено три цели реализации реформы: повышение качества и доступности государственных услуг, ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

В утвержденном плане мероприятий выделено шесть основных направлений проведения реформы в органах государственной власти для достижения поставленных целей: управление по результату, стандартизация и регламентация, оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции, повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского об-

щества, модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти, обеспечение административной реформы.

В настоящей статье мы поставили задачу на материалах Новосибирской области оценить результаты реализации административной реформы за период 2006–2010 гг., выявить позитивные и негативные последствия ее реализации, подготовить предложения по корректированию направлений реализации реформы на субфедеральном уровне.

## УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТУ

В Новосибирской области по отдельным направлениям административной реформы работа велась и до принятия федеральной концепции. В частности, принципы и процедуры управления по результату начали внедряться с 2000 г. Тогда был разработан первый индикативный план социально-экономического развития региона на 2001 г. В плане были зафиксированы основные индикативные параметры социально-экономического развития, показатели развития отраслей и территорий, важнейшие направления деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации, районов и городов области по достижению намеченных показателей, а также прогнозируемые доходы и расходы консолидированного бюджета по направлениям.

С 2006 г. план социально-экономического развития Новосибирской области начали разрабатывать на трехлетний период. Это было обусловлено наращиванием инвестиционных вложений и необходимостью планирования инвестиций на перспективу и организации их осуществления. Наряду с планом разрабатывались и реализовывались областные целевые программы, с тем чтобы привлечь дополнительные финансовые ресурсы для решения неотложных социальных и экономических проблем, носивших, как правило, межведомственный характер.

В том же 2006 г. в области начали внедряться и процедуры бюджетирования, ориентированного на результат. С этого года все главные распорядители бюджетных средств начали составлять доклады о результатах и основных направлениях деятельности в качестве предпола-

новых документов и защищать их на специально созданной комиссии, в которой участвовали депутаты областного Совета.

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности областных исполнительных органов государственной власти позволили гораздо точнее сформулировать задачи органов власти региона, определить показатели, отражающие социальную значимость решаемых задач, и увязать их с конкретной деятельностью, а также с целями и задачами, сформулированными Министерством экономического развития РФ. На основе докладов ежегодно разрабатывались индикативный план социально-экономического развития области и областной бюджет.

Подготовка докладов о результатах деятельности исполнительных органов власти и индикативного плана социально-экономического развития области и предшествующий этому анализ позволили еще в 2006 г. обозначить проблему нехватки детских дошкольных учреждений на фоне излишков мест в школах, проблему высокой и растущей дифференциации доходов населения, высокой доли населения с доходами ниже прожиточного минимума, значительно превышающей средний по России уровень, и наметить конкретные меры по решению обозначенных проблем.

Такая работа дала возможность увязать деятельность органов власти с достижением социально значимых результатов, а по некоторым – выстроить новую систему приоритетов. Так, орган власти, отвечающий за развитие физической культуры и спорта, был переориентирован с показателей высоких достижений в спорте (фактически коммерческом секторе экономики) на высокие показатели в области развития массовой физической культуры, привлечения детей и подростков, состоящих на учете в милиции, к занятиям спортом, проведения массовых спортивных мероприятий для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, привлечения инвалидов к занятиям физкультурой и спортом.

Разработка планов и программ, подготовка докладов о результатах и основных направлениях деятельности способствовали формированию нового мышления у специалистов органов государственной власти, выстраиванию «мостика» от конкретики выполняемых функ-

циональных обязанностей к пониманию государственных задач, которые в рамках этих обязанностей решаются.

Проведенная в 2007 г. работа по формированию стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 г. [3] с привлечением ученых и общественности позволила точно обозначить приоритеты долгосрочного развития и важнейшие параметры экономического и социального развития региона. В 2008 г. определенные в стратегии вектора экономического и социального развития легли в основу формирования 12 концепций решения комплексных задач развития области на долгосрочную перспективу, а в дальнейшем и программы социально-экономического развития области, стали основой для корректировки важнейших индикативных параметров плана социально-экономического развития и направлений деятельности областных исполнительных органов государственной власти [4].

Еще одной важной вехой в организации управления территорией по результату стал Указ Президента РФ № 825 [5]. Согласно этому указу руководители исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации ежегодно должны представлять в Правительство РФ доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности субфедеральных органов исполнительной власти и их планируемых значениях на три года. В отличие от перечня показателей для мониторинга и прогноза социально-экономического развития субъектов РФ перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти содержит показатели, позволяющие оценивать как социально-экономические процессы, так и проводимые реформы, эффективность использования государственного имущества и бюджетных средств. На основе этих показателей рассчитывается объем неэффективных расходов бюджета субъекта Федерации.

Утверждение данного перечня показателей на федеральном уровне позволило существенным образом скорректировать индикативные показатели плана социально-экономического развития Новосибирской области и направления деятельности исполнительных органов государственной власти, нацелить их на проведение реформ и повышение эффективности управления ресурсами. Большая часть этих по-

казателей была включена в план социально-экономического развития области на трехлетнюю перспективу.

По данным сводного доклада Минрегионразвития России об оценке эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации за 2009 г., Новосибирская область занимает преимущественно средние позиции. Оценка эффективности в сфере государственного и муниципального управления в сводном докладе сделана с позиций объема и доли расходов бюджетных средств на государственное и муниципальное управление, численности занятых в сфере государственного и муниципального управления, внедрения новых организационно-правовых форм.

В 2009 г. сократились объемы и снизилась с 1,9 до 1,3% доля неэффективных расходов в сфере организации государственного и муниципального управления в расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации. В Новосибирской области их доля выросла незначительно (на 0,4 п.п.), составив 1,1%, и область вошла в лучшую из трех групп регионов.

В качестве основных причин сохранения неэффективных расходов в сфере государственного и муниципального управления в сводном докладе Минрегионразвития России названы

- высокая численность государственных гражданских и муниципальных служащих в региональных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, медленное сокращение численности служащих (Новосибирская область отнесена ко второй из четырех групп субъектов Федерации с «благополучным» числом госслужащих – менее 15 чел. на 10 тыс. чел. населения);
- высокие темпы роста расходов на содержание органов государственной власти и местного самоуправления, в основном в связи с увеличением заработной платы госслужащих (в Новосибирской области среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих органов исполнительной власти увеличилась по сравнению с 2008 г. на 8,9% за счет оптимизации структуры и штатной численности, – это на 8,8% меньше, чем

в среднем по России, и на 1% меньше, чем по Сибирскому федеральному округу);

- низкие темпы реформирования бюджетной сети, изменения организационно-правовой формы учреждений, ликвидации государственных унитарных предприятий (Новосибирская область по результатам проведенного анализа была отнесена ко второй немногочисленной группе субъектов Федерации с показателями выше среднего по России уровня).

Проведенная специалистами Минрегионразвития сравнительная оценка эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации была несомненно полезной для субфедеральных администраций, поскольку объективно показывала степень реализации проводимых в разных сферах управления реформ, подталкивала исполнительные органы государственной власти регионов к осмысленной их реализации.

Не столь однозначно может быть оценена практика расчета неэффективных расходов в таких сферах управления, как образование и здравоохранение. Используемая методика прямо нацеливает органы власти на организацию образовательного процесса и предоставление медицинской помощи на базе крупных полнокомплектных учреждений. При таком чисто отраслевом подходе не учитываются факторы пространственного развития: сложившаяся система расселения и затраты на ее изменение, наличие безопасных для регулярной перевозки населения (детей) дорог и затраты на их строительство, ремонт и содержание, а главное, что относится к приоритетным общегосударственным целям, – обеспечение государственных гарантий предоставления общего образования, дошкольного образования и медицинской помощи в рамках утвержденных государственных программ.

С позиции общегосударственных целей неэффективными могут быть признаны только расходы, превышающие минимально необходимые по любому из альтернативных вариантов достижения цели. Если других вариантов нет или все они дороже, то расходы не могут быть признаны неэффективными.

Оценка эффективности деятельности органов власти дает ей мощный импульс, определяет ее целевую ориентацию, поэтому эта оценка



должна быть тщательно проверена на корректность. В условиях Сибири политика, предлагаемая Минрегионом России, ведет к дальнейшему обезлюдению территорий. Без внимания при этом остаются и такие государственные задачи, как обеспечение контроля над ресурсами территорий. В связи с этим, для того чтобы оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти была корректной, следует прежде всего осуществить группировку субъектов Федерации с учетом таких факторов, как плотность населения и плотность дорог, и проводить сравнительный анализ внутри выделенных групп. Необходимо разработать методику расчета затрат по альтернативным вариантам обеспечения государственных гарантий в сферах здравоохранения и образования и методику расчета неэффективных затрат как превышения затрат над минимально необходимыми по наилучшему варианту.

Управление по результату предполагает не только четкую ориентацию деятельности на достижение социально значимого эффекта, но и адекватное целям и задачам распределение ресурсов, прежде всего бюджетных средств. На начальном этапе внедрения докладов о результатах и основных направлениях деятельности задача планирования бюджетных расходов по направлениям деятельности и их оптимизации не была и не могла быть решена в силу объективных обстоятельств. К тому времени в администрации Новосибирской области не была проведена работа по формированию перечней выполняемых функций, оказываемых государственных услуг. Исполнительные органы власти несли ответственность не за качество и доступность оказанных государственных услуг, а за сохранение подведомственной сети организаций и учреждений. Определение понятия «государственная услуга» как особого вида выполняемых функций было зафиксировано в законодательстве только в середине 2010 г. [6]. В том же году был сформирован перечень государственных услуг, оказываемых органами государственной власти и их уполномоченными представителями, введен порядок финансирования главных распорядителей бюджетных средств на основе утвержденных перечней, объемов и нормативов финансирования услуг. Но во-первых, аналогичная работа не проведена по исполняемым органами власти функциям, а их насчитывается около 2 тыс.,

и, во-вторых, нормативы финансирования государственных услуг установлены исходя из бюджетных возможностей, не проведена экспертиза их экономической обоснованности [7].

В целом по направлению «управление по результату» удалось продвинуться в части ориентации деятельности исполнительных органов государственной власти областного уровня на достижение целей. Управленческая задача адекватного распределения ресурсов для достижения социально значимых результатов требует доработки.

## СТАНДАРТИЗАЦИЯ И РЕГЛАМЕНТАЦИЯ

План реализации концепции административной реформы предусматривал подготовку к середине 2006 г. проекта федерального закона о стандартах государственных услуг. Вместо этого только в середине 2010 г. вышел Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [6], которым утверждены требования в отношении стандарта предоставления услуг, одним из которых названо наличие показателей доступности и качества государственных и муниципальных услуг. Этим же законом утверждены требования относительно структуры и порядка разработки административных регламентов выполнения государственных и муниципальных функций, оказания государственных и муниципальных услуг. Законом закреплено понятие «государственная услуга», трактуемое как деятельность органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов по реализации закрепленных за ними функций, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах их полномочий, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъекта Федерации.

В пилотном режиме работа по подготовке административных регламентов в Новосибирской области была начата в 2008 г., но после выхода вышеназванного закона потребовалась их переработка. В 2010 г. был составлен полный перечень государственных услуг (более 230), предоставляемых органами исполнительной власти области и их полномочными представителями. Практически была завершена работа по регламентации предоставления государственных услуг, вы-

полнения контрольных и надзорных функций, начата работа на муниципальном уровне. В регламентах предоставления государственных и муниципальных услуг оговорены условия их предоставления, сроки рассмотрения документов, выполнения запросов и т.д.

Информация о государственных услугах, предоставляемых на основе утвержденных регламентов, передана с регионального уровня на федеральный в сводный реестр государственных и муниципальных услуг. До середины 2011 г. все эти сведения почти полностью были размещены на едином общегосударственном портале государственных и муниципальных услуг. Проведенная работа обеспечила доступ к информации о предоставляемых государственных услугах федерального и субфедерального уровней (сроках, перечне необходимых документов, адресах, часах работы) через Интернет.

В начале 2008 г. концепция административной реформы была дополнена задачами по созданию многофункциональных центров (МФЦ) организации предоставления государственных и муниципальных услуг и по организации предоставления услуг в электронной форме. В Новосибирской области была начата разработка концепции создания таких центров, стандарта условий предоставления услуг. К концу 2008 г. в г. Обь Новосибирской области заработал первый в регионе многофункциональный центр, рассчитанный на ежедневное обслуживание 260 чел. В следующем году была принята долгосрочная целевая программа развития МФЦ в области, создан центр в г. Новосибирске, рассчитанный на ежедневное обслуживание 1200 чел. В многофункциональном центре услуги предоставляются как в представительском, так и в операторском формате. В первом случае услуга оказывается сотрудниками исполнительного органа власти или полномочной организации, во втором – сотрудниками МФЦ. Именно операторский формат предоставления государственных и муниципальных услуг позволяет максимально приблизиться к более прогрессивной форме оказания государственных и муниципальных услуг – режиму «одного окна», когда для получения услуги заявитель не собирает самостоятельно справки и информацию, имеющуюся в органах власти, за него это делают сотрудники центра. К сожалению, эта прогрессивная форма не всегда применима в силу объективных при-

чин. В частности, в законодательстве имеются прямые указания относительно того, кто может предоставлять данную услугу.

На пути повсеместного создания многофункциональных центров немало нерешенных проблем. Это прежде всего несогласованность форматов хранения информации у разных органов власти и местного самоуправления, недоступность информации органов власти в соответствии с законодательством о конфиденциальности информации. Еще одной веской причиной, сдерживающей создание МФЦ, является дефицит бюджетных средств на их создание.

### **ОПТИМИЗАЦИЯ ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ**

В Новосибирской области в 2008 г. были составлены перечень всех выполняемых исполнительными органами власти функций (около 2 тыс.), а также перечень коррупционно опасных сфер деятельности и должностей. Проведено несколько масштабных реорганизаций исполнительных органов власти с уточнением полномочий и выполняемых функций. Однако системная работа с привлечением экспертов по анализу всех реализуемых исполнительными органами власти функций, выявлению дублирующих и избыточных, запланированная на 2010 г., проделана своевременно не была.

С 2008 г. в области разрабатывались и выполнялись планы мероприятий по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти. Планы включали мероприятия по совершенствованию организации закупок товаров и услуг для государственных нужд в соответствии с федеральным законодательством, по совершенствованию кадровой работы, по переподготовке государственных гражданских служащих, по формированию кадрового состава и кадрового резерва на конкурсной основе, по организации правовой экспертизы на наличие коррупциогенных факторов. Так, в 2010 г. специалистами государственно-правового департамента было проверено около 700 нормативно-правовых актов, во многих из которых были обнаружены коррупциогенные факторы.

## **ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

В регионе с 2000 г. широко практиковалось привлечение общественности, гражданского общества к выработке управленческих решений через участие в деятельности координационных советов, коллегий при исполнительных органах власти, комиссий при главе администрации и органах власти. В 2010 г. представители более 180 общественных организаций приняли участие в работе 110 совещательных органов разных уровней власти. В Новосибирской области сформированы правовые основы взаимодействия региональных исполнительных органов государственной власти с институтами гражданского общества, законодательно и нормативно закреплены эффективные принципы поддержки государством их развития. В соответствии с региональным законом о грантах [8] формируется фонд поддержки социально значимых проектов. В 2010 г. за счет этого фонда оказана финансовая поддержка 420 социальных проектов. В области ведет работу Общественная палата – важнейший элемент системы привлечения граждан к активному участию в социально-политической жизни общества. Развивается новая форма содействия становлению институтов гражданского общества – ресурсные центры, в задачи которых входит вовлечение граждан в процессы социально-экономического развития муниципальных образований, разъяснительная, просветительская работа с населением, поддержка инициатив и действий граждан по улучшению жизни на территории проживания. В области создано 15 таких центров.

## **МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

В плане мероприятий по проведению в стране административной реформы по направлению «модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти» предусматривалось на субфедеральном уровне организовать мониторинг достижения показателей результативности деятельности органов исполнительной

власти, создать и внедрить системы мониторинга качества и доступности предоставляемых услуг, хода реализации антикоррупционных программ, информационной открытости органов исполнительной власти, проведения закупок для государственных нужд.

Уже в 2007 г. в Новосибирской области в пилотном режиме был организован мониторинг достижения показателей результативности деятельности органов исполнительной власти, а с 2008 г. он осуществляется систематически – раз в полгода. Мониторинг реализации антикоррупционных программ, закупок для государственных нужд был организован на регулярной основе в форме отчетов, представляемых в Минэкономразвития России, в Законодательное собрание области, подготавливаемых к ежегодным собраниям представителей трудовых коллективов области, к заседаниям комиссии по проведению административной реформы в области и т.д.

Организация мониторинга качества и доступности предоставляемых государственных услуг в Новосибирской области была отложена до завершения разработки и внедрения регламентов их предоставления.

В сфере информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти в Новосибирской области имеются и другие, более серьезные проблемы. До середины 2010 г. отсутствовало структурное подразделение, обладающее полномочиями по информатизации деятельности исполнительных органов государственной власти на единой методологической основе и соответствующими ресурсами, не было единой информационной базы данных, не были разработаны правила ее пополнения и корректировки, составления запросов, поиска нужной информации в заданном формате и т.д. Для того чтобы повысить эффективность деятельности органов исполнительной власти, эту проблему нужно решать в первоочередном порядке. Это позволит существенно уменьшить число запросов между органами власти для получения информации (прежде всего в целях реализации межведомственного обмена информацией в соответствии с федеральным законом), сократить время на ее поиск, обработку и подготовку в заданном формате.

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

В целях реализации административной реформы в Новосибирской области была создана комиссия по проведению административной реформы, назначен орган исполнительной власти, ответственный за реализацию реформы, организованы разработка, выполнение планов мероприятий по ее реализации и контроль их выполнения. На сайте регионального правительства есть информационная страница, отражающая проведение административной реформы. В целях повышения квалификации для специалистов исполнительных органов государственной власти было организовано несколько семинаров-тренингов по направлениям административной реформы с привлечением специалистов из научно-исследовательских институтов и консалтинговых компаний.

Для реализации административной реформы было организовано привлечение средств федерального бюджета путем участия в конкурсе, проводимом Минэкономразвития России. Трижды заявки Новосибирской области были признаны победителями конкурса. За счет средств федерального бюджета область смогла привлечь высококвалифицированные кадры консалтинговых компаний для разработки методических материалов, проектов нормативных правовых актов по направлениям административной реформы, для проведения семинаров-тренингов.

\* \* \*

Насколько достигнуты намеченные цели по реализации административной реформы в Новосибирской области, можно оценить по степени выполнения задач, поставленных на 2006–2010 гг. Из проведенного анализа следует ряд выводов.

1. Работа по выполнению поставленных задач по реализации административной реформы в Новосибирской области развернута по всем направлениям.

2. Имеются положительные результаты в повышении качества и доступности государственных услуг. Составлен перечень всех государственных услуг, приняты регламенты их оказания, сведения об услугах размещены в сводном реестре государственных и муниципальных услуг. Открыто четыре многофункциональных центра организа-

ции предоставления государственных и муниципальных услуг, создан колл-центр по информированию граждан о предоставляемых услугах.

В то же время в области сделаны лишь первые шаги на пути стандартизации и регламентации услуг. Не выполнена задача по регламентации и стандартизации муниципальных услуг. Не проведена работа по определению и регламентации необходимых и обязательных услуг для предоставления услуг в электронном формате, услуг, выполняемых на условиях государственного (муниципального) задания. Имеется отставание по срокам реализации программы развития многофункциональных центров – наиболее прогрессивной формы оказания государственных и муниципальных услуг.

Однако ни стандарты, ни регламенты не смогут решить проблему качества и доступности государственных и муниципальных услуг, если не будет необходимых ресурсов. Для повышения качества государственных и муниципальных услуг, услуг, оказываемых на условиях государственного (муниципального) задания, необходимо прежде всего их финансовое обеспечение в соответствии со стандартами качества и доступности и экономически обоснованными нормативами.

3. Результатом выполнения задач по повышению эффективности государственного управления можно считать развернутую систему индикативного планирования с ориентацией деятельности исполнительных органов государственной власти на получение социально значимых результатов, на достижение стратегических целей, на реализацию целей национальных проектов, административной реформы, на введение нормативного подхода при планировании бюджетных расходов, связанных с оказанием государственных услуг, на разработку государственных заданий, касающихся оказания бюджетных услуг, на формирование кадрового резерва и кадрового состава на конкурсной основе, на привлечение экспертов к участию в разработке плановых и нормативных правовых документов, на обеспечение государственных закупок на условиях федерального законодательства.

Однако остались нерешенные проблемы. Не был своевременно проведен анализ выполняемых функций на предмет избыточности и дублирования. Не отлажен механизм обсуждения и выработки компромисса с гражданским сообществом при принятии решений, ухудшающих положение отдельных категорий граждан.



В Новосибирской области повышению эффективности государственного управления сегодня препятствует техническая и технологическая отсталость в сфере информатизации деятельности самих органов власти и подведомственных им учреждений. Для повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг, организации межведомственного обмена информацией прежде всего необходима концепция информатизации деятельности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, создания единых информационных ресурсов. Такая работа начата: 3 октября 2011 г. приняты долгосрочные целевые программы «Развитие геоинформационного обеспечения и навигационной инфраструктуры с использованием системы ГЛОНАСС и других результатов космической деятельности в интересах социально-экономического и инновационного развития Новосибирской области в 2012–2016 годах» и «Развитие государственных информационных систем, информационного общества и формирование электронного правительства Новосибирской области на 2012–2016 годы» [9].

4. Ограничение вмешательства государства в предпринимательскую деятельность в рамках намеченного плана осуществлено в части разработки регламентов выполнения контрольно-надзорных функций областными исполнительными органами государственной власти, проведения экспертизы принимаемых нормативных правовых актов и законодательных актов с целью выявления и исключения коррупциогенных факторов.

Для предотвращения даже потенциальной угрозы коррупции необходимо продолжить системную работу по совершенствованию регулирующего законодательства в сфере государственных закупок для государственных нужд, по проведению антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, по снижению административных барьеров в экономике, по повышению квалификации государственных служащих, по скорейшему внедрению электронных форматов предоставления государственных услуг, регламентов выполнения государственных функций, по автоматизации их исполнения, по эффективному взаимодействию органов власти и гражданского общества при подготовке законодательных и нормативных правовых актов.

С этой целью в Новосибирской области принята целевая программа «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, в Новосибирской области на 2011–2013 годы» [10], основанная на концепции, разработанной Минэкономразвития России для субъектов Федерации.

### Литература

1. **Указ** Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 30 – Ст. 3046.
2. **Распоряжение** Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789 о концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах // Собрание законодательства РФ. – 2005 – № 46. – Ст. 4720.
3. **Постановление** Губернатора Новосибирской области от 3 декабря 2007 г. № 474 «О стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года» // Советская Сибирь. – 2007. – 21 дек.
4. **Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В.** Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 3–21.
5. **Указ** Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 27. – Ст. 3256.
6. **Федеральный закон** от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
7. **Михеева Н.Н., Ананьева Р.И.** Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 39–57.
8. **Закон** Новосибирской области от 16 июля 2005 г. № 309 «О грантах Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. – 2005. – № 30.
9. Советская Сибирь. – 2011. – 11 окт.
10. Советская Сибирь. – 2011. – 26 июля.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 10.11.2011 г.*

© Ждан Г.В., 2012

УДК 316.354:351/354

ББК 60.52

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 275–288*

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: ФАКТОРЫ УСТОЙЧИВОСТИ И НЕУДАЧ

**И.В. Петров**

*Тольяттинский государственный университет*

### **Аннотация**

Анализируется опыт стратегического планирования в муниципальных образованиях. Выявлены и оценены факторы рисков создания и функционирования муниципальных систем стратегического планирования. Предложен подход, позволяющий прогнозировать как риски, так и устойчивость будущих систем стратегирования.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, местное самоуправление, факторы устойчивости, общественное участие, социальное партнерство

### **Abstract**

The paper analyzes the strategic planning practiced by municipalities. We show and assess what risk factors are if municipal strategic plans would be developed and applied. We offer our approach which allows foreseeing the risks and reliability of municipal strategic planning.

**Keywords:** strategic planning, local self-governance, factors of sustainability, social participation, social partnership

В России приступают к формированию систем стратегического планирования на федеральном, региональном и местном (муниципальном) уровнях. В 2009 г. утвержден федеральный документ «Основы стратегического планирования в Российской Федерации». На стадии рассмотрения находится проект федерального закона о стратегическом планировании. Процесс совершенствования стратегического планирования очень важен для субъектов Федерации и городов, так как ошибки в размещении производительных сил приводят к большим народно-хозяйственным потерям.

Как справедливо отмечают специалисты в области регионального стратегического планирования, «к настоящему времени в российских регионах накоплен определенный опыт разработки и реализации основных документов регионального стратегического планирования. ...Однако детальный анализ разработанных документов показывает, что рост количества региональных стратегических разработок не сопровождался в целом ростом их качества и, более того, проявился ряд новых, весьма неблагоприятных тенденций» [1, с. 3]. Продемонстрируем это на примере разработки муниципальных систем стратегического планирования.

Начиная с 1997 г., когда в Санкт-Петербурге был сформирован первый в России стратегический план социально-экономического развития муниципалитета, во многих городах и регионах страны были созданы муниципальные системы стратегического планирования (МССП). Изучение этих систем, предпринятое Международным центром социально-экономических исследований (МЦСЭИ «Леонтьевский центр»), показало, что они эффективны и стабильны [2, 3]. Но пока лишь отдельные системы не прекратили свою деятельность после достижения разовых результатов, а продолжили осуществлять ее в течение длительного времени [4]. Анализ таких практик позволяет выявить факторы, ставшие фатальными для неустойчивых систем стратегического планирования, а также условия, в которых возникли практики устойчивые.

Рассмотрены практики создания муниципальных систем стратегического планирования, признанные устойчивыми и успешными (Новосибирск, Костомукша, Ялуторовск, Покров) и отнесенные к первой

категории МССП (по методике Б.С. Жихаревича [4]), а также признанные полностью безуспешными (Петрозаводск, Сортавала, Северодвинск), отнесенные к пятой категории. Для иллюстрации некоторых спорных моментов дополнительно рассмотрены практики Санкт-Петербурга, Лахденпохья и Тольятти. В обозначенных практиках были выделены факторы, оказавшие влияние на формирование МССП (см. таблицу).

В столбцах таблицы используются следующие обозначения:

(1) – наличие (+) или отсутствие (–) у администрации муниципалитетов политической воли в начале работы;

(2) – наличие (+) или отсутствие (–) у администрации муниципалитетов политической воли в процессе работы;

(3) – наличие благоприятной (+), нейтральной (0) или неблагоприятной (–) внешнеполитической конъюнктуры (фактор вышестоящей власти);

**Факторы устойчивости систем стратегического планирования  
в муниципальных образованиях**

Муниципальное образование	1	2	3	4	5	6	7	8
Новосибирск	+	+	+	++	+	++	+	++
Костомукша	+	+	+	++	0	–	+	++
Ялutorовск	+	+	+	+	+	+	+	+
Покров	+	+	0	+	+	+	+	+
Петрозаводск	+	+	–	+	+	+	+	–
Сортавала	+	–	–	++	+	+	–	+
Северодвинск	+	+	0	+	+	+	–	+
Лахденпохья	+	+	0	+	–	–	–	++
Санкт-Петербург	+	+	+	+	–	+	+	–
Тольятти 1.1	+	–	0	–	–	+	–	++
Тольятти 1.2	+	+	0	+	–	+	–	–
Тольятти 2.0	–	–	+	+	++	+	+	++

(4) – участие (+), неучастие (–) в деятельности МССП бизнес-структур или инициирование ими ее создания (++);

(5) – участие (+), неучастие (–) в деятельности МССП местного общества, или инициирование им ее создания (++);

(6) – наличие (+) или отсутствие (–) у местного населения экспертного потенциала, позволяющего ему осознать кризисную ситуацию и активизироваться для ее преодоления;

(7) – наличие (+) или отсутствие (–) внешних источников финансирования за рамками ограниченных местных фондов;

(8) – наличие (+), отсутствие (–) упадка в экономике или ситуация «мобилизующего кризиса» (++) , который доносит до вышеуказанных акторов значимость стратегического планирования.

Также в таблице выделены факторы, которые оказались для МССП особо значимыми («мобилизующий кризис»): штриховкой – факторы, приведшие к упадку МССП, тоном – факторы, придавшие МССП дополнительную устойчивость.

В МССП для мегаполиса Новосибирск можно отметить полное отсутствие отрицательных характеристик, дополняющееся значительным числом положительных оценок. Так, бизнес-структуры не просто принимали участие в стратегическом планировании, но и фактически инициировали создание МССП и активно работали в ней на протяжении всего срока ее деятельности. Также можно выделить наличие в городской экономике «мобилизующего кризиса», поскольку в 90-е годы работающие по государственным заказам предприятия промышленности практически обанкротились в условиях фактического отсутствия госзаказа. Данный фактор дал значительный эффект в том числе и потому, что город является одним из немногих интеллектуальных центров страны, что обусловило его высокий экспертный потенциал, а это, в свою очередь, определило способность населения к мобилизации перед лицом экономической угрозы [5].

В Костомукше также выявлено наличие фактора «мобилизующий кризис», поскольку, оказавшись в 90-е годы, как и почти все города страны, в тяжелом экономическом положении, этот малый город, да к тому же моногород, расположенный в неблагоприятных природно-климатических условиях Севера, за короткий промежуток времени

«вымер» бы. В этой ситуации представители местного бизнеса проявили высокий уровень сознательности и не только инициировали формирование МССП, но и активно способствовали диверсификации экономического развития города. Костомукша – один из немногих городов, получивший нейтральную нулевую оценку по фактору (5) [6]. Данная оценка весьма спорна, поскольку представители города участвовали в деятельности органов МССП, но их участие было оценено как вторичное (обусловленное не осознанной потребностью самих горожан, а инициативой методологов).

В Ялutorовске ни один фактор не был оценен отрицательно, при этом показатель экономического кризиса для этого города, как и для Костомукши, колеблется между «+» и «++», что позволяет сделать вывод об устойчивости их МССП. Однако необходимо отметить относительно малый «запас прочности» МССП, так как изменение любого из факторов на противоположный по своему влиянию могло фатальным образом сказаться на деятельности системы.

В Покрове содействие со стороны вышестоящей власти оценено как «нейтральное», что также ухудшает показатели устойчивости МССП, хотя косвенно именно за счет ее действий экономическое положение в городе значительно ухудшилось: его статус был понижен до «городского поселения», что повлекло за собой резкое уменьшение наполняемости бюджета города, вызвавшее в нем кризисную ситуацию.

В Петрозаводске инициатором создания МССП явилась местная власть, к работе подключились бизнес-структуры и общественность, обладающие достаточным экспертным потенциалом, а финансирование проектов в рамках МССП осуществлялось только из внешних источников. Однако в процессе работы выявились факты противодействия со стороны вышестоящей власти, приведшие к противоречиям на местном уровне. Законодательная власть не приняла проект, подготовленный органами исполнительной власти, вследствие чего МССП осталась внутренней структурой администрации и деятельность ее так и не вышла за пределы полномочий мэрии. Таким образом, особо значимый фактор вышестоящей власти получил негативную оценку, так как привел к упадку МССП.

В Сортавале роль местного бизнес-сообщества оценивается положительно, поскольку бизнес выступил инициатором создания МССП и принимал активное участие в ее деятельности. Однако Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] радикально изменил финансовые возможности местного бюджета, а это вызвало нарушение сбалансированной системы финансирования проектов. При полном отсутствии внешних источников финансирования (гранты, крупные инвестиции и т.д.) это привело к торможению, а затем и прекращению всех процессов. Каждый из названных факторов по отдельности не мог сорвать уже начатую работу, однако в сочетании они нанесли ей непоправимый урон. Надо отметить, что Сортавала – единственный город в выборке, в котором местная администрация в процессе работы МССП прекратила интересоваться стратегическим планированием, что произошло вследствие масштабных перестановок, начавшихся в администрации в тот же период и приведших к почти полной смене ее состава. Однако данное обстоятельство нами критическим не признается, поскольку администрация не являлась инициатором создания МССП, а бизнес-сообщество как его реальный инициатор в более благоприятных обстоятельствах могло бы повлиять на любой состав администрации для осуществления своих замыслов.

В Северодвинске карта факторов во многом похожа на карту в Покрове, однако имеется один отрицательно оцененный фактор, – это источники внешнего финансирования. При том что со стороны областной власти какого-либо явного противодействия не было замечено, а уровень развития промышленности и экспертный потенциал населения города признаются более высокими, чем в Петрозаводске – областном центре, все базовые промышленные предприятия Северодвинска относятся к оборонно-промышленному комплексу и не имеют права привлекать внешние инвестиции. В этих условиях финансирование проектов МССП было ограниченным из-за недостатка бюджета, а местные бизнес-структуры, которые могли бы их профинансировать, как это имело место в Сортавале, активности не проявили. Участие ключевых акторов – бизнеса и общественности осуществлялось в режиме рядового сотрудничества, как и в Петрозав-



водске, что также не способствовало преодолению эффекта высшей негативной оценки.

В Лахденпохье один показатель также получил высшую положительную «штриховую» оценку: экономическое положение полностью дотационного сырьевого региона очевидно грозило ему катастрофой в ближайшем будущем. Тем не менее МССП здесь не сложилась. Причины этого видятся нам в отсутствии инициативы со стороны общественности. Власть и бизнес вели диалог относительно экономических перспектив, которые вполне позволяли району не только выйти из кризиса, но и поднять жизненный уровень населения. Оба рассматриваемых варианта развития имели примерно равное число сторонников среди представителей власти и бизнеса, а общественность свою точку зрения так и не сформировала. Фактором, также оказавшим негативное влияние, мы считаем крайне низкий экспертный потенциал местного населения: в районе нет ни сложных производств, ни научных организаций. Лахденпохья может служить иллюстрацией роли фактора «экспертный потенциал населения». Даже несмотря на явную угрозу экономической катастрофы, а также шаткое равновесие интересов задействованных акторов, вследствие чего общественности было бы достаточно воздействовать даже незначительно, она оказалась неспособной оценить угрозу и собственные возможности и проявить требуемую активность.

В Санкт-Петербурге, где и была инициирована практика стратегирования в России [8], несмотря на активную позицию субфедеральной власти и местного бизнеса, доброжелательное отношение федеральной власти, высокий научный потенциал местного населения и наличие источников внешнего финансирования\*, так и не сложилась стабильная МССП. Причины этого видятся нам в отсутствии у местного населения стимула для активизации: экономическое положение города не только не подпадает под понятие «мобилизующий кризис», но также не может быть охарактеризовано даже как «плохое». Бездействие местного населения не могло привести к значительному ухудшению условий его жизни. В данной ситуации даже

---

\* Система стратегического планирования Санкт-Петербурга создавалась по заказу и финансировалась, в частности, за счет средств Всемирного банка.

потенциально активная часть населения со значительным экспертным потенциалом была занята реализацией личных планов и не захотела тратить время на общее благо. Активные попытки компании – разработчика местной МССП и Леонтьевского центра подключить общественность к формированию стратегического плана практического эффекта не дали.

Таким образом, в группе муниципалитетов – лидеров стратегического планирования выявляется следующая закономерность: либо все факторы имеют положительную оценку, т.е. все направляемые силы и все обстоятельства содействуют устойчивости МССП, либо просто отсутствуют силы, способные прервать ее функционирование, нарушив шаткое равновесие (например, путем снижения материальной базы акторов, как это случилось в Сортавале). Одним из самых важных факторов мы считаем «мобилизующий кризис», поскольку в городах, в практике которых он имел место, выявлены самые высокие оценки по другим факторам. В этом случае даже наличие небольшого числа отрицательных оценок может быть ими компенсировано. В городах, где «мобилизующий кризис» не был зафиксирован, либо остальные факторы только положительны, либо допускается некоторое количество неотрицательных показателей (0). Города, в практике которых также не наблюдалось высших положительных оценок, но которые получили отрицательные характеристики хотя бы по одной категории (Северодвинск), попали во вторую группу, что позволяет предполагать значительное снижение устойчивости МССП при отсутствии положительных оценок.

Рассмотрены безуспешные практики создания МССП во второй группе городов. В каждом случае выделены те факторы, которые оказались фатальными (высшие негативные оценки). При этом можно заметить, что даже в числе данных практик есть такие, где присутствуют высшие положительные показатели, как и в случае с Новосибирском и Костомукшей, но в данных ситуациях отрицательных факторов всегда больше одного. Это позволяет утверждать, что те факторы, по которым мы можем выставить положительные оценки, придают МССП устойчивость, а противоположные факторы ее подрывают. Следовательно, путем их сопоставления можно предполагать устой-

чивость систем, развитие которых нам еще неизвестно, со значительной долей вероятности.

Рассмотрим первые две практики создания МССП в Тольятти [9, 10]. На первом этапе мы видим наличие важного фактора «мобилизующий кризис» (высшая положительная оценка), однако МССП, которую только начала создавать местная администрация, не имела поддержки ни со стороны бизнес-структур, ни со стороны населения, ни со стороны вышестоящей власти. Даже если их привлечение и было в планах администрации, смещение мэра (основателя МССП) произошло слишком рано и лишило систему единственного актора. В этих условиях МССП прекратила свое существование одновременно с уходом мэра с его поста.

На втором этапе фактор кризиса уже прекратил свое действие, но в число акторов МССП был включен местный бизнес, чьи представители были введены в состав главного ее органа. Предполагались даже выведение МССП из нормативного поля и ее наделение исключительно свойствами «общественного договора», когда решения МССП приводятся в исполнение силами местного бизнеса в результате осознанной им самой необходимости. Однако такая постановка вопроса ограничивает решения МССП полем интересов бизнеса, вследствие чего в число немногих решенных ею вопросов вошли лишь те, которые были связаны с непосредственной угрозой благополучию самих бизнес-структур. Устойчивость МССП также зависела от взглядов конкретных участников руководящей структуры, среди которых явно выделялся глава градообразующего предприятия – «АвтоВАЗа». Со сменой главы этого предприятия работа МССП была парализована. Организацией – разработчиком структуры данной МССП предполагалось постепенное подключение общественности к ее деятельности, однако этот этап так и не был реализован, и с затуханием интереса местного бизнеса к деятельности МССП она прекратила свое существование. Ключевой причиной нестабильности данной МССП можно считать отсутствие осознанной необходимости продуктивной совместной деятельности, обусловленное в целом благоприятной экономической ситуацией в регионе.

Заканчивая рассмотрение сформировавшихся или свернутых практик организации и функционирования МССП, можно выявить факторы, которые в данной выборке имеют решающий вес. В число положительных (++) входят всего несколько факторов:

- решительные действия местного сообщества;
- инициатива в создании МССП, исходящая не от местной власти, а от других участников социального партнерства;
- значительный экспертный потенциал местного населения.

Однако последний фактор нельзя однозначно причислять к категории решающих, поскольку Новосибирск сильно выделяется по уровню развития науки и образования, что лишает нас возможности сопоставить его позитивный опыт с негативным, принадлежащим столь же развитому городу.

При этом каждый выявленный фактор может оказаться фатальным и подорвать устойчивость той МССП, запас прочности которой окажется недостаточно велик. Это означает, что процесс стратегирования развития муниципального образования требует сочетания значительного количества благоприятных факторов, что во многом объясняет огромный дисбаланс между числом устойчивых практик и полным их числом в нашей стране: неблагоприятное стечение обстоятельств подрывает деятельность большинства таких систем, даже несмотря на наличие плюсовых показателей, что видно на примерах Сортавалы и Лахденпохьи (см. таблицу).

Третья МССП Тольятти на данный момент еще не может считаться окончательно сформировавшейся, поскольку хотя разработка ключевого документа – стратегического плана развития уже завершена, его реализация только началась и однозначно судить об устойчивости данной МССП пока нельзя. Тем не менее на основании полученных в ходе нашего анализа данных можно предположить наличие конкретных рисков и их степень.

Во-первых, сразу обращает на себя внимание тот факт, что указанная МССП – единственная в выборке, а также во всех известных на данный момент практиках, в отношении которой местная власть

не только не является инициатором создания, но даже оказывает ему некоторое противодействие. Оно выражено, например, в неоднократно наложенных вето, которые местному законодательному органу приходилось преодолевать. Вышестоящая же власть заняла позицию поддержки, что выразилось не только в методической помощи, но и в значительных финансовых вливаниях.

Во-вторых, данная практика – единственная из известных сейчас, в которой инициатором выступило местное сообщество (высшая положительная оценка). Бизнес также подключился к этой деятельности, хотя к числу инициаторов создания МССП его отнести нельзя.

В-третьих, нельзя не отметить наличие основного положительно-го фактора (++), поскольку Тольятти после кризиса 2008 г. был на грани банкротства и получал значительную финансовую поддержку от федеральных властей. Экспертный потенциал местного населения признается достаточным, что позволило общественности в сложный период не только осознать тяжесть перспектив, но и взять процесс стратегирования развития города в свои руки.

В характеристике МССП Тольятти отсутствуют даже малозначимые негативные факторы, которые могли бы дополнительно ослабить ее. Данное соотношение не имеет полных аналогов в рассмотренных практиках, однако пример Костомукши может быть признан наиболее похожим и в некоторой степени соответствующим ситуации. Тем не менее тот факт, что активное противодействие со стороны местной администрации является более тяжелым обстоятельством, чем просто отсутствие активной поддержки среди населения, заставляет дать системе стратегирования, сформированной в Тольятти, более негативную характеристику, чем в случае с Костомукшей.

Из примеров МССП Сортавалы, Лахденпохьи, а также МССП Тольятти (первого этапа ее реализации) мы видим, что при наличии только одного основного положительного фактора стабильность системы еще не была бы фатально нарушена и она вполне могла бы осуществлять свою деятельность и в дальнейшем. Так, в Сортавале новые руководители администрации не были изначально связаны с разра-

боткой стратегических документов, а потому на длительное время выпали из числа акторов. Кроме того, резко снизилась наполняемость местного бюджета – одного из ключевых источников финансирования уже просчитанных и готовых к реализации проектов. Однако сами по себе эти факторы еще не могли бы прервать начатый процесс, поскольку с любым новым составом администрации можно было бы договориться, при условии что за ее пределами остаются заинтересованные стороны, а в этой роли и выступал местный бизнес. Одно только действия Федерального закона № 131-ФЗ также было еще недостаточно, поскольку при поддержке со стороны местной администрации вполне можно было найти компромиссные варианты финансирования, позволяющие обойтись без значительной части бюджетных вливаний. Только совместное воздействие данных факторов обеспечило перевес позитивного влияния местного бизнеса как инициатора и главного актора.

В случае Лахденпохьи мы видим высшую оценку фактора экономического кризиса. В условиях сложившегося весьма шаткого равновесия интересов власти и бизнеса местной общественности было достаточно оказать незначительное влияние на ситуацию, однако с ее стороны не было проявлено никакой активности. В дополнение к пассивности местного населения действует фактор отсутствия экспертного потенциала местного населения (этот показатель напрямую зависит от наличия в регионе сложных производств и образовательных ресурсов).

Сегодня еще рано говорить о системе критериев фактора «экспертный потенциал», но на примере двух противоположных ситуаций можно констатировать хотя бы сам факт его значимости. Так, в Новосибирске, одном из главных интеллектуальных центров страны, значительная роль в разработке и реализации стратегических программ принадлежала именно жителям, в экспертном потенциале которых сомневаться не приходится.

В Лахденпохье зафиксировано два фактора, которые не способны повлиять на ситуацию по отдельности. При наличии у жителей достаточного образования, чтобы осознать неминуемые последст-

вия промедления в создании МССП, они были бы вынуждены что-то предпринять для урегулирования ситуации, тем более что попытки привлечения общественности разработчиками системы стратегирования осуществлялись. И наоборот, если бы жители смогли подключиться к деятельности МССП, несмотря на свой низкий экспертный потенциал, то положительный результат вполне мог бы быть достигнут в кратчайшие сроки.

Пример первой МССП, сформированной в Тольятти, иллюстрирует важность наличия более одного актора стратегирования. Любой из двух внешних (относительно администрации) акторов (бизнес и общественность) мог бы выступить в роли стабилизирующего элемента, способного принудить новый состав администрации продолжить уже начатый процесс. Таким образом, и здесь мы видим, что только совместный эффект двух высших негативных оценок (роли бизнес-сообщества и общественности) смог перекрыть эффект одной высшей положительной оценки.

Таким образом, можно предположить что действующая в настоящее время тольяттинская МССП стабильна и даже имеет некоторый запас прочности, позволяющий осуществлять эффективную деятельность до тех пор, пока соотношение основных положительных и отрицательных оценок не изменится в пользу последних. Это может произойти, например, в случае невыхода местной экономики из состояния коллапса, или при изменении отношения федеральной власти на негативное, или при исчезновении внешних источников финансирования предусмотренных стратегическим планом проектов, или при выходе местного бизнес-сообщества из числа участников реализации плана, что лишит его внутренних источников финансирования. Надо отметить, что единственным отрицательным фактором в рамках данной практики является негативное отношение со стороны местной администрации. Это позволяет утверждать, что в случае смены ее политики на позитивную, содействующую совокупная оценка устойчивости тольяттинской МССП будет сопоставима с оценкой устойчивости МССП Новосибирска – признанного лидера в российской практике функционирования таких систем.

## Литература

1. Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В. Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 3–21.
2. Жихаревич Б.С. Стратегическое планирование в городах и регионах: российский и зарубежный опыт // Местное самоуправление и стратегия устойчивого развития крупного города: Мат. междунар. науч.-практ. конф. (27–29 января 2004 г.). – Новосибирск, 2004. – С. 84–99.
3. Жихаревич Б.С. Стратегическое планирование как фактор стимулирования региональной сотруенции // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 3–14.
4. Жихаревич Б.С. Загадка жизнестойкости муниципальных систем стратегического планирования // Муниципальные стратегии: десять лет спустя. – СПб., 2011. – С. 107–117.
5. Богомолова Т.Ю. Устойчивость населения к негативному воздействию кризиса: между вчера и завтра // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 115–136.
6. Скрынников И.С., Кетов С.В., Толстогузов О.В. История стратегии Костомукши // Муниципальные стратегии: десять лет спустя. – СПб., 2011. – С. 58–65.
7. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
8. Батчаев А.Р., Жихаревич Б.С. Возможности и ограничения территориального планирования (опыт Санкт-Петербурга 1995–2011 гг.) // Муниципальные стратегии: десять лет спустя. – СПб., 2011. – С. 76–80.
9. Петров И.В. Три попытки создания системы стратегического планирования Тольятти: роль общественного участия // Муниципальные стратегии: десять лет спустя. – СПб., 2011. – С. 88–97.
10. Адриевская В.П. Проблемы разработки и реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования (на примере городского округа Тольятти) // X Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России», 2011. – URL: <http://forumstrategov.ru/upload/documents/Andrievskaya.pdf> (дата обращения 21.10.2011).

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 30.11.2011 г.*

© Петров И.В., 2012



УДК 338.9

ББК 65.9 (23-2)

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 289–298*

## **РЕГИОНАЛЬНЫЕ УДОРОЖАНИЯ: МЕТОДИКА И ЭМПИРИЧЕСКИЕ ОЦЕНКИ**

**С.А. Суспицын**

*ИЭОПП СО РАН*

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Программы  
фундаментальных исследований Президиума РАН № 31  
«Роль пространства в модернизации России: природный  
и социально-экономический потенциал» (проект 3.3)*

### **Аннотация**

Предложена методика оценки региональных удорожаний в многорегиональной социально-экономической системе, опирающаяся на свойства специально подготовленных массивов региональных индикаторов. Эмпирические оценки рассчитаны в разрезе федеральных округов и 30 макрорегионов России. Сформулированы предложения по использованию методики в прогнозных расчетах эволюции пространственной структуры российской экономики.

**Ключевые слова:** регион, экономика, региональная политика, межрегиональные сравнения, региональные удорожания

### **Abstract**

The paper offers a technique to assess regional appreciations in a multi-regional socio-economic system. This technique is based on the specially prepared

arrays of regional indicators. Empirical estimations are calculated for federal districts and 30 macro-regions of Russia. We present our recommendations on applying this technique to make predictive calculations of how the special structure of the Russian economy could develop.

**Keywords:** region, economy, regional policy, interregional comparisons, regional appreciations

## **ИНДИКАТОРЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ И ОЦЕНКИ ИХ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ**

Постановка многих задач государственной региональной социально-экономической политики и выбор путей их решения опираются на методы сопоставления регионов как по отдельным показателям, так и на основе построения таких сводных характеристик регионов, как региональные рейтинги. Содержательные выводы из межрегионального анализа во многом зависят как от способов построения региональных индикаторов, так и от методик сравнения регионов между собой. В развитых схемах такого анализа используются массивы региональных индикаторов, обладающие следующими свойствами: а) исключают (максимально снижают) влияние инфляционных и региональных удорожаний; б) приведены к единому масштабу измерений (на душу населения, на одного занятого, на рубль выпуска и т.д.); в) приведены к виду корректных межфакторных сравнений (например, рассчитаны по отношению к среднероссийским одноименным индикаторам); г) односторонне ориентированы (чем больше, тем лучше). Всякие отклонения от этих правил в подготовке индикаторов приводят к тому, что результаты межрегиональных сопоставлений плохо интерпретируются.

В расчетах, представленных ниже, использовались массивы данных для 2000 и 2007 гг. в разрезе федеральных округов и 30 макрорегионов, подготовленные на основе информации Росстата, содержащейся в статистических сборниках «Регионы России». Каждый регион характеризовали семь индикаторов: средняя зарплата, душевой ВРП, производство товаров на 1 чел., емкость потребительского рын-

ка (оборот розничной торговли и объем платных услуг), душевые инвестиции в основной капитал, бюджетная обеспеченность, производительность труда. Индикаторы рассчитаны в ценах 2000 г. и нормированы к среднероссийскому уровню. Данные по федеральным округам приведены в табл. 1 и 2.

Дифференциация федеральных округов по всем индикаторам достаточно значительна. В 2000 г. она минимальна по заработной плате

Таблица 1

**Региональные индикаторы развития федеральных округов в 2000 г.,  
% к уровню РФ**

Индикатор	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО
Средняя зарплата	98,2	114,2	71,8	54,2	80,9	157,6	102,5	140,2
Душевой ВРП	121,9	102,9	59,2	34,5	83,1	174,8	85,4	114,2
Производство товаров	77,7	111,0	62,0	35,1	113,0	201,1	98,2	113,1
Потребительский рынок	160,7	93,9	74,3	51,0	73,7	84,9	77,9	96,4
Инвестиции в осн. капитал	99,4	102,6	96,7	40,5	81,9	250,1	60,6	97,9
Бюджетная обеспеченность	113,6	97,6	45,4	46,9	90,9	201,0	73,9	135,8
Производительность труда	117,5	97,5	64,9	47,3	81,3	168,2	87,7	107,0

Таблица 2

**Региональные индикаторы развития федеральных округов в 2007 г.,  
% к уровню РФ**

Индикатор	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО
Средняя зарплата	115,6	112,3	71,0	55,7	77,2	134,7	95,4	129,5
Душевой ВРП	127,9	106,1	58,9	37,0	78,7	173,9	81,3	107,6
Производство товаров	95,0	120,4	65,0	35,6	101,7	189,3	86,1	104,1
Потребительский рынок	135,5	96,1	83,2	61,1	81,6	113,1	86,0	91,1
Инвестиции в осн. капитал	86,8	144,6	75,4	36,1	78,4	205,3	80,8	172,9
Бюджетная обеспеченность	136,3	127,6	62,3	52,5	72,4	91,1	94,2	135,5
Производительность труда	122,1	100,7	63,4	47,7	78,0	168,5	84,8	101,3

Таблица 3

Уровень дифференциации индикаторов			
Индикатор	2000	2007	2007/2000
Средняя зарплата	2,91	2,42	0,83
Душевой ВРП	5,07	4,70	0,93
Производство товаров на душу	5,73	5,32	0,93
Потребительский рынок на душу	3,15	2,22	0,70
Душевые инвестиции	6,17	5,69	0,92
Бюджетная обеспеченность	4,43	2,60	0,59
Производительность труда	3,56	3,53	0,99

(2,91 раза) и максимальна по душевым инвестициям (6,17 раза). Но к 2007 г. различия между макрорегионами сокращаются: почти незаметно по производительности труда (что говорит о равной скорости технологических изменений в регионах) и максимально (на 40%) по бюджетной обеспеченности (табл. 3).

### РЕЙТИНГИ РЕГИОНОВ И КОЭФФИЦИЕНТЫ ЗНАЧИМОСТИ ФАКТОРОВ В ПРОСТРАНСТВЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНДИКАТОРОВ

Пусть  $U_{sj}$ ,  $s = 1, \dots, S$ ;  $j = 1, \dots, J$  – индикаторы развития социально-экономического развития регионов;  $s$  – индекс региона,  $s = 1, \dots, S$ ;  $j$  – индекс фактора,  $j = 1, \dots, J$ ;  $R_s$  – сводный рейтинг развития региона  $s$ ;  $k_j$  – коэффициент значимости  $j$ -го фактора в сводном рейтинге.

Рейтинги региона определяются усреднением индикаторов его развития, подсчитанным с учетом коэффициентов значимости индикаторов:

$$R_s = (\sum_j k_j \cdot U_{sj}) / J. \quad (1)$$

Для расчета сводных региональных рейтингов регионов наряду с векторами индикаторов необходимо знать величины коэффици-

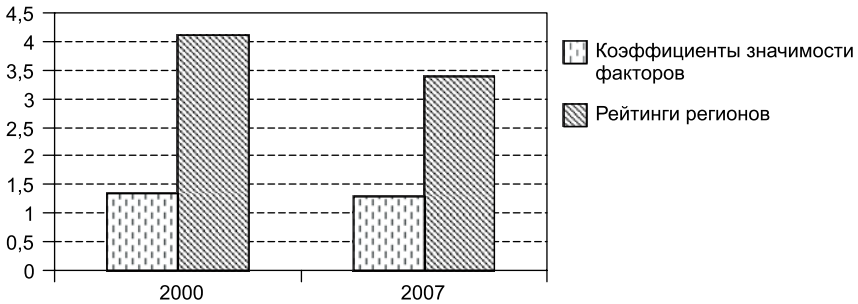
ентов значимости отдельных индикаторов. Наиболее популярны методики расчета сводных рейтингов, опирающиеся на предположение о равной значимости факторных индикаторов, т.е.  $k_j = 1, j = 1, \dots, J$ . Могут также использоваться экзогенно задаваемые веса, учитывающие неравнозначность индикаторов. Но если рейтинги регионов известны, то по ним можно рассчитать взвешенную величину одноименных факторных индикаторов, которые естественно интерпретировать как коэффициенты значимости факторов в пространстве региональных индикаторов, задаваемые массивом  $\{U_{sj}\}$ ,  $s = 1, \dots, S$ ;  $j = 1, \dots, J$ :

$$k_j = (\sum_s U_{sj} \cdot R_s) / S. \quad (2)$$

Действительно, если для большинства регионов частные индикаторы по одному фактору заметно выше, чем по другому, то в сводной оценке, сделанной по правилу (2), первый фактор будет оценен выше, чем второй.

Особенность расчетов рейтингов и коэффициентов значимости факторов состоит в том, что они не являются независимыми. Найти согласованную систему рейтингов и факторных коэффициентов можно с помощью итеративной процедуры их уточнения, продолжаемой до получения стационарных значений. Она может быть организована последовательным использованием формул (1) и (2) и стартовать с равных величин коэффициентов значимости  $k_j$  ( $k_j = 1, j = 1, \dots, J$ ), отражающих равнозначность факторов. Расчеты показали быструю сходимость предложенного алгоритма. Уже к пятой итерации отклонение от точного решения (неподвижной точки процесса уточнений) составляет не более 0,001%.

Построенные по данным табл. 1 и 2 согласованные значения рейтингов федеральных округов и коэффициентов значимости факторов характеризуются заметным снижением размаха рядов этих показателей к 2007 г. по сравнению с 2000 г.: с 1,33 до 1,28 по факторным коэффициентам значимости и с 4,1 до 3,4 по региональным рейтингам (см. рисунок).



Оценки дифференциации коэффициентов значимости факторов и региональных рейтингов в 2000 и 2007 гг.

### РЕГИОНАЛЬНЫЕ УДОРОЖАНИЯ

Рейтинги  $R_s$  и факторные коэффициенты значимости  $k_j$ , задавая шкалы сравнений регионов и факторов, позволяют приводить систему региональных индикаторов к единому уровню. Связь между приведенными ( $V_{sj}$ ) и исходными ( $U_{sj}$ ) индикаторами может иметь вид

$$U_{sj} = k_j \cdot V_{sj} \cdot R_s. \quad (3)$$

В индикаторах единого уровня еще сохраняются неравенства, порождаемые региональными удорожаниями, поскольку последние присутствуют в используемых для расчетов параметрах. По степени влияния региональных удорожаний можно выделить три группы индикаторов. Наибольшие искажения региональные удорожания вносят в индикаторы, в которых лишь одна из компонент (числитель или знаменатель) измеряется в стоимостных оценках (душевой ВРП, бюджетная обеспеченность, средняя зарплата и др.). В индикаторах второй группы влиянию региональных удорожаний подвержены и числитель, и знаменатель (доля инвестиций в ВРП, доля добавленной стоимости в выпуске и др.), и их совместное влияние на уровень индикатора проявляется слабее. Наконец, к третьей группе следует отнести индикаторы, рассчитываемые в натуральных измерителях (доля занятого населения в общей его численности, энерговооруженность труда и др.). Они не зависят прямо от ценовой ситуации в регионе.

Одна из возможных методик предполагает, что связь между индикаторами, построенными для региона до и после исключения региональных удорожаний, опосредуется коэффициентом пропорциональности  $P_s$ ,  $V_{sj} = P_s \cdot W_{sj}$ , который отражает в обобщенном виде особенности региона. В свою очередь, среди факторов, определяющих сравнительные позиции региона можно выделить такие, которые не зависят (или слабо зависят) от ценовых характеристик. Их влияние в итоговом представлении можно отразить коэффициентами объективных различий региона –  $O_s$ . Другая составляющая параметра  $P_s$  будет отражать влияние фактора региональных удорожаний  $RU_s$ , связанных с региональными ценовыми неравенствами. Так, что  $P_s = O_s \cdot RU_s$ . В итоге имеем выражение для оценки влияния региональных удорожаний:

$$V_{sj} = O_s \cdot RU_s \cdot W_{sj}. \quad (4)$$

### УДОРОЖАНИЯ И СВОДНЫЕ РЕЙТИНГИ В 30-РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

В расчетах субъекты РФ были сгруппированы в 30 макрорегионов следующим образом:

- Центр1 – Владимирская, Ивановская, Костромская, Тверская, Ярославская области;
- Центр2 – г. Москва, Московская область;
- Центр3 – Брянская, Калужская, Орловская, Смоленская, Рязанская, Тульская области;
- Центр4 – Белгородская, Воронежская, Липецкая, Курская, Тамбовская области;
- СевЗап1 – Республика Карелия, Мурманская область;
- СевЗап2 – Республика Коми, Архангельская, Вологодская области;
- СевЗап3 – г. Санкт-Петербург, Ленинградская область;
- СевЗап4 – Новгородская, Псковская, Калининградская области;
- Южный1 – Республика Адыгея, Краснодарский край;
- Южный2 – Ростовская область;

- Южный3 – Республика Калмыкия, Астраханская, Волгоградская области;  
СевКав1 – Ставропольский край;  
СевКав2 – Республика Дагестан;  
СевКав3 – Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания;  
ПриВол1 – Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области;  
ПриВол2 – Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Нижегородская область;  
ПриВол3 – Пермский край, Кировская область, Удмуртская Республика;  
ПриВол4 – Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Оренбургская область;  
Урал1 – Курганская область;  
Урал2 – Свердловская область;  
Урал3 – Челябинская область;  
Урал4 – Тюменская область с автономными округами;  
Сибирь1 – Республика Алтай, Алтайский край, Новосибирская, Омская области;  
Сибирь2 – Кемеровская, Томская области;  
Сибирь3 – Республика Тыва, Республика Хакасия, Красноярский край;  
Сибирь4 – Иркутская область, Республика Бурятия, Забайкальский край;  
ДалВос1 – Республика Саха (Якутия);  
ДалВос2 – Камчатский край, Магаданская область, Чукотский АО;  
ДалВос3 – Сахалинская область;  
ДалВос4 – Приморский и Хабаровский края, Амурская область, Еврейская автономная область.

В таблице 4 приведены коэффициенты региональных удорожаний, рассчитанные двумя способами. В первом столбце представлены нормированные к среднероссийскому уровню оценки стоимости фиксированной потребительской корзины, учитываемые Росстатом. Их вариация составляет 2,7 раза. Диапазон изменений, задаваемый сводными коэффициентами региональных удорожаний, полученными по



Таблица 4

**Коэффициенты региональных удорожаний в 2007 г., % к уровню РФ**

Макроре- гион	По фиксир. потребит. корзине	По расчетной методике	Макроре- гион	По фиксир. потребит. корзине	По расчетной методике
Центр1	92,1	69,3	ПриВол2	90,2	72,0
Центр2	128,4	186,3	ПриВол3	93,9	82,0
Центр3	87,6	69,8	ПриВол4	84,8	105,4
Центр4	89,6	78,8	Урал1	89,0	63,6
СевЗап1	114,6	109,5	Урал2	98,0	115,2
СевЗап2	107,9	129,8	Урал3	90,0	96,8
СевЗап3	105,2	134,7	Урал4	123,0	289,0
СевЗап4	69,0	82,4	Сибирь1	92,6	84,1
Южный1	68,2	81,6	Сибирь2	91,6	100,6
Южный2	95,0	78,6	Сибирь3	103,3	127,1
Южный3	78,6	72,8	Сибирь4	97,7	93,3
СевКав1	96,0	68,2	ДалВос1	141,0	190,0
СевКав2	85,0	53,0	ДалВос2	159,1	145,4
СевКав3	64,5	53,1	ДалВос3	153,0	284,7
ПриВол1	94,0	84,3	ДалВос4	122,4	93,0

предложенной методике (второй столбец), вдвое шире. При этом заметно больше удорожания в регионах повышенной экономической активности: Центр2 (Московский регион), СевЗап3 (Санкт-Петербург и Ленинградская область), Привол4 (Татарстан, Башкортостан и Оренбургская область), Урал2 (Свердловская область). Особенно заметны расхождения в оценках по этим методикам для регионов, сочетающих оба фактора (северную «прописку» и экономическую активность), – это Урал4 (Тюменская область), ДалВос1 (Якутия), ДалВос3 (Сахалинская область).

В сводных рейтингах макрорегионов РФ, рассчитанных на исходных индикаторах, приоритет отдается северным территориям и регионам повышенной экономической активности, и эти рейтинги заметно ровнее при элиминировании региональных удорожаний по предложенной методике.

\* \* \*

Предложенная методика построения региональных удорожаний предпочтительнее, чем их традиционный расчет по стоимостным оценкам фиксированных потребительских наборов, по крайней мере в трех отношениях. Во-первых, удорожания рассчитываются на более представительном наборе индикаторов, чем потребительские товары и услуги, включаемые в потребительскую корзину. Во-вторых, более адекватно отражается дифференциация региональных условий, удорожающих процессы жизнедеятельности населения и экономической активности. В-третьих, эта методика может использоваться в прогнозных расчетах, поскольку эндогенизирует расчет таких коэффициентов, как функции прогнозных показателей.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 19.01.2012 г.*

© Суспицын С.А., 2012

---

## НАШИ АВТОРЫ

*Лексин Владимир Николаевич*, доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом Института системного анализа РАН, Москва, [leksinvn@yandex.ru](mailto:leksinvn@yandex.ru)

*Маршалова Асия Сафиевна*, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН, Новосибирск, [marnov@ieie.nsc.ru](mailto:marnov@ieie.nsc.ru)

*Новоселов Александр Сергеевич*, доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, [asnov@ieie.nsc.r](mailto:asnov@ieie.nsc.r)

*Коломак Евгения Анатольевна*, доктор экономических наук, заведующая сектором ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, [ekolomak@academ.org](mailto:ekolomak@academ.org)

*Дружинин Павел Васильевич*, доктор экономических наук, заведующий отделом Института экономики КарНЦ РАН, Петрозаводск, [pdruzhinin@mail.ru](mailto:pdruzhinin@mail.ru)

*Крюков Валерий Анатольевич*, член-корреспондент РАН, заместитель директора ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, [kryukov@ieie.nsc.ru](mailto:kryukov@ieie.nsc.ru)

*Кулешов Валерий Владимирович*, академик РАН, директор ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, [ieie@ieie.nsc.ru](mailto:ieie@ieie.nsc.ru)

*Селиверстов Вячеслав Евгеньевич*, доктор экономических наук, заместитель директора ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, [ves@ieie.nsc.ru](mailto:ves@ieie.nsc.ru)

*Унтура Галина Афанасьевна*, доктор экономических наук, профессор, заведующая лабораторией ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, [untura@ieie.nsc.ru](mailto:untura@ieie.nsc.ru)

---

*Киреенко Анна Павловна*, доктор экономических наук, профессор, проректор Байкальского государственного университета экономики и права, Иркутск, kireenko-ap@isea.ru

*Климова Мария Олеговна*, старший преподаватель Байкальского государственного университета экономики и права, Иркутск, aryam\_ka@mail.ru

*Лавровский Борис Леонидович*, доктор экономических наук, профессор Новосибирского государственного технического университета, Новосибирск, boris.lavrovski@gmail.com

*Мурзов Игорь Анатольевич*, кандидат экономических наук, докторант ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, murzov@bk.ru

*Горюшкина Екатерина Алексеевна*, кандидат экономических наук, доцент Новосибирского национального исследовательского государственного университета, Новосибирск, e.goryushkina@mail.ru

*Мишина Анна Сергеевна*, магистрант Новосибирского национального исследовательского государственного университета, Новосибирск, Anutka2day@yandex.ru

*Шипунова Оксана Валерьевна*, аспирант Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Москва, oksana.shipynova@mail.ru

*Потанина Юлия Аркадьевна*, младший научный сотрудник Центра по изучению проблем народонаселения Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Москва, yu\_potanina@mail.ru

*Пухальский Артем Николаевич*, кандидат экономических наук, руководитель отдела Научно-исследовательского института патологии кровообращения им Е.Н. Мешалкина СО РАМН, Новосибирск, pr@nriicp.ru

*Казанцев Сергей Владимирович*, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института экономики РАН, Москва, kaz-sv@yandex.ru

*Атамась Евгения Владимировна*, доцент Кубанского государственного университета, Краснодар, eatamas@bk.ru

*Симагина Ольга Владимировна*, доктор экономических наук, профессор Сибирского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Новосибирск, simagina@sapa.nsk.su

*Долгополов Дмитрий Федорович*, главный специалист отдела министерства экономического развития правительства Новосибирской области, Новосибирск, ddf@obladm.nso.ru

*Ждан Галина Васильевна*, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, gvzhdan@ieie.nsc.ru

*Петров Иван Владимирович*, соискатель Тольяттинского государственного университета, Тольятти Самарской области, amaterasu.petrov@yandex.ru

*Суспицын Сергей Алексеевич*, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, susp@ieie.nsc.ru

1. Представленные в журнал научные статьи должны излагать новые, еще не опубликованные результаты исследований по проблемам региональной экономики и экономической социологии.

2. Рукопись статьи должна быть подписана автором (авторами) с указанием на русском и английском языках сведений об авторе (авторах): фамилии, имени, отчества (полностью), ученой степени, звания, должности, места работы, почтового адреса, телефона, электронного адреса.

3. Автор высылает в редакцию текст статьи (не более 15 стр.) **с обязательным указанием УДК**, аннотацию (10–12 строк) и ключевые слова (8–10 слов) **на CD в формате Microsoft Office Word версии не выше 11 (2003 г.) и идентичный текст в печатном виде** со следующими параметрами: **размер шрифта** – 12 кегль, без переносов, **межстрочный интервал** – 1,5, **горизонтальные таблицы** размером не более 110 знаков в строке, **рисунки** размером не более 110×165 мм. Файл рукописи статьи называется фамилией автора на латинице, например «Ivanov».

4. **Рисунки сохранять отдельным файлом и распечатывать отдельно.** Рисунки высылать в программном средстве изготовления.

5. Список литературы дается в конце статьи и оформляется в порядке ссылок на источники. Правила оформления ссылок см. на сайте журнала <http://region.socionet.ru> (образец см. на с. 271 настоящего номера).

6. Примечания оформляются подстрочными ссылками.

7. Рукописи рецензируются, а не отвечающие данным правилам не рассматриваются.

8. В случае отклонения статьи автору сообщается мотивированный отказ.

9. Плата за рецензирование и публикацию научных статей с авторов не взимается.

10. Одновременно со статьей автор (соавторы) направляет в редакцию подписанный лицензионный договор на право использования научного произведения в журнале (см. сайт <http://region.socionet.ru>).

*Авторы сохраняют авторские права на статьи и несут полную ответственность за их содержание.*

*Издатель получает неограниченные права распространять журнал с опубликованными статьями. Издатель не несет ответственности, если авторы причинили ущерб третьим лицам.*

УДК ...

ББК ...

Регион: экономика и социология, 2008, № ..., с. ...

## **К ВОПРОСУ О СООРУЖЕНИИ СЕВЕРОСИБИРСКОЙ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОЙ МАГИСТРАЛИ**

**К.Л. Комаров**

*Сибирский государственный университет путей сообщения*

### **Аннотация** (не более 12 строк)

Анализируется концепция строительства Северосибирской железнодорожной магистрали. Показано, что концепция не содержит обязательных элементов, которые делают ее научно обоснованным документом, предваряющим реализацию проекта и адекватно учитывающим фактор неопределенности при осуществлении уникального по масштабам и сложности проекта. Указывается на непроработанность институционального аспекта концепции и обосновывающих технико-экономических показателей проекта.

**Ключевые слова:** концепция, неопределенность, ожидаемая эффективность, второй индустриальный пояс, Сибирь, управляющая компания, Севсиб, БАМ, TVA, ТПК-подход, Аппалачи

### **Оформление пристатейных ссылок**

Монографии, авторефераты, диссертации:

**Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.** Современный экономический словарь. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 494 с.

Статьи из журналов и сборников:

**Адорно Т.В.** К логике социальных наук // *Вопр. философии.* – 1992. – № 10. – С. 76–86.

Интернет-документы:

**Рынок** тренингов Новосибирска: своя игра. – URL: <http://nsk.adme.ru/news/2006/07/03/2121.html> (дата обращения 08.04.2011).

**Рукописи направлять по адресу:**

**630090, г. Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева, 17,  
ИЭОПП СО РАН, к. 338**

**E-mail: [region@ieie.nsc.ru](mailto:region@ieie.nsc.ru), тел./факс (383)3302438**



Всероссийский научный журнал  
«Регион: экономика и социология»,  
журнал Сибирского отделения РАН

Включен в перечень ведущих рецензируемых периодических научных изданий,  
в которых ВАК рекомендует публикации работ, отражающих основное научное  
содержание кандидатских и докторских диссертаций (редакция 2010 г.).

Включен в Реферативный журнал ВИНИТИ.

Полнотекстовая сетевая версия журнала в Интернете публикуется на сайте Научной  
электронной библиотеки <http://www.elibrary.ru/issues.asp?id=7623>

Сведения о журнале ежегодно публикуются в международной  
справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям  
«Ulrich's Periodicals Directory».

Содержание журнала, аннотации статей и ключевые слова на русском и английском  
языках публикуются на сайтах <http://region.socionet.ru>, <http://www.sibran.ru> и Федераль-  
ном образовательном портале <http://www.ecsocman.edu.ru/region/>

Адрес редакции:

630090, г. Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева, 17, ИЭОПП СО РАН, к. 338

Тел./факс: (383)3302438

E-mail: [region@ieie.nsc.ru](mailto:region@ieie.nsc.ru)

Журнал распространяется только по подписке через АО «Роспечать», АО «Междуна-  
родная книга-периодика» и редакцию. В розничную продажу не поступает.

Условия подписки публикуются на сайте <http://www.sibran.ru>

Редактор *Е.Б. Артемова*  
Перевод *И.М. Клисториной*  
Компьютерная верстка *Т.Г. Чуевой*

---

Журнал зарегистрирован в Министерстве печати  
и информации РФ 17.06.1993 г. № 0110809.  
Подписано к печати 15 февраля 2012 г. Формат бумаги 60×84 1/16.  
Офсетная печать. Гарнитура Times New Roman. Печ. л. 19.  
Уч.-изд. л. 18,5. Заказ № 10. Цена свободная.

---

Отпечатано на участке оперативной печати ИЭОПП СО РАН,  
630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17