

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»



ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Научные труды 2016–2020 гг.

В 6 томах

Научные руководители:

чл.-кор. РАН Ильин Владимир Александрович

д.э.н. Шабунова Александра Анатольевна

д.э.н. Ускова Тамара Витальевна

Том 2

**Управление
социально-экономическими системами**

Вологда • 2020

УДК 330.34(470)
ББК 65.9(2Рос)
ТЗЗ

Публикуется по решению
Ученого совета ФГБУН ВолНЦ РАН

ТЗЗ Тенденции и проблемы развития территорий : научные труды 2016–2020 гг. : в 6 т. / под науч. рук. чл.-кор. РАН В.А. Ильина, д.э.н. А.А. Шабуновой, д.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда : ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020.

ISBN 978-5-93299-472-6

Редакционная коллегия издания:

Ильин В.А. (председатель),
Шабунова А.А. (зам. председателя), Ускова Т.В. (зам. председателя), Бабич Л.В.,
Калачикова О.Н., Леонидова Г.В., Мазилев Е.А., Морев М.В., Третьякова О.В.

Начиная с 2005 года, каждые пять лет, ВолНЦ РАН выпускает сборники избранных научных трудов. К 15-летию научного центра в 2005 году был издан первый сборник в трех томах. В нем представлены результаты исследований проблем развития региональной экономики и общества в период трансформации административно-командной системы на рыночные принципы хозяйствования. Особое внимание уделено механизмам экономического и социального развития территорий в условиях рынка.

К 20-летию научного учреждения приурочено выпущенное в 2010 году второе собрание избранных трудов в четырех томах. В нем освещаются вопросы регионального развития в период восстановительного роста российской экономики, обосновываются методы преодоления последствий мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. и резервы ускорения региональной экономики.

К 25-летию со дня основания научного центра вышел в свет третий сборник научных трудов в шести томах. В него включены избранные труды по проблемам территориального развития в 2010–2015 гг. Основной акцент сделан на вопросах эффективности управления социально-экономическими процессами, механизмов модернизации экономики и общества, ускорения экономического роста и изменения его качества, развития потенциала территорий.

К 30-летию Вологодского научного центра РАН подготовлено настоящее, четвертое собрание избранных научных трудов. Они представлены в шести томах, каждый из которых объединяет работы, связанные с развитием Российской Федерации в условиях крайне неблагоприятной внешней среды. При обострении глобальных вызовов, которые оказывают существенное влияние на реализуемую социально-экономическую политику, коллектив научного центра сосредоточил исследования на поиске организационно-экономических механизмов управления социально-экономическими процессами, обеспечивающими эффективность государственного управления и национальную безопасность. Особое внимание в работах вологодских ученых уделено связанности экономического пространства, устойчивому росту экономики и развитию территорий, гуманизации общества, решению наиболее острых социальных проблем.

Издание предназначается работникам органов власти и управления всех уровней, научным сотрудникам, преподавателям, аспирантам, магистрантам и студентам и всем, кто интересуется проблемами региональной экономики, управления и территориального развития.

**УДК 330.34(470)
ББК 65.9(2Рос)**

ISBN 978-5-93299-472-6

© ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020
© Коллектив авторов, 2020

ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Научные труды 2016–2020 гг.

В 6 томах

Том 1

Эффективность государственного управления

Эффективность государственного управления.

Политический цикл 2012–2018: точка зрения главного редактора

Национальная безопасность России:

проблемы обеспечения экономического роста

ТОМ 2

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ

Эффективность государственного управления:

проблемы и методы повышения

Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном
хозяйстве региона: проблемы и перспективы развития

Социальная ответственность бизнеса:

проблемы и перспективы развития

Том 3

Развитие экономики региона

Анализ и моделирование экономики
на основе межотраслевого баланса

Организация и факторы новой индустриализации

Внутрирегиональная
социально-экономическая дифференциация

Том 4

Социально-демографическое развитие России

Социальная уязвимость в региональном сообществе:
эксклюзия и современные механизмы ее преодоления

Качество молодого поколения
в контексте модернизации России

Том 5

Общество в эпоху перемен

Социальное государство в России:
проблемы и перспективы

Гражданское общество – общество граждан

Учитель и образовательная реформа:
взгляд из региона

Том 6

Развитие научно-технологического пространства и предпринимательства

Научно-технологическое пространство и прогнозирование
его развития в условиях глобальной конкуренции

Малое предпринимательство в экономике территорий

Механизмы повышения инновационной активности промышленных
предприятий: проблемы разработки и внедрения

УДК 330.34(470)
ББК 65.9(2Рос)
Т33

Публикуется по решению
Ученого совета ФГБУН ВолНЦ РАН

Т33 Тенденции и проблемы развития территорий : научные труды 2016–2020 гг. : в 6 т. Т. 2 : Управление социально-экономическими системами / под науч. рук. чл.-кор. РАН В.А. Ильина, д.э.н. А.А. Шабуновой, д.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда : ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020. – 499 с.

ISBN 978-5-93299-474-0 (т. 2)

ISBN 978-5-93299-472-6

*Коллектив авторов тома 2
под научным руководством чл.-кор. РАН Ильина В.А.,
д.э.н. Шабуновой А.А., д.э.н. Усковой Т.В.:*

Ускова Т.В., Кожевников С.А., Копытова Е.Д.

Во втором томе представлены труды сотрудников ФГБУН ВолНЦ РАН, опубликованные в 2016–2018 гг. Они посвящены исследованию и оценке эффективности государственного управления, партнерства власти, бизнеса и населения, социальной ответственности бизнеса; анализу социально-экономического развития субъектов СЗФО; выявлению особенностей жилищно-коммунального хозяйства северного региона и перспектив развития государственно-частного партнерства в данной сфере, а также обоснованию предложений по повышению эффективности управления современной Россией.

Основная идея тома заключается в том, что достижение национальных целей и реализация стратегических задач Российской Федерации требуют повышения эффективности государственного управления, в том числе за счет использования внутренних источников развития, внедрения современных управленческих технологий.

Представленные материалы будут полезны работникам органов управления всех уровней, научным сотрудникам, преподавателям и студентам высших учебных заведений, а также широкому кругу читателей, интересующихся проблемами эффективности государственного управления и развития различных форм взаимодействия власти и бизнеса.

**УДК 330.34(470)
ББК 65.9(2Рос)**

ISBN 978-5-93299-474-0 (т. 2)
ISBN 978-5-93299-472-6

© ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020
© Коллектив авторов, 2020

ПРЕДИСЛОВИЕ К ИЗДАНИЮ

На каждом историческом этапе развития экономики и общества перед страной стоят задачи, направленные на достижение актуальных для этого периода времени целей и решение наиболее острых, волнующих практически каждого гражданина проблем. Выделение таких периодов связано прежде всего с процессами, происходившими в стране, и внешними вызовами, которые оказывали на нее наиболее сильное воздействие.

В истории Российской Федерации, вступившей на путь рыночных преобразований в начале 90-х годов прошлого века, можно условно выделить несколько периодов. В первом из них, который охватывал начало реформ и продолжался до нового тысячелетия, формировались основы рыночного хозяйствования. Он характеризовался крайне негативными процессами в экономике и обществе. Валовой внутренний продукт как важнейший индикатор успешности экономического развития снизился в сопоставимой оценке более чем в 2 раза. Спад рождаемости и рост смертности привели к резкому сокращению численности россиян. Уровень бедности достиг небывалых масштабов: за чертой бедности оказалась четверть населения страны. Наиболее острой задачей в эти годы было переломить негативные тенденции.

Сделать это удалось только к 2000 году. Именно тогда начался следующий исторический период (2000–2008 гг.) – быстрый восстановительный рост экономики. Среднегодовые темпы ее прироста составляли в среднем 6,5%. ВВП страны вырос на 63%, промышленное производство – почти на 49%; положительные тенденции были характерны и для регионов. В эти годы, еще называемые «тучными», удалось решить ряд социальных задач, повысить уровень жизни населения, остановить спад его численности. Перед страной стояли задачи не только внутреннего развития, но и выхода в мировые лидеры.

Однако мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. стал причиной смены роста экономики резким падением, обострения социальных проблем и неопределенности перспектив. Границы этого периода – с 2009 г. по настоящее время. С 2010 г. начался посткризисный подъем экономики, который постепенно замедлялся. К 2015 г. экономический рост сменился падением, в результате чего началось снижение денежных доходов населения и рост бедности. Существенно повлияли на экономику санкции, введенные западными государствами после присоединения Россией Крыма. В последние годы основные социально-экономические показатели не демонстрируют заметного улучшения

положения дел в экономике и обществе. Ежегодный прирост ВВП России балансирует в пределах 1,5–2%. Модернизационные процессы тормозятся из-за недостатка инвестиций. Уровень бедности практически не снижается. Снова происходит сокращение численности населения. Все явственнее звучит угроза закрепления за страной статуса сырьевого придатка экономик ведущих западных государств. Актуальнейшей для нее задачей стал поиск путей развития в условиях крайне неблагоприятной внешней среды.

К решению проблемы адекватного и своевременного ответа на глобальные вызовы подключается не только руководство страны и ее территорий, но и отечественная наука. Не остается в стороне и Вологодский научный центр РАН, который в декабре 2020 года отметит свое 30-летие.

Его становление и развитие совпало с периодом трансформации в стране. В декабре 1990 года директором Института экономических проблем Кольского научного центра Академии наук СССР был подписан приказ о создании, в статусе отдела, Вологодского научно-координационного центра, который возглавил, а затем 25 лет руководил им доктор экономических наук **В.А. Ильин** – ныне научный руководитель Вологодского научного центра, член-корреспондент РАН.

За прошедшие годы статус научного учреждения неоднократно менялся. В 1993 году Вологодский научно-координационный центр стал самостоятельным учреждением в составе Отделения общественных наук Российской академии наук. В 1997 году он был зарегистрирован как Вологодский научно-координационный центр Центрального экономико-математического института РАН. Этот шаг позволил существенно расширить масштаб и тематику деятельности, улучшить качество выполняемых работ, что в 2009 году стало основанием для переименования центра в Институт социально-экономического развития территорий РАН и открыло новые возможности для развития. Целенаправленная реализация этих возможностей, укрепление авторитета в научном сообществе позволили институту не только менее болезненно войти в период реформирования Российской академии наук, но и укрепить свои позиции. В августе 2017 года на базе Института социально-экономического развития территорий РАН путем присоединения к нему обособленного подразделения Северо-Западного научно-исследовательского института молочного и лугопастбищного хозяйства была создано Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Его директором избрана доктор экономических наук, доцент **А.А. Шабунова**.

Как уже отмечалось, развитие академического учреждения на Вологодчине происходило в сложных условиях переходного периода. Все эти годы Научный центр видел своей главной целью методическое сопровождение социально-экономических преобразований первоначально на уровне одного субъекта РФ – Вологодской области, затем регионов Северо-Западного федерального округа и страны целом. Для успешного достижения этой цели руководство Центра решало задачи поиска и подготовки квалифицированных специалистов, укрепления материально-технической базы, расширения тематики научно-исследовательских работ, повышения их качества, научной и практической значимости.

За тридцатилетний период научными сотрудниками ВолНЦ выполнен большой объем научно-исследовательских работ, основные результаты которых нашли отражение в многочисленных статьях, отчетах о НИР, монографиях. К юбилейным датам Центра публиковались собрания его трудов, в которых представлялись наиболее важные достижения за последние пять лет. Так, в 2005 году к 15-летию ВНКЦ ЦЭМИ РАН вышло в свет первое собрание избранных работ «Тенденции и проблемы развития региона» в 3-х томах. В 2010 году выпущено второе, четырехтомное собрание трудов под тем же названием. Оно было приурочено к 20-летию ИСЭРТ РАН. В 2015 году к 25-летию со дня основания ИСЭРТ РАН издано третье собрание научных трудов в шести томах – «Тенденции и проблемы развития территорий». Не стал исключением и этот юбилейный год. К 30-летию ВолНЦ РАН подготовлено четвертое собрание избранных научных трудов в шести томах «Тенденции и проблемы развития территорий». Каждый из шести томов объединяет работы, тематика которых отражена в названии тома.

Первый том «Эффективность государственного управления» содержит монографические работы, нацеленные на решение задач в сфере повышения эффективности управления, прежде всего на федеральном уровне, и укрепления безопасности страны.

Открывается он монографией, подготовленной на основе статей главного редактора ведущего периодического издания ВолНЦ РАН – журнала «Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз» – за 2012–2018 гг. В ней акцентируется внимание на современных проблемах государственного управления. Оценка его эффективности осуществляется на основе анализа стратегических решений, принятых на федеральном уровне и определяющих тенденции развития экономики и общества в 2012–2018 гг., через призму субъек-

тивного восприятия населением динамики уровня и качества жизни, социальной справедливости, реализации национальных интересов, тенденций развития гражданского общества. Для этих целей, наряду с анализом экспертных мнений и официальных статистических источников, авторы широко используют результаты социологических исследований.

В данный том вошла также монография коллектива авторов, в фокусе внимания которых находится проблема достижения высоких темпов экономического роста как важнейшего фактора обеспечения национальной безопасности страны. В книге выявляются ключевые угрозы и обосновываются возможности повышения роста российской экономики. Для этого предлагается комплекс эффективных механизмов диверсификации промышленности, доказываются необходимость неоиндустриализации, государственной поддержки малого и среднего бизнеса, повышения инвестиционной активности, регулирования движения капитала. Разрабатываются меры по снижению уровня внутрирегиональной дифференциации, корректировке межбюджетных отношений.

Авторы работ, опубликованных в томе: В.А. Ильин, М.В. Морев (отв. за подготовку), Т.В. Ускова, К.А. Гулин, А.Н. Чекавинский, Е.В. Лукин, Е.А. Мазилев, А.Е. Кремин, Н.В. Ворошилов, С.А. Кожевников, О.Н. Калачикова, Г.В. Леонидова, А.В. Попов, А.М. Панов, А.В. Галухин, А.И. Поварова, М.А. Печенская.

Во втором томе «Управление социально-экономическими системами» представлены работы, в которых раскрываются проблемы управления социально-экономическими системами регионального уровня и предлагаются методы повышения его эффективности.

Акцентируя внимание читателей на проблеме необходимости повышения эффективности управления территориальными социально-экономическими системами, авторы обосновывают возможность использования в деятельности региональных органов государственной власти и местного самоуправления таких методов, как проектное управление, бенчмаркинг, краудсорсинг, SMART-технологии.

В работе подчеркивается важность развития взаимодействия власти, бизнес-структур и институтов гражданского общества в форме государственно-частного партнерства. В качестве одного из эффективных инструментов этого сотрудничества рассматривается социальная ответственность бизнеса.

Авторы работ, опубликованных в томе: Т.В. Ускова (отв. за подготовку), С.А. Кожевников, Е.Д. Копытова.

В третий том «Развитие экономики региона» включены монографические труды, исследующие различные аспекты устойчивого развития региональной экономики.

В частности, авторы выявляют ключевые проблемы региональной экономики, важнейшие факторы устойчивого развития и предлагают методический инструментарий его обеспечения. Они показывают, что преодоление кризисных явлений и выход на траекторию устойчивого экономического роста требуют активного включения государства в регулирование воспроизводственных процессов путем корректировки государственной экономической политики. Разработанные авторским коллективом межотраслевые модели позволяют оценивать последствия регулирующих воздействий.

В книге доказывается, что устойчивое развитие региональной экономики невозможно без развитого производственного сектора и снижения уровня территориальной дифференциации. В этой связи большое внимание уделено промышленной политике, важнейшим направлением которой выступает новая индустриализация, а также региональной социально-экономической политике, преследующей цели снижения масштабов территориальных различий и преодоления негативных последствий.

Авторы работ, опубликованных в томе: Т.В. Ускова (отв. за подготовку), Е.В. Лукин, С.А. Кожевников, Е.Д. Копытова, А.Е. Мельников, Е.С. Губанова, Н.В. Ворошилов.

Четвертый том «Социально-демографическое развитие России» посвящен гуманизации общества как одному из векторов модернизационных процессов, развернувшихся в современной России.

Авторы обосновывают тезис о том, что переход к новой модели экономического роста требует активизации человеческого капитала, основы воспроизводства которого закладываются в еще детстве. Они доказывают, что молодое поколение, обладающее колоссальным инновационным потенциалом, является стратегическим ресурсом развития, поэтому важнейшей государственной задачей становится демографическое сохранение молодого поколения, укрепление его здоровья, интеллектуальное и творческое развитие.

Особое внимание авторов сосредоточено на проблеме реализации трудового потенциала разных групп населения. Показаны особенности социально-экономического положения таких категорий, как пожилые, лица с ограниченными возможностями здоровья, многодетные роди-

тели и молодые специалисты, выявлена их социальная уязвимость, предложены механизмы включения их в трудовую деятельность.

Авторы работ, опубликованных в томе: В.А. Ильин, А.А. Шабунова, М.А. Головчин, М.А. Груздева, О.Н. Калачикова (отв. за подготовку), Н.А. Кондакова, А.В. Короленко, М.А. Ласточкина, Г.В. Леонидова, Л.Н. Нацун, А.В. Попов, И.Н. Разварина, К.А. Устинова, Е.О. Смолева, В.Н. Барсуков.

Пятый том «Общество в эпоху перемен» составляют монографические работы, исследующие социальные вопросы, прежде всего – формирования в России социального государства, развития гражданского общества и реформирования системы школьного образования.

Авторами выявлены наиболее острые проблемы социального развития российского государства; обосновано, что первостепенной задачей государственной власти должно стать обеспечение развития общества исходя из принципов социальной справедливости и взаимной ответственности. Это может быть реализовано путем организации работы социальных лифтов, создания равных условий для продвижения каждого человека на основе его способностей и таланта. В книге показана роль гражданского общества как индикатора развития социального государства, определены главные факторы его становления в России, обоснована необходимость активизации участия широких слоев населения в общественно-политической жизни страны. Обобщены результаты мониторингового исследования социального самочувствия и социально-профессиональной активности элиты регионального сообщества – учителей – в период реформирования школьного образования, выяснены перспективы учительской профессии в контексте перехода от программно-целевого к проектному подходу в управлении образованием.

Авторы работ, опубликованных в томе: В.А. Ильин, А.А. Шабунова, М.В. Морев (отв. за подготовку), А.И. Поварова, Г.В. Леонидова, М.А. Головчин, Т.С. Соловьева, Т.А. Гужавина, Е.О. Смолева, В.С. Каминский, К.Е. Косыгина, Ю.В. Уханова, А.В. Попов, А.И. Россошанский.

Шестой том «Развитие научно-технологического пространства и предпринимательства» включает в себя работы, посвященные проблемам научно-технологического развития как важнейшего императива России на современном этапе.

Авторы монографических трудов проводят анализ уровня научно-технологического развития российских территорий, выявляют

наиболее острые проблемы, в числе которых высокий уровень неравномерности развития научно-технологического пространства, предлагают концептуальный подход к управлению его развитием. Они доказывают, что важнейшим фактором научно-технологического развития выступает организация и ведение инновационной деятельности. В этой связи ими разработаны методические подходы и инструментарий, нацеленные на повышение инновационной активности российских промышленных предприятий в условиях растущей конкуренции на региональных рынках. В книге раскрыта роль малого предпринимательства в социально-экономическом и инновационном развитии локальных территорий.

Авторы работ, опубликованных в томе: К.А. Гулин, С.В. Теребова, Е.А. Мазилев (отв. за подготовку), Д.А. Алферьев, К.Б. Квитко, А.Е. Кремин, Н.О. Якушев.

Хотя настоящее собрание трудов представлено в шести томах, все же это только часть монографий, выпущенных Вологодским научным центром за 2016–2019 гг. Их полный перечень можно найти на веб-сайте Центра.

Полагаем, что данное издание поможет читателям сформировать общее представление о деятельности нашего научного учреждения, познакомиться не только с основными направлениями научно-исследовательских работ, выполняемых вологодскими учеными, но и важнейшими научными результатами, внедрение которых в практику управления позволяет успешно преодолевать социально-экономические проблемы как на региональном, так и федеральном уровне.

Решение острейших задач современности, поиск ответов на глобальные вызовы, повышение эффективности государственного управления с целью обеспечения национальной безопасности, достижения нового качества роста российской экономики, построения социального государства, обеспечивающего социальную справедливость и реализацию потенциала каждого гражданина, – все это предусматривается в перспективных планах ВолНЦ РАН. Надеемся, что осуществление задуманного будет способствовать повышению качества жизни россиян, наращиванию потенциала и конкурентоспособности страны, позволит Российской Федерации укрепить позиции среди стран – мировых лидеров.

Т.В. Ускова,

*заместитель директора ВолНЦ РАН по научной работе
д.э.н., профессор*

ПРЕДИСЛОВИЕ К ТОМУ 2

Стоящие перед Россией вызовы, заключающиеся прежде всего в необходимости обеспечения высокого уровня и качества жизни населения, темпов роста экономики выше среднемировых, а также сокращения технологического отставания от развитых стран мира, на фоне санкций и нарастания геополитической и геоэкономической нестабильности актуализируют задачу повышения эффективности государственного управления, в том числе за счет использования внутренних источников развития.

На ее решение, в частности, направлены национальные проекты, принятые в 2019 году в соответствии с Указом Президента РФ В.В. Путина «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» № 204. Они предполагают активное привлечение ресурсов не только бюджета, но и бизнеса, в том числе в форме государственно-частного партнерства, в реализацию крупных инвестиционных проектов в отраслях инфраструктуры и человеческого капитала.

Вместе с тем функционирующая в стране система государственного управления, несмотря на многочисленные попытки ее реформирования, по мнению ученых и экспертов, по-прежнему не отвечает стоящим перед ней задачам и не способствует полноценному решению накопившихся проблем. Истоки последних ученые видят в несовпадении философии реформ и их инструментальной организации, неэффективности действий по удовлетворению важнейших потребностей населения в повышении качества жизни, обеспечению социальной справедливости.

В контексте этого важной научной и практической задачей является обоснование методических подходов к оценке и повышению эффективности государственного управления в современной России.

Данную проблематику раскрывает первая из представленных в этом томе монография **«Эффективность государственного управления: проблемы и методы повышения»** (Кожевников С.А., Копытова Е.Д.; под научным руководством чл.-кор. РАН, д.э.н., проф. Ильина В.А. и д.э.н., проф. Усковой Т.В.). В работе на основе использования целевого и функционального подходов доказана низкая эффективность государственного управления в России в постсоветский период, приведшая к нарастанию кризисных явлений. Исходя из анализа нормативно-правовых, программных документов и практики установлено, что на современном этапе эффективность управления снижают несогласованность действий органов власти, противоречивость решений, принимаемых на различных уровнях, отсутствие обоснованного стратегического планирования и прогнозирования. В связи с этим чрезвычайно важной становится задача совершенствования управления на базе использования современных методов (проектное управление, государственно-частное партнерство, бенчмаркинг, краудсорсинг, SMART-технологии и др.).

Одну из перспективных форм сотрудничества власти и бизнеса в реализации общественно значимых инвестиционных проектов, прежде всего в инфраструктурных отраслях экономики (транспортно-логистическая инфраструктура, ЖКХ и т.п.), представляет государственно-частное партнерство (ГЧП) как инструмент осуществления значительной части мероприятий национальных проектов на период 2019–2024 гг.

Вместе с тем развитие ГЧП сталкивается с наличием большого числа барьеров организационного, экономического, институционального и прочего характера. В работе **«Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве региона: проблемы и перспективы развития»** (Кожевников С.А., Ускова Т.В.) подробно и комплексно рассмотрены вопросы, связанные с трактовкой сущности и экономической природы партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур, обоснованием его организационного и финансового обеспечения в жилищно-коммунальном хозяйстве, а также оценкой эффективности такого сотрудничества.

В условиях недостатка бюджетных средств для достижения национальных целей актуализируется задача поиска эффективных инструментов управления на основе развития взаимодействия власти, бизнес-структур и институтов гражданского общества. Как

свидетельствует мировой опыт, одним из эффективных инструментов этого сотрудничества является социальная ответственность бизнеса. Ее сущность, особенности, институциональные и экономические аспекты довольно обстоятельно рассмотрены в монографии **«Социальная ответственность бизнеса: проблемы и перспективы развития»** (Копытова Е.Д.; под научным руководством д.э.н., проф. Т.В. Усковой). В данной работе обобщен зарубежный и отечественный опыт социальной ответственности субъектов хозяйствования. Представлены результаты комплексного анализа уровня взаимодействия власти, бизнеса и населения, определены проблемы и факторы, сдерживающие формирование социальной ответственности в регионе. Разработаны концептуальные подходы к ее развитию. Обоснована необходимость внедрения в управление проектного подхода. Предложен методический инструментарий организации системы мониторинга в сфере взаимодействия власти и бизнес-структур.

Надеемся, что представленные материалы будут полезны работникам органов управления всех уровней, научным сотрудникам, преподавателям и студентам высших учебных заведений, а также широкому кругу читателей, интересующихся проблемами эффективности государственного управления и развития различных форм взаимодействия власти и бизнеса.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: проблемы и методы повышения

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
«ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*проблемы
и методы
повышения*

ВОЛОГДА
2018

ПРЕДИСЛОВИЕ

Развитие мирового сообщества, особенно в течение последних десятилетий, характеризуется усилением в нем негативных явлений, обострением т.н. «глобальных проблем человечества», к наиболее острым среди которых относятся перенаселение планеты, загрязнение окружающей среды, истощение природных ресурсов и др. В экономической сфере – это структурные деформации в производстве, рост безработицы, инфляция и т.д. От успешности решения этих проблем зависит не только предотвращение глобальных катастроф, уровень, качество жизни населения, но и возможность перехода в долгосрочной перспективе к вектору устойчивого развития.

Некоторые исследователи связывают такое положение дел с кризисом традиционных административных моделей управления, неэффективным взаимодействием общества и государства, социальной и политической систем в целом [60, 74]. В свете этого полноценное решение вышеперечисленных вопросов предполагает совершенствование и повышение эффективности государственного управления, качества управления территориями.

В условиях наличия целого комплекса острых социально-экономических проблем развития территорий, необходимости обеспечения высокого уровня и качества жизни населения глобальные для человечества задачи являются крайне важными и для современной России. При этом, по мнению директора Института государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики» А.В. Клименко, «практически все направления модернизации российской исполнительной власти соответствуют лучшей мировой практике... однако их эффективность, мягко говоря, далека от желаемой» [117]. Истоки проблем ученые видят в несовпадении философии реформ и их инструментальной организа-

ции, неэффективности действий правящей элиты в сфере удовлетворения важнейших потребностей населения в повышении качества жизни, в социальной справедливости, преследование элитой собственных интересов [35].

Проблемы, связанные с повышением эффективности государственного управления, постоянно поднимаются и первыми лицами государства. Так, Президент В.В. Путин поднимал их еще в 1999 г. в статье «Россия на рубеже тысячелетий». На заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам, прошедшем в июле 2016 г., он вновь отметил, что в настоящее время «самое главное – повышение эффективности управления и отраслями, и экономикой в целом...с полной персонализацией ответственности за это достижение или, наоборот, за отсутствие результатов» [81]. В сентябре того же года Д.А. Медведев на Инвестиционном форуме в Сочи признал, что «низкая эффективность системы государственного управления – один из ключевых факторов, который сдерживает развитие страны» [18].

В таких условиях весьма актуальным представляется проведенное нами исследование теоретико-методологических основ эффективности государственного управления, выявление проблем и разработка предложений по повышению эффективности управления современной Россией.

Результаты работы могут быть использованы региональными и муниципальными органами власти при определении форм, методов и инструментов повышения эффективности государственного управления. Предложенные теоретико-методологические подходы к изучению сущности эффективности государственного управления могут применяться в процессе подготовки бакалавров, магистров, специалистов и повышения квалификации управленческого звена для этой сферы.

ГЛАВА 1

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

1.1. Сущность государственного управления и специфика его эффективности

Переход к рыночным отношениям в России обусловил приобретение территориями самостоятельности при решении задач социально-экономического развития. Это вызвало необходимость управления экономикой, представляющего собой координирующее воздействие органов государственной власти на ход социально-экономических процессов.

Актуальность данного вопроса требует изучения прежде всего подходов к изучению сущности понятия «управление» и теоретических основ государственного управления.

Управление – это перевод объекта какой-либо системы в качественно новое состояние или изменение этого состояния для достижения цели системы. Необходимым условием осуществления процесса управления является наличие трех обязательных элементов: субъекта управления, объекта управления и отношений, складывающихся между ними в результате управления.

По отношению к социально-экономическим системам приведенное определение рассматриваемого понятия приобретает качественно иной характер: здесь это процесс создания целенаправленного взаимодействия субъекта и объекта управления ради достижения социально значимых результатов.

В современной науке существуют различные *классификации социального управления*. В рамках одной из них его виды выделены исходя из субъекта управления.

✓ Социальное управление, осуществляющее управленческую деятельность в установленном правовом порядке, субъектом которой является государство, есть *государственное управление*.

✓ Социальное управление, осуществляемое органами местного самоуправления на основе форм прямого волеизъявления граждан в целях самоорганизации последних и решения вопросов местного значения, именуется *муниципальным управлением*.

✓ Управление, осуществляемое предпринимателем, собственником в целях получения прибыли, есть *менеджмент*.

Итак, *государственное управление представляет собой разновидность социального управления, субъектом которого являются органы государственной власти и их должностные лица, объектом – общественные процессы и отношения*.

Многообразие исследований по данной проблематике позволяет выделить в них широкую и узкую трактовку понятия «государственное управление» как социального института (табл. 1.1).

Таблица 1.1. **Подходы к трактовке сущности государственного управления** [46]

Подход	Содержание
Широкий	Государственное управление – непосредственная деятельность всех ветвей государственной власти, их органов и должностных лиц по регулированию общественных отношений.
Узкий (административный)	Государственное управление – деятельность органов исполнительной власти по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса (англ. public policy). Это, прежде всего, административная, исполнительно-распорядительная деятельность.

В узком смысле государственное управление отождествляется со сферой функционирования органов исполнительной власти. В расширенном толковании это деятельность всех ветвей государственной власти, их органов и должностных лиц по регулированию общественных отношений.

В данном исследовании за основу будет использован подход к рассматриваемому понятию, разработанный Г.В. Атаманчуком [4], который под государственным управлением понимает практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.

Специфику *государственного управления* обуславливают характер и объем охватываемых им общественных явлений. В политическом аспекте смысл государственного воздействия – решение общих дел, мобилизация общества на *достижение общезначимых целей*, удовлетворение потребностей общества в целом, а не только отдельных граждан и социальных групп. Отличительной особенностью использования средств и методов

государственного воздействия выступает возможность *легитимного принуждения* с помощью правоохранительных государственных органов.

Системный подход к изучению государственного управления позволяет осмыслить его как функционирование нескольких сложных систем, среди которых:

1) система управляющая – государство как определяющий субъект управления;

2) система управляемая – общество в целом и его компоненты, подверженные государственному воздействию как объекты управления;

3) система взаимодействия – различные институты государства и общества, реализующие связи: прямые и обратные, вертикальные и горизонтальные, подчиняющие и поддерживающие и др.

В зависимости от различных критериев (уровня, области, характера и объема управления) можно выделить различные **виды государственного управления** – совокупность способов и методов управления, которые использует государство (табл. 1.2).

Таблица 1.2. **Виды государственного управления**

Критерий	Описание
По взаимодействию субъекта и объекта управления	Авторитарный – если преобладают прямые связи управления (командная информация), а механизм обратной связи слабо развит или практически блокирован.
	Демократический – если механизм обратной связи хорошо развит наряду с прямой.
По характеру взаимоотношений центра (центральных органов власти) и регионов (органов власти национально-территориальных и административно-территориальных единиц)	Координационное управление реализуется в форме федерации или конфедерации, когда наряду с едиными центральными органами власти существуют и периферийные, обладающие полной или частичной самостоятельностью.
	Субординационное управление базируется на административном подчинении периферии центру, воздействию на нижестоящие органы управления, принуждении к выполнению команд, поступающих из вышестоящих органов управления, что характерно для унитарных государств.
По критерию использования форм собственности	Федеральное, региональное (субъектно-федеральное), муниципальное и частное (корпоративное) управление.
По воздействию на управляемый объект	Отраслевое (функциональное) управление предполагает наличие вертикали соподчиненности от центра до предприятия. Оно реализуется через отраслевые министерства, которые осуществляют единую техническую политику в отрасли, обеспечивают необходимые внутриотраслевые и межотраслевые пропорции.
	Территориальное управление направлено на рациональное размещение производства, углубление специализации и комплексное развитие регионов, выравнивание уровней их экономического и социального развития. Оно обеспечивается разграничением объемов полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти.

Окончание таблицы 1.2

Критерий	Описание
В зависимости от масштаба временных рамок	Стратегическое управление определяет долгосрочную ориентацию по вопросам развития общества в целом или по отдельным направлениям, сферам, объектам, территориям, намечает цели, задачи, стратегию развития общества и задает направление деятельности каждому звену управления. Основой стратегического управления являются стратегические планы, концепции развития и другие документы, отражающие постановку и методы достижения долгосрочных целей.
	Тактическое управление – конкретные действия по реализации намеченных целей. Это краткосрочное управление, при котором на базе имеющейся информации происходит постоянное сравнение показателей стратегического плана с результатами, достигнутыми за определенный период.
	Оперативное управление призвано решать текущие или возникающие в результате нежелательных отклонений задачи.
Способы применения методов государственного воздействия	Административное воздействие – непосредственное влияние на интересы управляемых объектов методами директивного принуждения с помощью разрешения, запрета, дисциплинарных санкций, применяемых независимо от их мнения.
	Экономическое управление – воздействие на объект управления косвенно, через воздействие на его экономические интересы, т.е. через хозяйственное законодательство, финансовую, денежную и кредитную государственную политику.
С точки зрения исторической типологии	Традиционную модель государственного управления, характерную для традиционных обществ, отличают следующие черты: 1) исторически сложившийся (традиционный) порядок управления и разделения функций в аппарате управления; 2) смешанный характер и нерасчлененность иерархии должностей и учреждений (случайны по своему составу); 3) отсутствие профессиональной бюрократии; 4) религиозное освящение традиционной власти; 5) отсутствие четкой регламентации обязанностей чиновников и специализации канцелярского труда.
	Рациональная модель государственного управления начинает формироваться в Новое время и характеризуется следующими определенными чертами: 1) рационализация всей системы государственного управления; 2) четкая система правовых норм, инструкций и административных правил, регламентирующих деятельность институтов управления; 3) формальная иерархия уровней управления, учреждений и работающих в них чиновников; 4) высокая степень функциональной дифференциации административного аппарата, функциональная модель управления; 5) наличие определенных принципов, регулирующих статус, материальное положение и продвижение по службе различных групп бюрократии; 6) формирование профессиональной бюрократии как особого слоя чиновников со своей корпоративной психологией; 7) четкая регламентация обязанностей чиновников и специализация канцелярского труда.

Все виды государственного управления, так же как содержание, объем и формы проявления конкретных функций государства, обусловлены конкретным типом государства, его социальной сущностью, определяются вектором его исторической эволюции. Главное при этом – достижение баланса в сочетании потребностей, интересов общества и возможностей государства.

Соглашаясь с мнением С.С. Сулакшина, В.И. Якунина и др. [42] о том, что государственное управление следует рассматривать широко, как деятельность по реализации всех функций управления (целеполагание, планирование, организация, мотивация, контроль и т.п.), можно выделить в нем два этапа: это формирование государственной политики и ее реализация (рис. 1.1).

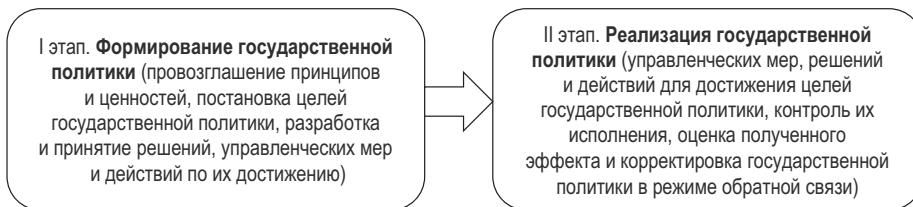


Рисунок 1.1. Этапы государственного управления

Источник: составлено авторами по [42].

Стоит отметить, что основные вопросы общественного развития реализуются через *функции государства*, направленные на удовлетворение разнообразных интересов как отдельных личностей, элит, социальных групп, так и всего общества.

Функции государства – это основные направления его деятельности, выражающие сущность и назначение государственного управления общественными делами.

Функции государства устанавливаются в зависимости от ключевых задач, стоящих перед ним на том или ином этапе развития, и представляют собой средство реализации этих задач. Содержание же задач определяется внутренними и внешними факторами. Исходя из того, какие задачи стоят перед государством, различают внутренние (основные направления деятельности государства по управлению внутренней жизнью общества) и внешние (основные направления деятельности государства на международной арене) функции государства (см. приложение 1).

В целом государство выполняет разнообразные функции по поддержанию жизнедеятельности общества. И все они в той или иной степени связаны с управлением, реализуются через систему и аппарат управления. В общем смысле функция государственного управления фактически включает все функции государства, поэтому с точки зрения менеджмента можно сказать, что *функции государства – это совокупность функций управления*. Основными управленческими функциями государства являются руководство, координация, организация, контроль, принятие решений с целью сохранения и развития социума, упорядочения его структуры и деятельности, обеспечения безопасности граждан, создания оптимальных условий для их всесторонней жизнедеятельности.

Проблемы управления обществом и государством изучаются человечеством с древнейших времен, о чем свидетельствуют известные работы лучших мыслителей Китая, Вавилона, Египта, Индии, Греции, Рима.

Длительная *история* практики государственного управления в обществах с неодинаковой формой государственности позволяет увидеть место и роль управления в различных «типах человеческой цивилизации» (А. Дж. Тойнби) и при решении самых разных социальных, религиозных и национальных проблем (Н.М. Карамзин, С.М. Соловьев, М.М. Михайловский, Л.Н. Гумилев и др.).

Философское осмысление государственного управления проходит через познание сущностных проявлений в нем самоуправленческих свойств общественного бытия (К. Поппер, К. Ясперс).

Достижения *социологов и экономистов* (М. Вебер, Т. Веблен, Д. Бернхэм и др.) доказали глубокие коррелятивные зависимости между состоянием управления и уровнем упорядоченности общественных процессов.

Будучи связано с публичной властью, которая находится в центре внимания политического анализа, государственное управление исследуется в *политологическом* аспекте.

Опираясь на силу государственной власти, государственное управление обычно выражается в правовых формах и процедурах, чем предопределяется необходимость его правового регулирования. Отсюда оно имеет правовую обусловленность (легитимность), что и находит отражение в *юриспруденции*.

С *экономической* точки зрения управление не только требует значительных духовных и материальных затрат на свое формирование и осуществление, но и должно приносить общественную пользу, давая кон-

кретные результаты как для общества в целом, так и для отдельных субъектов общественной деятельности. Синтез экономических и технических знаний, осуществленный Г. Фордом, Ф. Тейлором, Г. Эмерсоном, А. Файолем и другими, привел к оформлению теории организации управления.

В *культурологическом* понимании государственное управление характеризуется с позиций этики, педагогики и в какой-то мере эстетики. Ведь в нем проявляются нравственные качества людей, находящиеся под влиянием устоев общества (например, этика управления Д. Карнеги). Эстетические (художественные) взгляды формируются видами и популярными жанрами искусства, создающими образы героев и антигероев разных времен и народов.

Американский историк Т. Кун в книге «Структура научных революций» рассматривал этапы жизненного **цикла** разных **парадигм**¹: этап *предпарадигмальный*, этап *господства парадигмы* («нормальная наука») и этап *кризиса, перехода* от одной *парадигмы* к другой. В связи с этим он ввел в научный оборот термин «**сдвиг парадигмы**». Так сдвиги парадигм меняют представления людей об окружающем мире, меняют или корректируют их установки и поведение, взаимоотношения между ними в процессе управления.

Управленческая парадигма, как и политическая, научно-техническая или иная, не может, не должна игнорировать присущие конкретному обществу характеристики, иначе будет обречена и скомпрометирована вместе с ее авторами. Россия в силу своего евро-азиатского географического положения издревле испытывала влияние и европейской, и азиатской культур, в том числе в вопросах государственного устройства и характера взаимоотношений «личность – система управления». Отсюда возникло два **типа социального мышления и управления**. Первый – **системоцентрический** (примат системы над человеком, когда у системы только права, а у человека только обязанности). Второй – **персоноцентрический** (предполагает такой характер взаимоотношений между системой и личностью, когда человек – высшая ценность и цель для системы, когда система служит человеку, создает максимум благоприятных условий для его существования и развития). В многовековой борьбе этих двух концепций по-разному решались политические, социально-правовые, экономические, нравственные и другие проблемы управления [42].

¹ Под парадигмой понимают принятые научным сообществом концепции, которые находят применение в общественной практике в качестве руководящих идей и технологий.

В. Вильсон, Ф. Гуднау, М. Вебер оказали значительное воздействие на развитие теории государственного управления. В их трудах были разработаны две основополагающие идеи:

- научное изучение является центральной задачей для осуществления реформ государственного управления;
- государственный аппарат должен быть вне политики.

Большинство исследователей считают, что именно появление их работ свидетельствовало о начале развития теории государственного управления как самостоятельного научного направления.

Свое дальнейшее развитие теория государственного управления получила в трудах классической школы и школы «человеческих отношений», представлявших направление «научный менеджмент», которое преобладало в первой трети XX в.

Представители **классической** школы (А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Булей) утверждали, что система государственного управления – это регламентированная иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. Эта модель может быть эффективной в условиях стабильной социальной среды и однотипных управленческих задач и ситуаций.

Школа «человеческих отношений», или неоклассическая, как ее иногда называют (М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мэйо, У. Мэрфи), возникла в 30-е гг. как реакция на недостатки классического подхода в ответ на его неспособность осознать человеческие отношения как основной элемент эффективности организации. Главное внимание уделялось анализу психологических факторов, вызывающих удовлетворенность работников своим трудом, поскольку в ряде экспериментов удалось добиться повышения производительности труда за счет улучшения психологического климата и усиления мотивации. Методы школы человеческих отношений эффективны прежде всего в управлении персоналом, в отличие от оперативного и стратегического управления [61].

После Второй мировой войны начали развиваться идеи, которые дискредитировали господствовавшие до этого подходы научного менеджмента к государственному управлению. Утверждалось, что политическая власть, а не административная эффективность является необходимой для управленческой практики. Доказывалось, что государственное управление базируется на взаимоотношениях между администрацией и демократией. Данный период, продолжавшийся до конца 60-х гг. и названный периодом **«критической самооценки»**, представлен теоре-

тическими работами Г. Саймона, Д. Смитцберга, В. Томпсона, Д. Истона. В это время **бихевиоризм** изучал поведение индивидов в качестве избирателей вместо изучения институтов (бюрократии). В центре внимания была задача объяснить реальное функционирование административных служб с помощью анализа поведения работающих в них индивидов и групп. Если школа человеческих отношений концентрировалась на методах налаживания межличностных взаимоотношений, то бихевиоральный подход стремился помочь государственным служащим осознать свои собственные возможности в государственных структурах. Стали широко использоваться статистические методы, что было внове для большинства государственных управленцев. Труды Г. Саймона дали методологическое обоснование идеи о процессе принятия решений как наиболее важной проблеме государственной администрации по сравнению с поиском наилучшей организационной структуры.

В конце 60-х гг. для многих теоретиков государственного управления рубежом стали работы Г. Алисона, попытавшегося создать концептуальную модель кубинского ракетного кризиса между США и СССР. В его исследовании были представлены модели, объяснявшие механизмы разрешения этого острого межгосударственного конфликта. В данном подходе государственное управление нацелено на «политический результат», а не на поиск эффективности.

В 70–80-е гг. теория государственного управления, в которой старались использовать новые подходы из пограничных дисциплин (социологии, экономической теории, политической теории, психологии и т.д.), превратилась в значительной степени фрагментарную область исследований.

В нашей стране теория государственного управления длительное время развивалась без самостоятельного дисциплинарного оформления, главным образом как учение о государстве и праве. Начиная с введенной Петром I в 1722 г. знаменитой «Табели о рангах» все внимание сосредоточивалось на попытках повысить традиционно низкую эффективность государственного аппарата. В контексте этого определенный интерес представляет программа рационализации государственной службы, предложенная в начале XIX в. М.М. Сперанским (1772–1839). Его план, в частности, предлагал сломать систему выслуги лет, заложенную в «Табель о рангах», и ввести образование и профессиональные качества чиновника как критерии его профессионального роста.

Однако наиболее интересные и оригинальные идеи появились во второй половине XIX – начале XX в. и были связаны с развитием так называемой **государственной школы**. В качестве основной проблемы выдвигалось соотношение общества и государства в русской истории на отдельных ее этапах. Согласно работам *С.М. Соловьева, К.Д. Кавелина, Б.Н. Чичерина, А.Д. Градовского, В.И. Сергиевича, В.О. Ключевского и П.Н. Милюкова* сословное начало в России, в отличие от Европы, было не столько продуктом процесса социально-экономического развития, сколько выросло из потребности функционирования системы управления обществом как единого целого. В рамках этой школы теоретически обоснована концепция закрепощения и раскрепощения сословий государством. В соответствии с этой концепцией в условиях господства натурального хозяйства, слабого развития обмена и товарно-денежных отношений обеспечение мобилизации материальных и людских ресурсов могло производиться только за счет раскладки государством повинностей по различным слоям населения. Результатом был сложившийся в течение веков консенсус по вопросу о тяготах в отношении государства различных слоев, что обеспечивало политическую стабильность.

В предреволюционные годы работы *А.А. Богданова (1873–1928)* предвосхищали некоторые идеи теории систем. В частности, в труде «Всеобщая организационная наука (тектология)» (1917) он доказывал возможность высокого уровня обобщения разнообразных структурных отношений, что позволяло использовать количественные методы при решении организационных задач. Эти идеи в то время не были поняты и приняты научным сообществом.

В период социалистического строительства руководителями нашей страны была поставлена задача широкого изучения и внедрения в деятельность государственного аппарата идей научного менеджмента. Был создан ряд научно-исследовательских институтов и лабораторий, занимавшихся изучением научной организации труда и управления. Научное администрирование рассматривалось как часть научной организации труда. В соответствии с идеями американского инженера *Фредерика Тэйлора* и его последователей считалось, что нет барьеров на пути улучшения управления и превращения госаппарата в наиболее доступный широкому народным массам институт. Соответственно разрабатывались пути удешевления государственного управления на основе реорганизации техники администрирования. Эти исследования были заторможены, а во многих направлениях и прерваны в середине 30-х гг.

В послевоенный период государственное управление изучалось, как правило, в рамках теории административного права, что не обеспечивало рассмотрение его собственно управленческих проблем. В 70–80-е гг. были предприняты попытки представить теорию государственного управления как раздел социологии или политической науки, что вызвало возмущение юристов [61].

Период с 1950 г. по настоящее время характеризуется наиболее интенсивным развитием кибернетических и других теорий и практики менеджмента. Он связан с разработками более поздних научных школ и концепций управления, опирающихся на использование количественного (математического), системного и ситуационного подходов с применением современных компьютерных технологий и информационных систем. Этот период развития менеджмента совпал со вступлением общества в информационную стадию. На смену традиционному направлению в менеджменте, нашедшему отражение в американской модели управления, и относительно новому (поведенческому) направлению, воплощенному в японской модели, приходит научное направление, которое, по мнению многих исследователей, нужно характеризовать как обновленческое (культурно-информационное), построенное на новой парадигме управления.

Основная задача новой парадигмы менеджмента конца XX – начала XXI в. состоит в том, чтобы сделать знания производительными. Важнейшим направлением развития в России, позволяющим резко повысить производительность труда, являются инновационные процессы, основывающиеся на современной научно-технической политике обновления производства. Главная сфера действия менеджмента в инновационных процессах – инновационное предпринимательство, а также государственные предприятия наукоемкого сектора промышленности России.

В менеджменте XX века было предложено много методов и подходов к управлению: управление по целям, управление по результатам, управление по отклонениям, ситуационное управление и множество других. При этом идентификация методов нередко вызывает затруднения – размыты критерии. Между тем анализ содержания известных методов показывает, что все они находятся в пространстве кибернетических представлений.

Один из атрибутов *кибернетического подхода* – разделение систем на управляющие и управляемые. Кибернетический подход заключается также в обосновании информационной сущности управления, в признании универсальности законов управления для систем различной природы, в выявлении и организации механизмов обратной связи, действующ-

щих в системах управления, в оптимизации поведения системы на основе обратных связей и в соответствии с заранее определенными целями.

Синергетический подход ориентирует исследователя на учет естественных факторов развития (саморазвития) систем. Субъект управления в самоорганизующихся системах не значим. Для саморазвивающихся систем цель перестает быть актуальной – важен путь. Синергетические процессы – естественные процессы достижения системой новых состояний без целенаправленного внешнего воздействия. Считается, что содержательно кибернетический и синергетический подходы альтернативны.

Система государственного управления должна исходить из признания наличия двух взаимодействующих видов целей:

- 1) цели управления, т.е. управленческие усилия субъекта управления;
- 2) цели самоорганизации, т.е. собственные цели развивающихся систем (объектов).

Цели управления характерны для традиционной парадигмы государственного управления. Их смысл заключается в том, что управляемый объект представляется пассивной системой, способной принимать любую форму и организацию, которые ей навязываются органом управления. Иными словами, управляющий орган, опираясь на познанные причинно-следственные связи, способен «вести» систему в желаемом направлении, изменяя ее (как пассивную систему) в соответствии со своими целями и желаниями. Практика показывает, что модель управления, ориентированная на конструирование в социальной среде того, что не отвечает законам ее самоорганизации, ведет к возникновению непредвиденных результатов, нежелательных ситуаций.

Цели самоорганизации характерны для синергетической парадигмы государственного управления. Их смысл заключается в необходимости осознания органами управления того, что управляемые системы не являются пассивными. Они обладают свойством самоорганизации, поэтому в них могут возникнуть лишь такие формы и структуры, которые соответствуют собственным тенденциям развития – тем, которые в них потенциально заложены. Из этой посылки следует, что управляемым объектам не нужно навязывать чуждые, не свойственные им формы организации и пути развития. Эффективное управление в режиме самоорганизации предполагает обязательное знание внутренних тенденций, происходящих в системах эволюционных процессов, и осуществление таких действий, которые помогают выводить управляемые системы на их собственные пути эволюции.

Основываясь на представлениях кибернетического подхода, все известные в современном менеджменте методы управления можно разделить на детерминированный, программно-целевой и ценностно-ориентированный. В качестве признаков классификации управления используются факторы обратной связи и целеполагания.

Применение *детерминированного метода* в организации подразумевает прежде всего целеполагание. Обратная связь обеспечивает строгое соответствие поведения системы разработанной программе. Назначение обратной связи – выявить отклонения объекта управления и привести его в запланированное состояние.

Главным критерием для *программно-целевого* метода является цель, а не план. Механизм обратной связи обеспечивает не только фиксацию отклонений и формирование соответствующих управляющих воздействий, но и более сложные действия по анализу обстоятельств, способствующих возникновению этих отклонений.

В *ценностно-ориентированном методе* (рис. 1.2) механизм обратной связи содержит три петли, обеспечивающие корректировку поведения системы управления в соответствии с разработанной программой, корректировку программы (плана) на основе поставленной цели и ее изменение.



Рисунок 1.2. **Ценностно-ориентированный метод** [5]

Таким образом, этот метод предполагает возможности изменения не только плана, но и цели. Хотя цель выступает внутренним побуждающим мотивом, определяющим фактором целеполагания является система ценностей. Она представляет наиболее устойчивую категорию человеческих отношений, сформировавшуюся на протяжении всего предшествующего

опыта практической и интеллектуальной деятельности. Ценностно-ориентированный метод управления включает программно-целевой и детерминированный подходы.

Смена управленческих парадигм сопровождается многочисленными проблемами, объективными и субъективными. Управленческая деятельность сегодня – это в первую очередь исследовательская деятельность, работа по выявлению проблем, их анализу и поиску научно обоснованных решений.

В настоящее время у представителей различных областей отечественного обществознания не существует единой точки зрения на предмет теории государственного управления. Во многом это вызвано многозначностью терминов «государство» и «управление», существованием различных способов их трактовки. При этом все большее распространение получает **междисциплинарный подход**, позволяющий синтезировать специальные знания, достигнутые в различных областях науки, и прежде всего гуманитарной.

Кроме того, такой подход дает возможность более четко представить основные предметные области теории государственного управления, показать специфику ее содержания как самостоятельной научной дисциплины. Содержание теории государственного управления включает наряду с общими теоретическими основами управления (организационная теория, теория принятия решений, мотивационная теория и т.д.) специфические теории, изучающие отличия, привносимые в управленческую сферу государственными институтами. Важнейшее из этих отличий – право принуждения в рамках и на основе законов, означающее способность государства делать то, что частные институты делать не в состоянии. В то же время государственное управление как самостоятельная научная дисциплина отличается от пограничных дисциплин (политологии, социологии управления, экономики государственного сектора, теории государства, административного права, конституционного права), поскольку акцентирует внимание на методах управления, с помощью которых решаются задачи государства и его структур различного уровня.

Отметим, что внимание *проблемам качества управления и совершенствования государственного управления* российские ученые стали уделять еще при изучении вопросов содержания и характера реформ в России в начале 1990-х годов, их влияния на социальные, экономические, политические процессы, происходившие в обществе. Здесь следует отметить труды Л.И. Абалкина, А.Г. Аганбегяна, С.Ю. Глазьева, С.Е. Кургияна, Д.С. Львова и др.

В последние годы проведены исследования, посвященные вопросам эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти. В этих работах проблемы качества управления и совершенствования государственного управления являются объектом исследования для представителей разных отраслей научного знания: экономики и управления; социологии управления; правового регулирования.

По каждой из этих отраслей возможна следующая группировка работ по критерию предметной или функциональной направленности исследования.

Для представителей группы исследователей сферы экономики и управления (М.В. Васильева, А.И. Волосов, Д.А. Рубвальтер, О.Л. Гойхер) [14, 16, 22, 90] характерна предметно-функциональная направленность. Результаты их исследований свидетельствуют о том, что:

1. Эффективность решений, принимаемых на федеральном уровне, будет зависеть от их реализации в регионах. В связи с этим обосновывается возрастание значения региональных программ развития субъектов Российской Федерации, учитывающих влияние как федеральной социально-экономической политики (налоговой, бюджетной, тарифной, структурно-инвестиционной, внешнеэкономической, социальной, институциональных преобразований и другой), так и региональных особенностей на социально-экономическое развитие соответствующих территорий.

2. Необходимо усиление государственного участия в решении проблем социально-экономической дифференциации регионов, прежде всего за счет увеличения собственных ресурсных возможностей, повышения эффективности инвестиционной политики, а не за счет финансовой помощи из вышестоящего бюджета.

Еще одной из особенностей исследований в сфере экономики и управления за последние годы является их предметно-прикладная направленность. В качестве примеров таких работ можно привести исследования таких ученых, как П.Ф. Аскеров [3], А.И. Орт [68], Т.В. Савченко [91] и др.

Перечисленные авторы убеждены в том, что:

- ✓ являясь субъектом управления, государство не выполняет важнейшие объективно необходимые административно-экономические регулирующие функции в большинстве сфер общественной деятельности;

- ✓ ряд проводимых административных реформ не привели к улучшению функционирования системы управления, так как в основном замкнулись на решении внутренних проблем объектов управления и не повлияли на повышение эффективности управленческого воздействия на основные сферы жизнедеятельности общества.

Критический анализ экономической литературы по рассматриваемой проблематике позволяет утверждать, что понятие «*эффективность*» является весьма многозначным и устоявшегося определения пока не сложилось. При этом можно говорить лишь о некотором едином концептуальном подходе к трактовке этого понятия.

Формализованно данную экономическую категорию прямо или косвенно характеризуют «эффект», «результат», «ресурсы», «затраты». На практике зачастую ее используют в качестве синонима *результативности, экономичности, оптимальности, производительности*.

Вместе с тем между данными понятиями существуют определенные, а порой и весьма существенные различия. По нашему мнению, «результат» необходимо трактовать более широко, чем «эффект», поскольку он представляет собой любой итог деятельности экономической системы, в то время как последний предполагает отклонение итога в положительную или отрицательную сторону (может быть определен в сравнении с уровнем предыдущего периода, плановыми показателями и т.д.).

Под показателем результативности обычно понимают качественный или количественный индикатор, характеризующий степень достижения запланированных результатов или успешность движения к достижению поставленной цели (социально-экономические, технические, личностные, промежуточные и конечные показатели).

Эффективность объединяет в себе не только полученный в результате деятельности эффект, но и понесенные при этом затраты (ресурсы) для его достижения. Поэтому в самой простой трактовке именно сопоставление результатов с затратами и формирует категорию эффективности. Вместе с тем мы согласны с мнением целого ряда авторов о том, что эта интерпретация слишком упрощенная и не отражает экономической природы данного понятия.

Так, в работе Д.С. Синка эффективность рассматривается как комплексное явление, включающее в себя следующие компоненты (рис. 1.3).

Effectiveness (действенность). Она отражает степень достижения поставленных целей по всем основным критериям (качество, количество и своевременность). Если ресурсы или затраты не были запланированы, то она определяется как степень достижения результатов работы. Данный компонент перекликается с общефилософской позицией, в соответствии с которой наиболее эффективным считается тот субъект, который находится ближе к цели [32].

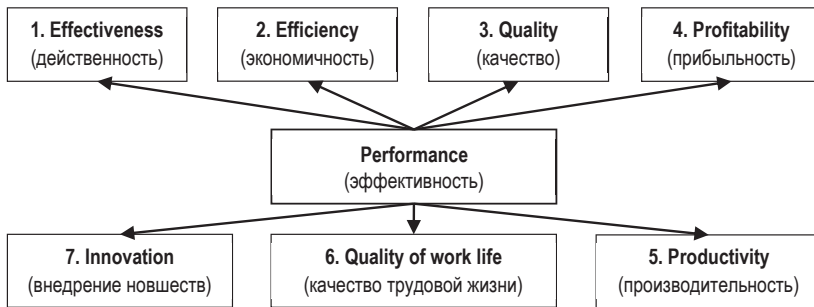


Рисунок 1.3. Основные компоненты категории «эффективность»
(по Д.С. Синку) [95]

Efficiency (экономичность). Основное внимание уделяется затратам и ресурсам, сопоставлению их фактического потребления с планируемым уровнем. Американский экономист П. Хейне считает, что экономичность есть синоним эффективности.

Quality (качество). В отечественной экономической науке и практике эффективность зачастую рассматривается исключительно как количественная категория, однако при более детальном рассмотрении можно прийти к выводу о том, что она тесно граничит с понятием качества (производимых товаров и предоставляемых услуг и т.п.).

Profitability (прибыльность). Это показатель, который соответствует традиционным представлениям об эффективности и отражает соотношение между валовыми доходами и суммарными издержками.

Productivity (производительность). В зарубежной практике производительность приближена по своему содержанию к понятию эффективности. Так, американский экономист Д. Кендрик в работе «Тенденции производительности в США» пишет: «Термин „производительность“ применяется для обозначения в реальных показателях отношения продукции к любому или ко всем видам затрат».

Quality of work life (качество трудовой жизни). Данный компонент, отражающий преимущественно социальную эффективность, является весьма важным, поскольку от качества трудовой жизни работников во многом зависит производительность труда и эффективность всей системы.

Innovation (внедрение новшеств). В мировой экономике нововведения становятся решающим фактором эффективности не только компаний, но и территорий, играют существенную роль в ее формировании.

Таким образом, «эффективность» является сложной категорией, включающей в себя элементы результативности и экономичности, взаимосвязь которых представлена на рисунке 1.4.

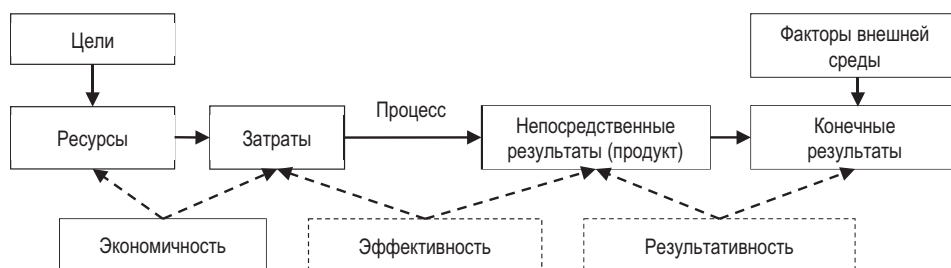


Рисунок 1.4. Взаимосвязь категорий «эффективность», «результативность», «экономичность»

Источник: составлено авторами по [9].

Исследование вопросов эффективности государственного управления имеет довольно длительную историю. Учитывать этот опыт крайне важно при реформировании системы государственного управления в современной России.

Классическая теория государственного управления (М. Вебер, В. Вильсон, Ф. Тейлор) концентрировалась на понимании эффективности в контексте четкого разделения целей, задач, методов, практики администрирования и политического выстраивания рациональной структуры управления, научного обоснования принципов деятельности государственной бюрократии.

М. Вебер, исследуя феномен бюрократии (работы «Римская аграрная история и ее значение для государственного и частного права», «Хозяйство и общество»), пришел к выводу, что бюрократическое управление обеспечивает рациональную организацию управления, осуществление власти над людьми и выражается в строгой дисциплине, ответственности, стабильности.

В начале XX века в науке стали распространяться идеи А. Файоля, Г. Форда, Г. Эмерсона, заложившие основу «школы научного менеджмента». Эффективное функционирование достигается, по их мнению, с помощью экономии времени и ресурсов.

В 1930–1950-е годы под влиянием идей Э. Мэйо, Д. Морено, Д. Макгрегора, Ф. Ротлисбергера, А. Маслоу, О. Херцбергера сформировалась «доктрина человеческих отношений», в рамках которой на первый план уже выводится социальный аспект человеческой жизнедеятельности. Эффективность опирается на комплекс социально-психологических факторов (удовлетворенность характером и условиями труда, стилем управления; неформальные взаимоотношения в коллективе).

По мнению зарубежного исследователя Х. Вольманна, в целом развитие практики оценки эффективности государственного управления в мире характеризовалось тремя качественными изменениями (т.н. «волнами»):

а) на первой волне «внедрение оценивания было направлено на улучшение результатов проведения политики и максимизацию эффективности воздействия тех или иных программ»;

б) на второй волне усилия были сконцентрированы на экономическом аспекте эффективности;

в) на третьей – оценка стала «интегральной частью полноценного государственного управления» [17].

В России первые научные исследования, положившие начало анализу эффективности управления, были опубликованы еще в советские годы. Среди них стоит особо отметить работу Б.А. Бинкина и В.И. Черняка «Эффективность управления: теория и практика», в которой использовался инженерный подход к повышению эффективности, а также анализировался социальный аспект эффективности. Авторы используют понятие «народнохозяйственная эффективность», которое, по их мнению, является более широким по отношению к понятию «экономическая эффективность» [7].

Довольно внушительный спектр вопросов эффективности госуправления в современной России поднимается в работах Северо-Кавказской академии государственной службы, где анализируются различные критерии эффективности, наибольшее внимание уделяется уровню жизни населения [118].

И.А. Иванников дает следующее определение эффективности: «...Соотношение между фактическим полезным социальным результатом и целями властвования, отражающими объективные потребности развития общества при минимальной затрате времени, средств, сил и минимальных негативных социальных последствиях» [33].

В работе М.А. Полиенко, посвященной институциональным аспектам эффективности госуправления, отмечается, что «эффективность государства определяется удовлетворенностью интересов его членов» (членов общества) и «...исходя из степени достижения поставленных целей и соответствия этих целей интересам и потребностям общества» [74].

Говоря о проблемах управленческой эффективности, нельзя не упомянуть работу И.А. Коха «Социальная эффективность муниципального управления» [54]. Это исследование основано на масштабных опросах населения, которые были проведены в нескольких муниципальных образованиях Свердловской области.

Другой исследователь [29] в своих работах рассматривает эффективность госуправления как многокомпонентную категорию, под которой понимается:

- соответствие полученных изменений социально-экономической ситуации в регионе с планируемыми или прогнозируемыми, а также степень этого соответствия (результативность, продуктивность);
- соотношение достигнутых результатов и использованных ресурсов (финансовых, имущественных, кадровых, информационных);
- соотношение между затраченными ресурсами и минимально возможными с учетом соответствия качества государственных услуг принятым стандартам (административным регламентам);
- своевременность реакции на происходящие в экономике изменения и активность воздействия в направлении упреждения возникающих проблем;
- достижение компромисса между разноречивыми социально-экономическими задачами развития территории (действенность).

В работах итальянского экономиста В. Парето (неоклассическая теория благосостояния) эффективность рассматривается именно «как состояние дел, при котором невозможны изменения с целью более полного удовлетворения желаний одного человека, не нанося при этом ущерб удовлетворению желаний другого человека» [59, 72]. Следует отметить, что В. Парето являлся одним из основоположников концепции эффективности в экономической науке. В его работах эффективность изначально рассматривалась как «состояние дел», и лишь в последующие периоды имело место значительное упрощение данной категории до уровня оценочного показателя.

С.Н. Растворцева, В.В. Фаузер, В.Н. Задорожный, В.А. Залевский исследовали работы, в которых эффективность рассматривается значительно шире – как комплексная категория, как состояние социально-экономической системы. Основываясь на глубоком критическом анализе становления и развития данной социально-экономической категории, представленном в отечественных и зарубежных работах, авторы считают, что «эффективность – это состояние экономики, при котором определенное соотношение результатов деятельности и затрат на достижение этих результатов приводит к получению субъектом максимальных результатов с использованием ресурсов определенной стоимости или производству товаров определенной стоимости при наименьших затратах ресурсов. При этом распределение ресурсов таково, что любое их перераспределение не приводит к получению дополнительных выгод в целом» [98].

Таким образом, исходя из анализа категории эффективности в научной литературе, сопоставив данное понятие с более близкими по сути категориями, мы приходим к выводу, что традиционно эффективность увязывается с соотношением результатов и затрат. Столь упрощенный подход не только затрудняет использование эффективности в качестве объекта управления, но и не позволяет определить ее место в экономической науке [98].

На основании анализа можно также сказать, что *эффективность* – это системная и многокомпонентная категория, отражающая состояние социально-экономической системы, при котором определенное соотношение результатов деятельности и затрат на их достижение приводит к получению субъектом максимальной полезности или производству товаров определенной стоимости при наименьших затратах ресурсов [86].

В настоящее время в теории и практике эффективность государственного управления рассматривается преимущественно в следующих аспектах.

1. *Техническая эффективность* определяется степенью достижения поставленных целей деятельности с учетом общественных интересов. Она отражает соответствие государственного управления требованиям внешней среды в контексте влияния, которое оно оказывает на состояние общества.

2. *Экономическая эффективность* отражает эффективность проводимой государством экономической политики, протекающих процессов и явлений (экономический рост, использование ресурсов, приватизация, инвестиции и т.д.). В узкой трактовке – соотношение «затраты – результат».

3. *Социальная эффективность* характеризуется эффективностью социальной политики государства, решением социальных проблем жизнедеятельности общества, его различных групп и классов. Главный критерий социальной эффективности государственного управления – повышение качества и уровня жизни человека.

4. *«Народнохозяйственная» эффективность* – синтез социальной, экономической и экологической эффективности, эффективность для социально-экономической системы в целом.

5. *Эффективность отраслевого, регионального управления.*

Таким образом, изучение теоретических основ, а также зарубежной и отечественной практики позволяет утверждать, что понятие «эффективность государственного управления» является весьма сложным и многоаспектным [9, 41]. Учитывая его общественно значимый характер, под эффективностью государственного управления, по нашему мнению, следует понимать системную категорию, отражающую достижение органами власти не только экономических, но и социально-политических результатов деятельности, заключающихся в решении общественно значимых задач, обеспечении на основе этого национальной безопасности страны, повышении уровня и качества жизни населения.

1.2. Подходы к оценке эффективности государственного управления

С точки зрения конечного результата эффективность государственного управления проявляется в его воздействии на социально-экономическое развитие страны, региона, их сравнительное положение. Однако обоснованно выразить его в количественных оценках довольно проблематично, поскольку в такой ситуации весьма значительно влияние иных условий и факторов, не связанных с системой государственного управления [34].

С точки зрения эффективности может оцениваться любой аспект (сторона) или характеристика деятельности органов власти. При этом, применяя ту или иную технологию оценивания, необходимо четко выделить:

а) субъект оценивания (его позицию, целевые и ценностные ориентиры);

б) объект оценивания – им могут стать вся система управления или отдельный ее элемент (например, сфера деятельности, процесс, результат или последствия); структурно-институциональный аспект, кадры;

в) инструментарий эффективности (модели, виды и технологии оценки эффективности).

Для оценки деятельности органов власти необходимо из общих критериев (экономичность, эффективность и результативность) выделить конкретные.

Критерий эффективности – признаки, грани, стороны проявления управленческой деятельности, посредством анализа которых можно оценить управление, его соответствие потребностям и интересам общества.

Критерии оценки эффективности должны отвечать следующим требованиям (Н.В. Денисенко, Е.С. Стрижева и Е.Г. Васильева) [13, 26, 96]:

- вести к осуществлению задач оценки и охватывать все выявленные проблемы;
- быть достаточно конкретными, чтобы можно было осуществить оценку на практике;
- подкрепляться соответствующими доводами и/или поступать из авторитетных источников.

Кроме того, критерии, используемые для оценки деятельности органов власти, должны быть согласованы между собой, а также с теми критериями, которые использовались в предыдущих оценках.

В работах В.А. Ильина одним из ключевых критериев эффективности государственного управления является обеспечение национальной безопасности страны, повышение уровня жизни населения и решение проблем социальной справедливости [36].

Е.А. Вечкинзова [15] предлагает следующую группу критериев, используемых для оценки бюджетных программ: эффективность, своевременность, качество, результативность.

По мнению Т.Т. Галиуллина, критерии оценки эффективности системы регионального управления сводятся к двум основным типам: необходимости (оценивается деятельность органа с точки зрения оправданности его существования), исполнительности (используют показатели, характеризующие степень выполнения поручений или плановых заданий) [19].

Е.В. Куратченко предлагает к основным критериям оценки эффективности регионального управления отнести следующие: способность власти рационально использовать имеющиеся ресурсы, степень благоприятности инвестиционной среды [57].

Оценку эффективности государственного управления региональной экономикой необходимо проводить, опираясь на системный подход, учитывая базовые характеристики государственного управления и управляющей системы – региональных органов государственной власти.

Взяв за основу результаты работ методологического характера, посвященных данной проблеме, эффективность государственного управления можно представить как обобщающую категорию в следующем ряду понятий:

- производительности как соотношения достигнутых результатов и использованных региональными органами государственной власти ресурсов (финансовых, имущественных, кадровых, информационных);
- экономичности как соотношения между затраченными ресурсами и минимально возможными с учетом соответствия качества государственных услуг принятым стандартам (административным регламентам), а в конечном счете потребностям бизнес-сообщества региона;
- результативности как соотношения достигнутых за определенный период изменений социально-экономической ситуации в регионе с планируемыми или прогнозируемыми.

Рассматривая систему государственного управления как открытую, мы должны учитывать, во-первых, действие внешних по отношению к региональной экономике и деятельности органов государственной власти субъекта Федерации факторов, которые существенным образом влияют на социально-экономическую ситуацию в регионе, а во-вторых, специфику и уровень государственно-властного воздействия региональных властей на деятельность субъектов предпринимательства.

В качестве «внешних» сил и факторов, определяющих характер, степень и силу воздействия «продукта» государственного управления на региональное хозяйство, а значит, и условия развития бизнеса, можно выделить следующие:

- действия федеральных органов государственной власти;
- действия органов местного самоуправления, функционирующих на территории субъекта Федерации;
- действия отдельных субъектов предпринимательства, их объединений и т.д.

Учитывая вышеизложенное, сформулируем условия и принципы оценки эффективности функционирования механизма государственного управления, которые отражали бы специфику как субъекта, так и объекта управления.

1. Следует отметить, что в *международной практике* используется целый ряд интегральных показателей, отражающих определенные аспекты эффективности государственного управления. Значительная часть из них применяется и в Российской Федерации (табл. 1.3).

Таблица 1.3. Показатели оценки эффективности и качества государственного управления [28, 46, 99]

Показатель	Организация, проводящая расчет показателя	Характеристика показателя
1. Интегральный показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS)	Всемирный банк	Оценка эффективности госуправления на основе 6 индексов по следующим параметрам: право голоса и подотчетность; политическая стабильность и отсутствие насилия; эффективность правительства; качество законодательства; верховенство закона и контроль коррупции. GRICS строится на основе большого количества переменных, взятых из различных источников, активно используются также социологические опросы. С 1996 года измеряется каждые два года почти по 200 странам.
2. Показатель оценки качества целей и прогресса реформ в стране	Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)	Оценка эффективности госуправления на основе исследования качества администрирования по следующим блокам: государственная служба, управление разработкой и реализацией политики, управление госрасходами, контроль за международными финансовыми операциями, внешний аудит, государственные закупки.
3. Показатель кредитоспособности страны, инвестиционный рейтинг	Международные рейтинговые агентства Standart and Poors, Moodys, инвестиционное агентство Fitch	Рейтинговая оценка страны дается на основе анализа основных национальных макро- и микроэкономических показателей.
4. Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)	Комитет развития ООН	Оценка качества жизни населения страны на основе определения индексов по следующим показателям: ВВП на душу населения, ожидаемая продолжительность жизни, уровень образования населения страны.
5. Индекс восприятия коррупции (ИВК)	Международное агентство Transparency International	Определение госуправления на основе оценки степени представлений о распространенности коррупции среди государственных служащих и политиков.
6. Индекс непрозрачности	Международное агентство Price Waterhouse Coopers	Определение качества госуправления на основе оценки воздействия непрозрачности страны на стоимость и эффективность капиталовложений.
7. Обследование деловой среды и деятельности предприятий BEEPS	Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития	Определение качества госуправления на основе оценки инвестиционного климата страны, конкурентной среды, качества организации механизмов взаимодействия государственных органов и бизнес-структур.

Окончание таблицы 1.3

Показатель	Организация, проводящая расчет показателя	Характеристика показателя
8. Индекс экономической свободы (ИЭС)	Фонд Наследия (Heritage Foundation) совместно с Уолл Стрит (Wall Street)	Оценка госуправления на основе 50 характеристик, объединённых в 10 факторов экономической свободы: торговая политика, фискальная политика, государственная интервенция в экономику, монетарная политика, иностранные инвестиции и потоки капитала, банковская сфера, зарплаты и цены, имущественные права, государственное регулирование, чёрный рынок.
9. Индекс глобальной конкурентоспособности	Всемирный экономический форум (ВЭФ)	Оценка государственной политики по нескольким группам факторов: базовых, повышающих эффективность и инновационных.
10. Индекс конкурентоспособности	Фонд IMD	Определение качества госуправления на основе оценки 4 групп показателей: состояние экономики, эффективность правительства, эффективность бизнеса, состояние инфраструктуры.

В настоящее время в странах Западной Европы, англосаксонского мира, Скандинавии институт оценки эффективности государственного управления является устоявшимся механизмом аналитической деятельности.

Так, наиболее масштабный проект по сбору объективной статистической информации, касающейся работы государственных региональных структур, реализован в США (портал data.gov агрегирует полный массив статистической информации, доступной для публичного пользования). Распространенность практики оценки на региональном (местном) уровне в Италии, Франции, Швеции, Норвегии обеспечивается финансовым или репутационным стимулированием.

Оценку эффективности органов власти за рубежом осуществляют и негосударственные организации, рассчитывающие соответствующие индексы. При этом используются статистические показатели, формализованное экспертное знание о качественных неквантифицируемых феноменах (коррупции, слабости государственного аппарата и др.).

Имеются *межстрановые* (международные) и *национальные* методики оценки государственного управления. В качестве подходов к мониторингу применяются различные методологии, которые можно систематизировать в две группы: *интегральные подходы* (построены на комплексной оценке параметров, отражающих развитие территории) и *отраслевые методики* (отражают состояние отдельных сфер региона).

Важнейшей проблемой зарубежной методологии оценки эффективности государственного управления является непрозрачность индексов.

Для их построения используются данные многочисленных и разнообразных источников, значительная часть из которых не находится в открытом доступе, что приводит к невозпроизводимости расчетов индексов. Кроме того, свертывание большого объема информации в один индикатор не позволяет выяснить конкретные причины получения страной той или иной оценки, определить проблемы и препятствия на пути повышения этого качества. Зачастую индексы оценивают не столько саму эффективность и качество государственного управления, сколько процессы политического управления в стране, являясь крайне субъективными.

2. Учет специфики результатов управленческой деятельности региональных органов государственной власти как объекта оценки.

В качестве непосредственных результатов управленческой деятельности органов власти можно отметить оказание государственных услуг субъектам предпринимательства (например, выдачу лицензий, разрешений), подготовку и проведение мероприятий (деловых форумов, выставок, ярмарок), создание информационных и учебных центров для предпринимателей, предоставление бюджетных субсидий и т. д. Эти меры в конечном счете служат целевыми индикаторами реализации государственных планов и программ поддержки предпринимательства.

В сфере взаимодействия государства и бизнеса определить какой-то один универсальный критерий эффективности механизма государственного управления достаточно сложно. Влияние органов государственной власти региона на деятельность субъектов предпринимательства, в том числе малого, отличается многозначностью и разноплановостью, что приводит к необходимости рассматривать связанную совокупность частных локальных критериев. Исходным условием для формирования данных критериев должно служить нормальное функционирование социально-экономической системы региона, иначе говоря, они должны отражать состояние управляемого объекта и цели его развития.

Критерии эффективности должны также отражать изменения параметров управляющей системы, представляемой региональными органами государственной власти. Такие составляющие эффективности, как экономичность и производительность управления, напрямую связаны с функционированием аппарата управления и их необходимо учитывать в процессе оценки воздействия «продукта» государственного управления на социально-экономическую ситуацию в регионе.

Представленные в таблице 1.4 группы критериев позволяют оценить как степень достижения целей управляемой системы, так и изменение параметров функционирования управляющей системы, принимая во внимание разнородность результатов управленческой деятельности региональных властей.

Таблица 1.4. **Критерии эффективности государственного управления региональной экономикой (на примере сектора малого предпринимательства)** [20]

Группы критериев	Содержание критерия
1. Показатели конечного эффекта	1. Уровень социально-экономического развития региональной экономики (на примере сектора малого предпринимательства): – количество субъектов малого предпринимательства, ед.; – доля занятых в малом предпринимательстве в общем количестве занятых в экономике региона, %; – уровень средней заработной платы занятых на малых предприятиях, руб.; – доля продукции/услуг субъектов малого предпринимательства в валовом региональном продукте, %; – доля малых наукоемких предприятий в общем количестве субъектов малого предпринимательства, %. 2. Состояние доходной базы регионального бюджета: – рост налоговых поступлений за счет роста числа субъектов малого предпринимательства и увеличения заработной платы занятых в малом бизнесе, %. 3. Оценка деятельности региональных органов власти представителями бизнес-сообщества региона: – доля респондентов, давших положительную оценку деятельности региональных органов власти, %.
2. Показатели промежуточного результата	1. Степень реализации мероприятий по поддержке субъектов предпринимательства: – объем реализации по отношению к плану, %. 2. Финансирование мероприятий по поддержке субъектов предпринимательства за счет средств регионального бюджета: – объем и доля средств регионального бюджета, руб., %. 3. Степень участия субъектов предпринимательства в программах поддержки, реализуемых региональными органами власти: – доля субъектов предпринимательства, воспользовавшихся государственной поддержкой, %.

Формирование указанных групп критериев осуществляется на различных уровнях властной иерархии государственных структур в соответствии с тем, какая из составляющих «продукта» государственного управления служит предметом оценки. На уровне главы субъекта Российской Федерации, законодательного органа субъекта Федерации (стратегический уровень), как правило, используются показатели конечного эффекта, которые служат целевыми индикаторами реализа-

ции программ социально-экономического развития региона. На уровне отдельных органов исполнительной власти региона (тактический уровень) – показатели промежуточного результата, которые содержатся в ведомственных целевых программах. Наконец, на уровне подразделений ведомственных структур и отдельных государственных гражданских служащих, осуществляющих свою деятельность в органах исполнительной власти региона (операционный уровень), – показатели рабочих процессов и затраченных ресурсов.

Одним из важных условий повышения эффективности государственного управления является анализ достигнутых результатов. Исследование результатов государственного управления региональным развитием экономики предполагает разработку четкой системы показателей их оценки. Именно от качества таких показателей будет зависеть характер принимаемых управленческих решений в практической деятельности органов государственной власти [11].

3. Оценка эффективности механизма государственного управления с позиции основных заинтересованных сторон.

В зависимости от того, кто выступает субъектом оценки эффективности управленческой деятельности региональных органов власти, могут применяться различные целевые установки, методы и критерии. В последнее время показателем эффективности для региональных властей нередко является процент освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию программы в очередном финансовом году, реализацию программных мероприятий; для вышестоящих уровней власти (Президента Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти) в качестве критериев эффективности выбраны значения целевых индикаторов, характеризующих уровень жизни населения, а также темпы развития бизнеса в регионе.

Таким образом, оценка может быть внешней и внутренней. Внешняя оценка выполняется на вышестоящих уровнях государственной власти, отдельными хозяйствующими субъектами, их объединениями, населением в целом. Внутренняя оценка используется региональными органами законодательной и исполнительной власти для принятия решений о распределении ресурсов по направлениям деятельности, об оптимизации рабочих процессов, о мотивации сотрудников в соответствии с приоритетностью планируемых конечных результатов и степенью их достижения.

В качестве основных заинтересованных сторон (сторон участия) процесса оценки эффективности механизма государственного управления можно выделить следующие группы субъектов:

- Президент Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти (Правительство Российской Федерации, федеральные министерства);
- высшее должностное лицо субъекта Федерации, органы исполнительной власти субъекта Федерации;
- законодательный орган субъекта Федерации (региональный парламент);
- органы местного самоуправления, действующие на территории субъекта Федерации;
- хозяйствующие субъекты, объединения хозяйствующих субъектов (другие общественные объединения).

Изучив существующие в отечественной научной литературе *методические подходы* к оценке эффективности государственного управления, можно условно разделить их на две основные группы:

- 1) оценка эффективности управления развитием территории в целом;
- 2) оценка эффективности функционирования органов государственной власти (включая оценку эффективности управления в той или иной сфере).

Основные особенности данного методического инструментария представлены в таблице 1.5.

Таблица 1.5. «Сильные» и «слабые» стороны используемого в научной литературе методического инструментария оценки эффективности государственного управления

Достоинства	Недостатки
Определение целевых установок Группировка показателей по основным направлениям деятельности органов власти, что позволяет проводить детальный и комплексный анализ эффективности по отдельным направлениям Возможность проведения территориальных сравнительных оценок Относительная простота получения информации, необходимой для расчета базовых индикаторов, проводимых расчетов Наличие интегральных индикаторов, облегчающих сравнительные исследования и т.д.	Подмена критерия эффективности критерием результативности Отсутствие при расчете некоторых интегральных показателей их весов или имеются одинаковые их значения, что не соответствует реальности Односторонность оценки, т.к. значение интегрального показателя зависит только от одного направления деятельности (в большинстве случаев от социально-экономического развития региона); Зависимость оценки эффективности работы одной структуры региональных органов власти от эффективности работы другой Слишком большой перечень показателей, что делает методику оценки громоздкой; недостаточная обоснованность применяемых показателей

В российской практике применяются механизмы мониторинга эффективности работы органов исполнительной власти федерального уровня, которые можно разделить на следующие группы: мониторинг и оценка эффективности реализации программ/стратегий («проектный подход»); отраслевой/межотраслевой анализ; оценка эффективности на уровне конкретных органов управления [77].

Так, в рамках первого направления с 2004 года существует система ежегодной подготовки федеральными министерствами, службами и агентствами сводных докладов, включающих цели, задачи и показатели деятельности данных субъектов на очередной год; показатели, характеризующие уровень достижения целей; количественные ориентиры, которые должны быть достигнуты [76]. На основе сводных докладов выполняется анализ и непосредственное планирование финансовых потоков этих ведомств, а также оценивается эффективность работы органов исполнительной власти за прошедший год на основе сопоставления достигнутых результатов с плановыми индикаторами сводного доклада.

С 2008 года, с учетом результатов выполнения задач, намеченных в сводных докладах, внедряется система оценки эффекта от финансирования программ, на основе которой может приниматься решение о распределении бюджетных средств на поддержку той или иной отрасли на следующий год. Однако необходимо отметить, что данные доклады не позволяют дать оценку работы федеральных органов исполнительной власти. Так, по замечанию экспертов, в подобных документах преобладают показатели непосредственно результатов, в то время как эффективность деятельности этих органов не может быть оценена без анализа показателей конечного общественно значимого результата.

В настоящее время базовым документом, закрепляющим порядок оценки эффективности, является Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 21 августа 2012 г. № 1199, в котором утвержден перечень соответствующих показателей. Кроме того, аналогичный указ и дополняющее его Распоряжение Правительства РФ приняты и в отношении оценки деятельности органов местного самоуправления (табл. 1.6).

Таблица 1.6. **Основные нормативно-правовые акты федерального уровня, регламентирующие процесс оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти** [46]

Нормативно-правовой акт	Содержание	Количество показателей оценки
1. Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» от 21 августа 2012 г. № 1199	Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.	12
2. Постановление Правительства РФ «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 „Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ”» от 3 ноября 2012 г. № 1142	Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, методика проведения оценки, правила предоставления субъектам грантов в форме межбюджетных трансфертов, форма ДРОНДов для субъектов РФ.	44
3. Указ Президента РФ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28 апреля 2008 г.	Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.	13
4. Распоряжение Правительства РФ «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 „Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 „Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления”» от 17 декабря 2012 г. № 1317	Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (8 блоков); типовая форма доклада глав местных администраций о достигнутых значениях показателей; методика мониторинга эффективности деятельности органов МСУ; методические рекомендации по выделению из бюджета субъекта РФ грантов муниципальным образованиям в целях содействия повышению эффективности деятельности органов МСУ.	27

По мнению многих экспертов, разработка перечня подобных показателей – весомый шаг в развитии формализованной системы оценки работы глав регионов, хотя она имеет и достаточное число проблемных аспектов [93].

Кроме системы ведомственного мониторинга эффективности государственного управления разрабатываются новые инструменты оценки публичного администрирования *со стороны общественных неправительственных организаций и научных институтов, а именно:*

– рейтинг прозрачности госзакупок (Национальная ассоциация участников электронной торговли – НАУФОР и Межрегиональное общественное движение «Против коррупции»);

- композитный индекс оценки обратной связи информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти (Московский физико-технический институт, Институт системного анализа РАН);
- рейтинг информационных ресурсов органов государственной власти (Институт развития свободы информации);
- рейтинг демократичности выборов в регионах (Независимый институт выборов);
- ЯН-индекс оценки и мониторинга публичной политики (Институт системного анализа РАН) [120].

Одним из успешных проектов можно считать разработки *Института проблем государственного и муниципального управления при ГУ ВШЭ* по формированию комплексной методики оценки качества государственного управления для целей мониторинга административной реформы [71].

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в России в настоящее время отсутствуют комплексные и систематические оценки эффективности государственного и муниципального управления, поскольку для существующего инструментария характерны следующие проблемы:

1. *Большое количество показателей оценки эффективности, используемых в том числе в различных ведомствах.*

Практически в каждом министерстве и ведомстве также есть показатели, по которым они оценивают субъекты РФ. У Минфина это показатели оценки налогового потенциала, качества управления бюджетом и региональными финансами. Множественность показателей отраслевой направленности затрудняет получение итоговой интегральной оценки.

2. *Неполный охват используемыми показателями организационной структуры управления.*

Не всегда отдельные структурные подразделения региональных администраций могут быть оценены набором показателей, установленным Указом Президента РФ № 1199 либо Постановлением Правительства РФ № 1142. Например, не удастся найти индикаторы для оценки деятельности таких подразделений, как комитет по делам молодежи, комитет по делам печати и информации, главное управление лесного хозяйства и др.

Кроме того, в набор входят *показатели*, которые не могут быть прямо отнесены к деятельности какого-то одного конкретного подразделения (министерства, комитета и пр.) органа власти и которые скорее отражают развитие региона в целом (величина ВРП, уровень безработицы и некоторые другие).

3. *Проблема взаимосвязи и взаимозависимости системы оценочных показателей (целевых индикаторов) с функциональной структурой управления.* Используемые показатели должны отражать все функции структур региональных правительств. Лишь в этом случае возможна не только оценка всех исполняемых функций, но и их контроль.

4. *Проблема построения иерархии показателей.* Сама по себе неравнозначность используемых показателей подчеркивает их подчиненность, разделение на уровни иерархии и выделение более или менее значимых.

5. *Проблема определения количественных (пороговых) значений применяемых показателей с целью установления качественных итоговых выводов (хорошо, удовлетворительно, неудовлетворительно) [81].*

Классическая проблема валидности измерений характерна и для системы оценки деятельности глав регионов: общая соотнесенность сформулированных показателей с тем, что они должны измерять, не всегда выдержана; отдельные показатели характеризуют деятельность не высших должностных лиц субъектов РФ, а территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти, исполнение ими полномочий, закрепленных в ведении РФ (в частности, показатели Минприроды России).

Подводя итоги анализа, следует отметить, что в научной литературе и нормативных актах сложилось множество методологических подходов к проведению оценки эффективности государственного управления, но большинство из них трудно применимы на практике или касаются преимущественно оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

При этом следует отметить, что оценку эффективности государственного управления обычно проводят в двух аспектах.

1. *Функциональный аспект.* Оценка эффективности базируется на показателях качества исполнения основных функций управления и наличии условий для их осуществления. Критерии оценки: качество системы целевого стратегического планирования и управления; законодательное, нормативное и методическое обеспечение; наличие неформальных институтов рыночной инфраструктуры; наличие системы обучения и повышения квалификации работников органов государственного управления.

2. *Целевой аспект.* Эффективность оценивается исходя из динамики продвижения к нормативным значениям целевых показателей социально-экономического развития в соответствии с критерием «затраты –

результаты». Критерии оценки: степень продвижения к актуальным целям; динамика показателей, характеризующих общие цели социально-экономического развития; соблюдение экологических и социальных ограничений развития; качество жизни населения; эффективность проектов и программ, реализуемых с участием органа власти.

Таким образом, в настоящее время можно выделить несколько теоретико-методологических подходов к изучению сущности эффективности. Ее понимание в разных сферах деятельности имеет свои специфические особенности. В самом общем виде эффективность понимается как: возможность достижения результата; значимость получения результата для тех, кому он предназначен; отношение важности этого результата к количеству усилий, потраченных на его достижение.

В данной работе будем использовать преимущественно целевой подход, в соответствии с которым об эффективности государственного управления экономикой региона можно судить по динамике социально-экономических показателей, в том числе в сравнении со среднероссийским уровнем. Однако акцент сделаем на исследовании качества исполнения основных функций управления, а также условий для их осуществления (функциональный подход).

1.3. Инструментарий повышения эффективности государственного управления: отечественный и зарубежный опыт

Современное управление социально-экономическими процессами характеризуется активным участием в нем государства как регулятора рыночных отношений. В экономике зарубежных стран вмешательство государства в управление – это маневренный процесс, посредством которого степень государственного регулирования постоянно меняется. Что касается форм и методов государственного регулирования, то они различны в разных странах и могут изменяться в пределах одного государства в зависимости от состояния экономики. В свою очередь, наблюдаемое усиление регулирующей роли властных структур является естественной реакцией на снижение устойчивости социально-экономического развития на той или иной территории, а также при утрате управляемости [80].

В 50–70-е годы в западных странах осуществлялось межрегиональное перераспределение экономического роста с ориентацией на управление

устойчивым, сбалансированным региональным развитием, что представляло основу региональной политики. При этом уже с середины 70-х годов акценты региональной политики были сделаны на реструктуризации регионов, приводившей к максимальному использованию внутреннего потенциала территории и поддержке малого и среднего бизнеса. Пройдя определенный путь поиска оптимальной региональной политики, страны Запада остановились на необходимости поддержания сбалансированного развития всех территорий.

Изучение зарубежного опыта свидетельствует о том, что необходимость выработки активной государственной региональной политики в различных странах вызвана различными причинами, в т.ч. особенностями развития. Отношение государства к своим территориям означает в нашей интерпретации «региональную политику», которая появилась вместе с возникновением крупных государств. Для того чтобы на той или иной территории реализовать определенные проекты, в этих государствах стали разрабатываться региональные программы. Так, в Великобритании в 1934 году был принят закон о «специальных районах», который позволил успешно управлять территориями с целью достижения их устойчивого развития. В Италии и Франции региональные программы реализуются с 40-х годов XX в., что дало возможность этим странам не только вывести из кризиса отдельные территории, но и сбалансировать их развитие. Германия и Норвегия реализуют подобные программы с 50-х годов на основании уже сложившегося к тому времени опыта Великобритании, Италии и Франции. На базе региональных программ была разработана национальная политика управления.

В период 1990-х гг., при определении приоритетов развития, целей и задач региональной политики, именно в западных странах внимание уделялось не только принципам справедливости и эффективности, направленным на достижение цели – обеспечение устойчивого развития территорий, но и поиску оптимального соотношения, направленного на разумное распределение полномочий между центром и регионами. В настоящее время целевые региональные программы широко используются в Германии, Великобритании, Норвегии, Швеции, Франции (в частности, для восстановления экономики депрессивных регионов), а также в 43 штатах США (в частности, для решения экологических проблем, задач дорожного строительства, развития малого бизнеса).

Показательной в этом плане является система, которая создана в Японии и в основе которой лежат государственные планы развития регионов. Задачей таких планов становится:

- рациональное размещение производительных сил;
- смягчение диспропорций между экономическими районами;
- выравнивание условий для жителей всех территорий страны;
- сохранение и улучшение экологии.

Правовое обеспечение реализации региональной политики закреплено в конституциях Италии, Германии и Испании, что лишний раз подчеркивает значимость данной политики.

В Китае сохраняется многоуровневая система национально-территориальных автономий, которая учитывает не только пять автономных регионов, но и национальные области, уезды и волости. Территории не зависят друг от друга и каждая способна обеспечить себя самостоятельно.

Для Бельгии характерна деятельность региональных инвестиционных компаний с такими функциями, как: стимулирование создания, реконструкция и расширение частных фирм; оказание содействия образованию новых государственных компаний. Кроме того, действуют региональные корпорации развития, в распоряжении которых находятся региональные банки данных, используемые для проведения мониторинга, осуществления территориального управления, поддержания секторальных интересов для участия в управлении фирмами, попадающими в трудные ситуации. Региональные корпорации нашли широкое применение не только в Бельгии, но и в Италии, Нидерландах, а также в США и Канаде, в которых они функционируют в форме инвестиционных компаний и региональных целевых фондов. Инвестиционные компании основывают органы общегосударственного и регионального управления.

Для Румынии свойственно присутствие государства практически во всех отраслях экономики, осуществляемое посредством функционирования Национального совета регионального развития как координационного органа при Кабинете министров. К основным функциям Совета относятся:

- разработка национальной программы регионального развития;
- проведение мониторинга использования средств Национального фонда регионального развития;
- стимулирование развития сотрудничества между макрорегионами и субрегионами;
- участие в разработке региональных программ.

Достаточно интересным является опыт Чехии по проведению региональных реформ, а именно в плане внедрения собственной индикативной базы для разработки модели дифференциации регионов, определения их регрессивности или активности с целью последующего создания действенных механизмов и эффективных инструментов для преодоления региональной асимметрии.

Исследованный нами опыт позволяет сделать такой вывод: большая часть мер, предпринимаемых со стороны государства и реализуемых через соответствующие государственные органы, преследует достижение каких-либо региональных целей, но при этом любой новый закон или правительственная программа имеют определенное территориальное выражение. Как характерно для Запада, региональная политика в них – это постоянное явление, которому свойственно только изменение подходов.

Отметим, что новой тенденцией в сфере региональной политики стало управление устойчивым развитием территорий и участие в ее реализации государства. Хотя данное участие осуществляется и сейчас путем создания территориальных научно-технических образований, развития технополисов и технопарков.

Механизм реализации региональной политики управления устойчивым развитием территорий наиболее ярко проявляет себя в США и Германии, что обусловлено моделями федерализма: в США – «дуалистический», в Германии – «кооперативный» федерализм. Целями европейской региональной политики являются:

- усиление как экономической, так и социальной интеграции;
- преодоление диспропорций между различными территориями;
- ликвидация признаков отсталости регионов.

Европейским союзом была разработана региональная политика, в основу которой положена концепция партнерства и субсидиарности и общая интеграционная цель которой обозначена как обеспечение устойчивого развития территорий, зафиксированное в программных задачах:

- помощь в развитии и структурном выравнивании отстающих в экономическом отношении регионов;
- переустройство территорий, на которых имеет место быть промышленный спад;
- борьба с безработицей;
- оказание помощи работникам в адаптации;
- реформирование общей аграрной политики территорий;
- структурное выравнивание сельских районов.

На базе исследования [112], в части обоснования направлений повышения эффективности управления развитием территорий, нами выделены положительные моменты, которые свойственны современной практике зарубежных стран. Ее анализ позволяет выделить несколько важнейших характеристик.

1. *Наличие специализированных структур, занимающихся реализацией функции разработки целевых программ развития территорий.* В США в большинстве органов исполнительной власти на уровне штатов и городов созданы специальные комиссии либо агентства по экономическому развитию, ответственные за подготовку целевых программ, способствующих повышению качества жизни в регионах.

В рамках программ происходит реализация конкретных проектов по стандартной схеме: выявляют основные цели, выделяют финансовые средства, формируют участников, рассматривают стратегии воплощения проекта в жизнь, создают организационные структуры и выбирают лидеров для решения конкретных задач.

Во Франции также создаются структуры, концентрирующие высококвалифицированные кадры и принимающие непосредственное участие в обосновании программ и механизмов развития местных сообществ. Так, например, здесь функционируют образуемые между коммунами публично-правовые объединения, в задачи которых входит разработка проектов по социально-экономическому развитию.

Отметим, что программно-целевое управление в зарубежной практике имеет и другие варианты структурного обеспечения. Например, действующие в Канаде корпорации экономического развития созданы вне региональных властей по принципам частно-общественного партнерства и финансируются территорией. Реализация программ развития местных сообществ осуществляется за счет средств бизнеса.

2. *Разработка стратегических планов развития территорий как основной составляющей территориального управления.* Например, в США реализация концепции местного сообщества связана с обоснованием стратегических планов ее развития. К ним относятся:

- совершенствование системы территориального управления с одновременным внедрением в нее основных принципов устойчивого развития;
- оценка хозяйственной емкости и максимально допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду территорий, занимаемых местным сообществом;

- обозначение потребностей сельской общины и определение доступности различных ресурсов (в т. ч. экономических, человеческих, природных и др.) для их обеспечения;
- привлечение жителей общины к процессу принятия решений по первоочередным вопросам территориального развития.

В европейской практике также признается активная роль региональных властей в определении стратегических векторов развития территории. Одним из ключевых принципов государственной политики Великобритании является следующий: локальное развитие лучше обеспечивает экономическое оживление, чем экзогенное перераспределение ресурсов и деятельности. Отсюда следует, что для оптимизации принятия решений необходимо приблизить политику к местным центрам.

3. *Применение комплексного подхода к формированию программ и последующей оценке их эффективности.* Зарубежные разработчики уделяют много внимания проблемам развития инфраструктуры, экологии и землепользования. Опорой экономической стороны регионального программирования является понятийный аппарат «теоретической экономики благосостояния».

4. *Использование нового подхода к территориальному планированию*, основанного на технологии, обеспечивающей интеграцию стратегий, разрабатываемых на всех уровнях (муниципалитета, провинции, центрального правительства). Данный подход, впервые использованный в Голландии, набирает все большую популярность в странах Западной Европы.

Важной отличительной чертой нового подхода является внедрение в систему планирования принципа «снизу-вверх» («bottom-up»). Реальное управление проектами осуществляется региональными и муниципальными властями вопреки тому, что территориальное планирование было инициировано центральным правительством, занимающимся лишь общей координацией и финансированием.

Идея решения проблем на основе диалога между всеми заинтересованными сторонами муниципального развития постепенно распространяется и в других странах. Основным и принципиальным требованием здесь выступает принцип вовлечения в процесс разработки программных документов представителей, выражающих интересы бизнеса, образования, здравоохранения и др. Речь идет об интересах не только внутренних, но и внешних групп и организаций.

5. *Определение новых приоритетов и задач в области стратегического развития ресурсного потенциала территории.* В предпринимательстве особое внимание уделяется улучшению уровня его конкурентоспособности, в первую очередь, в области информационных технологий и телекоммуникаций, передовых технологий и поддержки его инновационного компонента.

В США ключевыми направлениями целевых программ содействия предпринимательству являются создание и развитие интеллектуального капитала в вузах, формирование экономических кластеров и др.

Подобная практика применяется в Европе. Например, в Великобритании основным направлением социально-экономического развития выступает расширение форм взаимодействия высшего образования и бизнеса. В результате реализация различных государственных программ сопровождается увеличением числа научных парков и агентств по передаче технологий. Учреждения образования ориентируются на различные отрасли промышленности, из которых особенно выделяются электронная инженерия, аэрокосмическая промышленность, нефтегазовый сектор, автомобилестроение. Достаточно выражена ориентация на сельскохозяйственный сектор.

6. *Постоянно обновляющийся состав индикаторов, используемых в области планирования и мониторинга.* Процесс обновления индикаторов связывают в первоочередном порядке с реализацией в западных странах стратегии устойчивого развития, предусматривающей, в частности, сохранение высокого качества окружающей среды. В качестве примера можно привести США, где к совокупности показателей, применяемых в планировании и контроле и отражающих качество жизни населения, относят: квалификацию в возрасте 19 лет; продолжительность здоровой жизни; дома, не приспособленные для жизни; выбросы парниковых газов; дни со средним и высоким уровнем загрязнения воздуха; новые дома, построенные на освоенных землях; количество производимых и перерабатываемых отходов.

7. *Использование современных методов повышения эффективности государственного управления.*

Одним из методов повышения эффективности государственного управления является внедрение **SMART-технологий**. Под данными разработками следует понимать технику (стандарт) постановки целей и задач, включающую следующие неотъемлемые признаки (табл. 1.7).

Таблица 1.7. **Признаки, характерные для SMART-технологий**

Признак	Описание
Конкретность (Specific)	Цель формулируется таким образом, чтобы она была максимально конкретной и ясной. Если предполагается её достижения группой или организацией, то это правило распространяется на всех членов команды. При этом цель должна носить позитивный, а не деструктивный характер и быть направленной на созидание, а не на разрушение, на движение к чему-то, а не от чего-то.
Измеримость (Measurable)	Цель должна ставиться таким образом, чтобы была возможность понять текущее положение и положение цели. Отсутствие измеримости ведет к неправильной постановке ориентиров и неверному выбору методов достижения цели.
Достижимость (Achievable)	Цель может быть сколько угодно сложной, но реалистичной. Для достижения цели необходимы правильная оценка и расстановка ресурсов: человеческих, экономических, временных и т.д.
Реальность (Relevant)	Цель должна быть увязана с конкретным контекстом имеющейся ситуации и не нарушать баланс с другими целями и приоритетами.
Определенность во времени (Timebound)	Одной из важных составляющих постановки цели является определение сроков ее достижения. Постановка сроков во многом будет определять стратегию и тактику достижения поставленной задачи.

Основным инструментом, используемым в SMART-технологиях, выступает система KPI (Key Performance Indicators), которая помогает определять возможность достижения целей и служит своеобразным инструментом управления по целям. В настоящее время ключевые показатели эффективности управления персоналом государственных структур представляют собой один из передовых инструментов управления. Успешная реализация государственной стратегии развития нуждается в повышении эффективности управления на всех уровнях государственной власти. В этой связи важнейшей задачей является создание системы показателей эффективности деятельности конкретных субъектов (министерств, ведомств, отдельных государственных служащих).

KPI – это количественные параметры, заранее выявленные, согласованные и отражающие главные факторы успеха ведомства или министерства. Эти показатели включают в себя результативность работы государственных структур, их подразделений, эффективность работы государственных служащих. Актуальность применения технологии KPI обусловлена необходимостью формирования понятной и прозрачной для общества системы показателей эффективности работы государственных служащих.

В государственном секторе к основным целям внедрения ключевых показателей эффективности относятся: стимулирование эффективности и качества работы органов, их подразделений и отдельных служащих; анализ соответствия функций служащих общественным потребностям; создание

системы обратной связи чиновников с потребителями государственных услуг; повышение прозрачности деятельности государственных органов.

Внедрение KPI позволяет увеличить контроль за деятельностью государственных служащих со стороны общества благодаря выстраиванию эффективной системы управления, направленной на результат, который должен быть обозначен в рамках измеряемых обществом целей, поставленных Правительством РФ перед государственными служащими.

Понятие эффективности формируется с помощью таких показателей, как рейтинги органов власти, доля выполненных в установленный срок заданий и поручений, доля государственных служащих, повышенных в должности по итогам аттестации, отношение суммы выплаченной премии к штатной численности, соотношение расходов на государственное управление и осуществляемых им функций и др.

Бенчмаркинг, являющийся характерной стратегической деятельностью компаний Японии, США, Великобритании, Германии и Китая в условиях глобализации, рассматривается как систематичный процесс, имеющий сложную структурную организацию и обуславливающий поведение компании на рынке, отношение к сегментированию и позиционированию фирмы, ее товаров и услуг, к выделению целевых сегментов.

Бенчмаркинг близок к понятию маркетинговой разведки, которое означает постоянную деятельность по сбору текущей информации об изменениях внешней среды маркетинга, необходимой как для разработки, так и для корректировки планов маркетинга. Однако маркетинговая разведка имеет целью сбор конфиденциальной информации, а бенчмаркинг можно рассматривать как деятельность по обдумыванию стратегии предпринимательства, основывающейся на лучшем опыте партнеров и конкурентов.

Ф. Котлер отождествляет бенчмаркинг с базисным анализом – процессом «поиска, изучения и освоения наиболее передового опыта практической деятельности и технологии, применяемых организациями в различных странах по всему миру, с целью повышения организацией большей эффективности» [53].

Базисный анализ (benchmarking) становится мощным рычагом усиления конкурентоспособности предприятия и искусством постижения того, как и почему одни компании добиваются значительно более высоких результатов, чем другие. С помощью бенчмаркинга можно совершенствовать лучшие технологии других компаний, т.е. он направлен на освоение «самого передового мирового опыта».

Бенчмаркинг нашел свое применение не только в коммерческих предприятиях, но и в государственном управлении. Национальные и местные правительства многих стран мира ищут способы уменьшить расходы, увеличить эффективность управления, усилить отдачу потраченных бюджетных средств, повысить качество услуг, предоставляемых гражданам. Однако чтобы это сделать, необходимо кропотливо и внимательно изучать имеющийся опыт и перенимать приемы и методы управления наиболее успешно действующих организаций как общественного, так и частного сектора. Бенчмаркинг является той управленческой технологией, которая позволяет формализовать передачу и адаптацию передового управленческого опыта.

Примеров бенчмаркинга в практике деятельности государственных организаций достаточно много. Государственные высшие учебные заведения применяют методы управления, позаимствованные из частного сектора. К числу таких методов относится ориентация на потребителя, постоянное совершенствование бизнес-процессов, маркетинг образовательных услуг и пр. Так, например, опыт маркетинговой деятельности торговых фирм, распространяющих товары широкого спроса, используется в маркетинге образовательных услуг государственных учебных заведений, в стратегическом планировании развития вузов могут использоваться те же приемы, которые используются при стратегическом планировании развития коммерческих фирм и т.д. В армии США для подбора рекрутов активно используется телевизионная реклама, основные приемы которой заимствуются из рекламы потребительских товаров.

Бенчмаркинг можно рассматривать как инструмент всеобщего управления качеством, который с успехом используется в ряде корпораций. Этому помогает ориентация на стандарты управления качеством, и прежде всего стандарты ISO серии 9000. Выполнение последних не только в коммерческих, но и в государственных организациях, в том числе в органах регионального и муниципального управления, – важный шаг к повышению эффективности их работы. В настоящее время система Всеобщего управления качеством достаточно широко применяется в деятельности коммерческих организаций во всем мире. Думается, что используемые при этом основные подходы могут быть взяты на вооружение и органами власти всех уровней, поскольку центральным местом в их работе становится качество предоставляемых услуг.

Существуют различные виды бенчмаркинга, например:

- внутренний – сравнение работы подразделений компании;

- конкурентный – сравнение своего предприятия с конкурентами по различным параметрам;
- общий – сравнение компании с непрямыми конкурентами по выбранным параметрам;
- функциональный – сравнение по функциям (продажи, закупки и т.д.).

В Японии, США и других странах программы бенчмаркинга развиваются при государственной поддержке. Там действуют своеобразные «индустриальные бюро знакомств» [53], которые созданы специально для поиска партнеров по бенчмаркингу. Считается, что благодаря такому обмену опытом выигрывает экономика страны в целом. В настоящее время неоспоримым лидером в институциональных схемах бенчмаркинга являются США. Здесь создана Международная ассоциация бенчмаркинга, насчитывающая десятки тысяч компаний, занимающихся обменом опытом. При ней работает Биржа бенчмаркинга (The Benchmarking Exchange – TBE), которая, в частности, ежегодно сообщает о бизнес-процессах, наиболее активно прорабатываемых в бенчмаркинге. В большинстве крупных иностранных фирм функционируют специализированные подразделения, занимающиеся бенчмаркингом. Созданы специальные сайты: benchnet.com, globalbenchmarking.com.

В России отдельные положения и аспекты бенчмаркинга начали пропагандироваться с 1996 года [6]. В последнее время по данной проблеме публикуются переводы трудов зарубежных ученых и практиков, появляются оригинальные разработки.

Маркетинг территорий представляет собой рыночный образ мышления резидентов территории как соавторов ее изменений. При этом территории «рассматриваются как квазикорпорации, производящие специфические товары (общественные блага), потребителями которых являются население данных юрисдикций, бизнес, внешние инвесторы, туристы и потенциальные новые жители, образующие рынки сбыта «территориального товара» [113]. Как отмечают В.И. Беляев, И.С. Дмух, М.Н. Золотова, О.Н. Золотова, «пока еще рано говорить о наличии строгой методологии маркетинга территорий. Речь пока может идти только об отдельных примерах применения маркетинговых приемов и методов в управлении территориальными образованиями, которые позволяют судить о высокой результативности и эффективности использования маркетинга в управлении территориями»².

² Маркетинг территорий: уникальные характеристики мест и их использование в стратегическом управлении административно-территориальными образованиями / В.И. Беляев, И.С. Дмух, М.Н. Золотова, О.Н. Золотова // Известия Алтайского государственного университета. – 2014. – №2-2(82). – С. 285–291.

Использование бенчмаркинга в государственном управлении включает в себя применение комплекса средств, позволяющих постоянно и систематически выявлять, оценивать и организовывать использование приемов и методов управления наиболее успешно действующих организаций как общественного, так и частного сектора, т. е. позволяет формализовать передачу (распространение) и адаптацию передового управленческого опыта на всех уровнях публичного управления, в том числе на региональном и муниципальном.

Российские федеральные и региональные органы власти, органы местного самоуправления начинают осваивать и внедрять в свою деятельность элементы **краудсорсинга** – современного способа взаимодействия с гражданами. Отметим, что международная практика создания подобных инструментов на базе информационно-коммуникационных технологий имеет уже более чем десятилетнюю историю. Один из первых проектов в области краудсорсинга – Innocentive – с 2001 года сумел привлечь практически из всех стран мира 250 тыс. человек, которые участвовали в решении 1420 поставленных проблем. Внимание российских органов власти к этому эффективному методу взаимодействия с населением и экспертными сообществами связывают с инициативами Д.А. Медведева в сфере внедрения в работу госаппарата передовых информационных технологий. Здесь можно упомянуть общественную экспертизу федеральных законопроектов, электронный документооборот, а также активное использование социальных сетей государственными служащими высокого ранга.

Тем не менее само понятие **краудсорсинг** и принципы его использования органами власти требуют системного анализа на уровне экспертов и формализации в нормативно-правовых актах. В настоящее время внедрение краудсорсинга в деятельность органов власти осуществляется либо в рамках нескольких федеральных проектов, либо по инициативе отдельных регионов, уделяющих особое внимание развитию элементов электронного правительства.

Широко известной практикой является публичное обращение органов власти к общественности по актуальным вопросам. Так, в 1714 году парламент Великобритании объявил конкурс на лучшую разработку надежного способа определения географической долготы и учредил премию для победителя. Проведение подобных конкурсов и референдумов можно отнести к давно используемым публичным инструментам власти для привлечения широких кругов населения или экспертов к решению тех или иных проблем.

В основе современных моделей краудсорсинга лежит использование информационно-коммуникационных технологий, реализация проектов на специализированных сайтах в сети Интернет. Это существенно расширяет охватываемый круг участников, повышает оперативность и результативность работы.

Зарубежный опыт применения краудсорсинга при решении значимых экономических, инфраструктурных, общественных и правовых проблем подтверждает эффективность использования указанной инновационной технологии в публичном управлении. Так, прецедентом использования краудсорсинга на общегосударственном уровне является принятие новой конституции в Исландии. Группа по подготовке основного документа государства, состоявшая из двадцати пяти человек, собранная из представителей различных профессий и социальных групп, организовала и провела всенародное обсуждение проекта конституции в социальных сетях, осуществила отбор и систематизировала замечания, поступившие от представителей гражданского общества, в единый документ. Далее проект основного закона был передан на рассмотрение парламента Исландии. Следующим шагом стало одобрение конституции на референдуме в 2012 году, который задал новый мировой стандарт государственного менеджмента и участия в нем активных представителей гражданского общества.

В ряде стран технология краудсорсинга в публичном управлении реализуется путем создания условий для коллективного обращения жителей в органы государственной власти, с помощью Интернета, в рамках подачи электронных петиций. Развитие общественной активности в форме электронных петиций становится важнейшим социализирующим фактором в снижении социальной напряженности и конфликтности в странах. Использование указанной формы краудсорсинга и активная деятельность третьего сектора экономики позволяет поддерживать динамическое развитие государства; мобилизовывать дополнительные интеллектуальные и человеческие ресурсы для осуществления инновационных проектов во всех сферах жизнедеятельности; выявлять и предотвращать социальные конфликты на ранних стадиях.

Подача электронных петиций как форма взаимодействия общественности и государства позволяет привлечь активных представителей гражданского общества к решению вопросов государственной важности. Впервые в публичном управлении данная форма краудсорсинга была реализована в Шотландии, где появилась возможность с помощью официального

сайта законодательного органа (www.scottish.parliament.uk) отправить свои предложения депутатам. На сегодняшний день данная форма краудсорсинга применяется и в других развитых странах: США, Германии, Франции, Великобритании, Финляндии и др. Так, например, в Соединенных штатах Америки для того чтобы электронную петицию рассмотрел Конгресс, она должна набрать двадцать пять тысяч голосов за тридцать дней.

Внедрение краудсорсинга в органах власти будет способствовать активности граждан, созданию общественной экспертизы и народного контроля, являющихся неотъемлемыми характеристиками процесса принятия важных государственных решений в современных условиях.

Модели социального партнерства в разных странах отличаются организационным механизмом, нормами и правилами регулирования социально-трудовых отношений, степенью централизации процедуры, участия государства в социальном диалоге. Однако общим для всех является то, что большинство вопросов, возникающих в социально-трудовой сфере, решаются на базовом уровне. Наиболее конкретный и совершенный механизм участия трудящихся в принятии решений, касающихся их жизненных интересов, действует в Германии. Аналогичный подход существует в Швеции. В этих странах действуют специальные законы о соучастии работников в управлении предприятием.

Формой социального партнерства в Германии выступает производственный совет, который создается на предприятии как консолидированный орган представительства рабочих и служащих.

В Центральной и Восточной Европе пионером социального партнерства (трипаратизма) была Венгрия, где в 1988 году создан Всеугорский союз согласования интересов. В настоящее время действия правительства Венгрии направлены на усиление основной функции совета, которая заключается в согласовании интересов правительства, профсоюзов и работодателей по таким основополагающим вопросам, как формирование политики в сфере труда (занятости, заработной платы, социальных вопросов, образования), правового регулирования отношений между рабочими и работодателями. По мере становления рыночных отношений правительство предусматривало совершенствование системы трехстороннего согласования интересов за счет активизации двусторонних переговоров.

Примечательно, что в Венгрии, как и в других странах, не существует отдельного закона, регулирующего трехстороннее сотрудничество. Оно

базируется на решениях правительства и договоренности сторон. Механизм социального партнерства в Венгрии тоже является эффективным средством регулирования трудовых отношений, предупреждения забастовок и других форм открытого противостояния.

Судя по опыту США, коллективные договоры не имеют типовой формы. Стороны, как правило, проявляют прагматизм; персонал осознает свою зависимость от успехов фирмы, а администрация – от производительности персонала; по обе стороны в переговорах принимают участие высококвалифицированные специалисты, экономисты, юристы, использующие ту самую доступную информацию о состоянии предприятия, рынок, конкурентов, отрасль, страну в целом.

В США основное звено профсоюзного движения – местная заводская организация отраслевого профсоюза. Единый отраслевой профсоюз организует рабочие области в борьбе за минимальные стандарты зарплаты и условия работы на всех заводах отрасли.

Профсоюзы европейских стран основное внимание уделяют получению государственных льгот, гарантий. Японские профсоюзы заняты главным образом борьбой за гарантии пожизненного найма, а рост зарплаты воспринимается как функция эффективности деятельности всего предприятия и общенациональных норм заработков. В Великобритании профсоюзы организованы в рамках профессии, в США – отрасли, а в Японии – в пределах предприятия.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что для решения проблем территории активно внедряется в деятельность государственных и муниципальных органов власти **проектный подход к управлению**, который сочетает в себе сильные стороны целого ряда других. В частности, от процессного подхода здесь была успешно перенята декомпозиция основной задачи на фазы, которые являются набором специфических процессов. Это позволяет упростить процесс контроля сроков и стоимости по каждой из фаз.

Одно из главных преимуществ проектного подхода состоит в организации эффективного взаимодействия экономических субъектов (в том числе межведомственного), являющихся участниками реализации проекта.

Проектный подход обеспечивает прозрачность деятельности публичного сектора, повышение качества и сокращение сроков достижения планируемых результатов. Так, по данным Международной ассоциации управления проектами, на практике использование методологии и

инструментария проектного управления позволяет экономить порядка 20–30% времени и 15–20% затрачиваемых на осуществление деятельности средств [64].

Кроме того, в этом случае возникает возможность оптимального использования ограниченных ресурсов для достижения стратегических целей, имеющих важное социально-экономическое значение. Представление проекта как комплекса взаимосвязанных работ с обозначенными сроками начала и завершения позволяет провести его полноценную экономическую оценку на всех стадиях жизненного цикла.

Эффективность использования данной методологии на корпоративном уровне привела к тому, что в настоящее время проектный подход за границей применяется и в деятельности государственных органов власти. В целях распространения передового опыта управления проектами, разработки международных и национальных стандартов, проведения семинаров и конференций, исследований по данной проблематике создана и функционирует Международная ассоциация управления проектами (IPMA).

Кроме того, в 2011 году в Великобритании при Офисе премьер-министра был создан Департамент приоритетных проектов (Major Projects Authority), к функциям которого относится обеспечение поддержки управленческих процессов, формирование и развитие компетенции управления проектами и программами, проведение их независимой оценки. Аналогичные структуры созданы в Японии, США и др.

В целом следует отметить, что востребованность проектных методов управления в мире повышается (широкое развитие получают социальные проекты, наблюдается тенденция к увеличению инвестиций в мегапроекты). Актуальность данной проблематики привела к появлению в экономической науке целого ряда публикаций зарубежных и российских исследователей. Далее необходимо отметить существование Свода знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK, разработчик – Институт управления проектами – PMI), являющегося методической основой теории проектного управления. В данном руководстве определены место, роль, структура методов и средств по управлению проектами, что фактически сформировало проектное управление в качестве междисциплинарной сферы профессиональной деятельности.

Проведенный нами анализ зарубежного опыта обеспечения эффективности государственного управления позволяет заключить, что региональной политике большинства зарубежных стран присущи следующие

приоритетные цели в рамках управления развитием экономики территориальных образований:

- формирование единого экономического пространства, обеспечение правовых, экономических, социальных, организационных основ государственности;
- выравнивание социально-экономических условий развития регионов;
- приоритетное развитие тех регионов, которые имеют стратегическое значение для страны;
- максимальное использование ресурсных особенностей региона с целью обеспечения его сбалансированного развития;
- обеспечение экологической безопасности [114].

Следовательно, общепризнанным инструментом управления развитием территорий является стратегическое планирование. Однако при этом в основе технологии построения стратегических планов развития регионов лежит пространственное двухуровневое представление социально-экономической сферы региона и концепция вертикально интегрированной системы регионального и муниципального уровней управления.

Изучение успешного зарубежного опыта позволило заключить, что достижение социально-экономического развития возможно только посредством активных действий со стороны государства, таких как:

- регламентация хозяйственной жизни, образующая правовую основу для хозяйствующих субъектов, определяющая меру их взаимной ответственности, в том числе и меры, нацеленные на недопущение ущерба субъектам рынка;
- формирование организационно-экономических структур, обеспечивающих контроль за соблюдением хозяйственного поведения субъектов рынка;
- разработка региональной политики с целью регулирования социально-экономических процессов.

Таким образом, для эффективного функционирования социально-экономической системы органам власти необходимо управлять данными процессами, соблюдая достижение установленных ими приоритетов, которые должны быть закреплены в региональной политике.

ГЛАВА 2

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ И ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

2.1. Тенденции социально-экономического развития территорий

Эффективность государственного управления можно оценить через анализ состояния и развития социально-экономической системы, которая в данном случае является объектом управления, динамику основных показателей, характеризующих ее развитие («целевой» подход к оценке).

Неэффективное управление в течение постсоветского периода привело к тому, что в ключевых отраслях экономики в настоящее время наблюдаются кризисные явления, преодолеть которые без изменения приоритетов государственной политики, на наш взгляд, не представляется возможным.

Главным отражением социально-экономического развития территорий выступает валовой внутренний продукт, на региональном уровне – валовой региональный продукт как один из ключевых индикаторов. Среднегодовые темпы роста ВРП и основных социально-экономических показателей регионов Северо-Западного федерального округа (СЗФО) в течение последних лет снижались (табл. 2.1). Значительный спад темпов прироста ВРП в 2008–2015 гг. по сравнению с 2000–2007 гг. наблюдается в Республике Карелия (5,0% против -1,1%), Мурманской (1,7% против -1,0%) и Вологодской областях (4,7% против -0,7%). Промышленное производство в 2000–2007 гг. развивалось стабильно. Однако, несмотря на сохранение позитивной динамики, в 2008–2015 гг. темпы роста значительно снизились. Нельзя не отметить критический уровень инвестиций в последние годы – во всех регионах СЗФО, кроме Респу-

блики Коми, Мурманской и Новгородской областей, отмечается существенное падение темпов прироста. Причины такого критичного положения кроются не только в последствиях мирового финансового кризиса 2008 года, зависимости региональных органов власти от помощи федерального правительства, но и в негативном влиянии мировой политической и экономической конъюнктуры, выражающейся в зависимости России от экспорта и западных экономических санкций и т.п. Вместе с тем такая ситуация становится угрозой для стабильного развития социальной сферы, т.к. темпы роста среднедушевых денежных доходов населения в 2008–2015 гг. значительно ниже, чем в 2000–2007 гг.

Таблица 2.1. **Среднегодовые темпы роста основных социально-экономических показателей регионов СЗФО в 2000–2015 гг., %** (в сопоставимых ценах 2015 года)

Территория	ВРП*		Объем промышленного производства		Объем продукции сельского хозяйства		Инвестиции в основной капитал		Объем выполненных работ в строительстве		Среднедушевые доходы населения	
	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.
СЗФО	107,5	101,6	108,8	104,4	98,7	103,9	118,0	97,9	116,5	106,8	112,9	102,7
Республика Карелия	105,0	98,9	142,5	115,4	98,1	99,4	107,4	98,3	113,2	103,7	108,1	101,7
Республика Коми	103,6	100,5	104,1	102,6	97,4	101,6	107,5	105,0	115,9	108,4	109,5	99,4
Архангельская обл.	109,2	101,1	112,9	103,7	93,1	98,0	126,5	93,1	114,9	103,9	110,9	104,0
Вологодская обл.	104,7	99,3	104,4	102,9	97,6	98,8	125,5	92,7	118,1	105,9	111,4	102,2
Калининградская обл.	110,3	102,0	120,0	108,9	99,5	107,2	119,9	94,9	117,3	105,9	114,4	102,2
Ленинградская обл.	110,6	102,9	113,7	105,5	101,5	104,2	114,4	97,1	117,5	107,9	116,7	101,2
Мурманская обл.	101,7	99,0	100,9	104,7	98,4	92,4	108,8	104,3	116,8	107,5	105,6	100,6
Новгородская обл.	104,7	103,6	106,1	105,6	99,5	110,7	113,6	106,6	115,0	110,9	108,6	105,3
Псковская обл.	103,6	100,7	104,7	105,2	95,2	107,7	114,0	97,6	117,2	108,3	111,6	103,1
г. Санкт-Петербург	109,6	103,1	110,4	104,9	0,0	0,0	121,7	97,8	116,1	106,6	114,5	103,1
* ВРП – за 2015 год использованы оценочные данные. Источник: рассчитано авторами.												

Рассматривая среднедушевой объем ВРП за период с 2011 по 2014 г., заметим, что по регионам СЗФО в сопоставимых ценах он вырос на 3,7%. Тем не менее это несколько ниже, чем в среднем по РФ (4%; табл. 2.2). В Вологодской области физический объем конечных товаров и услуг на 1 жителя за исследуемый период увеличился на 4%. Среди главных причин позитивных трендов – рост производственных показателей в сельском

хозяйстве и увеличение добавленной стоимости промышленной продукции. Для стимулирования создания новых производств в области была создана система развития и поддержки бизнеса, включающая «Корпорацию развития Вологодской области», «Региональный центр поддержки предпринимательства», «Бизнес-инкубатор», «Фонд ресурсной поддержки», «Гарантийный фонд», институт инвестиционных уполномоченных в районах области. Грамотно выстроенная система мер по поддержке инвесторов позволила активизировать инвестиционный процесс в важнейших отраслях региона.

Таблица 2.2. **Объем валового регионального продукта в регионах СЗФО в расчете на 1 жителя, тыс. руб.**

Территория	2011 г.	2014 г.		2014 г. к 2011 г., %	
		В текущих ценах	В ценах 2011 г.	В текущих ценах	В ценах 2011 г.
РФ	317,5	403,2	330,3	127,0	104,0
СЗФО	350,7	427,9	363,7	122,0	103,7
Новгородская область	243,0	331,8	287,3	136,5	118,2
Калининградская область	255,2	317,0	276,0	124,2	108,1
Архангельская область	360,2	454,8	383,6	126,3	106,5
Мурманская область	333,5	416,7	352,2	124,9	105,6
Вологодская область	269,3	325,8	279,9	121,0	104,0
Республика Карелия	241,7	293,1	250,3	121,3	103,5
Псковская область	150,2	185,5	153,9	123,5	102,4
г. Санкт-Петербург	424,6	513,8	434,6	121,0	102,3
Ленинградская область	337,0	403,4	344,9	119,7	102,3
Республика Коми	487,4	553,8	473,0	113,6	97,1

Лидирующее положение в СЗФО по показателю ВРП занимают Новгородская и Калининградская области. Рост ВРП обеспечен значительным увеличением объемов производства, вводом новых мощностей, стабильной работой ведущих предприятий территорий, ростом объемов производства, проведением реконструкций и модернизации оборудования, технического перевооружения, внедрением энергосберегающих технологий, расширением рынков сбыта и диверсификацией производимой продукции. В числе аутсайдеров – Республика Коми, где сохраняются такие проблемы, как недостаточная диверсификация экономики (здесь сосредоточены предприятия добывающей промышленности), зависимость от российских и международных сырьевых рынков, низкая доля перерабатывающих и высокотехнологичных производств, инфраструктурные

ограничения, негативные демографические тенденции: старение населения, высокая смертность, снижение рождаемости и миграционный отток. Кроме того, на снижение ВРП влияет отсутствие крупных инвестиционных проектов и планов у ведущих компаний по наращиванию деятельности в Коми. Все это свидетельствует об отсутствии своевременных и компетентных управленческих решений, что негативно отражается на эффективности государственного управления.

Промышленность выступает одной из ключевых сфер материального производства и «локомотивом» роста экономики. При этом в промышленном секторе Вологодской области в 2015 году на одного жителя было произведено в сопоставимых ценах на 11,5% больше продукции, чем в 2011 году. По данному показателю регион занимает 3 место в СЗФО, уступая лишь Новгородской и Мурманской областям (табл. 2.3). Связано это и с работой региональных органов власти: в частности, на поддержку бизнеса были направлены беспрецедентные объемы средств, составившие в 2016 году 1 млрд. 100 млн. руб. Это почти в три раза больше, чем в 2011 году (400 млн. руб.). На сегодняшний день малый и средний бизнес является крупнейшим работодателем Вологодской области: в нем занято около 200 тыс. человек или почти 33% численности занятых.

В целом по стране объем промышленного производства за рассматриваемый период практически не изменился (99,6% от уровня 2011 года), по СЗФО – сократился на 5,2%.

Таблица 2.3. **Объем промышленного производства в регионах СЗФО в расчете на 1 жителя, тыс. руб.**

Территория	2011 г.	2015 г.		2015 г. к 2011 г., %	
		В текущих ценах	В ценах 2011 г.	В текущих ценах	В ценах 2011 г.
РФ	245,2	335,3	244,2	136,8	99,6
СЗФО	324,8	413,5	307,9	127,3	94,8
Новгородская область	209,1	335,9	272,9	160,6	130,5
Мурманская область	276,3	395,4	312,4	143,1	113,1
Вологодская область	356,7	439,3	397,6	123,1	111,5
Республика Коми	420,3	593,5	466,4	141,2	111,0
Псковская область	108,6	133,9	108,9	123,3	100,3
Калининградская область	336,2	449,3	334,0	133,6	99,3
Республика Карелия	196,2	222,1	194,8	113,2	99,3
Ленинградская область	325,7	522,7	319,0	160,5	98,0
Архангельская область	251,7	359,5	235,8	142,8	93,7
г. Санкт-Петербург	383,9	416,1	329,6	108,4	85,9

Флагманами индустриального сектора Вологодчины выступают металлургическое и химическое производства – на их долю приходится 72,4% объема отгруженной продукции. За исследуемый отрезок времени рост объема произведенной продукции в расчете на 1 жителя области в металлургии составил 4,8%, в химии – 25,6% (табл. 2.4). Существенное увеличение значений данного показателя наблюдается также в альтернативных отраслях – обработке древесины (на 21,5%), выработке электроэнергии, газа и воды (на 25,6%). Можно сделать вывод, что региональные органы власти стремятся преодолеть моноструктурность экономики области.

Таблица 2.4. **Объем промышленного производства в ключевых видах экономической деятельности Вологодской области в расчете на 1 жителя, тыс. руб.**

Вид экономической деятельности	2011 г.	2015 г.		2015 г. к 2011 г., %	
		В текущих ценах	В ценах 2011 г.	В текущих ценах	В ценах 2011 г.
Промышленное производство, всего	356,7	439,3	397,7	123,1	111,5
Обрабатывающие производства, в т.ч.	333,4	405,1	367,0	121,5	110,1
– металлургическое производство и производство готовых металлоизделий	208,9	241,8	218,9	115,8	104,8
– химическое производство	55,0	76,3	69,1	138,7	125,6
– производство пищевых продуктов, включая напитки	25,5	31,8	27,0	124,4	105,8
– обработка древесины и производство изделий из дерева	11,9	20,8	14,5	174,9	121,5
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	23,0	33,8	28,9	147,1	125,6

В условиях санкций крайне актуальной задачей является расширение импортозамещения, прежде всего в сфере обеспечения продовольственной безопасности России, на основе динамичного развития сельского хозяйства. Вместе с тем в расчете на одного жителя объем произведенной сельскохозяйственной продукции в Вологодской области за 2011–2015 гг. в сопоставимых ценах сократился на 8,5%. Аналогичные тенденции наблюдались в Республике Карелия, Архангельской и Мурманской областях (табл. 2.5). Однако в целом по СЗФО объем производства сельхозпродукции на одного жителя увеличился на 12,1% (для сравнения: по РФ – на 4,4%). Это обусловлено ростом производства в Псковской (на 75%), Калининградской (на 29%), Новгородской (на 25%) и Ленинградской областях (на 14%). Суммарно на долю этих регионов в 2015 г. пришлось 75% всей сельскохозяйственной продукции округа, в 2011 г. – 67%.

Таблица 2.5. **Продукция сельского хозяйства по регионам СЗФО**
в расчете на 1 жителя, тыс. руб.

Территория	2011 г.	2015 г.		2015 г. к 2011 г., %	
		В текущих ценах	В ценах 2011 г.	В текущих ценах	В ценах 2011 г.
РФ	22,8	35,3	23,8	154,6	104,4
СЗФО	11,5	17,7	12,9	153,7	112,1
Псковская область	17,5	39,9	30,6	228,1	174,9
Калининградская обл.	19,3	33,2	24,9	172,4	129,3
Новгородская область	28,5	45,5	35,7	159,5	125,1
Ленинградская область	33,4	55,2	38,2	165,1	114,2
Республика Коми	9,6	12,8	9,8	133,2	101,3
Республика Карелия	7,3	9,7	7,1	132,8	96,9
Вологодская область	19,4	24,1	17,8	124,0	91,5
Архангельская область	9,5	10,8	7,9	113,5	83,1
Мурманская область	4,1	2,8	2,2	69,1	53,2

Основным источником стремительного развития сельского хозяйства в отмеченных регионах являются высокотехнологичные отрасли с коротким сроком окупаемости затрат – свиноводство и птицеводство. Так, согласно данным Росстата, производство свинины в Псковской области за 2011–2015 гг. выросло в 7,2 раза, в Новгородской области – на 73%, Ленинградской области – на 40% (табл. 2.6). За то же время производство куриных яиц в Калининградской области увеличилось в 2,2 раза. На Вологодчине в данных сегментах агросектора, напротив, наблюдается снижение производства.

Таблица 2.6. **Производство отдельных видов продукции сельского хозяйства**
по регионам СЗФО

Территория	Объем производства								
	Свинина, тыс. т. ж.в.			Мясо птицы, тыс. т. ж.в.			Яйцо, млн. шт.		
	2011 г.	2015 г.	2015 г. к 2011 г., %	2011 г.	2015 г.	2015 г. к 2011 г., %	2011 г.	2015 г.	2015 г. к 2011 г., %
Псковская обл.	14,6	104,9	в 7,2 р.	21,6	24,0	111,1	99,8	45,7	45,8
Калининград обл.	25,1	33,2	132,3	17,2	26,1	151,7	92,6	205,9	в 2,2 р.
Новгородская обл.	20,0	34,6	в 1,73 р.	93,3	108,2	116,0	163,3	225,7	138,2
Ленинград обл.	29,8	41,7	140,0	219,9	299,9	136,4	2929,1	3060,9	104,5
Вологодская обл.	22,4	18,1	80,8	26,3	12,4	47,1	601,5	479,0	79,6

Одной из ключевых сфер экономики СЗФО является строительство. В 2015 году среднедушевой объем ввода в действие жилых домов по сравнению с 2011 годом увеличился на 33,8% (табл. 2.7). Весомую роль в

повышении строительной активности сыграли Калининградская (рост в 2,15 раза), Ленинградская (2,1 раза) и Вологодская (2,0 раза) области.

Таблица 2.7. **Ввод в действие жилых домов в регионах СЗФО в расчете на 1 жителя, кв. м**

Территория	2011 г.	2015 г.	2015 г. к 2011 г., %
РФ	0,44	0,58	133,8
СЗФО	0,43	0,65	153,2
Калининградская область	0,58	1,24	215,1
Ленинградская область	0,62	1,31	209,7
Псковская область	0,27	0,54	203,4
Вологодская область	0,36	0,73	200,6
Республика Коми	0,13	0,24	188,5
Республика Карелия	0,28	0,43	154,8
Мурманская область	0,03	0,04	149,0
Архангельская область	0,23	0,33	143,8
Новгородская область	0,44	0,58	132,3
г. Санкт-Петербург	0,55	0,58	105,9

Одно из условий обеспечения устойчивого экономического развития территорий – расширенное воспроизводство на основе увеличения объемов инвестиционных вложений. Однако среднедушевой объем инвестиций в основной капитал в Вологодской области в сопоставимых ценах снизился почти в 2 раза, в текущих – на 25,9% (табл. 2.8).

Таблица 2.8. **Инвестиции в основной капитал регионов СЗФО в расчете на 1 жителя, тыс. руб.**

Территория	2011 г.	2015 г.		2015 г. к 2011 г., %	
		В текущих ценах	В ценах 2011 г.	В текущих ценах	В ценах 2011 г.
РФ	77,2	99,4	72,4	128,8	93,7
СЗФО	97,5	103,9	75,1	106,6	77,0
Новгородская область	60,2	118,6	86,6	196,9	143,7
Мурманская область	70,8	132,2	97,4	186,8	137,6
г. Санкт-Петербург	73,2	100,1	71,8	136,8	98,2
Республика Карелия	46,2	51,3	37,8	110,9	81,7
Псковская область	37,2	40,9	29,1	110,1	78,2
Калининградская обл.	66,9	64,0	45,8	95,7	68,4
Республика Коми	226,4	203,5	148,8	89,9	65,7
Вологодская область	95,8	70,9	51,7	74,1	54,0
Ленинградская область	177,1	112,4	81,8	63,5	46,2
Архангельская область	74,2	42,7	30,8	57,5	41,5

Как отмечает А.Г. Аганбегян [1], инвестиции в основной капитал влияют на темпы социально-экономического развития дважды. Во-первых, в период своего осуществления они обеспечивают активность экономической деятельности – начинают работать проектанты, строители, машиностроители, тратятся деньги, выплачивается зарплата людям, занятым в инвестиционных проектах. Результата еще никакого нет, объект не введен в строй, новые товары и услуги не производятся на его базе, но работа идет по разным направлениям в процессе инвестирования, и это раскручивает экономику, придает ей импульс развития. В России от начала инвестиционной деятельности до ввода инвестиционного объекта в строй проходит в среднем 4 года. И вот после четырехлетних вложений инвестиций объект вступает в строй. На его базе начинают производиться товары и услуги, которые прямо увеличивают валовой внутренний продукт, и экономика получает наибольший толчок от инвестиций.

Инвестиции, которые привели бы в 2017 году к увеличению ввода основных фондов и получению за счет этого прироста товаров и услуг, должны были быть сделаны в 2013 году, но тогда инвестиции не выросли. Поэтому и сколько-нибудь серьезного прироста основных фондов в ближайшее время не ожидается. В 2018 и 2019 годах будет в этом смысле существенно хуже, так как в 2014 году инвестиции снизились на 1,5%, а в 2015 году – на 10,1%. В 2016 году снижение было меньшим – на 0,9%. Отсюда и в 2020 году, как отмечает автор [31], не стоит ждать заметного прироста основных фондов.

Среди десяти субъектов СЗФО значения данного показателя за 2011–2015 гг. уменьшились в восьми, а увеличились – только в двух регионах. При этом больше, чем в Вологодской области, объем капиталовложений сократился только в Архангельской и Ленинградской областях (см. табл. 2.8).

Подобную динамику нельзя полностью «списать» на моноструктурность экономики Вологодской области, поскольку по сравнению с двумя другими регионами, специализирующимися на металлургическом производстве, – Липецкой и Челябинской областями – результаты инвестиционной активности оказались более низкими. В итоге Вологодская область по темпам роста инвестиций в основной капитал за 2011–2015 гг. опустилась с 4 на 5 место среди регионов СЗФО.

Причины инвестиционного всплеска в некоторых рассматриваемых регионах различны. В Новгородской области в структуре капиталовложений основную долю занимают предприятия транспорта и связи (33%), а также обрабатывающие производства (22%). В данных видах деятельности за последние пять лет объем инвестиций вырос соответственно в 1,4 и 3 раза. В Мурманской области активно реализуются проекты по развитию Арктической зоны. Во многом поэтому в основной капитал организаций транспорта и связи в 2015 году привлечено в 4,5 раза больше средств, чем в 2011 году.

Одной из причин сложившейся ситуации является недостаток бюджетных средств у органов власти. Реальные доходы³ бюджета Вологодской области в 2011–2015 гг. сократились на 14,5%, в то время как в целом по стране – лишь на 9,7% (табл. 2.9).

Таблица 2.9. **Общие доходы региональных бюджетов регионов СЗФО**, млн. руб.

Территория	2011 г.	2015 г.		2015 к 2011 гг., %	
		В текущих ценах	В сопоставимых ценах	В текущих ценах	В сопоставимых ценах
РФ , млрд. руб.	6478,5	8033,8	5847,0	124,0	90,3
СЗФО , млрд. руб.	764,65	902,7	652,7	118,0	85,4
Ленинградская область	61612,9	105569,2	76889,4	171,3	124,8
Архангельская область	49151,5	65577,6	47314,3	133,4	96,3
Республика Коми	47006,5	56038,4	40993,7	119,2	87,2
Вологодская область	39342,3	46150,6	33637,4	117,3	85,5
Мурманская область	45280,1	52035,7	38317,9	114,9	84,6
Калининградская обл.	39029,3	46152,5	32989,6	118,3	84,5
Новгородская область	22798,0	24665,4	18003,9	108,2	79,0
Санкт-Петербург	399502,2	439219,1	315304,4	109,9	78,9
Псковская область	23170,3	22593,7	16058,0	97,5	69,3
Республика Карелия	27556,5	28390,9	20906,4	103,0	75,9

Значительную долю в общем объеме доходов бюджета региона занимают безвозмездные поступления (23,3% в 2015 году против 13,8% в среднем по СЗФО; табл. 2.10). При этом их объем в течение исследуемого периода был довольно стабильным и в 2015 году находился на уровне 10,7 млрд. руб.

На фоне этого в 2011–2015 гг. собственные доходы бюджета Вологодской области (в ценах 2011 года) снизились с 28,8 до 25,8 млрд. руб., или на 10,2% (табл. 2.11).

³ Здесь и далее под реальными понимаются показатели, выраженные в сопоставимых ценах базового 2011 года.

Таблица 2.10. **Безвозмездные поступления в региональные бюджеты регионов СЗФО** (в текущих ценах)

Территория	2011 г.		2015 г.		2015 г. к 2011 г.	
	Млн. руб.	Доля в доходах, %	Млн. руб.	Доля в доходах, %	Млн. руб., %	Доля, п.п.
РФ, млрд. руб.	1766,1	27,3	1687,8	21,0	95,6	-6,3
СЗФО, млрд. руб.	150,7	19,7	124,9	13,8	82,9	-5,9
Республика Карелия	9353,8	33,9	10582,7	37,3	113,1	+3,4
Вологодская область	10586,5	26,9	10732,3	23,3	101,4	-3,6
Калининградская область	19113,6	49,0	19191,0	41,6	100,4	-7,4
Ленинградская область	12380,6	20,1	11874,3	11,2	95,9	-8,9
Архангельская область	21352,9	43,4	19215,4	29,3	90,0	-14,1
Псковская область	12381,2	53,4	9370,8	41,5	75,7	-11,9
Новгородская область	7564,3	33,2	5244,1	21,3	69,3	-11,9
Республика Коми	9746,4	20,7	6531,0	11,6	67,0	-9,1
Мурманская область	10761,5	23,8	7027,6	13,5	65,3	-10,3
Санкт-Петербург	36915,8	9,2	24072,6	5,5	65,2	-3,7

Таблица 2.11. **Собственные доходы региональных бюджетов в регионах СЗФО**, млн. руб.

Территория	2011 г.	2015 г.		2015 г. к 2011 г., %	
		В текущих ценах	В сопоставимых ценах	В текущих ценах	В сопоставимых ценах
РФ, млрд. руб.	4669,1	6346,1	4618,7	135,9	98,9
СЗФО, млрд. руб.	572,8	777,8	562,4	135,8	98,2
Ленинградская область	49232,3	93694,9	68241,0	190,3	138,6
Архангельская область	27798,6	46362,1	33450,3	166,8	120,3
Республика Коми	37260,1	49507,5	36216,1	132,9	97,2
Калининградская область	19915,8	26961,5	19272,0	135,4	96,7
Мурманская область	34518,6	45008,1	33142,9	130,4	96,0
Новгородская область	15233,8	19421,2	14176,1	127,5	93,1
Санкт-Петербург	321438,3	415146,5	298023,3	129,2	92,7
Вологодская область	28755,8	35418,3	25815,1	123,2	89,8
Псковская область	10789,1	13222,9	9397,9	122,6	87,1
Республика Карелия	18202,7	17808,2	13113,5	97,8	72,0

В отмеченный период основным фактором роста собственных доходов региональных бюджетов стало увеличение поступлений налога на прибыль организаций. В Архангельской области эти поступления в 2011–2015 гг. в сопоставимых ценах выросли на 11,5%, Ленинградской – на 76,9%, в то время как в Вологодской области произошло их падение на 60,2% (табл. 2.12).

Таблица 2.12. Поступления налога на прибыль в региональные бюджеты СЗФО, млн. руб.

Территория	2011 г.	2015 г.		2015 г. к 2011 г., %	
		В текущих ценах	В сопоставимых ценах	В текущих ценах	В сопоставимых ценах
РФ, млрд. руб.	1907,3	2107,6	1533,9	110,5	80,4
СЗФО, млрд. руб.	206,25	241,4	174,5	117,0	84,6
Ленинградская область	21395,8	51968,1	37850,0	242,9	176,9
Архангельская область	10276,0	15877,2	11455,4	154,5	111,5
Калининградская обл.	5515,0	6544,2	4677,7	118,7	84,8
Мурманская область	16296,2	17708,5	13040,1	108,7	80,0
Республика Коми	16217,6	16371,9	11976,5	101,0	73,8
Санкт-Петербург	109671,0	111528,6	80063,6	101,7	73,0
Псковская область	2569,4	2617,0	1860,0	101,9	72,4
Новгородская область	6038,6	5655,1	4127,8	93,6	68,4
Вологодская область	12008,7	6549,3	4773,5	54,5	39,8
Республика Карелия	6262,6	3114,0	2293,1	49,7	36,6

Согласно данным отчетности территориальных управлений Федеральной налоговой службы, причиной роста поступлений налога на прибыль в Ленинградской области послужило резкое увеличение платежей от предприятий добывающей промышленности и организаций, осуществляющих сделки с недвижимостью. В Архангельской области статус бюджетоформирующих приобрели судостроительные компании (табл. 2.13).

Таблица 2.13. Поступления налога на прибыль от основных плательщиков в региональные бюджеты СЗФО, млн. руб.

Вид деятельности	2011 г.		2015 г.			2015 г. к 2011 г., %		
	В текущих ценах	Доля, %	В текущих ценах	Доля, %	В сопоставимых ценах	В текущих ценах	В сопоставимых ценах	Доля, п.п.
<i>Ленинградская область</i>								
Добыча нефти и газа	194	0,9	17600	33,9	12819	90,7 р.	66 р.	+33
Операции с недвижимостью	996	4,6	7095	13,6	5167	7,1 р.	5,2 р.	+9
<i>Архангельская область</i>								
Производство судов, летательных и космических аппаратов	56	1,0	3592	36,9	2592	63,9 р.	46,1 р.	+35,9
<i>Вологодская область</i>								
Черная металлургия	4289	35,7	477	7,3	348	11,1	8,1	-28,1
Источник: рассчитано авторами по данным отчетности территориальных управлений ФНС по форме № 1-НОМ.								

При этом в Вологодской области произошло значительное сокращение налоговых поступлений от предприятий черной металлургии. Данные, приведенные на рисунке 2.1, показывают поступления платежей по налогу на прибыль от металлургических предприятий Вологодской области (лишь 4% от уровня базового периода).

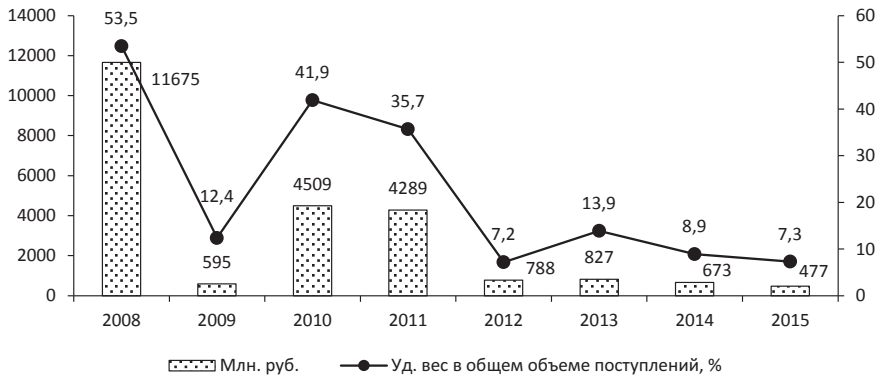


Рисунок 2.1. Поступления налога на прибыль от предприятий черной металлургии в региональный бюджет Вологодской области (в текущих ценах)

Следовательно можно утверждать, что черная металлургия области практически перестала быть ключевым поставщиком налога на прибыль, в результате чего регион является аутсайдером по темпам роста собственных доходов бюджета. Данные тенденции позволяют говорить об отсутствии эффективных действий со стороны органов власти по развитию партнерских отношений с бизнесом.

Уместно будет отметить, что по итогам 2015 года объем прибыли до налогообложения базового предприятия черной металлургии Вологодской области – Череповецкого металлургического комбината – составил 44,3 млрд. руб., что не соответствует объемам поступлений налога на прибыль в областной бюджет.

В связи с целым комплексом вышеобозначенных причин бюджетная обеспеченность Вологодской области в 2011–2015 гг. в сопоставимых ценах сократилась на 15,8% и по итогам отчетного периода составляла 35,6 тыс. руб./чел., или 77% от среднего по РФ уровня. По данному показателю регион занимает одно из последних мест (8-е) в СЗФО (табл. 2.14), что не может служить положительной характеристикой результативности работы органов власти.

Таблица 2.14. **Обеспеченность доходами консолидированных бюджетов регионов СЗФО, руб. на душу населения**

Территория	2011 г.	2015 г.		2015 г. к 2011 г., %		Бюджетная обеспеченность к среднему уровню по РФ	
		В текущих ценах	В сопоставимых ценах	В текущих ценах	В сопоставимых ценах	2011 г.	2015 г.
РФ	53468	63785	46423	119,3	86,8	1,00	1,00
СЗФО	63829	73622	53234	115,3	83,4	1,19	1,15
Мурманская обл.	71555	87089	64130	121,7	89,6	1,33	1,36
Санкт-Петербург	82339	85899	61665	104,3	74,9	1,53	1,34
Республика Коми	64926	78338	57306	120,6	88,3	1,21	1,22
Ленинградская обл.	47684	74563	54307	156,4	113,9	0,89	1,16
Архангельская обл.	53367	69082	49843	129,4	93,4	0,99	1,08
Калининградская обл.	51447	60794	43455	118,2	84,5	0,96	0,95
Республика Карелия	56053	55135	40600	98,4	72,4	1,04	0,86
Вологодская область	42248	48820	35583	115,6	84,2	0,79	0,77
Новгородская обл.	44588	48501	35402	108,8	79,4	0,83	0,76
Псковская область	41615	41377	29408	99,4	70,7	0,77	0,64

Другой негативной тенденцией регионального бюджета Вологодской области является фронтальное сокращение расходов. Здесь Вологодская область выступает «лидером»: в 2011–2015 гг. реальные расходы снизились на 24,7% в сопоставимых ценах, тогда как в Ленинградской и Калининградской областях они превысили уровень 2011 года на 3,8% (табл. 2.15).

Таблица 2.15. **Расходы региональных бюджетов в СЗФО, млн. руб.**

Территория	2011 г.	2015 г.		2015 г. к 2011 г., %	
		В текущих ценах	В сопоставимых ценах	В текущих ценах	В сопоставимых ценах
РФ, млрд. руб.	6498,9	8142,0	6122,3	129,4	94,2
СЗФО, млрд. руб.	779,8	912,9	660,1	117,1	84,7
Ленинградская обл.	61370,6	93612,5	68181,0	152,5	111,1
Калининградская обл.	37973,9	54425,7	38903,3	143,3	102,4
Республика Коми	48672,8	63619,9	46539,8	130,7	95,6
Архангельская обл.	53845,8	67954,8	49029,5	126,2	91,1
Мурманская область	44633,1	52894,6	38950,4	118,5	87,3
Республика Карелия	27631,2	31356,7	23090,3	113,5	83,6
Новгородская область	23097,8	25615,5	18697,4	110,9	80,9
Санкт-Петербург	404032,4	431947,2	310084,2	106,9	76,7
Псковская область	23143,8	24609,7	17490,9	106,3	75,6
Вологодская область	46522,3	48046,8	35019,6	103,3	75,3

Из представленных данных можно заключить, что по всем качественным характеристикам Вологодская область занимает низкие позиции в рейтинге субъектов Северо-Западного федерального округа и отстает от среднего по РФ уровня. В числе немногих положительных тенденций в бюджетной сфере отметим рост номинальных доходов и сохранение устойчивого объема безвозмездной финансовой помощи из федерального бюджета.

В социальной сфере региона наблюдается позитивная динамика. За период с 2005 по 2016 г. уровень рождаемости вырос на 27 п.п. (в 2011–2016 гг. – лишь на 2 п.п., табл. 2.16). Все это свидетельствует об эффективности реализуемых органами власти мероприятий, направленных на повышение рождаемости. К ним относятся и дополнительные меры по поддержке семей с детьми, увеличение объемов оказания медицинской помощи пациентам, имеющим диагноз «бесплодие» и нуждающимся в лечении с применением вспомогательных репродуктивных технологий и др.

Таблица 2.16. **Общий коэффициент рождаемости в регионах СЗФО,**
(родившихся на 1 тыс. чел. населения, ‰)

Территория	2005 г.		2011 г.		2015 г.		2016 г.*		2016 г. к 2005 г., %		2016 г. к 2015 г., %	
	ОКР	Ранг**	ОКР	Ранг	ОКР	Ранг	ОКР	Ранг	ОКР	Ранг	ОКР	Ранг
РФ	10,2	-	12,6	-	13,2	-	13,0	-	127,5	-	103,2	-
СЗФО	9,3	-	11,4	-	12,5	-	12,6	-	135,5	-	110,5	-
Респ. Карелия	9,9	54	12,0	47	12,2	59	12,0	58	121,2	-4	100,0	-11
Респ. Коми	11,1	29	13,1	33	13,7	33	13,2	38	118,9	-9	100,8	-5
Архангельская обл.	10,7	38	12,2	45	12,2	58	11,8	61	110,3	-23	96,7	-16
Вологодская обл.	10,5	40	13,0	36	13,7	32	13,3	36	126,7	+4	102,3	-
Калининградская обл.	8,9	70	11,8	52	12,7	47	12,5	48	140,4	+22	105,9	+4
Ленинградская обл.	7,8	88	8,6	83	9,0	85	9,3	85	119,2	+3	108,1	-2
Мурманская обл.	9,8	56	11,5	56	11,9	62	11,4	68	116,3	-12	99,1	-12
Новгородская обл.	9,3	61	11,3	58	11,9	64	11,8	62	126,9	-1	104,4	-4
Псковская обл.	8,8	75	10,5	73	11,0	79	11,2	73	127,3	+2	106,7	-
г. Санкт-Петербург	8,6	81	11,6	54	13,6	38	14,0	22	162,8	+59	120,7	+32
** Данные за январь–ноябрь 2016 года.												
* Ранг – место региона по величине показателя в учетном году среди всех субъектов РФ.												
Источники: Регионы России. Социально-экономические показатели 2016: стат. сб. / Росстат. – М., 2016; Естественное движение населения (оперативная информация за январь–ноябрь 2016 года).												

Согласно данным Росстата, общий коэффициент рождаемости в Вологодской области за январь–ноябрь 2016 года составил 13,3 случая на 1 тыс. чел. населения. По значению данного показателя область заняла 36-е место в рейтинге субъектов РФ (по сравнению с 2015 годом

опустилась на 4 позиции) и 3-е место среди субъектов СЗФО. Несмотря на некоторую позитивную динамику рассматриваемого коэффициента в 2005–2016 гг. и улучшение положения Вологодской области в рейтинге регионов России по его величине, говорить о сохранении этой тенденции в долгосрочной перспективе не приходится.

Наблюдаемые на протяжении исследуемого периода положительные изменения в сфере рождаемости вообще объясняются не только активизацией и повышением эффективности федеральной и региональной демографической политики, но и более благоприятной возрастной структурой населения: в этот период в активный репродуктивный возраст вступали многочисленные поколения 1980-х гг. В настоящее время на смену им пришли малочисленные поколения людей, родившихся в начале и середине 1990-х гг. и обладающих более низкими репродуктивными установками. Отчасти воздействие этого процесса проявилось в снижении уровня рождаемости в 2016 году по сравнению с 2015 годом (в частности, в Вологодской области – на 0,4 промилле).

Другой ключевой характеристикой социального развития региона является показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении (ОПЖ). Следует отметить, что в 2005–2015 гг. ОПЖ населения Вологодской области выросла на 7,3 года (или на 11,6 п.п.) и составляет 70,4 года (табл. 2.17).

Таблица 2.17. **Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в регионах СЗФО, лет***

Территория	2005 г.		2011 г.		2015 г.		2015 г. к 2005 г., +/-		2015 г. к 2011 г., +/-	
	ОПЖ	Ранг**	ОПЖ	Ранг	ОПЖ	Ранг	ОПЖ	Ранг	ОПЖ	Ранг
РФ	65,30	-	69,83	-	71,39	-	6,09	-	1,56	-
СЗФО	64,02	-	70,07	-	71,70	-	7,68	-	1,63	-
Респ. Карелия	62,06	66	67,95	61	69,16	66	7,10	-	1,21	-5
Респ. Коми	62,27	63	67,95	62	69,40	64	7,13	-1	1,45	-2
Архангельская обл.	62,93	57	68,75	49	70,70	37	7,77	+20	1,95	+12
Вологодская обл.	63,11	54	68,36	54	70,40	47	7,29	+7	2,04	+7
Калининградская обл.	61,49	73	69,90	26	70,58	40	9,09	+33	0,68	+14
Ленинградская обл.	61,96	69	69,44	37	71,23	29	9,27	+40	1,79	+8
Мурманская обл.	63,82	48	68,93	45	70,24	53	6,42	-5	1,31	-8
Новгородская обл.	61,65	71	66,46	71	68,70	72	7,05	-1	2,24	-1
Псковская обл.	60,18	81	66,47	70	68,48	75	8,30	+6	2,01	-5
г. Санкт-Петербург	67,76	13	73,06	4	74,42	6	6,66	+7	1,36	-2
* Данные за 2016 год отсутствуют.										
** Ранг – место региона по величине показателя в учётном году среди всех субъектов РФ.										
Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2016: стат. сб. / Росстат. – М., 2016.										

Таких показателей удалось достигнуть путем экономических, социальных и политических преобразований. Однако в последние пять лет зафиксировано некоторое снижение темпов прироста данного показателя, который в 2015 году увеличился к 2011 году лишь на 2 года. По итогам 2015 года уровень ОПЖ населения Вологодской области (70,4 года) продолжает отставать от среднего значения по стране (71,4) и регионам СЗФО (71,7 года).

В этой связи как одну из важнейших следует отметить проблему алкоголизма, который повышает смертность от несчастных случаев, отравлений, травм, убийств и самоубийств, происходящих под влиянием алкоголя. Так, в Вологодской области от случайных отравлений алкоголем, хронического алкоголизма, алкогольных психозов, алкогольного цирроза печени в 2015 году умер 461 человек на 100 тыс. человек трудоспособного возраста (114 женщин, 347 мужчин, в т.ч. среди трудоспособного населения – 320 человек)⁴.

При этом подчеркнем, общая заболеваемость в Вологодской области выше, чем в среднем по России и в СЗФО. В структуре заболеваемости с впервые установленным диагнозом первое место занимают болезни органов дыхания, а также травмы, отравления и осложнения беременности и родов. По частоте первичных заболеваний системы кровообращения (фактор высокой смертности) Вологодская область среди регионов СЗФО делит второе место с Архангельской областью (5 чел. на 1000 населения). В целом за период с 1995 по 2014 г. первичная заболеваемость увеличилась за счет роста частоты ее случаев на 15% практически среди всех групп болезней⁵.

На качество жизни непосредственно влияет уровень обеспеченности населения денежными доходами. Согласно данным официальной статистики, в 2005–2015 гг. наблюдалось некоторое повышение уровня материального благосостояния жителей Вологодской области (в сопоставимых ценах их доходы выросли более чем на 60%, табл. 2.18). Следует отметить, что наибольший рост доходов пришелся на докризисный период, а в 2011–2015 гг. они выросли лишь на 15%. С учетом покупа-

⁴ Соловьева Т.С., Калачикова О.Н. Некоторые тенденции здоровья населения и системы здравоохранения на региональном уровне (на примере Вологодской области) // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2016. № 11. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2016/11/12976> (дата обращения: 30.01.2018).

⁵ Там же.

тельной способности доходов позиции области относительно других регионов РФ значительно ухудшились: 28 место в 2005 году против 64-го в 2011 году. Однако в дальнейшем ситуация несколько улучшилась и в 2015 г. регион занял 48 место. Это во многом связано как с эффектом изначально низкой базы, так и относительно стабильной ситуацией в регионе на фоне сокращения реальных доходов населения в большинстве субъектов РФ.

Таблица 2.18. **Среднедушевые денежные доходы населения (СДД), руб.**
(в сопоставимых ценах 2005 года)

Территория	2005 г.		2011 г.		2015 г.		2015 г. к 2005 г., %		2015 г. к 2011 г., %	
	СДД	Ранг	СДД	Ранг	СДД	Ранг	СДД	Ранг	СДД	Ранг
РФ*	8 088	-	11 958	-	12 295	-	152,0	-	102,8	-
СЗФО	8 996	-	11 997	-	12 765	-	141,9	-	106,4	-
Республика Карелия	7 278	18	9 910	40	10 335	60	142,0	-42	104,3	-20
Республика Коми	11 452	4	13 622	17	13 395	15	117,0	-11	98,3	+2
Архангельская обл.	7 903	7	12 202	3	12 853	23	162,6	-16	105,3	-20
Вологодская обл.	6 345	28	8 985	64	10 318	48	162,6	-20	114,8	16
Калининградская обл.	6 481	40	9 905	45	10 412	44	160,7	-4	105,1	+1
Ленинградская обл.	5 687	52	8 594	60	9 351	65	164,4	-13	108,8	-5
Мурманская обл.	10 624	17	14 230	20	14 746	16	138,8	+1	103,6	+4
Новгородская обл.	5 476	39	9 737	27	10 393	24	189,8	+15	106,7	+3
Псковская обл.	4 927	51	8 311	63	8 651	68	175,6	-17	104,1	-5
г. Санкт-Петербург	12 264	3	14 517	6	15 368	4	125,3	-1	105,9	2
* С учётом Крымского федерального округа. Источники: Регионы России. Социально-экономические показатели 2016 : стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1326 с.; Цены в России. 2016 : стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 151 с.; расчеты авторов.										

Как отмечается в журнале «Эксперт» [31], в нашей стране вопиющее, одно из самых высоких в цивилизованном мире, доходное и имущественное неравенство. Хотя последний кризис чуть уменьшил официальные показатели доходного расслоения, они остаются на крайне раздражающих уровнях. Так, доходы 10% самых богатых превышают доходы 10% самых бедных в 15,6 раза. Медианный доход (выше и ниже которого доходы примерно у половины населения) недотягивает четверти до среднего и составляет всего 22 тыс. рублей. Модальный же доход (самый распространенный, верхушка плотности распределения), по расчетам Росстата, за 2015 год составил печальные 12,6 тыс. рублей в месяц – в постоянных

ценах это ниже уровня 1990 года. Не уменьшается показатель относительной бедности: согласно критерию ЕС, бедными считаются люди, обладающие доходом ниже 60% медианного в стране. Так вот, с начала 2000-х годов около четверти населения России не может превысить эту планку дохода.

По оценкам специалистов «Эксперта», необходимо ввести прогрессивную шкалу НДФЛ для богатых людей, располагающих доходом свыше 10 млн. рублей в год (таких мультимиллионеров в стране 100–150 тысяч). Налаживание администрирования налогов с их доходов и имущества – достойная задача для сильного государства [31].

На рубеже 2000-х в России проблема теневых зарплат, тотального уклонения от налогов была заметно острее, чем проблема неравенства в доходах, средний класс, по большому счету, еще отсутствовал: за исключением узкой группы магнатов, все были более или менее равны в бедности. В этом контексте переход к плоской шкале налогообложения личных доходов был оправдан и основная цель реформы – вывод зарплат из тени – была достигнута.

Сегодня же, спустя более чем полтора десятилетия, ситуация кардинальным образом изменилась. Проблема неравенства в доходах и накопленных активах заметно обострилась. Стало понятно, что богатство воспроизводится независимо от трудового вклада, равно как и бедность; социальные лифты почти не действуют. Доходы среднего класса после 2008 года, особенно в последний кризис, резко сократились. Одновременно возможности государства в части администрирования налогов стали качественно другими [31].

Как показывают данные выборочного обследования рабочей силы в Вологодской области, динамика уровня занятости ее населения в 2005–2016 гг. демонстрировала ярко выраженный негативный тренд. За первые три квартала 2016 года значение показателя составило 64%, что на 0,8 п.п. ниже результата 2005 года и на 0,4 п.п. – 2011 года. При этом положение области по уровню занятости относительно других субъектов РФ значительно ухудшилось: с 15 места в 2005 году она к 2016 году опустилась на 45-е (табл. 2.19). Это обусловлено ростом значений показателя (107%) в целом по стране и их снижением в регионе. Данные тенденции свидетельствуют о необходимости реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Вологодской области.

Относительно субъектов Северо-Западного федерального округа положение Вологодской области также изменилось. За рассматриваемый период она переместилась с 4-й на 8-ю позицию, а по темпам роста показателя опережает только Архангельскую и Ленинградскую области.

Таблица 2.19. **Уровень занятости населения, % от численности населения в возрасте 15–72 лет**

Территория	2005 г.		2011 г.		2016 г.		2016 г. к 2005 г.		2016 г. к 2011 г.	
	%	Ранг	%	Ранг	%	Ранг	%	Ранг	%	Ранг
РФ	61,3	-	63,9	-	65,6	-	107,0	-	102,7	-
СЗФО	65,1	-	67,7	-	68,1	-	104,6	-	100,6	-
Республика Карелия	62,0	33	62,2	48	62,0	63	100,0	-30	99,7	-15
Республика Коми	61,0	44	64,6	32	64,4	40	105,6	+4	99,7	-8
Архангельская область	64,1	22	65,5	22	61,3	70	95,6	-48	93,6	-48
Ненецкий автономный округ	65,1	19	65,4	35	66,7	20	102,5	-1	102,0	+15
Вологодская область	64,9	15	64,6	30	64,1	45	98,8	-30	99,2	-15
Калининградская область	64,6	19	64,6	26	66,1	27	102,3	-8	102,3	-1
Ленинградская область	63,6	23	68,5	9	66,7	21	104,9	+2	97,4	-12
Мурманская область	66,4	9	67,5	11	69,0	9	103,9	0	102,2	+2
Новгородская область	62,3	30	66,5	14	66,6	22	106,9	+8	100,2	-8
Псковская область	61,1	45	62,5	47	62,9	55	102,9	-10	100,6	-8
г. Санкт-Петербург	68,0	7	71,4	5	73,3	5	107,8	+2	102,7	0
Источник: данные Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.fedstat.ru/ (дата обращения: 11.01.2017).										

Таким образом, можно констатировать, что в отмеченный период на территории Вологодской области не было создано необходимых условий для повышения уровня занятости населения, что позволяет говорить о снижении эффективности действий со стороны органов власти.

Одним из важнейших условий повышения результативности работы государственного сектора и обеспечения высоких темпов роста региональной экономики является ее переход на инновационные рельсы. Данные процессы характеризуются целым рядом показателей, среди которых доля внутренних затрат на исследования и разработки в ВРП. В процентах к валовому региональному продукту по регионам СЗФО она выросла за 2011–2014 гг. на 0,3 п.п., что выше, чем в целом по РФ (0,1 п.п.; табл. 2.20). В Вологодской области данный показатель остался без изменений – 0,1%. Лидирующее положение в округе по этому индикатору занимает г. Санкт-Петербург (3,5%).

Таблица 2.20. Доля внутренних затрат на исследования и разработки, % к ВРП

Территория	2011 г.	2014 г.*	Изменение 2011–2014 гг., п. п.
РФ	1,3	1,4	0,1
СЗФО	1,7	2	0,3
г. Санкт-Петербург	3,3	3,5	0,2
Мурманская область	0,8	0,8	0,0
Ленинградская область	0,8	0,8	0,0
Новгородская область	0,6	0,6	0,0
Республика Карелия	0,5	0,5	0,0
Калининградская область	0,6	0,4	-0,2
Республика Коми	0,4	0,4	0,0
Архангельская область	0,2	0,3	0,1
Вологодская область	0,1	0,1	0,0
Псковская область	0,1	0,1	0,0
Справочно:			
Китай	1,8	3,6	1,8
Германия	2,8	2,8	0
США	2,8	2,7	-0,1

Что касается затрат на технологические инновации в расчете на душу населения в сопоставимых ценах, то в Вологодской области в 2011–2015 гг. они сократились более чем на 95% и составляют в настоящее время 3,4 млн. руб. на 10 тыс. населения (табл. 2.21). По данному показателю регион занимает 8 место среди субъектов СЗФО. Наибольший спад отмечается также в Республике Коми – 96% и Республике Карелия – 91%. Это связано с тем, что бизнес в основном вкладывает свои средства в приобретение новых машин и оборудования, готовых технологий и программных средств, а его расходы непосредственно на исследования и разработки новых продуктов очень малы, поскольку создание и внедрение новых разработок в силу специфики этих процессов и ситуации, сложившейся в сфере науки и техники региона, связано с большими рисками. В долгосрочной перспективе уменьшение затрат на технологические инновации может привести к снижению качества нововведений, потере преимуществ региона в производстве принципиально новой продукции.

В целом по стране подобные затраты в расчете на душу населения увеличились на 12%, по СЗФО – сократились на 23%.

Таблица 2.21. **Затраты на технологические инновации**, млн. руб.
на 10 тыс. населения (в сопоставимых ценах)

Территория	2011 г.	2015 г.		2015 г. к 2011 г., %	
		В текущих ценах	В ценах 2011 г.	В текущих ценах	В ценах 2011 г.
РФ	51,3	82,1	57,6	160,0	112,2
СЗФО	57,4	63,4	44,4	110,5	77,4
г. Санкт-Петербург	77,3	129,8	91,0	167,9	117,7
Ленинградская область	51,1	71	49,8	138,9	97,4
Новгородская область	13,4	29,5	20,7	220,1	154,3
Мурманская область	10,5	16,2	11,4	154,3	108,2
Архангельская область	26,5	12,9	9,0	48,7	34,1
Калининградская область	1,9	10,9	7,6	573,7	402,1
Республика Коми	173,4	10	7,0	5,8	4,0
Вологодская область	80,6	4,9	3,4	6,1	4,3
Псковская область	3,5	3,1	2,2	88,6	62,1
Республика Карелия	14,9	2	1,4	13,4	9,4

В то же время и в стране, и СЗФО сократилась численность персонала, занятого исследованиями и разработками (в расчете на 10 тыс. нас. – на 1 и 0,4 чел. соответственно; табл. 2.22). При этом наибольшее сокращение приходится на Санкт-Петербург, который занимает 1-е место по значению анализируемого показателя среди субъектов СЗФО, опережая Ленинградскую область (более чем в 3 раза). Как видно, самое низкое значение этого показателя по сравнению с регионами округа имеет Вологодская область: 4,6 чел. на 10 тыс. нас. в 2015 году. Данные тенденции позволяют предположить отсутствие эффективных мероприятий, направленных на поддержку персонала, занятого исследованиями и разработками.

Таблица 2.22. **Численность персонала, занятого исследованиями и разработками**, чел. на 10 тыс. населения

Территория	2011 г.	2015 г.	Изменение, 2011–2015 гг., чел. на 10 тыс. населения
РФ	51,4	50,4	-1,0
СЗФО	71,2	70,8	-0,4
г. Санкт-Петербург	163,5	151,3	-12,2
Ленинградская область	37,1	40,6	3,5
Мурманская область	26,7	30,7	4,0
Новгородская область	15,6	26,6	11,0
Республика Коми	19,6	23,1	3,5
Калининградская область	21	21,8	0,8
Республика Карелия	15,3	19,1	3,8

Окончание таблицы 2.22

Территория	2011 г.	2015 г.	Изменение, 2011–2015 гг., чел. на 10 тыс. населения
Псковская область	7,7	12,7	5,0
Архангельская область	8,8	9,4	0,6
Вологодская область	3,4	4,6	1,2
Германия	73,3	74,6	1,3
Великобритания	65,6	60,3	-5,3
Китай	21,6	27,2	5,6

Анализируя количество используемых передовых производственных технологий на 100 тыс. населения, следует отметить, что в Вологодской области в 2015 году оно составляло 213 ед., что больше, чем в целом ряде других регионов РФ (табл. 2.23). Наименьшее значение данного показателя зафиксировано в Калининградской области – 81,5 ед.

Таблица 2.23. Разработанные и используемые передовые производственные технологии на 100 тыс. населения, ед.

Территория	2011 г.	2015 г.	Изменение, 2011–2015 гг.	2011 г.	2015 г.	Изменение, 2011–2015 гг.
	Разработанные передовые производственные технологии			Используемые передовые производственные технологии		
РФ	0,8	1,0	0,2	134,0	148,8	14,8
СЗФО	1,6	1,7	0,1	121,7	144,9	23,2
Новгородская область	6,3	4,1	-2,2	308,6	302,9	-5,7
Вологодская область	0,8	0,8	0	186,0	213,2	27,2
Псковская область	1,5	0,2	-1,3	239,0	197,1	-41,9
Мурманская область	0,0	0,0	0	197,6	157,6	-40
г. Санкт-Петербург	38,4	3,1	-35,3	103,4	155,0	51,6
Архангельская область	5,8	1,3	-4,5	116,6	121,5	4,9
Ленинградская область	3,5	0,7	-2,8	68,9	92,2	23,3
Республика Карелия	1,6	1,6	0	186,1	85,2	-100,9
Республика Коми	2,2	0,1	-2,1	68,4	82,8	14,4
Калининградская обл.	5,3	0,1	-5,2	109,8	81,5	-28,3

В 2015 году инновационная активность организаций в Северо-Западном федеральном округе по сравнению с 2011 годом снизилась на 1,6 п.п. (табл. 2.24). Значительное сокращение по данному показателю наблюдалось в Архангельской – на 3,5 п.п. и Вологодской области – на 3,8 п.п. Эти обстоятельства свидетельствуют о недостатке мероприятий, направленных на стимулирование инновационной деятельности.

Таблица 2.24. **Инновационная активность организаций, %**

Территория	2011 г.	2015 г.	Изменение, 2011–2015 гг., п. п.
РФ	10,4	9,3	-1,1
СЗФО	11,2	9,6	-1,6
г. Санкт-Петербург	18,9	17,2	-1,7
Ленинградская область	9,1	10,1	1
Мурманская область	8,5	9,4	0,9
Новгородская область	7,5	8,9	1,4
Республика Карелия	9,2	7,2	-2
Псковская область	10,0	7,0	-3
Архангельская область	9,3	5,8	-3,5
Вологодская область	9,3	5,5	-3,8
Республика Коми	6,1	5,2	-0,9
Калининградская область	3,3	4,1	0,8
Германия	79,9	66,9	-13
Великобритания	45,6	50,3	4,7
Китай	30,0	Н. д.	-

Результаты проведенного нами сравнительного анализа социально-экономического развития регионов СЗФО в исследуемый период позволяют говорить о целом ряде негативных явлений в экономике Вологодской области (кризис регионального бюджета, снижение инвестиционной активности, сокращение объемов сельскохозяйственного производства, низкий уровень инновационной активности организаций и др.), преодолеть которые пока, к сожалению, не удалось. За последние десять лет область фактически превратилась из региона-донора, обладавшего значительными бюджетными ресурсами для решения собственных проблем и развития, в реципиента, у которого доля безвозмездных поступлений в общем объеме доходов бюджета в 2015 году составляла 23,3%. Эти процессы непосредственно влияют на уровень и качество жизни населения, приводя к усилению социальной напряженности в обществе.

Выявленные проблемы зачастую кроются не в дефиците средств для их решения и развития, а в неэффективном государственном управлении, отсутствии полноценного законодательного регулирования, своевременных и компетентных управленческих решений.

С учетом фактического положения дел к началу 2017 года для Правительства Вологодской области весьма актуализируется необходимость скорейшей реализации комплекса мер в части практического осуществления приоритетных направлений и проектов Стратегии социально-экономического развития региона до 2030 года, а также проведения государственной политики, ориентированной на формирование эффективной

системы государственного управления путем повышения использования восприимчивости к новым технологиям и современным методам и эффективности их использования.

Как отмечает А.Г. Аганбегян [1], «экономический рост вряд ли начнется в 2017 году. Главное, что должно быть сделано в этом году, – должна быть подготовлена программа действий для того, чтобы возобновить экономический рост нашей страны, – детальная программа с погодовой, а может быть, даже квартальной разбивкой, что надо делать до 2020 года и, более укрупненными мерами, – на период до 2025 года. Эта программа действий должна быть составной частью комплексного социально-экономического плана развития России».

По мнению автора исследования [23], ухудшение экономического положения, отчуждение народа от власти связано с резким снижением качества и эффективности государственного управления, осуществляемого исполнительной властью. Поэтому необходимо использование передового мирового опыта управления, зарекомендовавшего себя эффективным, усиление взаимодействия различных ведомств и институтов, повышение их ответственности за принимаемые решения. Лишь в случае применения научно обоснованного подхода к управлению возможно решение существующих в стране проблем.

В свете этого целесообразно выявить проблемы в институциональном и организационно-экономическом обеспечении эффективности государственного управления и в стратегическом управлении развитием территорий на современном этапе.

2.2. Институциональные и организационно-экономические проблемы обеспечения эффективности государственного управления

Эффективность государственной политики выступает ключевым условием эффективности всей системы государственного управления, поскольку от успешности выбранного курса развития страны, отрасли, сферы в итоге зависят и получаемые результаты.

Выявить главные особенности, институциональные и организационно-экономические проблемы обеспечения эффективности государственного управления, на наш взгляд, представляется целесообразным на основе:

- анализа хода исполнения поручений, содержащихся в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года (на материалах Вологодской области);

- результатов использования информационных технологий в оценке деятельности органов власти;
- опросов населения и руководителей предприятий по оценке эффективности деятельности органов власти федерального и регионального уровней.

Мониторинг хода исполнения поручений, содержащихся в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

В 2012 году В.В. Путин подписал «майские указы» – поручения, следующие за его предвыборными обещаниями. 11 документов должны были резко увеличить конкурентоспособность России на международных рынках, повысить уровень жизни граждан, увеличить темпы роста производства, строительства жилья. Экономический кризис и западные санкции, введенные после присоединения Крыма, сделали «майские указы» трудновыполнимыми; ответственность за них в итоге легла на регионы, сразу же ушедшие в долги.

Первые годы действия указов казалось, что правительство и региональные чиновники существуют только для того, чтобы их исполнять: министров и губернаторов периодически вызывали на ковер, а Общероссийский народный фронт, следивший за исполнением документов, постоянно критиковал исполнителей.

«Майские указы» во многом повторяли тезисы предвыборных статей Путина и выглядели своеобразным исполнением обещаний Президента, на которое, быть может, избиратели особенно и не рассчитывали. Горизонт, открывавшийся в случае воплощения статей в жизнь, впечатлял: В.В. Путин сулил повышение зарплат бюджетникам до средней по региону, а врачи и университетские преподаватели и вовсе должны были получать по две средние зарплаты. В стране должно было появиться 25 миллионов высокотехнологичных рабочих мест. «Надо вместе с профсоюзами изучить возможность законодательно расширить участие рабочих в управлении предприятиями. Такое участие практикуется – например, в Германии в форме так называемых производственных советов», – рассуждал В.В. Путин в феврале 2012 года в одной из своих предвыборных статей о социальной справедливости. Это казалось легкоисполнимым, однако ни в указах, ни в жизни производственные советы не появились.

С момента подписания «майских» указов прошло более пяти лет. Эту круглую дату в Кремле решили отметить их обсуждением на заседании Госсовета 4 мая 2017 года. От былого замаха осталось не так много: в качестве витрины исполнения президентских обещаний выбрали многофунк-

циональные центры по оформлению документов и расселение ветхого жилья. С остальными показателями все не так просто, хотя формально они исполнены.

«За прошедшие годы удалось придать некоторую новую динамику позитивным изменениям в наиболее чувствительных, значимых для жизни граждан сферах, таких как здравоохранение, образование, культура, жилищно-коммунальное хозяйство. Разумеется, проблем еще очень много и нерешенных вопросов больше, чем того, что удалось сделать», – констатировал на заседании Госсовета В.В. Путин [64].

На парадном мероприятии звучала и критика. «Народный фронт держит на контроле 179 ваших поручений в рамках мониторинга исполнения „майских указов“. Из них мы считаем, что 35 поручений исполнены, 44 не исполнены и 100 поручений исполнены частично и требуют доработки», – заявил глава исполкома ОНФ Алексей Анисимов. Более того, лидер «Справедливой России» Сергей Миронов заявил, что большинство указов не исполнено. «В целом реальные располагаемые доходы населения снижаются четвертый год подряд. Указы о повышении зарплаты бюджетникам исполняются только в том случае, если врачи и учителя работают на 2–2,5 ставки. Указ о реорганизации неэффективных образовательных учреждений также на деле был воспринят многими чиновниками как сигнал к бездумной оптимизации отрасли. То же, к сожалению, происходит и в здравоохранении. Значительное количество аварийного жилищного фонда было сокращено, к сожалению, на бумаге за счет отмены ранее принятых решений о признании многоквартирных домов аварийными», – утверждал Миронов, чья партия уже пять лет как безоговорочно поддерживает все президентские инициативы.

Исходя из выступлений на заседании Госсовета можно сделать вывод о том, что реализация «майских указов» находится под вопросом.

Сейчас считается, что их полному исполнению помешали экономический кризис и санкции, как об этом говорил премьер Д.А. Медведев. Однако еще в 2013 году заместитель министра экономики Андрей Клепач объяснял, что для выполнения всех указов российская экономика должна была расти на 7% в год, а для обещанного роста зарплат бюджетников – хотя бы на 4%. Эти цифры были недостижимы еще до кризиса и санкций. Владимир Путин в 2013 году признался, что намеренно «завысил планку» в указах, но это не должно служить отказом от их исполнения [64].

Указы «с завышенной планкой» исполнялись за счет региональных бюджетов. Их состояние с 2012 года стало резко ухудшаться – территории

брали все новые и новые долги для того, чтобы хоть как-то тянуть социальные выплаты. По данным Минфина, в 2013 году суммарный долг российских субъектов вырос на 28,6%, в 2014 году – на 20%, в 2015 году – на 11%, и только в 2016-м рост составил 1,5%.

Регионы начали больше занимать в долг как раз после вступления в силу «майских указов». Интересно, что резкий рост долгов сокращался параллельно с введением государственной помощи субъектам с целью ухода от коммерческих кредитов, заменявшихся более дешевыми бюджетными.

Правительством Вологодской области в марте 2017 г. проведен мониторинг хода исполнения поручений, содержащихся в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Как показали данные, представленные на официальном сайте региона, достижение ряда показателей также является сомнительным, в частности таких как:

- прирост числа высокопроизводительных рабочих мест;
- доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП относительно 2011 года (целевое значение – 130%; фактическое по состоянию на 2016 год – 95%);
- индекс производительности труда относительно уровня 2011 года (целевое значение – 150%; фактическое по состоянию на 2016 год – 108,4%);
- рост реальной заработной платы относительно уровня 2011 года (целевое значение – 140-150%; фактическое по состоянию на 2016 год – 97,5%);
- удельный вес численности высококвалифицированных работников в общей численности квалифицированных работников (целевое значение – 33,3%; фактическое по состоянию на 2016 год – 28%);
- отношение средней заработной платы социальных работников к средней заработной плате в регионе (целевое значение – 100%; фактическое по состоянию на 2016 год – 62,3%);
- смертность от болезней системы кровообращения (целевое значение – 649,4 случая на 100 тыс. населения; фактическое по состоянию на 2016 год – 816,3);
- доля внутренних затрат на исследования и разработки в ВРП (целевое значение – 1,77%; фактическое по состоянию на 2016 год – 0,098%);
- ожидаемая продолжительность жизни при рождении (целевое значение – 74 года, фактическое по состоянию на 2016 год – 71,8) и др.

Массового недовольства реализацией указов нет, хотя, по данным исследования Высшей школы экономики, наиболее важные для себя обещания (повышение зарплат или расселение ветхого жилья) люди сочли неисполненными.

Оценка эффективности деятельности органов власти на основе информационных технологий

Эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации оценивается на основе официальных данных, содержащихся в ежегодных докладах о достигнутых значениях показателей оценки эффективности деятельности субъектов РФ, представляемых в Правительство Российской Федерации. В этих документах содержатся данные Федеральной службы государственной статистики, ведомственной статистики, а также результаты социологических опросов населения.

Стоит отметить, что опросы населения проводятся на официальном сайте субъекта РФ в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” и подпункта “и” пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления”» от 17.12.2012 № 1317.

Цель проведения данных опросов заключается в создании системы оценки населением муниципальных образований эффективности деятельности:

а) руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта РФ;

б) руководителей унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в государственной собственности субъекта РФ или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований.

Виды опросов населения по оценке эффективности деятельности органов муниципальной власти на территории РФ представлены в приложении 2.

Стоит отметить, что в Вологодской области с 2012 г. реализуется уникальный проект правительства «Команда Губернатора: Ваша оценка». Этот проект – пример социального партнерства, открытости, так как позволяет жителям области оценить деятельность органов государствен-

ной власти и местного самоуправления, высказать свои предложения и пожелания по организации работы.

Данный проект по итогам 2017 года также подтвердил свою успешность и востребованность у населения, которое проявляло активную гражданскую позицию, выражая свое мнение о деятельности органов исполнительной власти региона и местных администраций.

Исходя из большой значимости проекта, с 2013 г. по инициативе ВолНЦ РАН проводится экспертная оценка текстовых версий публичных докладов отдельных департаментов области о результатах их деятельности. В частности, анализ этих документов за 2016 год выявил в них **ряд положительных моментов**.

1. Практически все публичные доклады являются развернутыми и весьма информативными; содержат актуальные статистические данные, которые дают возможность оценить степень реализации задач, сформулированных в стратегических документах федерального и регионального уровня, а также «майских» указах Президента РФ.

2. В большинстве докладов отражены как положительные изменения в курируемой отрасли за анализируемый год, так и проблемы, решить которые не удалось.

3. Конкретно показана роль каждого департамента в управлении курируемой сферой (принятые решения, меры) и отражен полученный результат.

4. Особое внимание уделено вопросам совершенствования кадровой политики, повышению уровня квалификации сотрудников департаментов.

5. Во многие доклады внесены изменения, в том числе касающиеся формулировки задач развития на трехлетний период для каждого направления. Это позволяет утверждать, что органы исполнительной власти региона четко видят перспективы повышения эффективности своей работы.

Вместе с тем в содержании некоторых докладов не удалось избежать **недостатков**, в том числе системного характера, на которые и ранее обращалось внимание в экспертных заключениях ВолНЦ РАН (см. приложение 3)⁶.

⁶ Данные экспертные заключения на публичные доклады о результатах деятельности структурных подразделений Правительства Вологодской области направлялись в 2013 году письмом Губернатору О.А. Кувшинникову (исх. 208 от 12.02.2013 г.) и непосредственно в сами департаменты; в 2014 году – первому зам. губернатора А.А. Травникову (исх. 190 от 11.02.2014 г.) и департаменты; в 2015 году – Губернатору О.А. Кувшинникову (исх. 346 от 23.03.2015 г.); в 2016 году – Губернатору О.А. Кувшинникову и в Правительство Вологодской области (исх. 281 от 16.03.2016 г.).

Во-первых, **не представлена важная информация, отражающая степень реализации поставленных задач и функций** (департаменты здравоохранения; образования; стратегического планирования; сельского хозяйства и продовольственных ресурсов; культуры и туризма; природных ресурсов и охраны окружающей среды; труда и занятости; физической культуры и спорта; внутренней политики).

Во-вторых, в некоторых докладах **отсутствует сравнение фактических значений целевых показателей с плановыми**. В связи с этим затруднительно сделать вывод об успешности, достаточности или недостаточности проделанной работы (департаменты экономического развития; здравоохранения).

В-третьих, в ряде случаев **не указаны причины невыполнения отдельных показателей развития курируемых сфер** (департаменты сельского хозяйства и продовольственных ресурсов; физической культуры и спорта; социальной защиты населения; служба по правам ребенка).

В-четвертых, **оценка ситуации в отрасли дается без сравнения** по муниципальным образованиям, регионам СЗФО и Российской Федерации (департаменты строительства; социальной защиты населения; труда и занятости населения).

В-пятых, **некорректно представлены статистические данные**, что усложняет восприятие информации о результатах работы органов власти (департаменты строительства; культуры и туризма; лесного комплекса; финансов).

В-шестых, **имеется противоречивая информация**, расходящаяся с данными, которые приведены в докладах за 2015 год (департаменты финансов; экономического развития; природных ресурсов и охраны окружающей среды).

В-седьмых, **некоторые показатели представлены только за отчетный год**, что не позволяет оценить результативность деятельности органов исполнительной власти в динамике (департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды).

В-восьмых, **нечетко отражены задачи (планы) на ближайшие три года**, не обозначены критерии достижения поставленных целей (департаменты строительства; лесного комплекса; социальной защиты населения; внутренней политики; культуры и туризма; физической культуры и спорта; служба по правам ребенка).

К сожалению, данные замечания, актуальные для многих департаментов, не устраняются с 2013 года. Больше всего таких недостатков выявлено в публичных докладах за 2016 год следующих департаментов: социальной защиты населения (4 замечания); природных ресурсов и охраны окружающей среды (3); физической культуры и спорта (3); культуры и туризма (3); строительства (3); лесного комплекса (2); образования (2); здравоохранения (2); сельского хозяйства и продовольственных ресурсов (2 замечания).

Относительно оценочных значений стоит отметить, что за 2016 г. результаты работы одного департамента оценены экспертами ВОЛНЦ РАН на 5 баллов, девяти департаментов – 4 балла. По причине ограниченных ресурсов установленных целей и задач не достигли пять департаментов (табл. 2.25).

Таблица 2.25. **Оценка экспертами ВОЛНЦ РАН результатов деятельности органов исполнительной государственной власти Вологодской области** (ранжирование порезультатам 2016 года)

Орган исполнительной государственной власти	Оценка результатов деятельности по 5-балльной шкале*						
	Год					Изменение (+/-) 2016 г. к	
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2015
Департамент культуры и туризма	2	2	3	4	5	+3	+1
Департамент образования	2	4	3	3	4	+2	+1
Департамент социальной защиты населения	2	2	4	4	4	+2	0
Служба по правам ребенка Правительства области	2	4	4	4	4	+2	0
Департамент внутренней политики Правительства области	3	4	5	4	4	+1	0
Департамент здравоохранения	4	4	3	3	4	0	+1
Департамент финансов	4	3	3	4	4	0	0
Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды	4	4	4	4	4	0	0
Департамент экономического развития	-	2	4	4	4	-	0
Департамент стратегического планирования	-	3	4	4	4	-	0
Департамент труда и занятости населения	2	2	2	2	3	+1	+1
Департамент физической культуры и спорта	2	3	2	3	3	+1	0
Департамент сельского хозяйства и продовольственных ресурсов	2	3	4	4	3	+1	-1
Департамент строительства	4	2	4	3	3	-1	0
Департамент лесного комплекса	4	2	2	3	3	-1	0
* 1 балл – неудовлетворительно, 2 – удовлетворительно, 3 – цели и задачи не достигнуты в полном объеме по причине ограниченных ресурсов, 4 – хорошо, 5 баллов – очень хорошо.							

По сравнению с тем, как оценивались результаты деятельности органов исполнительной государственной власти области в 2016 г., четыре департамента улучшили свои позиции, десять – получили те же оценки, один – ухудшил. Если по итогам 2015 г. 9 департаментов получили положительные оценки (4 балла и более), то в 2016 г. их число выросло до 10.

Одним из критериев оценки эффективности работы органов исполнительной государственной власти является состояние ситуации в отрасли за 2016 г. Эксперты ВолНЦ РАН отмечают наличие положительных изменений за 2016 г. в двух сферах, отсутствие изменений – в десяти, ухудшение ситуации – в трех (табл. 2.26).

Таблица 2.26. Оценка экспертами ВолНЦ РАН ситуации в отрасли, курируемой органами исполнительной государственной власти Вологодской области
(ранжирование по результатам 2016 г.)

Орган исполнительной государственной власти	Оценка ситуации в отрасли по 5-балльной шкале*						
	Год					Изменение (+/-) 2016 г. к	
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2015
Департамент культуры и туризма	2	2	3	4	4	+2	0
Департамент внутренней политики Правительства области	3	4	5	3	4	+1	+1
Департамент сельского хозяйства и продовольственных ресурсов	2	3	4	4	4	+2	0
Служба по правам ребенка Правительства области	2	4	4	4	4	+2	0
Департамент социальной защиты населения	2	2	4	4	4	+2	0
Департамент строительства	4	2	4	4	4	0	0
Департамент экономического развития	-	2	4	4	4	-	0
Департамент стратегического планирования	-	3	4	4	4	-	0
Департамент труда и занятости населения	2	2	2	2	3	+1	+1
Департамент физической культуры и спорта	2	3	2	3	3	+1	0
Департамент лесного комплекса	4	2	2	3	3	-1	0
Департамент финансов	4	3	3	3	3	-1	0
Департамент образования	2	4	3	4	3	+1	-1
Департамент здравоохранения	4	4	3	4	3	-1	-1
Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды	4	4	4	4	3	-1	-1
* 1 балл – ситуация сложная, 2 – ситуация ухудшается, 3 – никаких изменений не происходит, все остается как было, 4 – наметились положительные тенденции, 5 баллов – ситуация значительно улучшилась.							

В большинстве случаев оценка результатов деятельности департамента соответствует оценке ситуации, сложившейся в курируемой отрасли. В ряде случаев наблюдается некоторое несоответствие данных оценок. В частности, оценка результатов деятельности в числителе выше, чем оценка ситуации в отрасли в знаменателе, у следующих органов:

- департамент культуры и туризма (4/3);
- департамент образования (4/3);
- департамент здравоохранения (4/3);
- департамент финансов (4/3);
- департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды (4/3).

Это можно объяснить тем, что отмеченными органами исполнительной государственной власти области осуществляется в целом эффективная деятельность по реализации закрепленных за ними функций. Однако ввиду институциональных ограничений, введенных на федеральном уровне, а также сложной экономической ситуации, дефицита финансовых ресурсов для реализации мероприятий заметных изменений в курируемых отраслях не происходит.

В некоторых случаях оценка деятельности ниже, чем оценка ситуации в отрасли. Подобное положение характерно для департамента строительства (3/4), департамента сельского хозяйства и продовольственных ресурсов (3/4). Такой результат свидетельствует о том, что текущую ситуацию в отрасли эксперты ВолНЦ РАН считают удовлетворительной, при этом функционирование ответственных органов власти представляется им недостаточно эффективным, прежде всего, вследствие недостатка финансовых ресурсов.

Сравнительный анализ оценок деятельности органов исполнительной государственной власти, выставленных экспертами ВолНЦ РАН и полученных в результате народного голосования в 2016 г., показал, что эксперты по сравнению с населением дают более низкие оценки деятельности следующих департаментов: труда и занятости населения, физической культуры и спорта, финансов (табл. 2.27).

Более высоко по сравнению с населением эксперты оценили деятельность:

- департамента культуры и туризма (4,5/3,4);
- службы по правам ребенка Правительства области (4,0/3,2);
- департамента стратегического планирования (4,0/3,0);

- департамента экономического развития (4,0/3,0);
- департамента внутренней политики Правительства области (4,0/3,3).

Таблица 2.27. Сводный лист оценок результатов деятельности органов исполнительной государственной власти Вологодской области (баллов по 5-балльной шкале)

Орган исполнительной государственной власти	Экспертная оценка ВолНЦ РАН*				Народная оценка**			
	2012	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Департамент лесного комплекса	4,0	2,0	3,0	3,0	2,6	2,7	2,5	3,0
Департамент труда и занятости населения	3,0	3,0	2,0	3,0	2,7	3,0	3,5	3,3
Департамент физической культуры и спорта	3,0	2,5	3,0	3,0	3,0	2,6	3,5	3,3
Департамент здравоохранения	4,0	3,5	3,0	3,5	2,5	2,3	2,2	3,2
Департамент финансов	4,0	3,0	3,5	3,5	2,8	3,5	3,7	3,7
Департамент образования	3,0	3,5	3,5	3,5	2,6	2,5	3,6	3,3
Департамент строительства	4,0	3,5	3,5	3,5	2,4	2,4	2,5	3,1
Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды	4,0	4,0	4,0	3,5	2,7	2,5	2,7	3,2
Департамент сельского хозяйства и продовольственных ресурсов	2,0	4,0	4,0	3,5	2,3	2,9	2,7	3,1
Департамент внутренней политики Правительства области	3,5	4,5	3,5	4,0	2,6	2,4	3,3	3,3
Департамент экономического развития	-	4,0	4,0	4,0	2,5	2,8	2,7	3,0
Департамент стратегического планирования	-	3,5	4,0	4,0	2,4	2,2	2,6	3,0
Департамент социальной защиты населения	3,0	4,0	4,0	4,0	2,9	3,2	3,8	3,7
Служба по правам ребенка Правительства области	3,0	4,0	4,0	4,0	2,9	2,8	3,7	3,2
Департамент культуры и туризма	3,0	3,0	4,0	4,5	2,9	2,7	3,2	3,4
* Средняя оценка результатов деятельности департамента и ситуации в отрасли.								
** Средняя оценка по итогам всех видов голосования (Интернет, бланки и через мобильное приложение).								

За 2016 год эксперты ВолНЦ РАН отмечают наличие положительных изменений в четырех департаментах (труда и занятости населения, здравоохранения, внутренней политики Правительства области, культуры и туризма), ухудшение ситуации – в департаменте природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также в департаменте сельского хозяйства и продовольственных ресурсов.

В целом следует отметить, что наблюдается некоторый разрыв между экспертными и народными оценками результатов деятельности департаментов. Данная ситуация может быть обусловлена тем, что население, зачастую не в полной мере знакомое с функциями и полномочиями

региональных органов государственной исполнительной власти, относит некоторые проблемы местного значения, с которыми оно сталкивается повседневно, к неэффективному управлению именно на уровне региона, а не муниципалитета. Однако не всегда ситуация складывается именно таким образом. При этом эксперты, обладающие более глубокими знаниями в своей сфере, опирающиеся в своей оценке на материалы статистики, другие эмпирические данные, нормативно-правовые документы, на наш взгляд, могут более взвешенно и обоснованно оценить деятельность органов власти.

В последующей работе по реализации рассматриваемого проекта департаментам целесообразно, по нашему мнению, полнее отражать в публичных докладах принцип проблемно-целевого подхода:

- учитывать соответствие деятельности государственных органов региона общей стратегической цели на долго- и среднесрочную перспективу;
- анализировать степень достижения целевых значений индикаторов по наиболее важным направлениям работы органа управления в отчетном году;
- при невыполнении планов выявлять причины и предлагать коррективы дальнейшей работы.

Проблемно-целевой подход позволит увидеть, как понимают органы исполнительной власти суть проблем социально-экономического развития региона и возникающих угроз, как оценивают масштабы и результативность проделанной работы за год и её объем на предстоящий период.

Опыт Вологодской области в сфере применения современных технологий при оценке деятельности органов исполнительной власти полезно распространить и на другие субъекты РФ, что позволит сформировать у экспертного сообщества и населения более полное представление о деятельности власти.

Оценка эффективности государственного управления на основе опросов населения и руководителей хозяйствующих субъектов

За пять лет исследуемого периода уровень одобрения деятельности губернатора Вологодской области снизился: если в 2011 г. доля одобряющих составляла 45,7%, то в 2016 г. – лишь 37,7% (в целом по стране уровень одобрения глав регионов более высокий – 53%, что на 2 п.п. выше, чем в 2011 г. рис. 2.2).

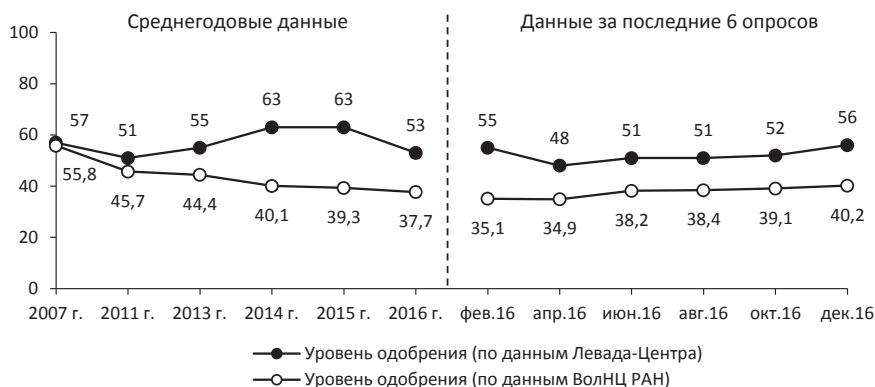


Рисунок 2.2. **Уровень одобрения деятельности губернатора Вологодской области, % от числа опрошенных**

Следует отметить, что эти тенденции идут вразрез с аналогичными тенденциями на федеральном уровне, где, напротив, уровень одобрения деятельности Президента РФ за тот же период повысился как в регионе (с 58,7 до 67,8% по данным ВолНЦ РАН), так и в целом по стране (с 61 до 81,8% по оценкам ВЦИОМ; рис. 2.3).

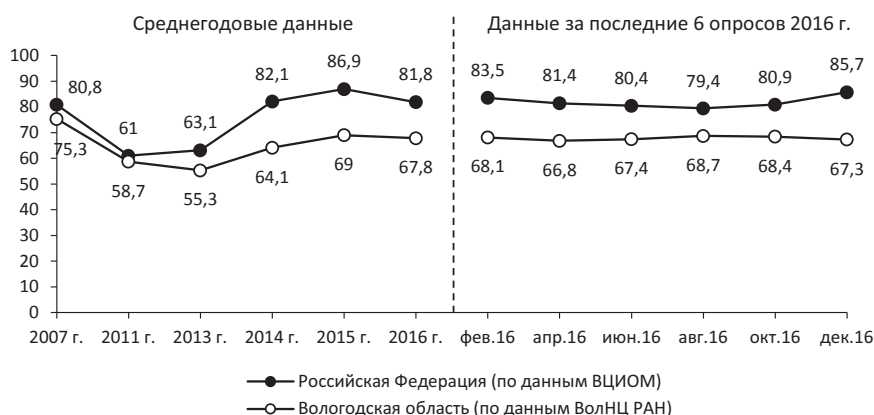


Рисунок 2.3. **Динамика уровня одобрения деятельности Президента РФ, % от числа опрошенных**

При этом характер суждений относительно экономического положения региона изменился весьма существенно: доля отрицательных отзывов увеличилась на 15,8 п.п. и составила 46% от общего числа ответивших (рис. 2.4).

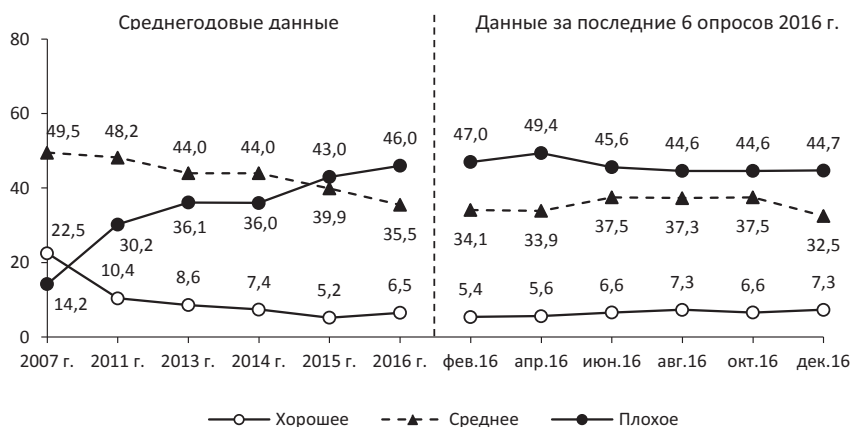


Рисунок 2.4. Оценка населением экономического положения Вологодской области, % от числа опрошенных

Однако в целом по стране в исследуемый период изменение оценок экономической политики, проводимой Президентом РФ, имело позитивный характер: доля положительных оценок увеличилась с 37,1 до 42,8% (рис. 2.5).

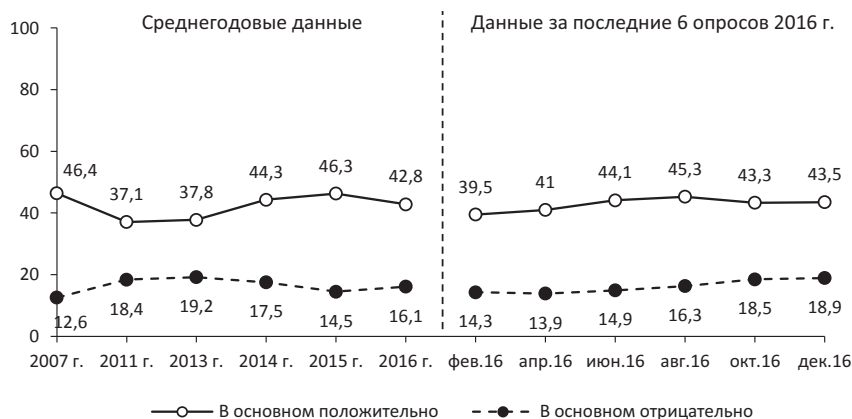


Рисунок 2.5. Как Вы относитесь к экономической политике, проводимой Президентом страны?, % от числа опрошенных

За февраль и апрель 2017 г. оценки деятельности Президента РФ ухудшились во всех социально-демографических группах, особенно среди 20% наименее обеспеченных (соответствующий индекс снизился на 15 п.: со 119 до 104; табл. 2.28).

Таблица 2.28. **Индекс одобрения деятельности Президента РФ в различных социально-демографических группах населения Вологодской области, пунктов**

Категория населения	2007	2011	2013	2014	2015	2016	Июн. 2016	Авг. 2016	Окт. 2016	Дек. 2016	Фев. 2017	Апр. 2017	Среднее за последние 6 опросов	Изменение (+/-), среднее за последние 6 опросов к		
														2015	2011	2007
Пол																
Мужской	160,4	126,1	120,3	137,8	147,1	142,4	139,7	142,8	138,2	143,3	138,5	133,9	139,4	-8	+13	-21
Женский	166,5	138,8	130,5	144,9	155,1	154,3	153,4	154,0	157,1	151,7	149,6	144,9	151,8	-3	+13	-15
Возраст																
До 30 лет	167,5	135,3	124,9	143,4	150,0	151,8	153,0	150,7	149,5	150,9	149,2	141,1	149,1	-1	+14	-18
30-55 лет	163,1	130,5	125,2	139,0	150,2	144,1	144,6	143,7	140,6	140,8	142,7	138,6	141,8	-8	+11	-21
Старше 55 лет	161,8	135,4	127,8	144,7	154,2	154,1	147,6	155,7	159,3	156,2	144,9	141,3	150,8	-3	+15	-11
Образование																
Н/среднее и среднее	156,9	128,0	120,3	131,2	142,4	140,3	136,7	136,4	140,8	145,2	134,9	132,5	137,8	-5	+10	-19
Среднее специальное	165,4	135,5	126,0	145,4	155,0	152,3	148,7	158,7	156,6	148,2	150,7	146,0	151,5	-4	+16	-14
Н/высшее и высшее	170,3	135,9	131,6	150,0	157,5	155,2	158,9	153,1	148,5	150,8	148,6	140,7	150,1	-7	+14	-20
Доходные группы																
20% наименее обеспеченных	146,4	113,2	115,1	122,2	125,5	129,6	138,6	118,4	124,9	134,4	118,9	104,0	123,2	-2	+10	-23
60% средне-обеспеченных	168,1	135,6	126,6	143,9	156,9	151,9	144,7	154,7	152,2	150,8	146,5	143,3	148,7	-8	+13	-19
20% наиболее обеспеченных	174,7	148,3	137,6	161,0	166,4	159,9	162,3	164,0	160,1	155,0	163,9	159,4	160,8	-6	+13	-14
Территории																
Вологда	163,0	135,9	124,9	143,2	151,8	146,2	147,5	144,4	142,3	141,6	136,7	133,5	141,0	-11	+5	-22
Череповец	173,6	145,0	138,7	158,6	173,9	163,4	160,9	162,4	161,8	163,0	164,3	159,0	161,9	-12	+17	-12
Районы	159,4	125,9	119,5	131,8	138,8	142,4	139,4	144,3	144,7	143,1	138,0	132,9	140,4	+2	+15	-19

В среднем за последние 6 опросов 2016 г. по сравнению с 2015 г. в большинстве социально-демографических групп (в 11) населения Вологодской области выявлена негативная динамика суждений. Наибольшее снижение индекса наблюдается среди жителей Череповца (на 12 п.: со 174 до 162) и Вологды (на 11 п.: со 152 до 141).

Что касается отношения населения к деятельности губернатора области, то за два последних месяца оно ухудшилось в большинстве социально-демографических групп (в 13; табл. 2.29) отношении к деятельности губернатора области ухудшилось. Наибольшее снижение индекса отмечено среди 20% наиболее обеспеченных (на 17 п.: со 127 до 110), а также среди людей в возрасте от 30 до 55 лет (на 11 п.: со 102 до 91).

Таблица 2.29. Динамика индекса одобрения деятельности губернатора области в различных социально-демографических группах населения, пунктов

Категория населения	2007	2011	2013	2014	2015	2016	Июн. 2016	Авг. 2016	Окт. 2016	Дек. 2016	Фев. 2017	Апр. 2017	Среднее за последние 6 опросов	Изменение (+/-), среднее за последние 6 опросов к		
														2015	2011	2007
Пол																
Мужской	129,7	109,5	106,7	96,3	99,7	93,9	91,2	93,9	90,9	102,4	93,9	90,6	93,8	-6	-16	-36
Женский	136,7	119,8	114,7	105,1	105,9	101,9	103,4	102,0	106,9	101,2	106,8	99,5	103,3	-3	-17	-33
Возраст																
До 30 лет	135,2	112,7	109,6	104,6	106,6	100,3	96,6	97,7	100,0	109,6	102,1	95,0	100,2	-6	-13	-35
30-55 лет	131,8	113,0	111,0	97,3	97,7	95,3	95,3	95,7	94,6	96,3	101,7	91,2	95,8	-2	-17	-36
Старше 55 лет	135,3	120,8	112,7	104,5	108,4	101,5	102,4	102,6	106,7	104,9	99,8	101,6	103,0	-5	-18	-32
Образование																
Н/среднее и среднее	125,9	109,5	104,2	91,9	98,0	93,4	90,4	94,4	96,5	98,9	95,1	91,4	94,5	-4	-15	-31
Среднее специальное	137,4	116,3	110,0	104,2	104,5	97,8	98,8	96,6	104,6	100,8	104,3	97,1	100,4	-4	-16	-37
Н/высшее и высшее	138,4	119,8	119,9	108,5	107,2	104,6	106,5	104,3	98,3	106,6	104,0	99,1	103,1	-4	-17	-35
Доходные группы																
20% наименее обеспеченных	114,8	98,8	95,4	73,9	76,3	83,4	86,5	78,6	83,0	90,4	75,0	72,2	81,0	+5	-18	-34
60% средне-обеспеченных	139,4	118,2	112,7	103,9	106,4	100,9	103,5	104,7	102,8	101,9	105,0	98,1	102,7	-4	-16	-37
20% наиболее обеспеченных	142,4	126,2	127,4	119,6	121,6	109,9	102,9	110,0	107,5	110,6	126,6	109,9	111,3	-11	-15	-31
Территории																
Вологда	124,8	114,8	104,9	95,4	87,4	79,7	83,4	77,7	79,1	80,8	84,5	80,7	81,0	-6	-34	-44
Череповец	138,8	129,3	134,8	129,1	123,2	114,4	116,3	118,2	112,4	112,7	118,4	110,7	114,8	-8	-15	-24
Районы	135,0	108,2	101,6	89,0	100,6	99,6	95,4	98,7	104,2	107,1	100,5	95,2	100,2	0	-8	-35

В среднем за последние 6 опросов 2016 г. по сравнению с 2015 г. в большинстве категорий (в 11) индекс поддержки деятельности главы региона снизился, особенно среди 20% наиболее обеспеченных (на 11 п.: со 122 до 111), а также среди жителей Череповца (на 8 п.: со 123 до 115). В то же время среди 20% наименее обеспеченных зафиксирована благоприятная динамика мнений (индекс увеличился на 5 п.: с 76 до 81).

Важным показателем динамики общественного мнения являются оценки успешности решения представителями органов власти ключевых социально-экономических проблем развития территории. Так, за февраль и апрель 2017 г. незначительно ухудшились оценки успешности

решения Президентом РФ таких ключевых проблем страны, как защита демократии и укрепление свобод граждан (соответствующий индекс снизился на 4 п.: с 97 до 93), наведение порядка в стране (на 4 п.: со 113 до 109), укрепление международных позиций России (на 3 п.: со 128 до 125; табл. 2.30).

В среднем за последние 6 опросов 2016 г. по сравнению с 2015 г. зафиксирована неблагоприятная динамика мнений относительно успешности работы Президента РФ по решению таких проблем, как подъём экономики, рост благосостояния граждан (соответствующий индекс снизился на 15 п.: с 82 до 67), а также защита демократии и укрепление прав и свобод граждан (на 5 п.: с 99 до 94). Характеристики деятельности главы государства по укреплению международных позиций России несколько улучшились (индекс вырос со 120 до 123 п.).

Таблица 2.30. **Насколько успешно, на Ваш взгляд, Президент РФ справляется с проблемами?**, в % от числа опрошенных, индекс в пунктах

Категория населения	2007	2011	2013	2014	2015	2016	Июнь 2016	Авг. 2016	Окт. 2016	Дек. 2016	Фев. 2017	Апр. 2017	Среднее за последние 6 опросов	Изменение (+/-), среднее за последние 6 опросов к 2016		
														2015	2011	2007
Укрепление международных позиций России																
Успешно	58,4	46,2	45,7	50,4	51,7	51,2	52,2	50,1	51,4	51,9	54,5	52,4	52,1	0	+6	-6
Неуспешно	24,9	33,7	36,2	32,4	31,3	29,9	29,0	30,3	28,8	31,1	26,5	27,7	28,9	-2	-5	+4
Индекс	133,5	112,5	109,5	118,0	120,4	121,3	123,2	119,8	122,6	120,8	128,0	124,7	123,2	+3	+ 11	-10
Наведение порядка в стране																
Успешно	53,2	36,6	39,4	48,0	50,2	49,2	49,7	50,0	49,7	50,2	49,5	47,3	49,4	-1	+13	-4
Неуспешно	34,0	50,0	47,5	39,1	37,9	36,7	37,5	35,1	35,6	36,7	36,8	38,8	36,8	-1	-13	+3
Индекс	119,2	86,6	91,9	108,9	112,3	112,6	112,2	115,4	114,1	113,5	112,7	108,5	112,7	0	+26	-6
Защита демократии и укрепление свобод граждан																
Успешно	44,4	32,4	31,8	37,5	40,4	36,6	38,3	36,7	35,7	36,2	38,6	36,8	37,1	-3	+5	-1
Неуспешно	37,0	48,3	51,0	45,4	41,5	44,3	42,2	45,0	44,7	44,3	41,3	43,5	43,5	+2	-5	+7
Индекс	107,4	84,1	80,8	92,1	99,0	92,3	96,1	91,7	91,0	91,9	97,3	93,3	93,6	-5	+9	-14
Подъём экономики, рост благосостояния граждан																
Успешно	47,2	30,7	31,3	34,8	34,2	27,2	27,5	26,7	26,4	27,2	26,1	25,8	26,6	-8	-4	-21
Неуспешно	39,1	56,1	56,8	53,4	52,3	59,4	59,1	60,4	60,9	61,1	59,1	57,3	59,7	+7	+4	+21
Индекс	108,1	74,6	74,5	81,4	81,8	67,8	68,4	66,3	65,5	66,1	67,0	68,5	67,0	-15	-8	-41

Как свидетельствует кризисная ситуация в промышленности России и как отмечают в своих исследованиях многие эксперты, текущий вариант государственной промышленной политики не позволяет

успешно решить поставленные задачи⁷. Это подтверждают и результаты анкетного опроса руководителей промышленных предприятий Вологодской области, проводимого ВолНИЦ РАН с 1993 года с целью выявления тенденций и оценки эффективности развития отрасли, а также перспективных направлений совершенствования государственного управления.

В частности, в 2007–2015 гг. увеличилась доля руководителей промышленных предприятий региона (на 20 п.: с 18 до 28), считающих *неправильной экономической политику*, проводимую Правительством РФ и Правительством Вологодской области (на 22 п.: с 11 до 33; табл. 2.31).

Таблица 2.31. **Оценка экономической политики государства руководителями промышленных предприятий Вологодской области, % от числа ответивших**

Оценка	Год									Изменение 2015 г. к	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007 г., п.п.	2014 г., п.п.
<i>Экономическая политика, проводимая Правительством Российской Федерации</i>											
Считаю правильной	41	47	27	28	26	22	36	34	44,2	+3,2	+10,2
Считаю неправильной	18	24	38	23	36	30	41	36	27,9	+9,9	-8,1
Затрудняюсь ответить	41	29	35	49	38	48	23	30	27,9	-13,1	-2,1
<i>Экономическая политика, проводимая Правительством Вологодской области</i>											
Считаю правильной	54	49	25	39	30	31	25	27	40,3	-13,7	+13,3
Считаю неправильной	11	15	23	17	30	21	47	50	32,8	+21,8	-17,2
Затрудняюсь ответить	35	36	52	44	40	48	28	23	26,9	-8,1	+3,9

При этом респондентами отмечается *низкая результативность диалога между исполнительной властью и промышленными предприятиями*. Так, в 2015 году треть руководителей оценили качество такого взаимодействия на 1–4 балла (максимально возможный балл – 10; рис. 2.6). Почти половина опрошенных (48,6%) считают заслуживающим 5–7 баллов взаимодействие с органами власти в части решения экономических проблем. Схожие оценки получились и относительно результативности взаимодействия предприятий с органами власти муниципалитетов.

⁷ Основные положения и направления государственной экономической политики в сфере промышленности нашли свое концептуальное отражение в Указе Президента РФ № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» от 07 мая 2012 г., государственной программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 года № 328) и др.



Рисунок 2.6. **Средняя оценка результативности взаимодействия исполнительной власти Вологодской области и промышленных предприятий**, баллов (максимальный – 10)

За рассматриваемые годы взгляды руководителей промышленных предприятий Вологодской области на роль государства в рыночной экономике и отраслевом регулировании претерпели значительные изменения. В частности, в 2007–2015 гг. доля респондентов, по мнению которых государство должно активизировать свою экономическую политику, расширяя спектр используемых инструментов, выросла почти до 60% (табл. 2.32).

Таблица 2.32. **Распределение ответов на вопрос: «Какую роль должно играть государство в российской экономике в ближайшие несколько лет?»**, % от числа ответивших [66]

Оценка	Год									Изменение 2015 г. к 2007 г., п.п.
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Государство должно активизировать свою экономическую политику, расширяя спектр используемых инструментов	43,6	44,6	50	41,2	50	65,9	46,2	45,5	58,8	+15,2
Государство должно сохранить определенное влияние на экономическую жизнь в стране, но его роль должна уменьшиться	16,4	17,9	17,2	20	19,6	18,7	15,1	34,8	23,5	+7,1
Государство должно усилить степень прямого участия в экономической жизни и активнее вмешиваться в хозяйственную политику	16,4	26,8	15,6	17,6	19,6	7,7	18,3	6,1	8,8	-7,6
Нынешняя степень участия государства в экономике оптимальна	3,6	8,9	6,3	5,9	2,2	3,3	16,1	0,0	7,4	+3,8
Государство должно полностью отказаться от прямого вмешательства в экономическую жизнь и только следить за соблюдением законов всеми экономическими агентами	12,7	1,8	7,8	9,4	6,5	4,4	4,3	13,6	1,5	-11,2

Повышение роли государства особенно актуально в свете антироссийских санкций и усиления зависимости экономики страны от зарубежных производственных товаров и товаров народного потребления. Отсюда крайне важным направлением промышленной политики является политика импортозамещения.

Как показывает анализ ситуации в данной сфере, итоги политики импортозамещения в течение последних лет можно признать фактически провальными. В частности, доля отечественных производителей на рынке радиоэлектроники за 2015 год выросла всего лишь на 1 п.п, а доля импорта в этом сегменте составляет 80%. Изначально в План импортозамещения в радиоэлектронной отрасли было внесено 534 проекта, а на момент подписания плана их осталось всего 173. К концу 2015 года реализовано 33 проекта, 7 – были приостановлены из-за отсутствия денежных средств.

За время проведения в стране так называемой кампании по импортозамещению (конец 2014–2016 год) производство стратегически важной продукции не только не выросло, но и, в большей степени, упало! Так, в 2015 году по отношению к предыдущему периоду производство машин и оборудования снизилось на 11,1%, текстильной и швейной продукции – 11,7%, транспортных средств и оборудования – 8,5%, электрооборудования, электронного и оптического оборудования – на 7,9% (рис. 2.7). В целом обрабатывающие производства страны за весь рассматриваемый период имели отрицательную динамику развития.

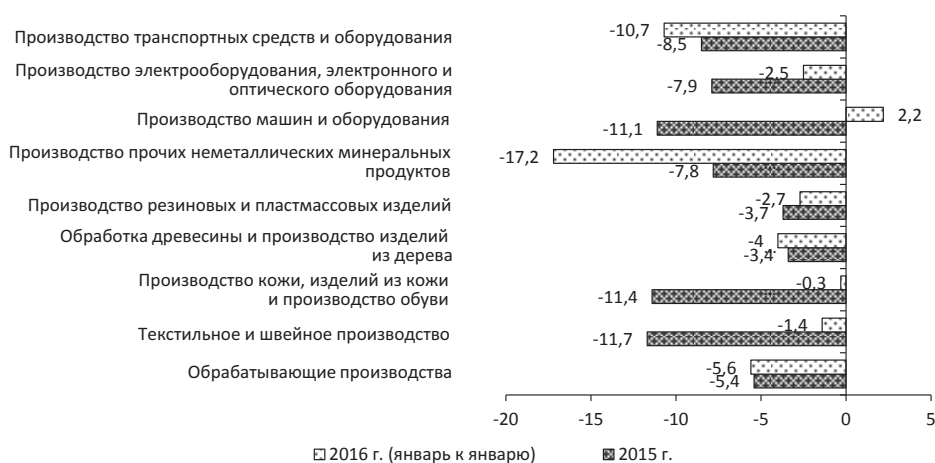


Рисунок 2.7. Индекс физического объема промышленного производства по отраслям промышленности, % к предыдущему году

Источник: составлено авторами по данным Росстата [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/industrial/#

Это при том, что промышленность и так не отвечала задачам обеспечения потребностей страны. Падение производства связано в первую очередь с тем, что не был включен механизм оздоровления российской промышленности, который был жизненно необходим в условиях кризиса. Меры, предпринятые государством, оказались недостаточными и неэффективными.

Следует отметить, что антикризисный план 2015 года⁸ был ориентирован прежде всего на спасение банковского сектора: предполагалось докапитализировать кредитные структуры на сумму 1,25 трлн. руб. и предоставить гарантии под кредиты на сумму 30 млрд. руб. Данные мероприятия реализовывались в отношении банков, которые пострадали в результате ошибочной политики ЦБ, а также с целью увеличения объемов кредитования организаций реального сектора экономики.

Вместе с тем на поддержку промышленности были выделены весьма скромные суммы: всего 4 млрд. руб. на реализацию мер по импортозамещению и поддержке несырьевого экспорта в масштабах всей страны; 5 млрд. руб. – на поддержку малого и среднего предпринимательства; до 50 млрд. руб. – на сельское хозяйство; 17 млрд. руб. – промышленность и топливно-энергетический комплекс.

Как следует из представленных цифр, реальному сектору экономики антикризисный план не помог, подавляющая часть имеющихся бюджетных средств была направлена на «тушение пожара» в банковском секторе.

Таким образом, преодолеть огромный объем проблем в российской промышленности пока, к сожалению, так и не удалось. Но стоящие перед страной вызовы требуют скорейшей модернизации промышленной отрасли на инновационной основе, формирования длинных производственно-технологических цепочек, проведения неоиндустриализации. Однако это весьма проблематично сделать без изменения государственной экономической политики.

Что касается сельского хозяйства, то имеющиеся здесь проблемы также невозможно решить без формирования аграрной политики, адекватной требованиям стоящих перед ней задач. Как свидетельствует опыт развитых стран, она должна включать в себя инструменты денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, гибкое ценовое регулирование на рынке продукции АПК.

⁸ План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (утв. распоряжением Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р).

Между тем анализ текущей ситуации говорит о том, что существующий в отрасли вариант государственного управления характеризуется неэффективностью. Это подтверждают, в частности, результаты ежегодно проводимых ВолНЦ РАН опросов руководителей сельскохозяйственных предприятий⁹.

Так, одним из основных направлений государственной политики в сфере АПК в настоящее время является бюджетная поддержка сельхозорганизаций. Однако, судя по результатам опроса, в 2015 году ее текущий размер в Вологодской области не удовлетворял 41% руководителей, а устраивал лишь 19% от числа ответивших на вопросы анкеты.

Вместе с тем следует отметить, что бизнес оценивает результативность действий федеральных, региональных и местных органов власти в решении аграрных проблем достаточно низко. Так, результативность деятельности Правительства РФ в данных вопросах в 2015 году руководители сельхозорганизаций региона оценили в среднем на 4,5 балла (по 10-балльной шкале); деятельность администрации области – на 5 баллов (в 2014 году – 5,9 балла, в 2008 году – 5,4 балла); администрации района – на 4,4 балла (в 2014 году – 5,3 балла, в 2008 году – 3,4 балла; рис. 2.8). Иными словами, в целом в течение анализируемого периода данные оценки не претерпели существенных положительных изменений.



Рисунок 2.8. Оценка результативности деятельности органов власти в решении аграрных проблем, средний балл, поставленный руководителями сельскохозяйственных предприятий

⁹ Исследование проводилось путем рассылки анкеты среди сельскохозяйственных организаций различных организационно-правовых форм собственности и крестьянских (фермерских) хозяйств Вологодской области с целью оценки состояния сельского хозяйства и определения направлений его улучшения. Опрос носит структурированный характер, объем выборки (2016 г.) – 145 руководителей хозяйств. Репрезентативность выборки обеспечивается соблюдением нормального распределения между районами региона.

Кроме того, эффективность государственного управления сельскохозяйственной отраслью снижают многие проблемы.

1. Одной из ключевых проблем на федеральном уровне является некоторая несогласованность действий Правительства РФ со стратегическим курсом Президента страны.

В частности, в Послании Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 года отмечается необходимость к «2020 году полностью обеспечить внутренний рынок отечественным продовольствием... и стать крупнейшим мировым поставщиком здоровых, экологически чистых, качественных продуктов питания».

В то же время на практике сформирована такая нормативно-правовая и институциональная среда, которая не позволяет успешно решать эту стратегическую задачу. Предприятия отрасли, а прежде всего малый бизнес, «кошмарятся» как раньше, так и сейчас. Например, в соответствии с приказом Минтранса РФ от 13.02.2013 г. № 36 сельхозтоваропроизводители обязаны устанавливать тахографы на транспортные средства при перевозке грузов за пределы границ района, где транспортное средство зарегистрировано.

Нормы ФЗ от 13.07.2015 г. № 248 требуют от сельхозтоваропроизводителей оформления специального разрешения на передвижение негабаритной техники по дорогам областного и федерального значения¹⁰, которое выдается на 10 поездок, действует 3 месяца и стоит 1,5 тыс. рублей.

На основании ч. 2 ст. 8.7 Кодекса об административных нарушениях РФ сотрудники Россельхознадзора имеют право взимать с сельхозтоваропроизводителей штраф (до 50 тыс. рублей) за невнесение в почву минеральных удобрений.

Все это никак не способствует активизации производства и без того в сложной финансовой ситуации для субъектов сельскохозяйственной отрасли.

2. Решения Правительства РФ зачастую противоречат друг другу и здравому смыслу.

Например, задачами подпрограммы 5 «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие» Государственной программы,

¹⁰ Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 248-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования норм, регулирующих движение по автомобильным дорогам тяжеловесных и крупногабаритных транспортных средств и транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных грузов».

утвержденной Постановлением Правительства РФ от 19 декабря 2014 г. № 1421, являются: «стимулирование приобретения сельскохозяйственными товаропроизводителями высокотехнологичных машин и оборудования, повышение их инновационной активности и расширение масштабов развития отрасли на инновационной основе».

В то же время Постановлением Правительства РФ № 81 «Об утилизационном сборе в отношении самоходных машин и (или) прицепов к ним...» от 6 февраля 2016 г. определены следующие размеры этого сбора, значительно повышающие конечную цену на покупку данной сельскохозяйственной техники (табл. 2.33).

Таблица 2.33. **Размер утилизационного сбора на приобретение сельскохозяйственной техники** [2, 73]

Мощность силовой установки, л.с.	Размер утилизационного сбора, тыс. руб.	
	Новые машины	Машины, с даты выпуска которых прошло более 3 лет
<i>Тракторы сельскохозяйственные колесные</i>		
Не более 30	60	270
181–220	450	2250
Более 380	1350	6000
<i>Комбайны зерноуборочные</i>		
Не более 160	360	1320
256–325	975	3300
Более 400	1800	6819
<i>Комбайны кормоуборочные</i>		
Не более 295	750	1914
296–401	1380	3960
Более 401	2160	7920

В отрасли функционирует институт развития – АО «Россельхозбанк». Вместе с тем его средневзвешенные процентные ставки по инвестиционным кредитам, направленным на развитие растениеводства и животноводства, составляют 17,5 и 15,8% годовых соответственно, а на приобретение сельскохозяйственной техники и оборудования – 19,4%. Следовательно, при столь высоких для заемщика ставках доступ к банковскому кредитованию имеют ограниченное количество сельскохозяйственных товаропроизводителей [65]. То есть фактически АО «Россельхозбанк» как основной институт развития отрасли не выполняет функции, возложенные на него при создании, а его деятельность, исходя из этого, сложно признать эффективной.

При этом тенденцией развития отрасли, связанной не только с объективными процессами концентрации капитала, но и нерациональной государственной политикой на предыдущих этапах развития, является *резкое усиление дифференциации сельскохозяйственных организаций по уровню развития производства и финансовому состоянию*. В частности, в настоящее время 23% сельскохозяйственных организаций страны концентрируют 92,6% всей прибыли (табл. 2.34). Остальные субъекты не имеют достаточных экономических условий для развития, так как для них фактически закрыт доступ к кредитным ресурсам.

Таблица 2.34. **Группировка сельскохозяйственных организаций по прибыли до налогообложения (включая субсидии) за 2014 год** [66]

Сумма прибыли, тыс. руб.	Удельный вес организаций соответствующей группы, %		Сумма прибыли на одну организацию, тыс. руб.
	в общей численности организаций	в общей сумме прибыли	
От 0 до 100	15,6	0,02	32
От 100 до 500	17,42	0,23	261
От 500 до 1000	9,43	0,34	722
От 1000 до 5000	24,46	3,11	2517
От 5000 до 10000	10,22	3,69	7141
Более 10000	23,3	92,61	78671
Итого	100	100	19798

Данные факторы создают объективные барьеры для развития сельского хозяйства регионов и никак не способствуют его модернизации. Это обстоятельство обуславливает необходимость научного обоснования направлений совершенствования государственного управления в аграрной сфере с учетом лучшего зарубежного опыта.

То же самое актуально и для сельско-поселенческой политики, поскольку без принятия скорейших мер преодолеть деструктивные явления в сельской местности уже не удастся. Так, один из наиболее значимых вызовов для сельских территорий – разрушение производственной и социальной сферы, приведшее к тому, что в настоящее время крайне высокой стала угроза полной утраты трудового потенциала данных территорий, население которых ориентировано на миграцию, т.к. не имеет благоприятных условий для повышения качества жизни (табл. 2.35).

Основные положения государственной политики в данной сфере нашли отражение в Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р), Стратегии устойчи-

вого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р).

Таблица 2.35. **Распределение ответов сельских жителей на вопрос «Собираетесь ли Вы в ближайшие 2–3 года переехать на постоянное место жительства в город?», % от числа опрошенных [8, 67, 68].**

Вариант ответа	2010 г.		2015 г.		2015 г. к 2010 г., п.п.	
	Все респонденты	В т.ч. в возрасте 16–30 лет	Все респонденты	В т.ч. в возрасте 16–30 лет	Все респонденты	В т.ч. в возрасте 16–30 лет
Уеду точно	6,8	14,0	14,0	26,6	+7,2	+12,6
Задумываюсь об отъезде	18,4	27,3	27,9	37,6	+9,5	+10,3
Считаю переезд маловероятным	26,0	26,8	27,2	18,9	+1,2	-7,9
Нет	48,8	31,9	30,9	16,9	-17,9	-15,0

Кроме того, реализуется Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» (принята Постановлением Правительства РФ от 15.07.2013 № 598). До 2013 года действовала ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года» с аналогичными задачами. Вместе с тем фактические расходы в рамках данных программ на решение поставленных в них задач в течение последних лет имели устойчивую тенденцию к снижению (только в 2012–2015 гг. они сократились с 41,5 до 31,7 млрд. руб. или на четверть; рис. 2.9).

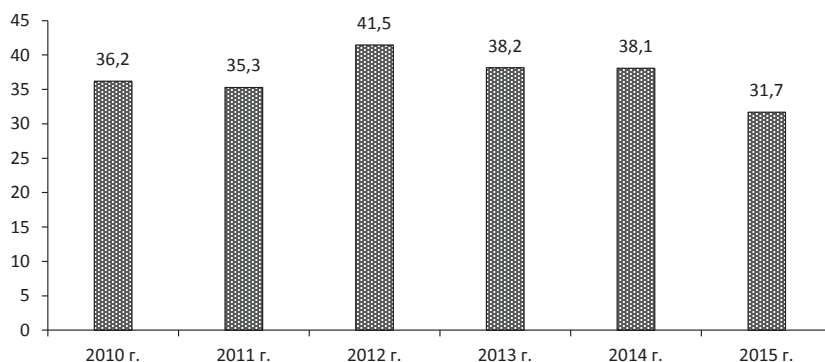


Рисунок 2.9. **Фактические расходы на реализацию мероприятий ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года» и «Устойчивое развитие сельских территорий», млрд. рублей**

При этом в целом *государственное управление развитием сельских территорий также характеризуется некоторой несистемностью и непоследовательностью*. Покажем это на конкретных фактах.

В частности, в Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р) отмечается, что в настоящее время «поддержка развития инфраструктуры... ориентирована на развитие тех сельских территорий, где осуществляются инвестиции в сельское хозяйство, что усиливает очаговость в развитии» (действующий порядок не способствует решению проблем).

В то же время одним из документов, на основании которых проводится оценка заявки от региона на включение в ФЦП, является *информация о наличии инвестиционных проектов в сфере АПК в сельской местности, где планируется реализация мероприятий*. Это положение нашло официальное закрепление в Порядке отбора региональных целевых программ устойчивого развития сельских территорий, утвержденном приказом Минсельхоза РФ от 20 сентября 2013 г. № 357. Таким образом, несмотря на понимание остроты данной проблемы, принимаемые на федеральном уровне управленческие решения не только не способствуют ее преодолению, но и, наоборот, усугубляют кризисную ситуацию на селе.

К числу аналогичных моментов можно отнести необходимость обеспечения, в соответствии с требованиями Министерства финансов РФ, региональными и местными властями бездефицитности своих бюджетов, исполнения «майских указов» Президента РФ, что повысило социальную нагрузку на местные бюджеты. Вкупе со слабостью их собственной доходной базы это ведет к длительным срокам реализации проектов, направленных на повышение комфорта проживания на селе.

В связи с этим на основании проведенного нами анализа можно констатировать, что именно комплексное развитие сельского хозяйства и сельских территорий должно на деле стать одним из ключевых приоритетов государственной политики, от успешности которой в конечном счете зависит не только продовольственная, но и национальная безопасность, устойчивое развитие страны в долгосрочной перспективе.

Для приостановления кризисных процессов и перевода отечественного АПК на траекторию устойчивого развития, комплексного развития сельских территорий страны необходима кардинальная модернизация государственного управления и в агропромышленном

комплексе, и в целом в социально-экономической сфере. Основными задачами при этом должны стать следующие:

- многократное увеличение уровня государственной поддержки АПК;
- проведение последовательной государственной торговой политики, направленной на обеспечение продовольственной безопасности страны;
- ускоренное развитие инновационных процессов во всех сферах агропромышленного комплекса, включая социальную сферу села;
- развитие вертикальных и горизонтальных интеграционных связей в АПК (вертикально интегрированных холдингов и сельскохозяйственных потребительских кооперативов);
- существенное расширение доступности кредитных ресурсов (создание Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда);
- развитие сельско-поселенческой инфраструктуры, приостановление процессов деградации на сельских территориях.

Если анализировать особенности государственного управления региональным развитием на предыдущем этапе (в частности, в 2000–2015 гг.), то следует признать *довольно низкий уровень его эффективности*. Это подтверждается тем, что в течение анализируемого периода не удалось успешно решить одну из ключевых задач – снизить уровень дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития.

В число инструментов, активно внедряемых в нашей стране с начала 2000-х гг., входит создание на федеральном и региональном уровнях *институтов развития*¹¹, важнейшей функцией которых является привлечение инвестиций в развитие территорий, создание благоприятных организационных, институциональных условий для максимально полного использования их потенциала, что в конечном итоге должно привести к росту экономики, повышению уровня и качества жизни населения.

В России представлен практически весь спектр институтов развития, функционирующих в мире. Их система, сложившаяся в стране на сегодняшний день, состоит в основном из трех уровней: федеральные инсти-

¹¹ В самом общем виде **институт развития** – социально обусловленная структура, инструмент, механизм, которые снижают неопределенность в системе и стимулируют более эффективную организацию и осуществление экономической деятельности на территории. В российской практике под институтами развития обычно понимаются организации, занимающиеся созданием благоприятных условий для привлечения инвестиций и развития территорий их базирования.

туты и их региональные отделения федеральных институтов (более 70% от их общего числа), собственно региональные и местные институты.

Вместе с тем *реальный вклад данных институтов в социально-экономическое развитие территорий, по мнению целого ряда исследователей, является весьма низким*. Так, С.С. Губанов приводит цифру в 1% ВВП. Схожего мнения придерживаются и другие исследователи.

Исследования отечественных ученых и существующая практика создания институтов развития в России позволяют выделить ряд *проблем* государственного управления.

В частности, Е.М. Бухвальд отмечает, что «в последнее время наблюдается откровенная бессистемность как в генерировании новых видов институтов, так и в определении принципов их пространственной локализации» [69].

К ключевым недостаткам сложившейся системы институтов развития относится фактическое отсутствие четкого закрепления функций различных структур и нередко дублирование многих функций организациями одного уровня (например, в г. Череповце: НП «Агентство городского развития» и АНО «Инвестиционное агентство „Череповец“»).

Кроме того, практически отсутствует полноценное взаимодействие между различными уровнями институтов развития и органов власти (федеральным, региональным и местным) или же оно не носит системного характера. Так, взаимодействие ОАО «Корпорация развития Вологодской области» с органами местного самоуправления сейчас осуществляется прежде всего в форме услуг по консультированию и обучению работников местных органов власти навыкам работы с инвесторами (в 2015 году это отметили 28% глав муниципальных районов, 8% глав городских и 7% – сельских поселений региона). При этом реализация и сопровождение конкретных инвестиционных проектов при участии Корпорации получило распространение фактически лишь на районном уровне (крупные инвестиционные проекты). В свою очередь, около $\frac{3}{4}$ глав городских и 85% – сельских поселений указали на то, что взаимодействие с Корпорацией развития Вологодской области не осуществлялось вовсе.

Таким образом, большая часть потенциальных инвестиционных проектов в настоящее время находится лишь на стадии разработки и технико-экономического обоснования. Поэтому однозначно говорить об эффективности деятельности данных институтов поддержки партнерства власти и бизнеса пока не приходится.

Это подтверждают и результаты ежегодных опросов глав муниципальных образований Вологодской области, проводимых ВолНЦ РАН. Так, в 2015 году на высокую эффективность сотрудничества органов местного самоуправления с Корпорацией развития указали лишь 6% глав муниципальных районов, 10% – городских и 2% – сельских поселений региона. При этом около половины глав последних оценили эффективность такого сотрудничества как низкую (рис. 2.10).

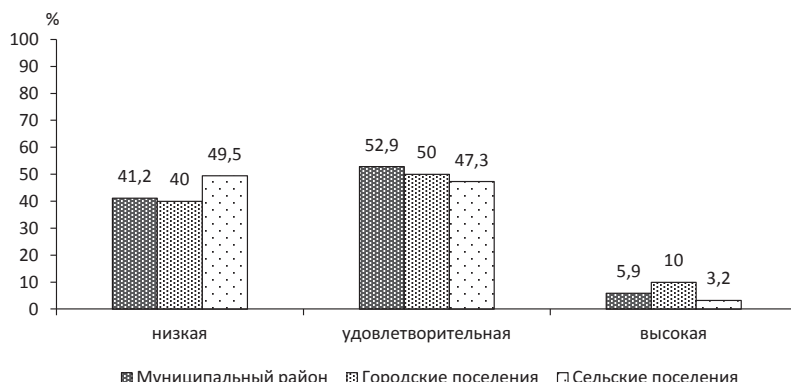


Рисунок 2.10. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Как Вы оцениваете эффективность взаимодействия с Корпорацией развития Вологодской области?», % от числа ответивших

В то же время, по мнению академика В.М. Полтеровича, именно формирование вертикали институтов развития и наличие между ними сложившегося и постоянного взаимодействия служит обязательным условием повышения эффективности их функционирования.

В связи с этим налаживание полноценного взаимодействия с такими «стратегическими субъектами» развития территории, как региональные органы государственной власти (высшее должностное лицо субъекта РФ, законодательный и исполнительные органы), представительства федеральных органов власти в субъекте РФ и муниципалитете, бизнес-сообщество (в том числе инвесторы, промышленные предприятия и малый бизнес) и население, является одной из важнейших задач при совершенствовании деятельности данных институтов развития.

Ключевой функцией государственного управления выступает *прогнозирование*. Вместе с тем недостаток в настоящее время обоснованных, объективных прогнозов при выработке стратегических управленческих решений является проблемой существующей системы государственного управления, снижающей ее эффективность.

Так, Министерство экономического развития РФ (МЭР) в течение только сентября–ноября 2016 года 4 раза (!) корректировало прогноз социально-экономического развития России на 2017–2018 гг. (табл. 2.36). Теперь базовый сценарий развития страны предусматривает рост ВВП в 2017 году на 1,9% (предыдущий прогноз – 0,2 и 0,6%), в 2018 г. – 2,4% (0,9 и 1,7%).

Таблица 2.36. **Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2017–2019 гг. (базовый сценарий)**

Показатели	2016 г.	2017 г.				2018 г.				2019 г.
	оценка	прогноз от 16 сентября 2016 г.	прогноз от 10 октября 2016 г.	прогноз от 17 октября 2016 г.	прогноз от 24 ноября 2016 г.	прогноз от 16 сентября 2016 г.	прогноз от 10 октября 2016 г.	прогноз от 17 октября 2016 г.	прогноз от 24 ноября 2016 г.	прогноз от 24 ноября 2016 г.
Цена на нефть Urals, долл./ барр.	41	40	40	52	40	40	40	55	40	40
Инфляция на конец года, %	5,8	4,9	4	4	4	4,4	4	4	4	4
Курс доллара, руб.	67,5	65,5	67,5	67,5	67,5	65	68,7	68,7	68,7	71,1
ВВП, %	-0,6	0,6	0,2	1,9	0,6	1,7	0,9	2,4	1,7	2,1
Инвестиции в основной капитал, %	-3,7	0,3	-0,5	2,1	-0,5	2,2	1,2	2,6	0,9	1,6
Реальные располагаемые доходы, %	-5,6	0,5	0,2	1,5	0,2	1	0,3	1,9	0,5	0,8
Реальная зарплата, %	0,3	0,6	0,4	2,9	0,4	1,9	1,2	3,1	2	1,6
Розничная торговля, %	-4,6	1,1	0,6	0,5	0,6	1,5	0,9	1,1	1,1	1,8
Промышленность, %	0,4	1,2	1,1	1,5	1,1	1,8	1,7	1,9	1,7	2,1
Экспорт, млрд. долл.	279	...	284	344	284	...	290	365	290	297
Импорт, млрд. долл.	187	...	194	212	194	...	200	223	200	207
Счет текущих операций, млрд. долл.	32	...	30	30	30	...	25	25	25	25
Безработица, %	5,9	...	5,9	5,9	5,9	...	5,8	5,8	5,8	5,7
Источники: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов. – Режим доступа: http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depMacro/20151026. ; данные Министерства экономического развития Российской Федерации; Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. – Режим доступа: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/9dd9931d-3960-454c-a8db-ec6fc1ab4bfc/prognosz_2017_2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9dd9931d-3960-454c-a8db-ec6fc1ab4bfc										

По мнению экспертов, базовый его вариант в нынешнем виде – не прогноз экономического развития, а «набор счетных параметров под бюджет» [71]. Фактически прогноз изменен директивно, по поручению Правительства РФ. На прогнозные значения зачастую оказывает влияние и позиция Центрального банка, Министерства финансов РФ.

Важной проблемой является также несоответствие курса государственной политики успешной мировой практике. По-прежнему используется монетарный подход к управлению экономикой, зарекомендовавший себя как неэффективный на предыдущем этапе исторического развития России и в других странах мира.

Министр финансов РФ А. Силуанов на форуме «Россия зовет!» (октябрь 2016 г.) отметил: «Мы вовремя провели бюджетную консолидацию в 2016 году, не увеличили количество денег в обращении, не увеличили безработицу, как это было в других странах. Это было сложно, это привело к снижению реальных доходов. Но в конце концов мы прошли этот сложный период и сейчас будем двигаться вперед» [72]. Однако все макроэкономические параметры свидетельствуют о другом.

В связи с проведением такой политики в России наблюдается дальнейшее нарастание кризисных явлений, о чем свидетельствует *падение реального уровня жизни россиян*. Доля тех, кто причисляет себя к среднему классу, сократилась в 2016 году до 51% (на 10 п.п. по сравнению с уровнем 2014 года). В абсолютном выражении из среднего класса могло выпасть 14 млн. человек¹².

По данным других исследований цифры еще более пессимистичные. По оценкам РАНХиГС, доля россиян, относящихся к среднему классу, упала к концу 2015 года с 20 до 15% от общей численности населения¹³.

В течение последних полутора десятилетий продолжает нарастать «пропасть» между доходами самых богатых и самых бедных граждан страны. Об этом свидетельствует динамика коэффициента фондов, показывающего соотношение денежных доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения (рис. 2.11).

¹² Данные за третий квартал 2016 года опроса Sberbank CIB, который проводится в 164 городах (с населением более 100 тыс. человек) среди 2,3 тыс. россиян в возрасте 18–65 лет со средним уровнем дохода. Эта оценка получена исходя из того, как сами люди идентифицируют себя. Данные выпускаются ежеквартально и позволяют проследить уровень потребительской уверенности россиян – представителей среднего класса.

¹³ В данной методологии средний класс – люди, которым присущи как минимум 2 из 3 критериев: материальный достаток (доход не ниже средней заработной платы по региону, наличие сбережений, достаточных для приобретения автомобиля), профессиональные качества (высшее образование, принадлежность к группе специалистов или предпринимателей) и самоощущения (оценка благосостояния, доступа к власти и уважения).

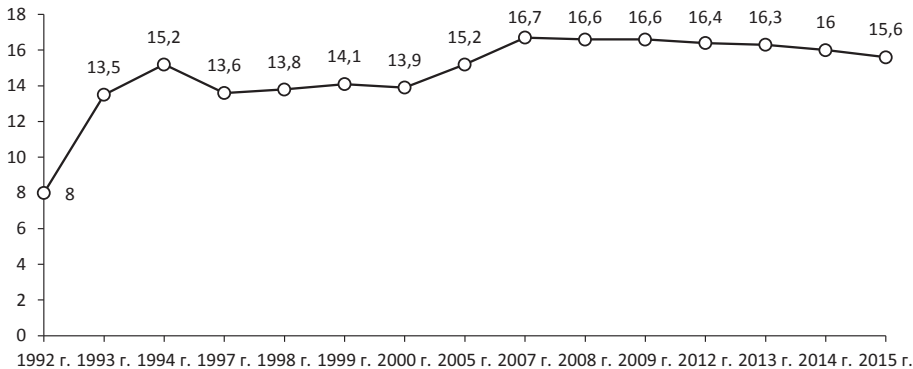


Рисунок 2.11. Коэффициент фондов в Российской Федерации в 1992–2015 гг.

Таким образом, о том, что государственная политика носит социальную направленность, говорить не приходится.

На фоне этого отмечается резкое снижение доверия к госструктурам и социальным институтам по сравнению с уровнем 2015 года (табл. 2.37).

Таблица 2.37. Распределение ответов респондентов на вопрос: «В какой мере, на Ваш взгляд, заслуживает доверия... (доля людей, выбравших вариант ответа «вполне заслуживает»)

Органы власти и социальные институты	Год					2016 г. к 2015 г., +/-	2016 г. к 2012 г., +/-
	2012	2013	2014	2015	2016		
Президент РФ	51	55	79	80	74	-6	+23
Армия	39	43	53	64	60	-4	+21
Органы госбезопасности	33	36	46	50	46	-4	13
Правительство РФ	29	30	46	45	26	-19	-3
Совет Федерации РФ	21	24	39	40	24	-16	3
Госдума	20	25	37	40	22	-18	2
Полиция	20	18	21	29	24	-5	4
Прокуратура	23	26	32	37	24	-13	1

Источник: Пресс-выпуск АНО Левада-Центр «Институциональное доверие» от 13.10. 2016 г.

В 2016 году около $\frac{1}{4}$ ответивших признали, что Правительство РФ «совсем не заслуживает доверия» (это самый низкий рейтинг за последние пять лет). Полученные данные коррелируют с результатами исследований ВолНЦ РАН.

В такой кризисной ситуации крайне актуальной, если не первостепенной задачей является *эффективное использование ограниченных финансовых средств*. Её решение усугубляется тем, что Проект бюджета на 2017–2019 гг. предполагает полное исчерпание Резервного фонда в 2017 году.

В частности, в 2017 г. Минфин планирует истратить на покрытие дефицита бюджета 1,15 трлн. руб. из Резервного фонда и 659 млрд. руб. из Фонда национального благосостояния (ФНБ). В 2018 г. министерство потратит на покрытие дефицита бюджета из ФНБ еще 1,14 трлн. руб., а в 2019 г. – 1,36 трлн. рублей¹⁴.

Это свидетельствует о том, что фактически «подушка безопасности» исчерпана. Кроме того, в 2017–2019 гг. планируется дальнейшее снижение расходов федерального бюджета:

1. К 2019 году расходы федерального бюджета снизятся почти на 500 млрд. рублей по сравнению с 2016 годом. С учетом инфляции сокращение будет намного больше.

2. Минфин планирует секвестрировать т.н. «лишние» расходы (прежде всего, на поддержку экономики и на оборону, на здравоохранение), занимать средства у населения и тратить резервы.

В такой ситуации обоснованно ожидать дальнейшего снижения уровня жизни россиян, роста бедности, стагнации экономики. Вместе с тем министр финансов РФ объяснил жесткую бюджетную политику не только желанием экономить, но и планами по переходу к инвестиционной модели экономики. В текущей ситуации подобные прогнозы являются весьма призрачными.

Таким образом, для обеспечения национальной безопасности государство должно отказаться от самоустранения и перейти к политике активно действующего фактора в экономической жизни страны. При этом крайне важно найти баланс между долгосрочными и краткосрочными интересами с приоритетом первых.

Государственное управление должно быть ориентировано на развитие реального сектора экономики, реализацию проектов, служащих задачам развития и укрепления страны, обеспечивающих диверсификацию экономики, модернизацию ключевых ее отраслей, производство продукции с высокой добавленной стоимостью, являющейся конкурентоспособной на мировых рынках.

Все это требует повышения эффективности и качества государственного управления, обеспечения эффективного взаимодействия между органами власти всех уровней, бизнес-структурами и институтами гражд-

¹⁴ Законопроект № 15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» [Электронный ресурс] // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/6BA0F805720581384325805A0065DA8D/\\$File/Расчет%20объемов%20РФ%20и%20ФНБ%202017-2019%20у.pdf?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/6BA0F805720581384325805A0065DA8D/$File/Расчет%20объемов%20РФ%20и%20ФНБ%202017-2019%20у.pdf?OpenElement)

данского общества. Только при таком изменении Россия сможет стать самодостаточной, суверенной, ответственной и социально ориентированной мировой державой.

2.3. Проблемы стратегического управления развитием территорий на современном этапе

Неэффективное управление в течение постсоветского периода привело к тому, что в ключевых отраслях экономики наблюдаются кризисные явления, преодолеть которые без изменения приоритетов государственной политики не представляется возможным.

В настоящее время в стране полным ходом идет процесс реформирования системы территориального стратегического планирования, связанный с принятием Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Важным последствием принятия данного закона стала нормативно закрепленная необходимость разработки стратегий социально-экономического развития на уровне субъектов.

При этом постановка или определения целей (целеполагание) понимается по-разному [73]:

- «...специфический вид управленческой деятельности, один из важных этапов стратегического планирования»;
- «...важнейшая функция управления, определяющая основное содержание всего процесса управления, всех основных и конкретных функций управления...»;
- «...процесс формирования и обоснования цели развития управляемого объекта»;
- «...придание определенной направленности развитию объекта управления с целью достижения конкретного результата»;
- «...предвосхищение конечного результата управленческой деятельности, на достижение которого нацеливаются управленческие процессы».

В силу разного понимания и процедурного применения разработчиками стратегий целеполагания, при всей его значимости, результаты получаются неодинаковыми. Причем в ходе целеполагания при разработке стратегий разных уровней возникает ряд проблемных моментов, среди них:

- неточная постановка целей (без оснований их постановки);
- разрозненность целей (отсутствие их увязки между собой, связывания в единую систему в виде дерева целей);

– недостаточное понимание различий между терминами «цели» и «результаты» и отсюда слабое отличие в документах формулировок целей от формулировок результатов; последние не задаются как следствия достижения поставленных целей;

– формальная постановка целей, когда цели и целевые задачи сами по себе, показатели их достижения формируются в другой логике, а ожидаемые результаты слабо связаны как с целями, так и с показателями их достижения [73].

Указанные проблемы целеполагания приводят к ряду негативных последствий планирования, которые вызывают снижение эффективности управления и недостижение стратегических задач социально-экономического развития:

✓ отсутствие связной целевой состыковки между разными составляющими стратегического планирования и соответствующими стратегическими документами – между собственно стратегией, прогнозами, программами, планами, а также проектами;

✓ неточная целевая связка разных видов планирования – стратегического, территориального, бюджетного;

✓ слабое согласование стратегических целей развития на разных уровнях – муниципальном, региональном, макрорегиональном и страновом.

Так или иначе, целеполагание является значимым процессом в ходе стратегического планирования. Это нашло отражение в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, где целеполагание задается как «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

В большинстве заявленных в этом законе 13-ти принципов стратегического планирования содержится вопрос о целях в различной постановке: понятие «измеримости целей», обозначение определения «целей и задач, путей достижения этих целей», «соответствия показателей целям» и программно-целевого принципа «согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам», «осуществления мероприятий по достижению целей», «возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков».

В 172-ФЗ определена следующая совокупность составляющих (по сути, процессов) стратегического планирования: целеполагание, прогно-

зирование, программирование и планирование, мониторинг и контроль. В таблице 2.38 показана связь перечисленных в этом законе процессов и документов стратегического планирования (на разных уровнях), которые соотнесены в порядке их перечисления.

То есть из таблицы видно, каким процессам стратегического планирования соответствуют определенные типы документов на разных уровнях.

Таблица 2.38. **Процессы и документы стратегического планирования (по 172-ФЗ)** [73]

Процессы	Документы
Целеполагание	– Ежегодное Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ; – стратегии социально-экономического развития РФ, макрорегионов, субъекта РФ, муниципального образования; – Стратегия национальной безопасности РФ, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы этой сферы; – отраслевые документы стратегического планирования РФ; – Стратегия пространственного развития РФ.
Прогнозирование	– Прогноз научно-технологического развития РФ; – Стратегический прогноз РФ; – прогнозы социально-экономического развития на долгосрочный период (РФ, субъекта РФ, муниципального образования), на среднесрочный период (РФ, субъекта РФ, муниципального образования); – бюджетный прогноз на долгосрочный период (РФ, субъекта РФ, муниципального образования), на среднесрочный период (РФ, субъект РФ);
Программирование	– основные направления деятельности Правительства РФ; – программы: государственные программы РФ, субъекта РФ, муниципальная программа; – схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ;
Планирование	– план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, муниципального образования;
Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования	– ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства РФ, высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, главы местной администрации о результатах его деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления; – сводные годовые доклады о ходе реализации и об оценке эффективности реализации государственных программ РФ, субъекта РФ, муниципальных программ; – доклады о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Процессу прогнозирования соответствуют два прогноза: прогноз социально-экономического развития и бюджетный прогноз на долгосрочный и среднесрочный периоды, процессу программирования – государственная или муниципальная программа, процессу планирования – план мероприятий по реализации стратегии, процессу мониторинга и контроля

реализации документов стратегического планирования – ежегодные отчеты, сводные годовые доклады о реализации программ и планов. А вот процессу целеполагания формально соответствует сама стратегия социально-экономического развития, но следует подчеркнуть, что целеполагание явно присутствует и в других документах стратегического планирования, а не только в стратегии.

Стоит заметить, что среди документов стратегического планирования отсутствуют проекты, а также проектирование как процесс. Это, бесспорно, не согласуется с тенденцией введения проектного управления в органах государственной власти. При этом реализуемость стратегии обеспечивается именно за счет проектов, в том числе инвестиционных.

Возникает вопрос: планируется ли использование данного и других современных методов управления при реализации региональных стратегий социально-экономического развития? Для ответа на него обратимся к содержанию данных документов на примере субъектов СЗФО (табл. 2.39).

Таблица 2.39. **Наличие в стратегии социально-экономического развития субъекта СЗФО РФ современных методов управления**

Субъект СЗФО	Наличие в стратегии социально-экономического развития субъекта РФ современных методов управления				
	SMART-технологии	Проектное управление	Бенчмаркинг	Краудсорсинг	Социальное партнерство
Республика Карелия	Цель сформулирована.	Инвестиционные проекты, проектные технологии (форсайт). Раздел «Реализация приоритетов и важнейшие проекты».	Для эффективной интеграции в систему международного разделения труда и транслирования интересов на внешних рынках необходимо обеспечить стандарты качества... внедрения международной системы стандартов качества ИСО.	Опрос населения о деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных районов.	Отмечена неразвитость государственно-частного партнерства и недостаточность социальной ответственности бизнеса.
Республика Коми	Цель сформулирована.	Создание Фонда поддержки инвестиционных проектов; реализация приоритетных инвестиционных проектов; реализация приоритетных национальных проектов.	Разработка стандартов качества предоставления бюджетных услуг; внедрение международных стандартов в лесной и медицинской сферах, в области охраны труда и др.	Опрос населения о деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных районов.	Развитие механизмов социального и государственно-частного партнерства.

Продолжение таблицы 2.39

Субъект СЗФО	Наличие в стратегии социально-экономического развития субъекта РФ современных методов управления				
	SMART-технологии	Проектное управление	Бенчмаркинг	Краудсорсинг	Социальное партнерство
Архангельская область	Цель конкретна, измерима, определена во времени.	Реализация приоритетных проектов.	–	Опрос населения о деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных районов.	–
Вологодская область	Цель конкретна, измерима, определена во времени.	Стратегия реализуется через программно-целевой принцип планирования... Одновременно с этим применяется и проектный подход .	Внедрение технологий «лучших региональных практик» и бенчмаркинга в деятельность органов власти. Внедрение международных стандартов в сферу образования, безопасности, экологии и др.	Проект «Команда Губернатора: Ваша оценка» – опрос населения о деятельности руководителей органов местного самоуправления и оценка деятельности департаментов.	Усиление общественного контроля. П о в ы ш е н и е уровня доверия населения к органам власти, в том числе путем реализации стандарта информационной открытости органов власти для общественности.
Калининградская область	Цель сформулирована отдельно по каждому направлению.	Реализация инвестиционных и приоритетных национальных проектов.	Внедрение международных стандартов в сферу обслуживания и др.	Опрос населения о деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных районов. Привлечение жителей к публичным слушаниям по обсуждению новых проектов. Внедрение практик обязательной публичной общественной оценки деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, обязательного обнародования результатов социологических исследований.	Стимулирование частно-государственного партнерства. Развитие некоммерческих партнерств, социального партнерства.

Продолжение таблицы 2.39

Субъект СЗФО	Наличие в стратегии социально-экономического развития субъекта РФ современных методов управления				
	SMART-технологии	Проектное управление	Бенчмаркинг	Краудсорсинг	Социальное партнерство
Ленинградская область	Цель сформулирована.	Стратегия закладывает основу изменений в систему государственного управления, в первую очередь имплементацию проектного подхода . Это позволит эффективно реализовывать сложные межведомственные проекты, лежащие в основе Стратегии.	—	Расширение участия граждан Ленинградской области в управлении регионом (опросы населения, общественные советы, институт сельских старост, институт гражданской законодательной инициативы, молодежные объединения, политические партии и пр.).	Развитие института государственно-частного и муниципально-частного партнерства.
Мурманская область	Цель конкретна, измерима, определена во времени.	Реализация инвестиционных, образовательных, международных и других проектов.	Ужесточение экологических стандартов.	Расширение участия граждан в формировании стандартов предоставления государственных услуг, внедрение процедур по независимой оценке качества работы (формирование общественных советов).	Развитие социального партнерства и государственно-частного партнерства.
Новгородская область	Цель сформулирована.	Инвестиционные, общественно значимые проекты	Внедрение международных стандартов в туристской отрасли, в сфере экологии.	Взаимодействие с общественностью в рамках Общественной палаты является не только одной из систем обратной связи, прямым источником получения информации о состоянии общественного мнения, но и одновременно стимулирует активность граждан.	Совместная разработка и реализация программ (в том числе по развитию некоммерческого сектора и гражданского общества, социального партнерства), взаимодействие некоммерческого сектора с органами государственной власти области. Развитие государственно-частного партнерства.

Окончание таблицы 2.39

Субъект СЗФО	Наличие в стратегии социально-экономического развития субъекта РФ современных методов управления				
	SMART-технологии	Проектное управление	Бенчмаркинг	Краудсорсинг	Социальное партнерство
Псковская область	Цель конкретна, измеримость предстала в л е н а отдельно по каждому направлению.	Реализация национальных, инвестиционных, образовательных и других проектов.	–	Оценка жителями области эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления.	Развитие социального партнерства.

Изучение стратегических документов в части социально-экономического развития регионов СЗФО позволяет сделать вывод о том, что внедрение проектного управления в деятельность органов власти задекларировано в стратегиях Вологодской и Ленинградской областей. В других субъектах отмечается лишь реализация отдельных проектов в некоторых отраслях экономики.

Однако в настоящее время первоочередной задачей для региональных и муниципальных органов власти является совершенствование нормативно-правовой сферы путем разработки стандартов. Разработка и принятие стандартов проектного управления благодаря закреплению базовых методов управления обеспечит целостное восприятие правил и основополагающих принципов проектного подхода, задач, конечных целей и состава реализуемых проектов; правовую основу классификации управленческих задач; выявление методов реализации и управления проектами; внедрение методической базы для обучения и мотивации сотрудников [74, 75].

В данном случае можно привести пример финансово и законодательно не обоснованного проекта по тотальному сносу пятиэтажек, который воспринимается как проект В.В. Путина (разговор мэра Москвы С.С. Собянина с Президентом РФ, 21 февраля 2017 г.) [76, 77, 78]. Вместе с тем проект не имеет соответствующего законодательного разрешения и экономически неэффективен [76].

Бенчмаркинг представляет собой инструмент всеобщего управления качеством, который с успехом используется в ряде корпораций. Бенчмаркингу помогает ориентация на стандарты управления качеством, и прежде всего стандарты ISO серии 9000. Выполнение стандартов ISO 9000 не только в коммерческих, но и в государственных организациях, в том числе в органах регионального и муниципального управления, – важный шаг к повышению эффективности их работы.

Внедрение бенчмаркинга в деятельность органов власти в разрезе регионов СЗФО планируется лишь в Вологодской области. В Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия обозначена задача внедрения международной системы стандартов качества ИСО. В Республике Коми, Калининградской и Новгородской областях запланировано использование стандартов качества в различных сферах экономики. В стратегических документах Архангельской, Ленинградской и Псковской областей не отражено внедрение стандартов качества.

Что касается еще одного современного метода государственного управления – краудсорсинга как способа взаимодействия с гражданами, то принципы его использования органами власти не формализованы в документах долгосрочного характера. В настоящее время внедрение элементов краудсорсинга в деятельность органов власти регионов СЗФО осуществляется посредством общественной экспертизы проектов, электронного документооборота, активного использования социальных сетей государственными служащими высокого ранга, а также опросов населения о деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных районов. В основе современных моделей краудсорсинга – использование информационно-коммуникационных технологий, реализация проектов на специализированных сайтах в сети Интернет. Это существенно расширяет охватываемый круг участников, повышает оперативность и результативность работы.

Развитие механизмов социального и государственно-частного партнерства отмечается во всех регионах СЗФО, кроме Архангельской области.

Как пишет В.Н. Лексин [79], целеполагание было и остается самым ответственным и одновременно наиболее уязвимым звеном любой публичной государственной политики, причем здесь существенно и то, как сформулированы соответствующие цели, насколько публично они комментируются и как воспринимаются. Ранее цели «перестройки» формулировались как призывы к гласности (порицание идеологических основ советского государства), к перестройке экономики (легитимизация теневых капиталов, развитие частного сектора и т. п.) и к «новому мышлению» во внешней политике («у России нет врагов»). Сейчас ситуация принципиально изменилась, и рассмотренные выше документы стратегического характера на 90% состоят из обоснования и развернутых характеристик целей и задач. Положения именно этих документов со временем (иногда очень быстро) становятся нормами

нашего законодательства и путем содержательного дублирования распространяются в виде становящихся обязательными документов регионального и муниципального уровня (таковы, в частности, массово «изготавливаемые» стратегии развития регионов России и муниципальных образований) [79].

Как отмечает автор [79], это не означает прямого перехода в практику государственного управления всех положений «стратегий», «основных направлений» и других документов стратегического характера. В динамичной обстановке нашего времени органы государственной и муниципальной власти реализуют стратегические цели в тактическом режиме, не пренебрегая и технологиями «ручного управления». Сейчас так действуют органы власти во всех странах, но в нашей стране этот процесс идет с беспрецедентной быстротой. И это – одна из причин того, что критики всего происходящего в России находят немало поводов для обнаружения несоответствий целевых установок «программ», «концепций» и других вышерассмотренных документов с конкретными результатами деятельности властей всех уровней по достижению заявленных в этих документах целей.

Данные обстоятельства позволяют говорить о том, что одним из методов повышения эффективности государственного управления является внедрение SMART-технологий, под которыми понимается техника (стандарт) постановки целей и задач, включающая такие неотъемлемые признаки, как конкретность, измеримость, достижимость, реальность, определенность во времени.

Изучение документов долгосрочного характера субъектов СЗФО показывает, что основная цель всех стратегий – повышение качества жизни населения (табл. 2.40). В то же время в стратегии Псковской области заявлена цель модернизации экономики и социокультурной сферы (на основе инновационных технологий) с учетом влияния «фактора границы» и развития крупнейших агломераций. Однако данная цель утверждена в 2009 году для Стратегии развития региона на период до 2020 года. Заметим, что в республиках Карелия и Коми, как и в Псковской области, региональные стратегии развития устарели. В Мурманской области принятый документ рассчитан на период до 2020–2025 гг. Это говорит о необходимости корректировки стратегий.

Что касается постановки цели, то лишь в Архангельской, Вологодской, Мурманской и Псковской областях она конкретна, измерима, определена во времени.

Таблица 2.40. **Постановка цели в стратегиях социально-экономического развития субъектов СЗФО**

Субъект СЗФО	Стратегическая цель развития субъекта
Республика Карелия (Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2020 года)	Повышение качества жизни населения республики на основе устойчивого сбалансированного развития экономики, формирования потенциала будущего развития и активного участия республики в системе международных и межрегиональных обменов.
Республика Коми (Стратегия экономического и социального развития Республики Коми на период до 2020 года)	Повышение уровня жизни населения в Республике Коми на основе устойчивого развития экономики. Стратегическими целями в области экономического развития являются: 1) обеспечение макроэкономической стабильности и достижение устойчивых темпов экономического роста не ниже 5 % в год; 2) рост инвестиционной привлекательности и формирование положительного имиджа Республики Коми; 3) повышение инвестиционной и инновационной активности организаций; 4) повышение эффективности управления финансово-бюджетной сферой, усиление роли консолидированного бюджета Республики Коми как инструмента государственной экономической политики; 5) обеспечение эффективного использования природно-ресурсного потенциала; 6) диверсификация структуры экономики в пользу обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей, а также сферы услуг; 7) повышение конкурентоспособности продукции, производимой в республике; 8) создание транспортной системы, обеспечивающей потребности хозяйствующих субъектов и населения; 9) создание оптимальной структуры сельскохозяйственного производства и повышение уровня самообеспечения Республики Коми основными видами сельскохозяйственной продукции и продовольствия; 10) увеличение вклада малого и среднего предпринимательства в развитие экономики Республики Коми; 11) рост эффективности межрегионального сотрудничества.
Архангельская область (Стратегия социально-экономического развития Архангельской области на период до 2030 года)	Обеспечение высокого уровня благосостояния населения и стандартов качества жизни – декомпозируется на три цели второго уровня: 1) эффективная, динамично растущая и сбалансированная экономика; 2) благоприятные условия для жизни, профессиональной и творческой самореализации жителей области; 3) эффективная исполнительная власть области.
Вологодская область (Стратегия социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года)	Реализация политики народосбережения путем сохранения демографического потенциала и развития человеческого капитала за счет конкурентоспособности области и формирования пространства развития человека.

Окончание таблицы 2.40

Субъект СЗФО	Стратегическая цель развития субъекта
Калининградская область (Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу)	Стратегия основывается на следующих принципиальных положениях: 1) социальная ориентация, главной целью которой является повышение уровня и качества жизни населения Калининградской области; 2) устойчивое развитие Калининградской области, создание динамично развивающейся, конкурентоспособной и сбалансированной экономики, обеспечивающей занятость населения преимущественно в секторах с высоким потенциалом устойчивого роста и уровнем производительности труда; 3) сотрудничество , обеспечивающее сочетание региональных, межрегиональных и общероссийских интересов при решении стратегических проблем экономического, социального и территориального развития.
Ленинградская область (Стратегия социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года)	Обеспечение устойчивого экономического роста и улучшение качества жизни населения региона.
Мурманская область (Стратегия социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года)	Обеспечение высокого качества жизни населения региона.
Новгородская область (Стратегия социально-экономического развития Новгородской области до 2030 года)	Повышение уровня и качества жизни населения области, формирование благоприятных условий социально-экономического развития области на долгосрочную перспективу.
Псковская область (Стратегия социально-экономического развития Псковской области до 2020 года)	Модернизация экономики и социокультурной сферы (на основе инновационных технологий) с учетом влияния «фактора границы» и развития крупнейших агломераций.

При этом, как отметил в интервью Губернатор Красноярского края В. Толоконский [80], инструментом, позволяющим отслеживать достижение поставленной цели, оценить качество работы и возложить ответственность на исполнителей за конечный результат, является проектный подход. Вместе с тем его внедрение задокументировано лишь в Вологодской и Ленинградской областях.

Причины и содержательные положения стратегического целеполагания, зафиксированные в соответствующих актах федерального, регионального и муниципального уровней, – важнейший, а в большинстве случаев и единственный надежный источник информации об идеологии и сути управленческих нововведений во всех сферах общественной жизни, во внутренней и внешней политике государства. Недооценка или игнорирование этой информации является частой причиной нахождения нега-

тивных (по мнению экспертов) положений в последующих документах (от законов до должностных инструкций) властей всех уровней, в ограничениях деятельности бизнеса, в пресловутой «оптимизации» функционирования и размещения объектов социальной сферы и т. п. Если до настоящего времени специально организованное публичное обсуждение проектов «доктрин», «концепций», «основных положений», «стратегий» и тому подобных документов, а также процедур учета этих обсуждений перед их принятием законодательно не оформлено, то, по крайней мере, есть возможность внесения требуемых дополнений и изменений в уже принятые документы. И это представляется не менее необходимым, чем соответствующая работа с принятыми законодательными актами [79].

ГЛАВА 3

МЕТОДЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

3.1. Развитие взаимодействия бизнеса и власти

Проведенный нами анализ основных тенденций социально-экономического развития регионов России свидетельствует также о невозможности решения органами региональной власти накопившихся проблем без привлечения ресурсов хозяйствующих субъектов. Причем развитие взаимодействия органов власти и бизнес-структур в процессах управления экономикой региона требует инициативы органов власти и должно строиться на взаимовыгодных условиях. Судя по данным анкетного опроса, так считают 46% руководителей предприятий г. Вологды¹⁵. Вместе с тем оптимальной моделью подобного взаимодействия является модель партнерства (75% опрошенных; табл. 3.1).

Таблица 3.1. **Наиболее эффективные модели взаимодействия бизнеса и власти,**
% от числа ответивших руководителей предприятий г. Вологды

Вариант ответа	Доля, %
Модель партнерства: взаимовыгодное сотрудничество власти и бизнеса	75
Модель невмешательства: в социальной политике власть реализует свои проекты, а бизнес – свои	13
Модель сверху-вниз: власть формулирует и проводит социальную политику, а бизнес реализует отдельные социальные проекты и программы	8
Модель снизу-вверх: бизнес формулирует отдельные инициативы в социальной политике, а власть координирует их реализацию	4

¹⁵ Вологодским научным центром РАН при непосредственном участии авторов в августе–сентябре 2015 года проведен опрос руководителей организаций с целью определения их отношения к сущности экономической категории «социальная ответственность бизнеса», выявления направлений повышения СОБ. В опросе приняли участие 104 руководителя хозяйствующих субъектов ключевых видов экономической деятельности г. Вологды: производства пищевых продуктов (14,3%), металлообработки (6%), производства машин и оборудования (6%), производства изделий из дерева (13,1%), строительства (9,5%), транспорта (3,6%), торговли (17,9%), производства продукции сельского хозяйства (2,4%), предоставления финансовых услуг (3,6%) и других. Распределение организаций по численности работников: менее 50 человек – 39,3%, от 51 до 150 человек – 32,1%, от 151 до 300 человек – 9,5%, более 301 человека – 19% организаций.

Участие хозяйствующих субъектов в решении задач развития территорий осуществляется посредством совместных с органами власти проектов, социальных программ, благотворительной помощи и пр.

Совместные проекты становятся основополагающим инструментом развития экономики территорий, привлечения инвестиций, повышения качества оказываемых населению услуг. По состоянию на начало 2016 года на территории РФ реализуется 873 проекта, по которым заключены соответствующие соглашения суммарным объемом частных средств 640,3 млрд. руб. (рис. 3.1) [81].

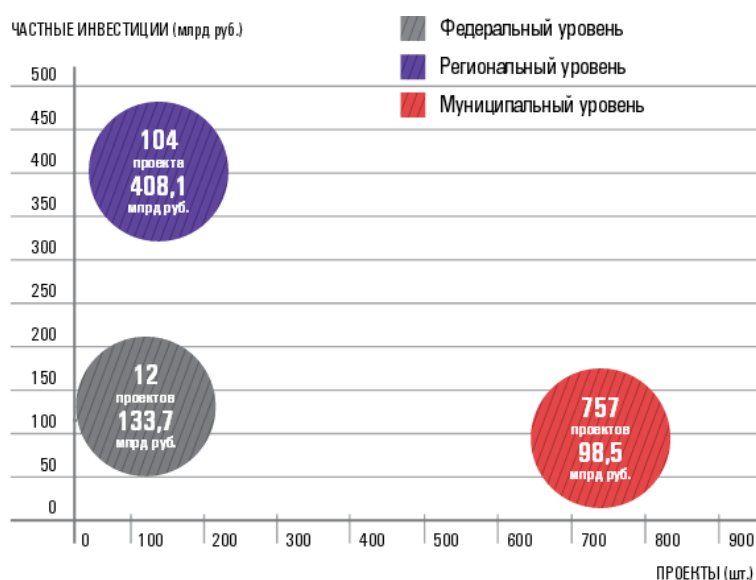


Рисунок 3.1. Соотношение административного уровня реализации проектов, объема частных инвестиций и количества проектов партнерства

Источник: данные Минэкономразвития России; расчеты Центра развития ГЧП.

Однако потенциал такого взаимодействия используется не в полной мере: отношение объема частных средств в совместных с органами власти проектах к номинальному валовому внутреннему продукту России составляет менее 1%. В то время как в ряде стран со схожей структурой и объемом средств в совместных проектах этот показатель значительно выше (рис. 3.2), а по экспертным оценкам должен составлять примерно 4–5%. Только в этом случае можно будет говорить непосредственно о системном привлечении средств в экономику России на принципах партнерства органов власти и бизнес-структур [81].

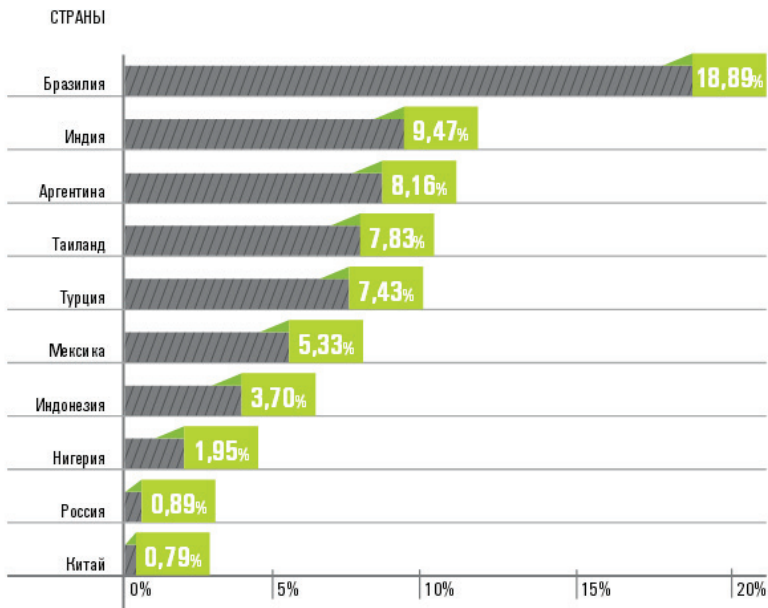


Рисунок 3.2. **Отношение частных инвестиций в проектах партнерства к номинальному ВВП**

Источник: данные Всемирного банка, МВФ, Росстата; расчеты Центра развития ГЧП.

Но участие хозяйствующих субъектов в решении вопросов социально-экономического развития территорий может быть значительно активизировано, что подтверждают результаты ежегодного опроса, проводимого Ассоциацией менеджеров России среди руководителей предприятий по оценке их роли в этой области. Большинство опрошенных в стране (52,9%) негативно относятся к ситуации, когда основополагающие функции по социальному обслуживанию населения перекладываются на хозяйствующие субъекты, т.к. считают, что предприятия не предназначены для выполнения данных задач, они отчисляют в бюджет налоговые платежи, следовательно, в распоряжении государства имеются необходимые ресурсы для осуществления этой деятельности [82].

Такого же мнения придерживаются и руководители хозяйствующих субъектов г. Вологды: более 70% от их числа отмечают, что бизнес должен соблюдать базовое социальное законодательство, т.е. обеспечивать выплату достойной, «белой» заработной платы (76%) и безопасные условия труда, социальную защиту своих работников (70%).

Около половины руководителей уверены, что от них требуется соблюдать взятые на себя обязательства перед деловыми партнерами (42%) и потребителями, обеспечивать выпуск качественной продукции (54%). Четверть респондентов полагают, что участие в развитии территории присутствия может ограничиваться только уплатой налогов.

Это свидетельствует о том, что у сторон сложились устойчивые негативные стереотипы, которые являются одним из немаловажных препятствий в развитии взаимодействия органов власти и бизнеса при управлении экономикой региона. Подтверждается это и данными ежегодных мониторинговых исследований, выполняемых ВолНЦ РАН в Вологодской области: более 46% опрошенных руководителей предприятий промышленности отмечают, что они не осуществляют никаких форм партнерства с органами власти (табл. 3.2).

Таблица 3.2. **Формы партнерских отношений**, % от числа ответивших руководителей предприятий Вологодской области

Формы партнерских отношений	Реализовывались в		Наиболее перспективные в	
	2007 г.	2013 г.	2008–2010 гг.	2014–2015 гг.
Никакие формы не реализуются	Н. д.	46,4	Н. д.	39,2
Предоставление государственных земельных участков в аренду	27,3	17,5	22,7	20,6
Консультативная поддержка	13,6	17,5	18,2	16,5
Совместное финансирование инновационных проектов	13,6	17,5	22,7	14,4
Продвижение продукции вологодских производителей на выставках, ярмарках	50,0	14,4	50,0	23,7
Совместные предприятия	Н. д.	11,3	Н. д.	11,3
Компенсация процентной ставки по кредитам	18,2	8,2	22,7	10,3
Льготные условия налогообложения приоритетных для региона проектов	13,6	5,2	36,4	7,2
Контракт на обслуживание	4,5	3,1	0,0	3,1
Контракт на управление (аутсорсинг)	0,0	2,1	4,5	2,1
Предоставление государственного оборудования в аренду	9,1	2,1	4,5	2,1
Другое	Н. д.	2,1	Н. д.	1,0
Концессионное соглашение	0,0	0,0	4,5	0,0
Соглашение о разделе продукции	Н. д.	0,0	Н. д.	0,0
Предоставление гарантий по займам	4,5	0,0	18,2	0,0
Источник: составлено авторами по [83].				

Все же в отраслевом разрезе незначительное количество проектов реализуется в форме совместного финансирования, консультативной поддержки, предоставления земельных участков в аренду. Причем чаще

всего это осуществляется в металлургической и химической промышленности (табл. 3.3). Органы власти стремятся развивать с этими отраслями партнерское взаимодействие, поскольку они наиболее прибыльные. Консультативная поддержка в большинстве случаев предоставляется предприятиям металлургии и машиностроения, а также энергетики, деревообработки. Наименее популярные формы партнерских отношений (аутсорсинг, предоставление государственного оборудования в аренду) используются исключительно в пищевой промышленности [83].

Таблица 3.3. **Формы партнерских отношений по отраслям**, % от числа ответивших руководителей предприятий Вологодской области

Форма партнерских отношений	Отрасль производства									Среднее по опросу
	Металлургия и металлообработка	Энергетика	Лёгкая промышленность	Химическая промышленность	Пищевая промышленность	Произв-во стройматериалов	Деревообработка	Машиностроение	Прочее	
Предоставление государственных земельных участков в аренду	0	40	40	57,1	19	0	20,8	0	0	17,5
Консультативная поддержка	57,1	40	0	0	4,8	0	29,2	15,8	0	17,5
Совместное финансирование инновационных проектов	57,1	0	0	85,7	9,5	0	4,2	21,1	0	17,5
Продвижение продукции вологодских производителей на выставках, ярмарках	0	20	0	14,3	33,3	0	12,5	5,3	25	14,4
Совместные предприятия	0	0	0	57,1	9,5	0	20,8	0	0	11,3
Компенсация процентной ставки по кредитам	0	0	0	42,9	19	0	4,2	0	0	8,2
Льготные условия налогообложения приоритетных для региона проектов	0	0	0	0	9,5	0	0	15,8	0	5,2
Контракт на обслуживание	0	0	0	0	0	40	4,2	0	0	3,1
Контракт на управление (аутсорсинг)	0	0	0	0	9,5	0	0	0	0	2,1
Предоставление государственного оборудования в аренду	0	0	0	0	9,5	0	0	0	0	2,1
Другое	0	0	0	0	0	0	0	10,5	0	2,1
Концессионное соглашение	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Соглашение о разделе продукции	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Предоставление гарантий по займам	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Источник: составлено авторами по [83].										

Один из инструментов управления экономикой, позволяющих стимулировать бизнес к участию в решении региональных проблем, – создание условий с помощью официального закрепления общего видения, правил и процедур реализации экономической политики по развитию взаимодействия власти и бизнеса в форме социальной ответственности.

В качестве цели *стратегии развития социальной ответственности* в регионе, по нашему мнению, может быть выбрано стимулирование участия бизнес-структур и населения в решении региональных проблем для обеспечения повышения темпов социально-экономического роста территорий. Ее достижение требует осуществления следующих направлений:

- совершенствование системы информирования и разработка мер, направленных на популяризацию и продвижение опыта участия бизнеса в региональном развитии;
- создание условий, стимулирующих субъекты хозяйствования к участию в развитии территорий;
- формирование личной ответственности за решение задач развития территорий.

Реализации первого направления будут способствовать информационная поддержка хозяйствующих субъектов, организация выставок-ярмарок социальных проектов и просветительских мероприятий, конкурса на лучшее социально ответственное предприятие-партнер, а также создание специальной страницы на сайте субъекта РФ, отражающей участие бизнеса в развитии территории. Кроме того, предполагается организация благотворительных концертов, вырученные средства от которых будут направлены на реализацию социально значимых проектов территории.

В контексте данного направления задачей органов власти является оказание совместно с научными и образовательными учреждениями методической поддержки в части подготовки и проведения обучающих программ, научно-методического сопровождения формирования социального отчета.

Поскольку унифицированная форма отчетности по социальной ответственности отсутствует, документация хозяйствующих субъектов не содержит количественной информации о реализуемых проектах и средствах, вложенных в развитие собственного персонала и территории присутствия. В то же время в документах отмечается, что хозяйствующие субъекты финансируют программы по созданию условий для повышения квалификации сотрудников, восстановления их здоровья, по реализации

социальной поддержки и др. Однако выявить динамику объема такого финансирования или оказываемой помощи по развитию общественной инфраструктуры региона, поддержке общественных объединений, объектов культуры и спорта, реализации различных программ, проектов, проведению фестивалей не представляется возможным [84].

Вместе с тем составление и публикация социального отчета способствует созданию благоприятной социальной среды в регионах деятельности хозяйствующего субъекта, обеспечивает формирование позитивного имиджа предприятия, укрепление общественного доверия и лояльности к нему, повышение капитализации бизнеса в долгосрочной перспективе (укрепляет доверие инвесторов, являясь показателем снижения нефинансовых рисков), увеличение эффективности корпоративного управления, выявление социальных проблем и формирование оценки рисков в данной сфере, повышение эффективности корпоративных коммуникаций. Кроме того, социальный отчет служит базой для составления рейтинга социально ответственных организаций и определения лучших из них.

Российскому бизнесу необходимо иметь собственную систему отчетности, совместимую со стандартом GRI (Global Reporting Initiative, Глобальная инициатива по отчетности). Опираясь на рекомендации Торгово-промышленной палаты РФ («Социальная отчетность предприятий и организаций, зарегистрированных в РФ. Методические рекомендации») и Российского союза промышленников и предпринимателей («Базовые индикаторы результативности») по подготовке нефинансовых отчетов, следует констатировать, что система показателей, адаптированных к российской системе учета и законодательства, должна содержать экономические, социальные и экологические аспекты деятельности предприятий, а структура социального отчета – включать следующие разделы:

- организационно-экономический;
- социальный;
- технологический;
- экологический;
- внепроизводственный.

Во введении к отчету должны быть изложены приоритеты и принципы социальной политики субъекта хозяйствования; в каждом разделе необходимо кратко описать достигнутые результаты, направления развития соответствующих процессов, а также намечаемые на перспективу социальные проекты и ожидаемые результаты их реализации.

Созданию условий для стимулирования бизнеса к участию в развитии региона будет способствовать поддержка хозяйствующих субъектов, участвующих в решении социально-экономических проблем территории. На муниципальном уровне будет полезен опыт г. Вологды в предоставлении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, в аренду на льготных условиях (Постановление Администрации города Вологды «Перечень имущества, находящегося в собственности муниципального образования «Город Вологда», для предоставления во владение/пользование субъектам малого и среднего бизнеса» от 30 ноября 2010 года № 6506), а также в предоставлении налоговых льгот (базовым организациям государственной профессиональной образовательной организации предоставляется 30%-ая льгота на основании «Положения о земельном налоге» от 6 октября 2005 года № 309).

Данный опыт целесообразно распространить на хозяйствующие субъекты, являющиеся лидерами во взаимодействии с органами власти по решению вопросов территориального развития.

Об эффективности применения налоговых льгот свидетельствует и мировой опыт стимулирования хозяйствующих субъектов к участию в развитии территорий. В некоторых зарубежных странах средства и имущество, которое передается общественным организациям, относятся на валовые затраты предприятий. Разница заключается в ограничениях относительно величины такой суммы. К примеру, в Германии этот лимит составляет 20% годового налогооблагаемого дохода. В Канаде лимит установлен на уровне 50% от годового дохода. В Великобритании такого лимита не существует, то есть хозяйствующие субъекты вправе включать в состав валовых затрат всю сумму благотворительной помощи. В ряде других стран существуют конкретные ограничения и определенный минимум. В частности, в Финляндии в валовые расходы могут включаться лишь суммы денежной благотворительной помощи, при этом минимальный и максимальный размер установлен не в процентном соотношении, а в конкретных денежных объемах (денежные суммы, предоставляемые организациям, список которых утвержден Национальным налоговым советом, зачисляются в валовые затраты налогоплательщика, если они превышают 840 евро и не превышают 25 тысяч евро в год). В Дании это же соотношение составляет 70 и 800 евро.

Реализация третьего направления предполагает мероприятия в сфере повышения роли социальных институтов в воспитании и развитии чувства ответственности населения, а также в его вовлечении в решение региональных проблем.

В связи с усилением значимости институтов гражданского общества в управлении территорией (профсоюзов, территориально-общественного самоуправления, некоммерческих организаций, добровольческих обществ, общественных советов, общественной палаты, молодежного парламента и т.п.) органы власти не могут не учитывать их мнения и должны уделять внимание их интересам.

Стоит отметить, что «фундамент» будущей личности, которая впоследствии и может стать бизнесменом, государственным служащим и т.п., закладывается в детстве, поэтому в педагогический процесс (в детском саду, в школе) необходимо включать различные инструменты по формированию ответственности. Для этого целесообразно разработать методические рекомендации родителям, воспитателям и учителям, содержащие универсальные знания, умения, навыки и основанные на опыте в данной сфере.

Органы власти и управления субъекта РФ совместно с учреждениями социальной сферы проводят мероприятия, формирующие положительный имидж социально ответственного бизнесмена, а также с целью привития подрастающему поколению ценностей добра, жертвенности, чувства личной ответственности за социально-экономическое развитие региона и сопричастности к этому. Просветительская деятельность для детей, подростков и молодежи организуется в форме лекций и семинаров, учебных видео, экскурсий на предприятия, игр и т.п.

Вовлекать население в решение проблем социально-экономического развития территории позволяют следующие методические приемы:

1. Организация экспертных советов для обсуждения вариантов решения проблем социально-экономического развития территории.
2. Развитие краудфандинга (народного финансирования) социальных инициатив. Эта деятельность заключается в разработке приложения на официальной Web-странице субъекта РФ, что способствует объединению банков объектов, нуждающихся в помощи, и обеспечению моментального перевода средств на реализацию конкретного проекта.
3. Разработка и внедрение мобильного приложения «Активный гражданин». Оно дает возможность голосовать онлайн на референдумах, организуемых органами власти (голосование за восстановление парка, место установления памятника или арт-объекта, открытие нового пункта проката велосипедов и др.).
4. Организация и проведение конкурса социальной рекламы «Мой город – моя крепость» с целью привлечения внимания к решению задач

социально-экономического развития территории на принципах «город – это я», а также стимулирования активного участия жителей в процессе управления территорией.

5. Ведение электронной базы данных об общественных объединениях и организациях для привлечения их к реализации проектов и мероприятий на основе соответствия интересов населения предлагаемому решению проблемы [84, 85].

Развитие взаимодействия органов власти и бизнес-структур на региональном уровне поддерживается методами бюджетной, налоговой и имущественной политики.

Так, использование *финансово-бюджетных механизмов* при осуществлении партнерского взаимодействия должно реализовываться:

- ✓ через софинансирование крупных региональных и межрегиональных инвестиционных проектов, прежде всего инфраструктурного характера;
- ✓ предоставление инвесторам целевых субсидий на выполнение программ инновационного обновления производства с акцентом на реализации отечественных инновационных разработок;
- ✓ софинансирование процентных ставок по кредитам (в первую очередь по долгосрочным, инвестиционным кредитам);
- ✓ предоставление бюджетных гарантий по инвестиционным банковским кредитам (что особенно востребовано субъектами малого и среднего предпринимательства); бюджетная поддержка (субсидии).

Организация партнерского взаимодействия между региональными органами власти и бизнесом при финансировании совместных инвестиционных проектов приобретает преимущества при следующих условиях:

- использование средств регионального бюджета (софинансирование) только по тем направлениям, которые предполагают меру эффективности проектов ниже уровня, привлекательного для частных инвестиций;
- передача ответственности бизнес-структурам за своевременный ввод и качество возводимых объектов в рамках заранее определенной сметы частным инвесторам (строительство «под ключ»);
- отказ от использования средств регионального бюджета для финансирования результатов капитальных вложений путем передачи инвестору прав на коммерческое использование объекта до момента окупаемости (механизмы партнерства концессионного типа);
- преимущественное формирование внебюджетных механизмов обеспечения обязательств государственного заказчика перед частными инвесторами в рамках договора о партнерстве.

Использование *налоговых инструментов* в процессе взаимодействия с бизнесом предполагает:

- ✓ реализацию на принципах партнерства крупных программ инновационной и инфраструктурной направленности;
- ✓ более активное участие частного бизнеса в традиционных сферах публичных услуг с фиксируемыми тарифами;
- ✓ вложение средств частных инвесторов в подготовку и переподготовку кадров, т.е. осуществление частным бизнесом расходов, частично замещающих бюджетные затраты на эти цели, а также бюджетных затрат на содержание безработных (особенно в условиях кризиса);
- ✓ дополнительные расходы частных предпринимателей на цели экологического и социального характера и пр. [86, 87].

Кроме того, как отмечают авторы исследования [88], для сокращения разрыва между имеющимся налоговым потенциалом крупных корпораций и их фактическим вкладом в бюджетную систему необходимо определить грани правомерности их деятельности и сформировать новый институт налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков, основными задачами которого должны стать: повышение уровня собираемости налогов; обеспечение справедливых и равных условий налогообложения для субъектов, работающих в одной сфере хозяйственной деятельности; создание условий для нейтрализации теневых схем ухода от налогов и самостоятельной их уплаты, сокращение дифференциации в уровне доходов собственников и работников предприятий.

Для реализации последней задачи следует законодательно установить соотношение зарплаты руководителя и средней зарплаты сотрудника.

Выявлено, что эффективным инструментом реализации дивидендной политики, направленной не на удовлетворение интересов собственников предприятий, является система, при которой размер оплаты труда директора за отчетный финансовый год не превышает более чем в 10 раз средний размер оплаты труда одного работника. Данное положение регламентируется Федеральным законом «Об особенностях правового положения акционерных обществ работников (народных предприятий)» от 19.07.98 г. № 115-ФЗ. Установленная законом организационно-правовая форма – народное предприятие – создает фундамент для управления процессом согласования интересов отдельных работников и предприятия в целом на основе объективной заинтересованности всех работников в эффективном использовании всех ресурсов предприятия,

в том числе интеллектуальных. Суть народных предприятий заключается в наделении работников акциями своей компании путем их безвозмездного распределения между всеми членами общества.

Преимущества народных предприятий заключаются в следующем:

- ✓ расширение прав работников в управлении предприятием;
- ✓ полный, гарантированно защищенный от внешних воздействий контроль работающих над финансовыми потоками предприятия;
- ✓ возможность накопить перед уходом на пенсию значительную сумму денег, которую народное предприятие обязано выплатить работнику на «заработанные» им акции;
- ✓ один работник-акционер (включая руководителей) владеет количеством акций, номинальная стоимость которых не превышает 5% уставного капитала на дату подачи заявки;
- ✓ число работников, которые не являются акционерами закрытого акционерного общества, на дату окончания отчетного финансового года не превышает 10% численности работников закрытого акционерного общества;
- ✓ размер оплаты труда директора (генерального директора) за отчетный финансовый год не превышает более чем в 10 раз средний размер оплаты труда одного работника [89].

Основные причины недостаточного развития подобной организационно-правовой формы заключаются в ряде проблем, в частности это законодательные ограничения процесса преобразования в народные предприятия коммерческих структур, государственных и унитарных предприятий, а также открытых акционерных обществ, работникам которых принадлежит менее 49% уставного капитала.

Кроме того, база для создания народных предприятий очень ограничена, что не соответствует потребностям времени (минимальное число работающих – 50 человек); отсутствуют реальные налоговые и другие льготы; не сформированы консультационные центры по обучению работников основам экономических и управленческих знаний. К тому же практически отсутствует независимая экспертиза социально-экономической эффективности народных предприятий [90].

Перспективы развития акционерных обществ работников зависят в первую очередь от экономической политики государства, направленной либо на концентрацию собственности, либо на ее демократизацию путем развития коллективных форм хозяйствования.

Имущественные инструменты, особенно с учетом ограниченности финансовых средств субфедеральных бюджетов, позволяют резко расширить экономическую базу партнерских взаимодействий; создать (через выделение и обустройство имущественных объектов, земельных участков) благоприятные условия для инвестиционной и инновационной деятельности бизнеса за счет подготовленных промышленных площадок, технопарков, зон территориального развития и пр.

Важными формами партнерских взаимодействий власти и бизнеса в наше время становятся федеральные и региональные особые экономические зоны, индустриальные парки, промышленные округа и прочие территории промышленно-инновационного развития. В качестве основных публичных партнеров в рамках практики партнерского взаимодействия на уровне субъектов Федерации все более выступают так называемые региональные институты развития (РИР), которые могут действовать как самостоятельно, так и в виде филиалов аналогичных федеральных институтов. РИР могут быть как чисто финансовыми, так и нефинансовыми институтами, выполняющими такие функции, как:

- содействие повышению инвестиционной привлекательности региона; формирование и продвижение инвестиционных проектов региональных предприятий;
- софинансирование (в том числе с использованием гарантийных механизмов) коммерческих инвестиционных проектов, имеющих высокую экономическую или социальную значимость с точки зрения приоритетов стратегии регионального развития;
- финансовая, организационная и методическая поддержка формирования и поддержания эффективной деятельности региональных «точек» промышленно-инновационного развития; поддержка инновационного малого и среднего предпринимательства.

В Вологодской области, например, для укрепления финансовых основ региона существовал проект «Время бизнеса». Его задачи заключались в создании в регионе комфортных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства, а также в совершенствовании форм их поддержки. Куратором данного проекта ранее выступал коммерческий банк ОАО «Северный кредит». Его сотрудники проводили экспертную оценку бизнес-проектов и предлагали выгодные условия кредитования наиболее удачных из них. В результате реализации данных мероприятий за 9 месяцев 2013 года 57 субъектов малого и среднего бизнеса получили финансовую поддержку на сумму 24,6 млн. рублей, что позволило

сохранить 393 рабочих места и дополнительно создать 215. Субъектам малого и среднего предпринимательства была оказана также косвенная поддержка в виде дополнительных льгот и преференций на муниципальном, областном и федеральном уровнях. Для развития организаций в сфере торговли, общественного питания, производства продовольственных и промышленных товаров, строительства, грузовых и пассажирских перевозок, сельского хозяйства за 9 месяцев 2013 года им предоставлена финансовая поддержка на общую сумму 163,9 млн. рублей.

В результате реализации проекта «Время бизнеса» удалось увеличить количество субъектов малого и среднего бизнеса, объем налоговых отчислений в бюджет, создать новые рабочие места.

Что касается перспектив развития партнерства власти и бизнеса, то, судя по данным мониторинга развития промышленности Вологодской области, опрошенные руководители предприятий в большей степени поддерживают продвижение продукции местных производителей на выставках, ярмарках и предоставление в аренду государственных земельных участков. Респонденты также считают, что для совершенствования взаимоотношений с руководителями промышленных предприятий органы власти должны оказывать финансовую поддержку в первую очередь предприятиям приоритетных направлений региональной экономики (59,8%). Среди подобных направлений большинством респондентов указаны такие, как обеспечение регулярного обсуждения с руководителями предприятий проблем в промышленности на областном и районном уровнях (круглые столы, выездные заседания и т.п.), а также определение приоритетов долгосрочного развития промышленности области и принятие стратегии развития промышленности в разрезе ведущих отраслей (табл. 3.4).

Таблица 3.4. **Распределение ответов на вопрос: «Что, на Ваш взгляд, необходимо сделать органам власти в первую очередь для совершенствования взаимоотношений с руководителями промышленных предприятий?», % от числа ответивших**

Формы партнерских отношений	% от числа ответивших
Определить приоритеты долгосрочного развития промышленности области, принять стратегию развития промышленности в разрезе ведущих отраслей	44,3
Разработать и принять целевые программы промышленной деятельности области и районов	36,1
Разъяснять цели и задачи развития промышленности региона на ближайшую перспективу	14,4

Окончание таблицы 3.4.

Формы партнерских отношений	% от числа ответивших
Обеспечить регулярное обсуждение с руководителями предприятий проблем в промышленности на областном и районном уровнях (проводить круглые столы, выездные заседания и т.п.)	45,4
Оказывать финансовую поддержку предприятиям приоритетных направлений региональной экономики	59,8
Отслеживать финансовую ситуацию на промышленных предприятиях области и принимать оперативные меры, если ситуация приближается к критической	24,7
Создать координационные и совещательные органы из представителей органов власти и руководителей предприятий в целях выявления проблем и реагирования на них, создания условий для выхода на рынок	22,7
Создать оперативную информационную систему обмена информацией между профильными департаментами и представителями предприятий с целью устранения административных барьеров	12,4
Совершенствовать практику договорных соглашений по вопросам социальной политики	8,2
Другое	2,1
Составлено по: данные ежегодного опроса руководителей промышленных предприятий Вологодской области, ВолНЦ РАН.	

Организация взаимодействия власти и бизнеса в рамках указанных направлений должна строиться на следующих принципах.

1. Принципы взаимодействия органов власти с хозяйствующими субъектами:

- ✓ гарантия защищенности – обеспечивает защиту от криминального воздействия;
- ✓ открытость – означает отсутствие или снижение административных и информационных барьеров между хозяйствующими субъектами и государственными органами управления;
- ✓ достаточность финансовой базы – предусматривает не только качественное, но и количественное измерение финансовых ресурсов;
- ✓ системность – представляет собой знание и учет всех элементов, влияющих на деятельность данного хозяйствующего субъекта и самой бизнес-структуры;
- ✓ гибкость – означает способность адаптироваться к сложившейся ситуации как властных, так и предпринимательских структур, не меняя при этом основные направления деятельности;
- ✓ постоянство связи – предусматривает постоянный обмен информацией между государственными органами и предпринимательскими структурами;

- ✓ своевременность – рассматривается как соответствие принимаемых решений сложившейся ситуации;

- ✓ целенаправленность – означает реализацию целей и задач, которые сохраняли бы сложившиеся положительные тенденции как можно дольше, отражали бы реальную динамику процессов, пропорции их разветвления.

2. Принципы формирования деятельности государственных органов управления (адресность, непротиворечивость, рациональная децентрализация управления, эволюционность).

3. Принципы деятельности предпринимательских структур, воздействующие на работу властных структур (законопослушность, единство, социальная направленность, экономичность, ответственность, развитие).

Таким образом, в качестве актуальных вопросов формирования эффективной системы взаимодействия органов власти и бизнеса в современной России можно назвать: поиск механизмов их легитимации, управляемости, регламентирования на федеральном и региональном уровнях; нахождение новых каналов взаимовыгодного сотрудничества органов власти и предпринимательского общества (реализация принципов социального партнёрства и социальной ответственности бизнеса), а также становление профсоюзов как полноправных партнеров взаимодействия наряду с государством и корпоративными ассоциациями бизнеса. В связи с этим актуальным является задача совершенствования алгоритма и механизма взаимодействия власти и бизнеса.

3.2. Новая промышленная политика и вертикальная интеграция

Неэффективность государственного управления фактически привела к демонтажу отечественной промышленности. Решением данной крайне важной проблемы, по мнению целого ряда исследователей, является проведение новой индустриальной волны. Общие контуры новой политики, разрабатываемые и реализуемые в настоящее время развитыми и развивающимися странами, характеризуются следующими основополагающими принципами:

- а) научно-технологическая и инновационная политика как часть промышленной политики страны;

- б) фокус на стимулировании связей между агентами инновационного процесса (университетами, исследовательскими институтами, частными фирмами) путем поддержки кооперационных связей, развитии механизмов ГЧП;

в) поддержка и стимулирование внедрения передовых производственных технологий («зеленые», энергосберегающие технологии);

г) стимулирование развития горизонтальных связей, организационных форм производственных цепочек с высокой добавленной стоимостью;

д) усиление роли национальных компаний в формировании глобальных цепочек добавленной стоимости.

Иными словами, глобальным трендом выступает ориентация на новую индустриализацию. В этой связи крайне актуальной задачей является структурная перестройка экономики, модернизация технологической базы.

Одна из основных тенденций функционирования экономик развитых стран мира (США, Германия, Франция, Япония, Китай и др.) в течение последнего столетия – активное *развитие процессов вертикальной интеграции*, приведшее к тому, что в настоящее время их основу составляют крупные компании транснационального характера. Так, в Соединенных Штатах Америки лицо промышленности определяют около сотни многоотраслевых корпораций, по своей природе высокоинтегрированных (General Motors, Du Pont, General Electric, Ford Motors, AT&T и др.). Каждая из таких корпораций содержит в своем составе предприятия 25 отраслей, 35 корпораций ведут деятельность в 32 отраслях промышленного производства, а 10 – в 50-ти.

Согласно официальным данным, на долю таких компаний приходится 55–60% ВВП страны, в них трудоустроено 45% общего числа занятых в экономике, направляется около 60% общего объема инвестиций. Кроме того, уже к концу 60-х гг. XX века в США и Канаде более 90% продукции птицеводства производилось на интегрированных предприятиях, в Нидерландах – 90%, в Бельгии – 70%, в ФРГ и во Франции – по 60%.

Таким образом, данные компании являются источником обеспечения занятости населения, вносят значительный вклад в формирование ВВП этих стран, наполняемость их бюджетной системы и социально-экономическое развитие.

При этом следует отметить, что в России также существует целый ряд похожих интегрированных структур, однако их структура и принципы функционирования не позволяют в полной мере использовать преимущества вертикальной интеграции, поскольку при объединении использовался не экономический принцип (технологическая общность хозяйствующих субъектов), а доступность активов для инициатора

такого объединения. По этой причине эффективность данных компаний зачастую весьма низкая, а вклад в развитие территорий присутствия – незначительный по причине достаточно невысокой прозрачности их деятельности.

О масштабах уровня вертикальной интеграции экономики стран можно судить, если рассчитать значения мультипликатора добавленной стоимости¹⁶, под которым понимается отношение совокупной величины товарной массы в экономике к стоимости первичных сырьевых ресурсов.

В наших исследованиях [46] данный методический инструментарий был адаптирован к уровню хозяйствующих субъектов и под *мультипликатором добавленной стоимости* в данной ситуации понимается *отношение совокупной величины товарной массы, произведенной предприятием, к стоимости первичных сырьевых ресурсов, вовлеченных в хозяйственный оборот*:

$$M_i = \frac{TM_i}{C_i}; \quad (1)$$

где: M_i – мультипликатор добавленной стоимости i -го субъекта;

TM_i – совокупная величина товарной массы, произведенной i -м предприятием (выручка, полученная от продажи на сторону продукции, произведенной хозяйствующим субъектом на всех стадиях его технологической цепочки);

C_i – стоимость первичных сырьевых ресурсов, вовлеченных в хозяйственный оборот i -го предприятия (стоимость сырья, материалов, комплектующих, которые используются в качестве первичных ресурсов при производстве на первом этапе технологической цепочки).

Чем выше значение мультипликатора добавленной стоимости, тем большее количество стадий технологической цепочки и переделов проходит продукт до того, как он превратится в конечный товар. Соответственно, для компаний, производящих в рамках единого технологического процесса продукцию с высокой добавленной стоимостью, значения мультипликатора будут гораздо выше, чем для дезинтегрированных субъектов.

Данный методический инструментарий был апробирован при анализе деятельности крупнейших зарубежных и отечественных вертикально интегрированных структур (ВИС) в различных отраслях экономики.

¹⁶ Данный инструментарий активно использует в своих исследованиях С.С. Губанов.

Для этого были проанализированы их финансовые отчеты за последние несколько лет и рассчитаны значения мультипликатора добавленной стоимости (рис. 3.3 и 3.4).

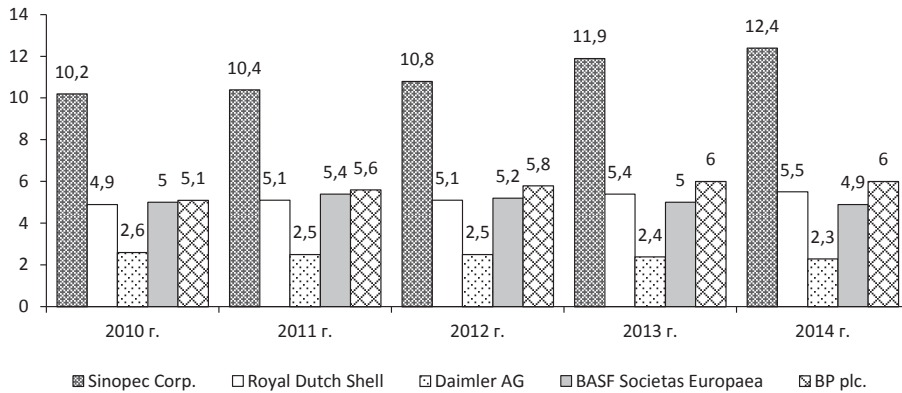


Рисунок 3.3. Мультипликатор добавленной стоимости крупнейших зарубежных вертикально интегрированных компаний [48]

Для анализа ситуации в экономике России в 2010–2017 гг. были выбраны крупные отечественные ВИС в таких отраслях, как химическая промышленность (ОАО «ФосАгро»), нефтехимия (ОАО «ЛУКОЙЛ»), агропромышленный комплекс (АПХ «Мираторг»), машиностроение (ОАО «КамАЗ»), целлюлозно-бумажная промышленность (ОАО «Архангельский ЦБК») (см. рис. 3.4).

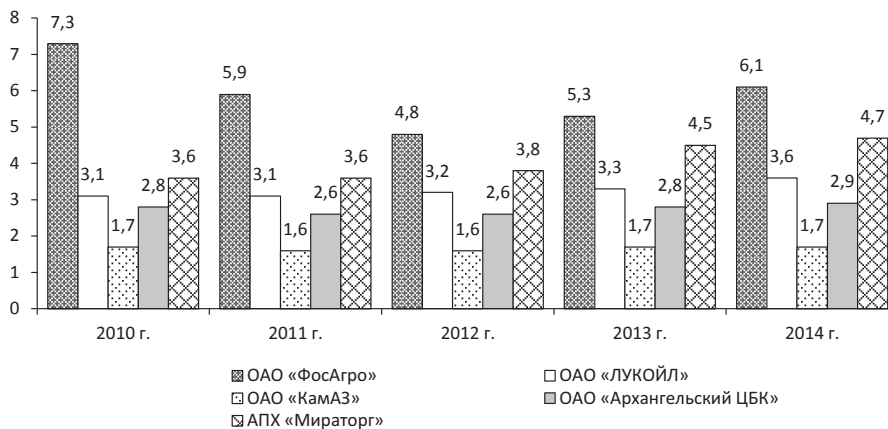


Рисунок 3.4. Мультипликатор добавленной стоимости крупнейших отечественных вертикально интегрированных компаний [48]

Следует отметить, что в исследуемый период значения мультипликатора добавленной стоимости ОАО «Лукойл» оказались ниже, чем у целого ряда зарубежных компаний-конкурентов (например, у Sinopres он превышает 10, BP plc. – 6, Royal Dutch Shell – 5), что в долгосрочной перспективе может стать фактором, ограничивающим конкурентоспособность компании на мировых рынках энергетической, а главное, нефтехимической продукции. При этом за более длительный период наблюдается спад значений данного показателя: с 5,06 в 1999 году до 3,6 в 2014 году. Одной из причин этого может быть трансформация бизнеса компании, увеличение товаров 1 и 2 переделов в общем объеме ее продукции и снижение доли продукции глубокой переработки.

Относительно невысокие значения мультипликатора в ОАО «КамАЗ» по сравнению с зарубежными компаниями-аналогами (например, на Daimler – 2,0-2,5) могут свидетельствовать о существовании потенциальных возможностей для дальнейшего формирования единой технологической цепочки производства, полного обеспечения хозяйственной деятельности компании высококачественными материалами и комплектующими собственного производства. Именно формирование вертикально интегрированной структуры полного цикла, на наш взгляд, позволит повысить конкурентоспособность компании за счет оптимизации издержек производства.

В целом следует отметить, что значение мультипликатора добавленной стоимости в среднем по экономике России существенно ниже уровня развитых стран мира. Так, по расчетам С.С. Губанова и других исследователей в нашей стране оно составляет около 1,3–1,5, а в Соединенных Штатах Америки – 12,8, других развитых странах мира – 11–13 единиц.

Данные цифры свидетельствуют о том, что основные технологические цепочки в российской экономике разрушены и ее базу составляют большое количество дезинтегрированных хозяйствующих субъектов, производящих в рамках одного предприятия продукцию нескольких переделов. Объем российских высокотехнологичных товаров с высокой добавленной стоимостью ограничен, и они являются неконкурентоспособными на мировых рынках по сравнению с продукцией крупнейших ТНК, производящих аналогичную продукцию.

Поэтому важной задачей для органов власти страны выступает проведение трансформационных преобразований в экономике путем ликвидации ее дезинтегрированности и восстановления технологических цепочек добавленной стоимости в приоритетных отраслях, поскольку лишь в

этом случае удастся осуществить реальное перевооружение промышленности, неоиндустриализацию на основе инноваций.

Формирование и развитие вертикально интегрированных структур требует наличия объективных предпосылок для такого рода объединения. В этой связи созданию ВИС должно предшествовать выполнение анализа потенциальной эффективности интеграции и определение наиболее предпочтительных для включения в данную структуру предприятий. При этом возникнет необходимость анализа потенциальной устойчивости кооперационных связей между предприятиями, рыночной концентрации в отрасли, возможной степени усиления «власти рынка» от такого объединения и т.п.

Проведем оценку целесообразности и эффективности вертикальной интеграции, используя данный инструментарий, на примере взаимодействия ОАО «Стальное производство» и ОАО «Машиностроитель». Эти предприятия находятся на различных стадиях единой технологической цепочки, начинающейся с добычи и переработки сырья и заканчивающейся производством современной продукции машиностроения.

ОАО «Стальное производство» в своем производственном процессе соединяет два технологических передела:

I передел – добыча и первичная переработка природного сырья (добыча железистых кварцитов и коксующегося угля твердых марок; производство окатышей железной руды, железорудного концентрата; коксующегося и энергетического угля);

II передел – производство из данного сырья конечной продукции: стальной прокат, сортовой прокат, трубы большого диаметра и метизная продукция, атмосфероустойчивые автомобильные детали, заготовки для машиностроительной отрасли и т.п.

Ключевые клиенты ОАО «Стальное производство» на внутреннем рынке – строительные компании, трубопрокатные заводы, машиностроительные предприятия и производители автомобилей.

В свою очередь, ОАО «Машиностроитель» является одним из крупнейших предприятий в своем сегменте, производящим продукцию машиностроения (*III передел*), в том числе наиболее современные ее типы (современные виды вооружения), и использующим необходимое сырье для данных целей. Вместе с тем компания не обладает собственной производственной базой, достаточной для полного обеспечения технологического процесса комплектующими и иными агрегатами для сборки продукции машиностроения.

Таким образом, можно говорить о существовании объективных предпосылок для образования кооперационных связей между рассматриваемыми предприятиями. Степень потенциально возможного участия ОАО «Стальное производство» в едином технологическом процессе весьма значительна: 55% общего объема производимых корпорацией товаров в настоящее время составляет продукция с высокой добавленной стоимостью. Эта продукция в дальнейшем может быть востребована в машиностроении. То есть значения данного индикатора свидетельствуют о наличии высокого потенциала подобного объединения. Текущие производственные возможности ОАО «Стальное производство» могут полностью покрыть потребность ОАО «Машиностроитель» в металле и комплектующих.

Кроме того, об эффективности интеграции свидетельствует Z-модель Альтмана, рассчитанная для каждого субъекта хозяйствования и описывающая финансовую устойчивость отдельно взятых предприятий до слияния и устойчивость вертикально интегрированной компании после слияния.

В общем виде данная Z-модель имеет вид:

$$Z = 1,2 \times X_1 + 1,4 \times X_2 + 3,3 \times X_3 + 0,6 \times X_4 + 1,0 \times X_5; \quad (2)$$

где: X_1 – отношение рабочего капитала (разность между оборотными средствами и текущими (краткосрочными) обязательствами) к общим активам;

X_2 – отношение накопленного капитала (та часть капитала, которая образовалась за счет нераспределенной прибыли прошлых лет) к общим активам;

X_3 – отношение балансовой прибыли к общим активам;

X_4 – отношение капитала корпорации к общему долгу;

X_5 – отношение объема продаж к общим активам.

В результате расчета Z-показателя для конкретного предприятия делается заключение: если $Z < 1,81$ – вероятность банкротства составляет от 80 до 100%; если $Z = 1,81-2,77$ – средняя вероятность краха компании (от 35 до 50%); если $Z = 2,77-2,99$ – вероятность банкротства невелика (от 15 до 20%); если $Z > 2,99$ – ситуация на предприятии стабильна, риск неплатежеспособности в течение ближайших двух лет крайне мал.

Точность прогноза в этой модели на горизонте одного года составляет 95%, на два года – 83%, что является несомненным ее достоинством.

Сравнение величин Z-модели до и после слияния позволяет сделать вывод об эффективности создания вертикально интегрированной компании. Если величина Z после слияния возросла по сравнению с величинами

Z компаний до слияния, то интегрированная компания имеет большую финансовую устойчивость, чем отдельные компании.

Для ОАО «Машиностроитель» в 2015 году получено следующее значение:

$$Z = 0,068 + 1,969 + 0,129 + 0,101 + 0,338 = 2,605.$$

Модель свидетельствует о неустойчивом финансовом состоянии компании и наличии средней вероятности ее банкротства в течение двух ближайших лет (на уровне от 35 до 50%). Полученные результаты подтверждает и практика: в настоящее время данная структура столкнулась с падением прибыли, увеличением кредиторской задолженности, необходимостью сокращения численности занятых и опасностью предъявления со стороны кредитных организаций в суд требований о признании компании банкротом.

Аналогичные расчеты для ОАО «Стальное производство» привели к следующему: $Z = 0,422 + 0,419 + 0,825 + 0,376 + 1,090 = 3,132$. Полученные данные свидетельствуют о финансовой стабильности предприятия.

Далее рассчитаем значение Z-показателя для проектируемой интегрированной структуры, получаемой в результате слияния ОАО «Стальное производство» и ОАО «Машиностроитель» (табл. 3.5).

Таблица 3.5. Значение Z-показателя в 2015 году у ОАО «Стальное производство», ОАО «Машиностроитель» и единой проектируемой вертикально интегрированной компании (ВИК)

Финансовые показатели	До слияния		ВИК*
	ОАО «Стальное производство»	ОАО «Машиностроитель»	
X_1	0,422	0,068	0,167
X_2	0,419	1,969	0,801
X_3	0,825	0,129	0,155
X_4	0,376	0,101	0,381
X_5	1,090	0,338	0,750
Z до слияния	3,132	2,605	-
Z ₁ после слияния	-	-	2,811

* Значения коэффициентов новой интегрированной структуры рассчитывались с учетом текущего курса доллара США на момент объединения (взят усредненный уровень - 65 руб. за 1 долл.).

Как следует из таблицы, Z-значение вертикально интегрированной структуры, получаемой в результате слияния, составляет 2,811, т.е. вероятность банкротства является невысокой – на уровне 15–20%. При этом следует отметить тот факт, что в результате объединения удастся повы-

сить финансовую устойчивость второго ее сегмента – машиностроения, при этом дивизион добычи полезных ископаемых и производства продукции из металла несколько потеряет финансовую стабильность.

В этой связи крайне актуальной задачей на первом этапе становления новой интегрированной структуры представляется управление достижением ее финансовой стабильности и денежными потоками внутри.

О долгосрочной устойчивости и способности к дальнейшему развитию новой ВИС свидетельствуют значения рассчитанного нами мультипликатора добавленной стоимости (рис. 3.5). При его вычислении были сделаны следующие допущения: объем производственной мощности ОАО «Машиностроитель» был определен на текущем его уровне. Соответственно, объем используемых на данном этапе технологической цепочки сырья и материалов, произведенных ОАО «Стальное производство», также был подкорректирован под данные потребности. И наконец, размер выручки, получаемой последним подразделением, не корректировался с учетом применения трансфертных цен внутри подразделений новой интегрированной структуры по причине невозможности определения их обоснованного уровня.

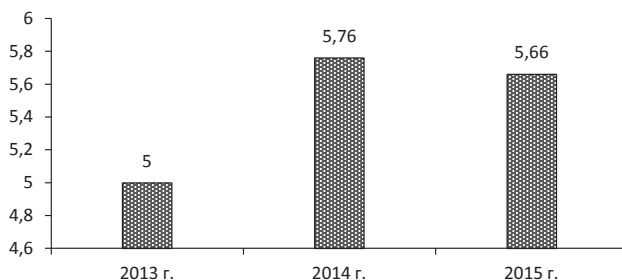


Рисунок 3.5. Мультипликатор добавленной стоимости в новой вертикальной интегрированной структуре, созданной на базе ОАО «Стальное производство» и ОАО «Машиностроитель»

Примечательно, что значения мультипликатора добавленной стоимости созданной ВИС больше суммы значений данного показателя для входящих в ее состав элементов. Например, в 2015 году его значение для ОАО «Стальное производство» составляло 2,56, для ОАО «Машиностроитель» – 2,22 (сумма их равна 4,78), тогда как для вновь образованной компании – 5,66. В этом проявляется эффект синергии, характерный для подобных структур. При этом следует отметить, что применение на

практике трансфертных цен, увеличение производственных мощностей предприятий III технологического передела обеспечит еще большие значения мультипликатора.

О чем это говорит? В первую очередь о том, что компания производит продукт с высокой добавленной стоимостью; повышается рентабельность бизнеса за счет оптимизации издержек; у предприятия появляется возможность эффективной борьбы с конкурентами на основе использования гибкого ценообразования; дополнительная прибыль может быть направлена на проведение модернизации, внедрение инновационных технологий и дальнейшее развитие производства. Кроме того, существует и целый ряд других неэкономических эффектов, которые позволяют компании быть конкурентоспособной и устойчиво развиваться в долгосрочной перспективе.

Формирование и развитие вертикально интегрированных хозяйствующих субъектов в России предполагает необходимость разработки государственной политики, которая с помощью стимулирующих мер побуждала бы предприятия к их созданию.

Основные методы построения подобных структур, выявленные на основе исследования зарубежного опыта (Франция, Италия, Германия, США, Великобритания, Китай, Япония, Южная Корея), включают в себя выкуп государством контрольных пакетов акций предприятий, финансовые инструменты (государственные банки контролируют предприятия посредством финансовых механизмов, побуждая их к объединению), государственное регулирование (объединение отраслей и предприятий в группы по интересам), жесткое государственное регулирование конкуренции (регулирование, принуждающее к объединению предприятий или уходу с рынка) и др.

Иными словами, процесс формирования и развития ВИС должен происходить при активной поддержке со стороны органов власти (прежде всего, федеральных и региональных), направленной на создание благоприятных условий для повышения эффективности использования ресурсов возможностей хозяйствующих субъектов.

На наш взгляд, государственная поддержка должна включать информационные и институциональные методы регулирования и мероприятия ресурсного характера как косвенного (льготное налогообложение), так и прямого воздействия (кредитование на льготных условиях, бюджетное финансирование эффективных и быстрокупаемых инвестиционных проектов и т.п.).

Меры экономического воздействия на хозяйствующие субъекты, стимулирующие их к объединению в рамках вертикально интегрированных структур, могут включать в себя нижеследующие инструменты.

1. Инструменты бюджетной политики:

- предоставление из бюджета региона субсидий на компенсацию части процентной ставки по банковским кредитам;
- предоставление хозяйствующим субъектам бюджетных кредитов и осуществление прямых государственных инвестиций в развитие производства (в том числе в формате государственно-частного партнерства);
- предоставление государственных гарантий;
- содействие развитию ВИС на долевых началах с другими участниками.

2. Инструменты инвестиционной политики:

- предоставление инвестиционного налогового кредита;
- реструктуризация кредиторской задолженности хозяйствующих субъектов перед бюджетами всех уровней.

3. Инструменты налоговой политики:

- совершенствование налогового законодательства территории базирования интегрированной структуры;
- предоставление налоговых льгот (освобождение полностью или частично от уплаты налогов, снижение ставок; целевые льготы).

Кроме органов власти к управлению и контролю при формировании вертикально интегрированных компаний целесообразно широко привлекать координационные и совещательные органы. Их участие необходимо не только в период научной и проектной подготовки, но и непосредственно на стадии создания.

В целом управление процессами интеграции предполагает широкое использование методов и форм программно-целевого управления, при котором вся совокупность объектов, участвующих в формировании ВИС, будет рассматриваться в качестве единого объекта с общей задачей функционирования.

3.3. Современные методы управления социально-экономическим развитием территорий

Ключевым направлением совершенствования государственного управления, зарекомендовавшим себя в развитых странах мира, является внедрение в практику форм, методов и инструментов, активно применя-

емых в бизнес-среде (проектное управление, бенчмаркинг, краудсорсинг, SMART-технологии и т.п.).

Рассмотрим, в какой степени *бенчмаркинг* может использоваться с целью повышения эффективности государственного управления. Для обоснования этого есть определенные аргументы.

1. Благодаря бенчмаркингу происходит ориентация деятельности государственных структур на предпочтения граждан. С его помощью сопоставляются предоставляемые услуги и показатели деятельности различных территориальных администраций (городов, поселений и т.д.). Такого рода анализ позволяет заполнить пробелы в перечне услуг, которые оказываются в данном конкретном месте, либо, наоборот, критически рассмотреть необходимость использования ресурсов на тот продукт деятельности администрации, который имеется в данном месте, и возможность его производства на рыночных принципах. Для более корректной оценки результата аналитическая функция сопоставления в рамках бенчмаркинга должна сопровождаться выявлением предпочтений граждан через опросы.

2. Бенчмаркинг также вносит вклад в оптимизацию аллокации ресурсов путем определения неэффективности в производстве стандартных продуктов администраций и дает направления для роста эффективности. Выступает он и как инструмент для оценки направлений инвестирования, поскольку в ходе анализа определяется, какие ресурсы еще необходимы для производства тех или иных значимых услуг. В этом плане он способствует и росту инноваций, прежде всего с точки зрения улучшения организационной стороны деятельности, и распространению их в органах исполнительной власти.

3. Результаты анализа в рамках бенчмаркинга дают информацию для совершенствования системы оплаты труда государственных служащих.

4. Благодаря постоянному процессу обучения и совершенствования, индуцированному бенчмаркингом, повышаются гибкость и приспособляемость работы государственных организаций к изменениям в окружающей среде и в потребностях граждан.

Данные обстоятельства свидетельствуют о том, что бенчмаркинг представляет собой успешную управленческую технологию, которую целесообразно использовать в отечественной практике.

Применение бенчмаркинга как управленческой технологии в государственном менеджменте включает в себя использование комплекса

средств, позволяющих постоянно и систематически выявлять, оценивать и организовывать использование приемов и методов управления наиболее успешно действующих организаций как общественного, так и частного сектора, т. е. дает возможность формализовать передачу (распространение) и адаптацию передового управленческого опыта на всех уровнях публичного управления, в том числе на региональном и муниципальном.

В настоящее время продолжается активное становление методологического аппарата и технологий реализации бенчмаркинга на государственном уровне, которые и формируют специфику его применения.

Так, в странах ЕС с 2000 года широкое применение для реализации бенчмаркинга получила Общая схема оценки (Common Assessment Framework – CAF). Разработка CAF для общественного сектора и сферы государственного и муниципального управления Европы ведется Европейским институтом публичной службы при Еврокомиссии. Общая схема оценки CAF основана на базе двух инструментов:

- модель совершенствования Европейского фонда управления качеством (EFQM Excellence Model), которая с 1992 года успешно зарекомендовала себя в Европе как модель Европейской премии качества;
- модель «Spreyer», разработанная Немецким университетом административных наук специально для оценки качества деятельности государственных структур.

В России на основе данной модели в 2006 году была разработана система оценки эффективности деятельности аппаратов органов государственной власти и местного самоуправления «Эффективная публичная служба» (ЭПУС). Система ЭПУС основывается на следующих подходах к оценке и анализу качества систем управления эффективности деятельности в сфере государственного управления:

- общая схема оценки (CAF);
- модель совершенствования Европейского фонда управления качеством;
- модель премий Правительства Российской Федерации в области качества [92].

Работа над совершенствованием методологии реализации бенчмаркинга должна быть продолжена с учетом следующей специфики, которая не полностью учтена в существующем аппарате (рис. 3.6).

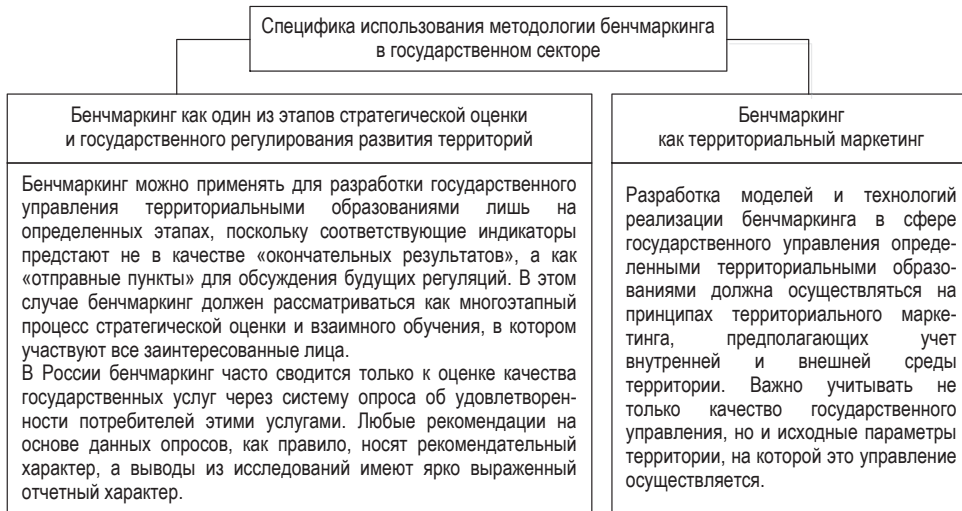


Рисунок 3.6. **Специфика использования методологии бенчмаркинга в государственном секторе**

Для оценки качества предоставления государственных услуг наиболее целесообразным представляется «бенчмаркинг результативности» (некоторые исследователи, например Пойстер [122], называют данную форму «статистическим бенчмаркингом»), под которым понимаются основанные на изучении системы показателей результативности оценка, сравнительный анализ и передача управленческих новаций. Можно выделить несколько факторов целесообразности данной формы бенчмаркинга для ситуаций, связанных с управлением по результатам в системе государственного управления (табл. 3.6).

Важное условие эффективности бенчмаркинга – это возможность его использования как управленческой альтернативы: нередко задачу повышения эффективности деятельности органов власти, в том числе и в части предоставления государственных услуг, пытаются решить путем кардинального пересмотра политики, оставляя в стороне те возможности, которые предоставляет лучшее управление уже существующей системой административных процессов. В ходе российской административной реформы акцент оптимизации процесса предоставления государственных услуг смещен на внедрение так называемых «многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» (МФЦ). По результатам же бенчмаркинга может быть выявлена возможность

точечной оптимизации (например, за счет улучшения качества одного из источников справочной информации), которая в ряде случаев почти полностью решит проблемы неэффективности по какой-то одной услуге, причем с издержками, несопоставимо малыми по сравнению с издержками внедрения МФЦ.

Таблица 3.6. Причины использования бенчмаркинга для ситуаций, связанных с управлением по результатам в системе государственного управления

Причина	Описание
Минимизация удельных издержек в случае многократного (циклического) применения	Эта форма бенчмаркинга может применяться на ежегодной основе без существенного пересмотра условий и механизмов. Другие формы предполагают, что в каждом цикле все элементы должны быть созданы заново.
Структурированность и единообразие подходов к анализу различных видов деятельности в государственном управлении	Возможность привлечения к процедурам бенчмаркинга всех заинтересованных лиц, обусловленная тем, что описание активности происходит не в сложной, сугубо профессиональной форме, а через систему показателей результативности, которые более понятны.
Формализованность выражения качества предоставления услуг	Представляет набор показателей результативности, который предоставляет всем участникам процесса бенчмаркинга ясные и неопровержимые данные о достигнутых результатах деятельности и возможностях ее улучшения на основе применения лучших практик.
Источник: составлено авторами по [30].	

Бенчмаркинг должен стать обязательным инструментом анализа текущего состояния и планирования (разработки) изменений, нацеленных на повышение уровня качества государственных и муниципальных услуг, сокращение издержек функционирования органа власти и общее повышение качества государственного управления. То есть использование бенчмаркинга наиболее эффективно именно в форме постоянного процесса, встроенного в текущую деятельность органов исполнительной власти.

Механизм использования бенчмаркинга на постоянной основе содержит два основных управленческо-правовых элемента:

- 1) нормативное обеспечение собственно процедуры бенчмаркинга;
- 2) нормативное обеспечение внедрения лучших практик, выявленных в результате бенчмаркинга.

Для внедрения наиболее эффективных методов работы необходимо принятие системы нормативных правовых документов, включающей:

- административные регламенты предоставления услуг;
- стандарты предоставления услуг;

- нормативный акт, устанавливающий процедуру внесения изменений в административные регламенты и стандарты услуг, в том числе и в порядок оптимизации по результатам бенчмаркинга.

В свою очередь, задача законодательного закрепления процедуры бенчмаркинга может быть решена путем принятия нормативного правового акта, закрепляющего Положение о порядке проведения бенчмаркинга государственных услуг [30].

Только с учетом данной специфики, бенчмаркинг (как метод стратегической оценки и взаимного обучения) позволит получить синергетический эффект, на который рассчитывают органы государственной власти, осуществляющие управление различными территориальными образованиями.

Краудсорсинг представляет собой инновационный способ добиться цели с наименьшими затратами за счет использования огромного интеллектуального потенциала большого числа людей, направленного на улучшение эффективности и повышение доходности посредством Интернет и позволяющего за короткий промежуток времени порождать множество идей, проводить аналитику и принимать решение о справедливости и необходимости той или иной идеи.

Преимуществами краудсорсинга является то, что без вложения значительных ресурсов (в первую очередь, финансовых) достигается решение задач посредством охвата значительной аудитории, которая вовлекается в процесс деятельности субъекта, проводящего краудсорсинг.

К недостаткам краудсорсинга следует отнести недостаточно высокий призовой уровень, утечку информации и не всегда оправданные вложения в проект.

Работа по совершенствованию законодательной деятельности с применением краудсорсинга и по внедрению возможности участия населения в разработке нормативных правовых актов инициирована Указом Президента РФ «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», согласно которому органы государственной власти обязаны выносить на публичное обсуждение в сеть Интернет разрабатываемые ими законопроекты и по завершении их общественной экспертизы представлять Президенту РФ доклад о ее результатах. Примеры проектов краудсорсинга представлены в таблице 3.7.

Таблица 3.7. Примеры краудсорсинговых проектов в России

Примеры	Описание
Публичное обсуждение в сеть Интернет разрабатываемых законопроектов	В качестве пилотных проектов в области государственного краудсорсинга стало обсуждение в сети Интернет проектов законов «Об образовании», «О любительском и спортивном рыболовстве», «О контрактной системе».
Запуск и функционирование системы «Открытое правительство»	В рамках системы созданы инновационные подходы и инструменты взаимодействия экспертного сообщества, активных представителей гражданского общества и органов публичного управления. Целью системы является использование современных технологий (в том числе и технологий краудсорсинга) для вовлечения в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений значительного количества людей, представляющих противоположные точки зрения, интересы и обладающих разным горизонтом планирования.
Инициатива по улучшению инвестиционного климата, запущенная Агентством стратегических инициатив (АСИ) и Witology	Включает коллективную проработку десяти стратегических инициатив от оптимизации условий для экспортной деятельности до реагирования на обращения предпринимателей и налогового администрирования на специализированных краудсорсинговых площадках. Лучшие предложения обсуждаются в рабочих группах Национальной предпринимательской инициативы (НПИ), включаются в итоговые документы «дорожных карт», представляемые на рассмотрение Наблюдательному совету АСИ при Правительстве РФ и утверждаемые распоряжениями Правительства РФ. К настоящему времени также завершен проект Московской объединенной энергетической компании (МОЭК) «Оптимизация теплоснабжения – диалог с потребителем».

Внедрение краудсорсинга в государственный сектор просто необходимо, особенно для России, и обусловлено это следующими причинами:

1. Низкая активность участия широких слоев общества в государственном управлении – одна из ключевых проблем на сегодняшний день.
2. Необходимость консолидации сил и возможностей государства и населения, их взаимодействия для развития демократии в стране.
3. Это актуальное и современное явление в постиндустриальном обществе, показывающее высокие результаты, а так как государство и его представительства должны быть в курсе последних событий, изучение и использование новейших методов выступают неотъемлемой частью обязанностей госслужащих.

Для внедрения краудсорсинга в государственный секторе необходимо соблюдение ряда условий (рис. 3.7).

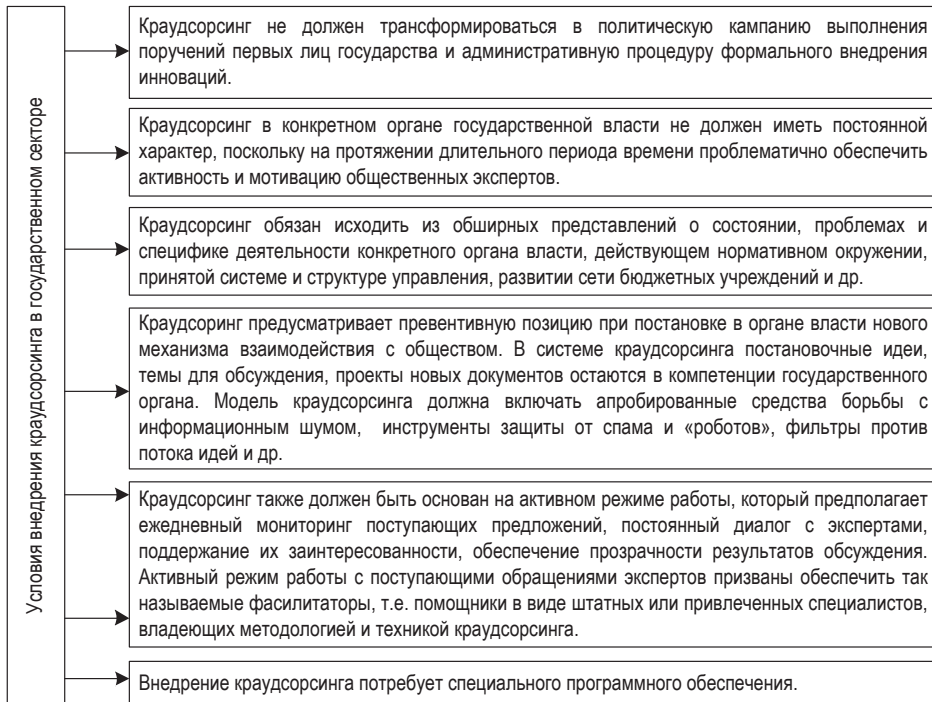


Рисунок 3.7. **Условия эффективного внедрения краудсорсинга в государственном секторе**

При выполнении этих условий предсказуемыми результатами внедрения краудсорсинга для органа власти могут стать:

- позитивный политический имидж за счет улучшения взаимодействия с потребителями государственных услуг;
- позитивный управленческий имидж за счет внедрения современных управленческих технологий;
- создание банка инновационных и реалистичных идей;
- повышение качества нормативных и методических документов за счет результатов общественной экспертизы;
- формирование команды профессиональных и общественных экспертов;
- оптимизация сроков поиска новых решений и подготовки документов, имеющих принципиальное общественное и профессиональное значение;
- повышение эффективности бюджетных расходов за счет замены дорогостоящих профессионалов на коллективный разум.

Для реализации краудсорсинговой модели в сфере государственного и муниципального управления необходимо решить следующие задачи:

- 1) вовлечение активных граждан в процесс разработки решения задачи;
- 2) организация и стимулирование выдвижения идей;
- 3) селекция лучших предложений самими участниками;
- 4) отбор лучших участников и формирование открытого экспертного сообщества на основе личного вклада каждого в решение общей задачи.

Условием решения этих задач является создание инфраструктурной базы, к которой следует отнести:

- обеспечение граждан возможностью подключения к высокоскоростному каналу доступа в сеть Интернет.
- формирование интегрированных программных продуктов для органов государственной власти и местного самоуправления, основанных на принципах свободного программного обеспечения.

Безусловно, не во все сферы государственного управления получится внедрить технологии краудсорсинга, однако можно выделить ряд наиболее подходящих для данного метода (рис. 3.8).

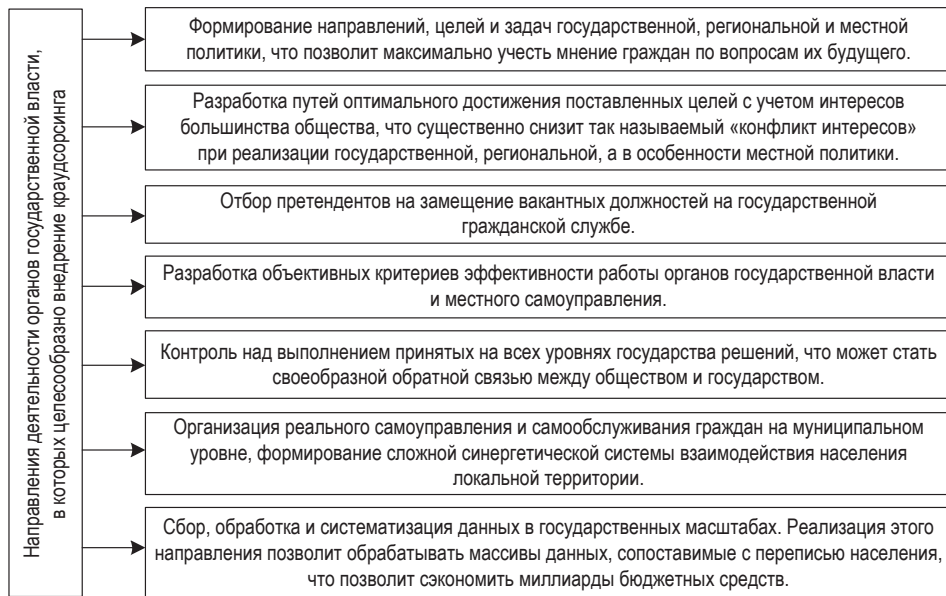


Рисунок 3.8. Целесообразные для внедрения краудсорсинга направления деятельности органов государственной власти

Как нам видится, в результате этого технология краудсорсинга найдет широкое применение в государственном и муниципальном управлении и займет лидирующую позицию среди инновационных методов.

В масштабе страны внедрение краудсорсинга в государственном секторе будет содействовать созданию гражданского общества, в котором активность граждан, общественная экспертиза и народный контроль (в его правильном понимании) станут неотъемлемыми характеристиками процесса принятия важных государственных решений.

Значимым этапом в ходе стратегического планирования является *целеполагание*. Это нашло отражение в Федеральном законе № 172-ФЗ, где целеполагание трактуется как «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Как отмечает В.Н. Лексин [58], целеполагание было и остается самым ответственным и одновременно наиболее уязвимым звеном любой публичной государственной политики, причем здесь существенно и то, как сформулированы соответствующие цели, насколько публично они комментируются и как воспринимаются. В прошлом цели «перестройки» формулировались призывами к гласности (порицание идеологических основ советского государства), к перестройке экономики (легитимизация теневых капиталов, развитие частного сектора и т. п.) и к «новому мышлению» во внешней политике («у России нет врагов»). Сейчас ситуация принципиально изменилась, и рассмотренные выше документы стратегического характера на 90% состоят из обоснования и развернутых характеристик целей и задач. Положения именно этих документов со временем (иногда очень быстро) становятся нормами нашего законодательства и, путем содержательного дублирования, распространяются в виде становящихся обязательными документов регионального и муниципального уровня (таковы, в частности, массово «изготавливаемые» стратегии развития регионов России и муниципальных образований).

По мнению автора [58], это не означает прямого перехода в практику государственного управления всех положений «стратегий», «основных направлений» и других документов стратегического характера. В динамичной обстановке нашего времени органы государственной и муниципальной власти реализуют стратегические цели в тактическом режиме, не пренебрегая и технологиями «ручного управления». Сейчас так действуют органы власти во всех странах, но в нашей стране этот процесс идет с беспрецедентной быстротой. И это – одна из причин того, что кри-

тики всего происходящего в России находят немало поводов для обнаружения несоответствий целевых установок «программ», «концепций» и других вышерассмотренных документов с конкретными результатами деятельности властей всех уровней по достижению заявленных в этих документах целей.

Данные обстоятельства позволяют говорить о том, что одним из методов повышения эффективности государственного управления является *внедрение SMART-технологий*, под которыми понимается техника (стандарт) постановки целей и задач, включающая следующие неотъемлемые признаки: конкретность, измеримость, достижимость, реальность, определенность во времени.

Причины и содержательные положения стратегического целеполагания, зафиксированные в соответствующих актах федерального, регионального и муниципального уровней, – важнейший, а в большинстве случаев и единственный надежный источник информации об идеологии и сути управленческих нововведений во всех сферах общественной жизни, во внутренней и внешней политике государства. Недооценка или игнорирование этой информации служит частой причиной нахождения негативных (по мнению экспертов) положений в последующих документах (от законов до должностных инструкций) властей всех уровней [58].

Стоит отметить, что при разработке стратегий разных уровней возникает ряд проблемных моментов в системе целеполагания как одном из важных аспектов эффективной государственной политики, среди них:

- неточная постановка целей (без оснований их постановки);
- разрозненность целей (отсутствие их увязки между собой, связывания в единую систему в виде дерева целей);
- недостаточное понимание различий между терминами «цели» и «результаты» и отсюда слабое отличие в документах формулировок целей от формулировок результатов; последние не задаются как следствия достижения поставленных целей;
- формальная постановка целей, когда цели и целевые задачи – сами по себе, показатели их достижения формируются в другой логике, а ожидаемые результаты слабо связаны как с целями, так и с показателями их достижения [58].

Указанные проблемы целеполагания приводят к ряду негативных последствий планирования, которые вызывают снижение эффективности управления и недостижение стратегических задач социально-экономического развития:

- ✓ отсутствие связной целевой состыковки между различными составляющими стратегического планирования и соответствующими стратегическими документами – между собственно стратегией, прогнозами, программами, планами, а также проектами;

- ✓ неточная целевая связка разных видов планирования – стратегического, территориального, бюджетного;

- ✓ слабое согласование стратегических целей развития на разных уровнях – муниципальном, региональном, макрорегиональном и страновом.

Это позволяет говорить о том, что в современных условиях хозяйствования достаточно серьезной проблемой является неспособность органов управления успешно разрабатывать и реализовывать определенные стратегические и тактические цели, использовать в своей деятельности современные методы государственного управления.

Нельзя не отметить опыт Вологодской области в *применении современных технологий* при оценке деятельности органов исполнительной власти. На наш взгляд, данную практику целесообразно распространить и на другие субъекты РФ, что даст возможность сформировать у экспертного сообщества и населения более полное представление о проделанной властью работе. Проект Правительства «Команда Губернатора: ваша оценка» позволяет жителям Вологодской области оценить деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, высказать свои предложения и пожелания по организации работы. В 2017 году он подтвердил свою успешность и востребованность у населения. В период со старта проекта до его завершения жители области проявляли активную гражданскую позицию, выражая свое мнение о деятельности органов исполнительной власти региона, а также местных администраций.

Однако в последующей работе по реализации проекта необходимо полнее отражать в публичных докладах принцип проблемно-целевого подхода:

- учитывать соответствие деятельности государственных органов региона общей стратегической цели на долго- и среднесрочную перспективу;

- анализировать степень достижения целевых значений индикаторов по наиболее важным направлениям работы органа управления в отчетном году;

- при невыполнении планов выявлять причины и предлагать коррективы дальнейшей работы.

Проблемно-целевой подход позволит увидеть понимание органами исполнительной власти сути проблем социально-экономического развития региона и возникающих угроз, масштабы и результативность проделанной работы за год, объем деятельности на предстоящий период.

Стоит отметить, что и на локальном уровне немало проблем, требующих решения (табл. 3.8). Ежегодный опрос глав муниципальных образований Вологодской области, проводимый ВолНЦ РАН, показал, что перечень ключевых проблем в развитии муниципальных образований области остается постоянным на протяжении всех 11 опросов, проведенных среди глав.

Таблица 3.8. **Распределение ответов респондентов по итогам 2016 г. на вопрос: «Оцените, пожалуйста, степень значимости факторов, которые мешают, по Вашему мнению, эффективному управлению муниципальным развитием», в % от числа ответивших***

Фактор	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Дефицит собственных источников доходов	94,4	78,6	95,6
Недостаточность финансовой поддержки со стороны государства	61,1	78,6	79,8
Несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях	66,7	30,8	60,2
Отсутствие баланса интересов населения, бизнеса и власти (государственной и муниципальной) в процессе развития территории	35,3	38,5	58,8
Бюрократические проволочки органов государственной власти	23,5	46,2	56,5
Пассивность местного населения	23,5	76,9	56,3
Зависимость от региональных органов управления	55,6	15,4	51,8
Отсутствие эффективного сотрудничества с местными органами самоуправления районов и других поселений	29,4	23,1	45,1
Ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета	41,2	46,2	43,5
Отсутствие согласованности программных документов (на региональном и федеральном уровне), направленных на развитие муниципалитетов	17,6	16,7	41,2
Отсутствие информации, необходимой для мобилизации собственных доходов (информации о налогоплательщиках и т.д.)	29,4	46,2	39,1
Отсутствие эффективного сотрудничества с органами государственной, в первую очередь региональной власти	23,5	38,5	37,8
Неготовность и неумение органов местного самоуправления отстаивать интересы людей и территорий	29,4	30,8	37,0
Недостаточность объектов имущества	5,9	30,8	32,2
Наличие полномочий, не имеющих непосредственного отношения к институту местного самоуправления	35,3	53,8	28,4
Неукомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами	17,6	35,7	21,8
* Представлены только ответы с оценкой «очень значимы».			

Таблица 3.9. Осуществлялись ли и насколько были эффективны в 2016 году действия органов местного самоуправления в Вашем муниципальном образовании при решении нижеуказанных проблем?, в % от числа ответивших

Параметр	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			городские поселения			сельские поселения		
	Действия были эффективны	Были действия, но не имели эффекта	Не предпринималось никаких действий	Действия были эффективны	Были действия, но не имели эффекта	Не предпринималось никаких действий	Действия были эффективны	Были действия, но не имели эффекта	Не предпринималось никаких действий
Оказание жилищно-коммунальных услуг	55,6	44,4	0,0	28,6	64,3	7,1	44,0	46,2	9,9
Обеспечение общественного порядка	61,1	38,9	0,0	50,0	28,6	21,4	50,5	44,0	5,5
Проблема безработицы и трудоустройства	16,7	83,3	0,0	21,4	64,3	14,3	16,5	56,0	27,5
Обеспечение населения жильем	55,6	38,9	5,6	64,3	35,7	0,0	45,5	27,3	27,3
Организация отдыха и культуры	77,8	22,2	0,0	78,6	14,3	7,1	75,8	23,1	1,1
Формирование экономической базы муниципалитета	50,0	50,0	0,0	14,3	78,6	7,1	34,8	60,9	4,3
Повышение уровня социальной активности населения	44,4	55,6	0,0	64,3	28,6	7,1	50,0	48,9	1,1
Обеспечение качественного образования	88,9	11,1	0,0	42,9	28,6	28,6	42,0	29,5	28,4
Обеспечение социальной защиты населения	61,1	33,3	5,6	50,0	21,4	28,6	63,0	29,3	7,6
Обеспечение жителей транспортными услугами	44,4	50,0	5,6	50,0	21,4	28,6	35,6	47,8	16,7
Развитие малого бизнеса	16,7	83,3	0,0	14,3	57,1	28,6	16,3	64,1	19,6
Повышение туристской привлекательности	38,9	61,1	0,0	35,7	50,0	14,3	23,1	45,1	31,9
Охрана окружающей среды	33,3	66,7	0,0	28,6	64,3	7,1	52,7	40,7	6,6
Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения	38,9	50,0	11,1	85,7	14,3	0,0	59,8	32,6	7,6
Благоустройство территории	44,4	55,6	0,0	78,6	21,4	0,0	79,3	13,0	7,6

Однако, по оценкам глав муниципальных образований, предпринятые попытки не имели эффекта в следующих сферах: оказание жилищно-коммунальных услуг (44% глав районов, 64% глав городских и 46% глав сельских поселений; табл. 3.9); решение проблем безработицы и трудоустройства (83, 64 и 56% соответственно); формирование экономической

базы муниципалитета (50, 77 и 61%); повышение социальной активности населения (56, 29 и 49%); обеспечение жителей транспортными услугами (50, 21 и 48%); развитие малого бизнеса (83, 57 и 64%); повышение туристической привлекательности территории (61, 50 и 45%); охрана окружающей среды (67, 64 и 41%).

Для повышения эффективности функционирования института МСУ необходимо также *внедрение современных ключевых направлений* в практику муниципального управления. Но наиболее приоритетные и эффективные инструменты (развитие межмуниципальных связей, аутсорсинг муниципальных функций, разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления, внедрение механизмов частно-муниципального партнерства) реализуются, по оценкам глав, менее чем в 50% поселений региона (табл. 3.10). Во многом такая ситуация связана с недостаточной квалификацией специалистов и глав администраций, отсутствием должного нормативно-правового и методического обеспечения, а также с ограниченным объемом средств бюджета на внедрение новых инструментов.

Таблица 3.10. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какие из направлений, способствующих повышению эффективности функционирования органов местного самоуправления, реализуются в 2016 году или планируются к реализации в Вашем муниципальном образовании?», в % от числа ответивших

Направление повышения эффективности муниципального управления	Муниципальное образование					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	Реализуются	Планируется к реализации	Реализуются	Планируется к реализации	Реализуются	Планируется к реализации
Предоставление муниципальных услуг в электронном виде	94,4	0,0	78,6	21,4	71,4	23,1
Обеспечение взаимодействия структурных подразделений муниципальных органов власти	88,9	5,6	78,6	7,1	59,6	15,7
Реализация программно-целевого подхода к управлению развитием муниципалитета	83,3	11,1	64,3	35,7	35,6	45,6
Контроль за реализацией принятых программных документов, оценка их эффективности	83,3	11,1	92,9	0,0	63,7	17,6
Повышение активности участия в реализации программных документов региональных и федеральных органов власти	77,8	22,2	71,4	28,6	52,7	33,0
Обращение с инициативами в региональные органы власти	77,8	16,7	85,7	7,1	47,3	33,0
Повышение эффективности организационной структуры (структуры управления) органов местного самоуправления	72,2	27,8	71,4	21,4	49,5	30,8

Окончание таблицы 3.10

Направление повышения эффективности муниципального управления	Муниципальное образование					
	муниципаль- ные районы		городские поселения		сельские поселения	
	Реализуются	Планируется к реализации	Реализуются	Планируется к реализации	Реализуются	Планируется к реализации
Совершенствование нормативно-правовой базы, определяющей развитие муниципального образования и функционирование органов местного самоуправления	72,2	22,2	85,7	7,1	72,5	14,3
Формирование системы эффективного взаимодействия населения, бизнеса и власти на территории муниципального образования	61,1	38,9	35,7	57,1	37,4	41,8
Внедрение механизмов частно-муниципального партнерства	50,0	44,4	0,0	78,6	17,6	56,0
Развитие межмуниципальных связей	50,0	44,4	50,0	35,7	39,6	37,4
Совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для муниципальной службы	50,0	50,0	71,4	21,4	48,4	39,6
Повышение ответственности за некачественное выполнение обязанностей должностными лицами	50,0	50,0	71,4	21,4	62,6	23,1
Разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления	44,4	50,0	42,9	50,0	23,1	50,5
Использование аутсорсинга муниципальных функций (передача отдельных функций общественным и частным организациям)	38,9	55,6	14,3	71,4	12,1	58,2

В качестве одного из направлений повышения эффективности управления на всех уровнях власти в последнее время провозглашается необходимость оптимизации учреждений бюджетной сферы (ликвидация, реорганизация, объединение, сокращение штатов и т.д.). На эту тему в 2016 году главам задавался вопрос. Полученные в ходе опроса результаты свидетельствуют, что в 2014–2016 гг. оптимизация затронула прежде всего учреждения культуры и библиотечного обслуживания (на это указали более 69% всех опрошенных глав), общеобразовательные школы и учреждения социальной защиты. В трети сельских поселений проводилась и оптимизация медицинских учреждений.

Нельзя обойти вниманием тот факт, что, по мнению большинства глав, уровень профессионализма и компетентности муниципальных служащих пока можно оценить только как удовлетворительный (в 2016 г. на это указали 67% руководителей муниципальных районов, 79% – городских и 46% – сельских поселений; табл. 3.11).

Таблица 3.11. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы оцениваете уровень квалификации муниципальных служащих Вашего муниципального образования?», в % от числа ответивших**

Варианты ответов	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			городские поселения			сельские поселения		
	2006 г.	2015 г.	2016 г.	2006 г.	2015 г.	2016 г.	2006 г.	2015 г.	2016 г.
Достаточный	25,0	52,9	25,0	41,7	22,2	21,4	17,8	34,9	49,5
Удовлетворительный	75,0	41,2	68,8	58,3	66,7	78,6	69,1	60,2	46,2
Недостаточный	0,0	5,9	6,3	0,0	11,1	0,0	13,1	4,8	4,4

Однако для внедрения в практику государственного управления проектного подхода, как одного из перспективных методов, необходимо повышение квалификации персонала. Причем главами местного самоуправления признается и недостаточность собственных знаний, и отсутствие необходимой квалификации у муниципальных служащих. Так, на вопрос «Как Вы оцениваете уровень своей квалификации?» в 2016 году только 15% глав городских и 37% глав сельских поселений ответили, что он достаточен для управления муниципалитетом (табл. 3.12).

Таблица 3.12. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы оцениваете уровень своей квалификации?», в % от числа ответивших**

Варианты ответов	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			городские поселения			сельские поселения		
	2006 г.	2015 г.	2016 г.	2006 г.	2015 г.	2016 г.	2006 г.	2015 г.	2016 г.
Достаточный	50,0	70,6	75,0	33,3	11,1	15,4	20,8	25,3	37,0
Удовлетворительный	50,0	29,4	25,0	66,7	77,8	69,2	61,4	61,4	54,3
Недостаточный	0,0	0,0	0,0	0,0	11,1	15,4	18,8	13,3	8,7

Вместе с тем, учитывая необходимость использования методов повышения эффективности государственного управления, главы муниципалитетов хотели бы повысить уровень своей квалификации и знаний в таких сферах, как юриспруденция, государственное и муниципальное управление в целом, экономика, стратегическое планирование, современные технологии управления (межмуниципальное сотрудничество, муниципально-частное партнерство, проектное управление, территориальный маркетинг, краудсорсинг и т.д.), земельное и имущественное управление (на эти сферы указали более 19% всех опрошенных глав; табл. 3.13).

Таблица 3.13. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «В каких сферах Вы хотели бы повысить свою квалификацию, получить дополнительные знания?», в % от числа ответивших**

Сфера	Муниципальное образование		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Юридические вопросы	43,8	50,0	53,5
Государственное и муниципальное управление в целом	31,3	50,0	50,0
Экономика	31,3	64,3	29,1
Стратегическое планирование (разработка стратегий и программ развития муниципалитета)	25,0	50,0	29,1
Современные технологии управления (межмуниципальное сотрудничество, муниципально-частное партнерство, проектное управление, территориальный маркетинг, краудсорсинг и т.д.)	37,5	21,4	27,9
Земельное и имущественное управление	18,8	57,1	24,4
Государственные и муниципальные закупки	6,3	14,3	20,9
Документооборот и работа с обращениями граждан	0,0	14,3	17,4
Информационные технологии	25,0	42,9	15,1
Жилищно-коммунальное хозяйство и градостроительство	6,3	35,7	12,8
Не имею такой потребности	6,3	0,0	7,0

С учетом фактического положения дел весьма актуализируется необходимость повышения квалификации государственных служащих, а также проведения государственной политики, направленной на формирование эффективной системы государственного управления путем использования современных методов. Только грамотный, методически и научно обоснованный процесс их использования будет содействовать развитию отраслей хозяйствования в регионе, оптимизации процесса достижения поставленных целей регионального развития, что будет способствовать устойчивому социально-экономическому развитию регионов и повышению эффективности государственного управления.

В последние годы все большую актуальность приобретает внедрение в деятельность органов власти проектного подхода. Это обусловлено утвержденным планом первоочередных мероприятий на 2016–2017 гг. по организации проектной деятельности, принятым распоряжением Правительства РФ от 15 октября 2016 года № 2165-р. В связи с этим целесообразно проанализировать развитие институционально-правового и организационно-методического обеспечения и системной работы по внедрению проектного управления; определить основные причины, препятствующие внедрению и эффективному применению данного подхода, и предложить комплекс мер, способствующих созданию благоприятных условий для использования этого подхода в деятельности органов власти.

3.4. Проектное управление в органах власти

В российской системе государственного управления территориальным развитием наиболее востребованным является программно-целевой метод, который предусматривает принятие и реализацию программ для достижения конкретных целей, направленных на выполнение основных стратегических приоритетов развития территории, решение острых проблем, требующих обеспечения ресурсами, разработки комплекса мер, согласованности действий федеральных и региональных органов исполнительной власти, местного самоуправления и хозяйствующих субъектов.

Однако в современных рыночных условиях могут возникнуть сложности, требующие неординарного решения и концентрации финансовых и иных ресурсов. Складывающиеся обстоятельства актуализируют необходимость расширения спектра методов управления социально-экономическими процессами и внедрения в деятельность органов власти проектного подхода.

Вместе с тем недостаточная проработанность научно-методического обеспечения проектного управления сдерживает его использование в органах государственной власти и требует участия научного сообщества в решении этой задачи.

Как отмечают исследователи [65], в современном понимании проект – это целенаправленное, заранее проработанное и запланированное создание или модернизация физических объектов, технологических процессов, технической и организационной документации для них, материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсов, а также управленческих решений и мероприятий по их выполнению.

Автор другого исследования [119] определяет проект как совокупность сложных, неповторяемых действий или процессов, которые предварительно разработаны с учетом конкретной ситуации, определенных ресурсных ограничений.

А.В. Тебеткин и И.Л. Сурат [101] полагают, что термин «проект» имеет множество аспектов и широко используется при характеристике различных процессов во многих сферах человеческой деятельности.

Несмотря на увеличение числа исследований и принятых нормативно-правовых актов в области проектного управления, количество определений данной экономической категории достаточно велико и разнообразно (табл. 3.14).

Таблица 3.14. **Методологические подходы к определению понятия «проект»**

Подход, определение	Нормативно-правовой документ
Проект – это временное предприятие, предназначенное для создания уникальных продуктов, услуг или результатов. Временный характер проекта означает, что у любого проекта есть определенное начало и завершение.	Свод знаний по управлению проектами (Project Management Body of Knowledge, PMBoK), Американский национальный стандарт
Проект – это отдельное предприятие с определенными целями, часто включающими требования по времени, стоимости и качеству достигаемых результатов.	Английская Ассоциация проект-менеджеров
Проект – это предприятие (намерение), которое в значительной степени характеризуется неповторимостью условий в их совокупности, например: задание цели; временные, финансовые, людские и другие ограничения.	Стандарт DIN 69901 (Deutsches Institut für Normung), Германия
Проект – это комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на создание уникального продукта или услуги в условиях временных и ресурсных ограничений.	PRINCE2 (PRojects In Controlled Environments 2), Великобритания

Наиболее объективными, на наш взгляд, являются определения, предложенные Американским национальным стандартом (PMBoK) и стандартом для руководства проектами в Великобритании (PRINCE2), поскольку в них отражены системные, временные и ресурсные особенности, свойственные проектам.

Основываясь на вышесказанном, под проектом мы будем понимать комплекс взаимосвязанных мероприятий, разработанных для достижения определенных целей на протяжении заданного времени при установленных ресурсных ограничениях. При этом основная цель реализации проекта заключается в достижении желаемого результата в пределах определенного срока при заданных условиях.

Анализ подходов к определению данной экономической категории позволяет выделить главные характерные черты проекта, такие как четко определенная цель; строго фиксированный момент завершения; ограниченность ресурсов; комбинирование и объединение усилий специалистов разнообразных сфер деятельности; наличие уникальных элементов.

Исходя из представленных признаков, следует отметить, что именно сложность и уникальность проектов требуют разработки методического инструментария управления ими.

Вместе с тем, как показал критический анализ имеющихся определений проектного управления, его общепринятого понятия современной наукой не выработано (табл. 3.15).

Таблица 3.15. **Методологические подходы к определению понятия «проектное управление»**

Подход, определение	Авторы
Способ организации, руководства, планирования и координации ресурсов на протяжении проектного цикла, который направлен на эффективное достижение целей с использованием современных методов, технологий и техники.	Мазур И.И., Шапиро В.Д. [102], Ивасенко А.Г., Никонова Я.И., Каркавин М.В. [103]
Методология управления не только ресурсами (человеческими и материальными), но и происходящими изменениями в процессе реализации проекта.	Ковалев А., Курдюмов И. [45]
Совокупность знаний, умений и навыков, а также методов и инструментов организации проекта.	Project Management Institute [121]
Приложение стратегических задач, способов и приемов для осуществления проекта.	Либман А.М. [78]
Деятельность по использованию соответствующих знаний, умений и навыков, средств и методов в проектной деятельности с целью достижения запланированных результатов и удовлетворения потребностей участников проекта.	Ильин В.В. [38]
Проектное управление представляет собой раздел теории управления, который изучает инструменты, направленные на координацию ресурсов, информационное сопровождение проекта, достижение поставленных целей, соблюдение этапов выполнения работы согласно их стоимости, запланированному сроку и целевым показателям.	Попов Ю.И., Яковенко О.В. [104]
Проектное управление представляет собой отдельный раздел теории управления социально-экономическими системами, раскрывающий основные инструменты, формы и методы более рационального и эффективного управления происходящими изменениями.	Лапыгина Ю.Н. [105]
Вид управленческой деятельности, основанный на разработке системной модели действий по достижению цели с учетом предварительного коллегиального обсуждения.	Разу М.Л. [84]
Совокупность взаимосвязанных элементов (юридических, организационных, научных, технико-технологических, экономических, экологических), направленных на разработку и реализацию проектов.	Ильинская И. [39]

Большинство исследователей придерживаются точки зрения, что под управлением проекта можно понимать как «методологию организации, планирования и координации использования человеческих и материальных ресурсов на всем протяжении жизненного цикла проекта, направленную на эффективное достижение целей проекта путем применения системы современных методов, техник и технологий управления» [77].

В то же время исследование теоретико-методологических подходов к проектному управлению позволяет заключить, что в научной среде формируется четкое представление о том, что оно ориентировано на конкретный результат [52]. Выделение ресурсов под определенный проект и выстраивание системы управления предполагает более высокую степень ответственности управленцев за результат и минимизирует иерархические привилегии.

За рубежом проектный подход используется в деятельности государственных органов власти достаточно активно. В целях распространения передового опыта управления проектами, разработки международных и национальных стандартов, проведения семинаров и конференций, исследований по данной проблематике создана и функционирует Международная ассоциация управления проектами (IPMA). Кроме того, Институтом управления проектами США разработан Национальный стандарт «Руководство к своду знаний по управлению проектами» (англ. Project Management Body of Knowledge, PMBoK). В Японии методология проектного управления программами положена в основу государственной стратегии социально-экономического развития страны; в Великобритании – в основу проектного менеджмента в государственных организациях; в Новой Зеландии – в основу использования системы «конкурирующих корпораций» (исполнительные органы заключают друг с другом договоры по оказанию взаимных услуг на конкурсной основе). Более того, по данным Японской ассоциации управления проектами, все инвестиционно-строительные проекты, осуществляемые в рамках программ развития территорий, оцениваются и реализуются с помощью методологии проектного управления, в то время как в России используется не больше 1,5–2 % от их общего количества.

По данным Международной ассоциации управления проектами, использование современной методологии и инструментария проектного управления позволяет сэкономить до 20–30% времени и около 15–20% средств, затрачиваемых на осуществление проектов и программ [75]. Это позволяет говорить о том, что проектное управление, как и программно-целевое, служит эффективным инструментом реализации стратегий развития территорий.

Однако возникает вопрос: чем проект отличается от программы? Как показало изучение документов долгосрочного характера, определение «государственной программы», данное в Федеральном законе № 172-ФЗ, и определение «проекта»¹⁷, зафиксированное в постановлении Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (от 15 октября 2016 г. № 1050), схожи как фор-

¹⁷ Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», проект – комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений, а программа – комплекс взаимосвязанных проектов и мероприятий, объединенных общей целью и координируемых совместно в целях повышения общей результативности и управляемости.

мально, так и по своей сути. Это позволяет говорить о незавершенности концептуальных положений, заметной уже при попытках раскрыть базовые категории.

Причем и в работах исследователей при трактовке понятия программно-целевого управления наблюдается либо акцентирование внимания на одном из компонентов, либо не всегда конкретными являются представления о методах программно-целевого управления.

Так, например, Ю.Н. Казанский утверждает, что программно-целевой метод – это способ конкретной реализации целевой комплексной программы в определенной области ее применения [40], тем самым ограничивая инструментарий (методы) управления только фазой реализации программ, оставляя организационно не обеспеченными другие функции управления (планирование, координацию, контроль и т.д.).

Автор другого исследования [55], в свою очередь, оставляет без внимания обязательность создания специального организационно-управленческого механизма.

Изучение теоретико-методологических основ позволяет выделить два подхода к программно-целевому методу управления. В широком смысле под ним понимается способ решения крупных и сложных проблем посредством выработки и реализации системы программных мер, ориентированных на цели, достижение которых обеспечивает решение возникших проблем [85]. В узком смысле сущность данного метода зачастую сводится только к процессам разработки и реализации целевых комплексных программ различного типа. Такое определение фиксирует лишь внешний уровень сущности программно-целевого управления.

Следовательно, проектное управление имеет ряд особенностей, отличающих его от программно-целевого. В частности, проектный подход нацелен на конкретный результат. При этом есть возможность определить степень личного вклада каждого участника проекта, эффективность его работы в целом и профессиональную компетентность, оптимизировать управленческие процессы, наладить более эффективное взаимодействие между всеми участниками проекта. Если итогом реализации программы являются какие-либо последствия для социально-экономической системы, то итогом реализации проекта – конкретный результат (например, создание конечного продукта или услуги, измеряемых количественно).

Весьма актуально с методологической точки зрения соблюдение принципов управления, в числе которых целенаправленность, комплекс-

ность, системность, научная обоснованность. Как отмечается в работе [89], управление связано с разработкой целевых программ (целевой и программный подходы) в единстве ее элементов (структурный подход) и функций (функциональный подход) по всем направлениям (комплексный подход). Однако широта охвата программно-целевого управления не вполне корректна. Только на основе системного подхода возможно достичь гармоничного единства элементов и функций системы программно-целевого управления, поскольку структурный и функциональный подходы имеют отношение к решению других задач (к обоснованию необходимого и достаточного состава элементов структуры управления и др.). Иными словами, именно в рамках системного подхода можно добиться не только интеграции всех методов управления, но и обеспечить ценность самой системы управления.

В частности, автор исследования [49] отмечает, что именно комплексный подход, предполагающий учет всего многообразия факторов, которые могут повлиять на результаты принимаемых решений, позволяет обеспечить необходимую обоснованность решений и прогнозировать их вероятные последствия, а также возможности для создания рациональных организационных форм воздействия на участников.

В свою очередь, применяя системный подход, можно научно обоснованно выбрать более эффективные формы процесса принятия решений и регламентировать его, оптимально упорядочить структуру управления, усилить целенаправленность информационной базы.

Важность проектного управления в органах власти Российской Федерации признается в настоящее время на самом высоком уровне. Ведётся активная работа по его внедрению: расширяется нормативно-правовая база в данной сфере путём принятия национальных стандартов в системе ГОСТ (Р 54869-2011, Р 54870-2011, Р ИСО 21500-2014), соответствующего постановления (рис. 3.9), утверждения распоряжением Правительства РФ от 15 октября 2016 года № 2165-р плана первоочередных мероприятий на 2016–2017 гг. по организации проектной деятельности. Разработанная нормативно-правовая база призвана помочь более эффективно реализовывать проекты, организовать взаимодействие между участниками при осуществлении совместной деятельности.

Наряду с этим, руководителям всех уровней власти рекомендовано обеспечить внедрение данного подхода в проектную деятельность и развитие компетенций всех ее участников.

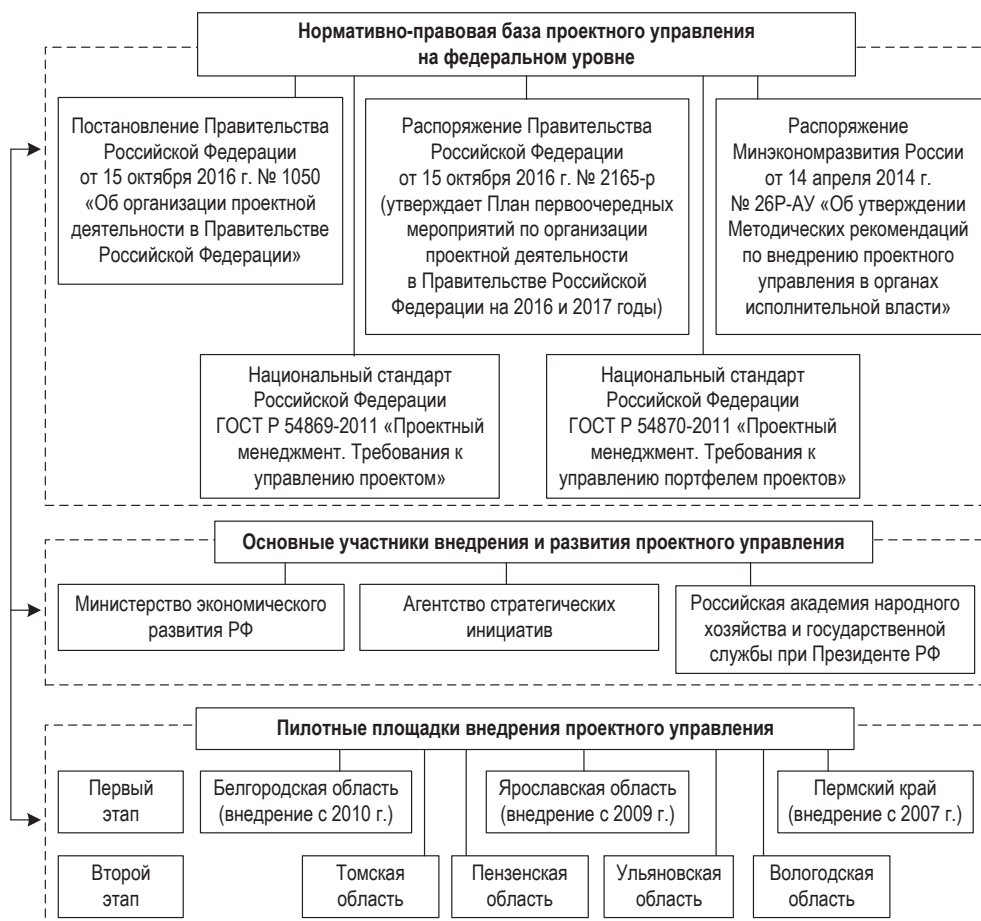


Рисунок 3.9. Институционально-организационная среда внедрения проектного управления в России

Источник: составлено авторами.

В соответствии с принятым законодательством преимущества использования данного подхода выражаются в сокращении сроков достижения результатов, повышении эффективности использования ресурсов и взаимодействия с другими организациями и др. (рис. 3.10).

Вместе с тем экспертами Группы компаний «Проектная практика» выявлено, что представители органов власти видят основное преимущество от внедрения проектного управления в повышении прозрачности и контролируемости реализуемых проектов (так считают 64% опрошенных; рис. 3.11).

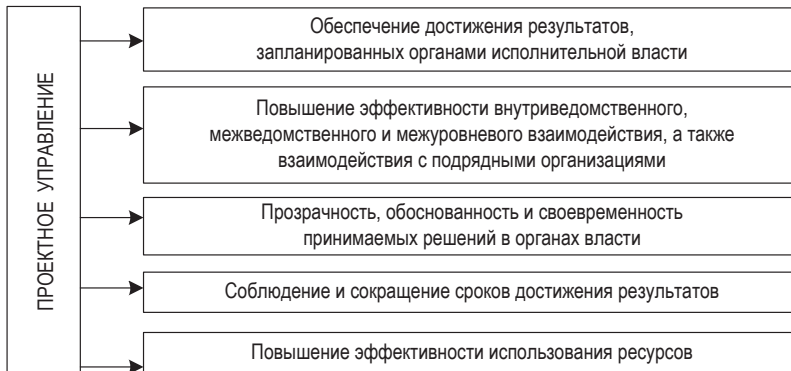


Рисунок 3.10. Основные цели внедрения проектного управления

Источник: составлено авторами по: Распоряжение Министерства экономического развития РФ от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти».



Рисунок 3.11. Распределение ответов на вопрос «Если бы Вам в качестве первого лица пришлось принимать решение о начале внедрения проектного управления, то какой главный аргумент мог бы Вас убедить в полезности проектных подходов?»

Вопрос внедрения проектного управления требует изучения отечественного опыта в этой сфере. Одним из субъектов РФ, где подобная практика получила наибольшее развитие, является Белгородская область. Разработку и внедрение данной системы осуществляет специально уполномоченный орган – отдел организации проектного управления (проектный офис) Департамента внутренней и кадровой политики. Все мероприятия регистрируются в базе системы общего электронного документооборота

«Электронное правительство Белгородской области», в которой работают все органы исполнительной власти как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

В остальных «пилотных» субъектах РФ также происходит формирование региональной нормативно-правовой базы, трансформация действующей системы управления экономикой региона (табл. 3.16).

Таблица 3.16. **Формирование региональной нормативно-правовой базы в сфере проектного управления**

Субъект РФ	Нормативно-правовая база, институциональное обеспечение
Ярославская область	1. Областная целевая программа «Повышение эффективности и результативности органов исполнительной власти Ярославской области». 2. Разработано и утверждено «Положение о программно-целевом планировании и контроле», в котором заложены механизмы планирования и реализации областных целевых программ, соответствующие методологии проектного управления. 3. Разработана и утверждена «Методика формирования и организации работы межфункциональных групп», в которой заложены механизмы управления человеческими ресурсами, соответствующие методологии проектного управления. 4. Ярославской области от 29 июля 2014 г. № 732-п «О проектном офисе органов исполнительной власти Ярославской области». 5. Положения о системе управления программами и проектами (СУПП). 6. Обучение госслужащих, реализующих областные целевые программы, основным положениям СУПП.
Пермский край	Создан проектный офис в составе департамента мониторинга Администрации губернатора Пермского края (3 штатные единицы), а также разработаны государственная программа «Совершенствование государственного управления» (в ред. Постановления Правительства Пермского края от 25.09.2015 № 706-п) и Положения об управлении «дорожными картами», проектами, программами, непроектными мероприятиями, утвержденные Указом губернатора Пермского края.
Вологодская область	1. Постановление Правительства области от 01.03.2017 № 224 «Об организации проектной деятельности в Правительстве области и органах исполнительной государственной власти области». 2. Распоряжение губернатора области от 28.02.2017 № 41 «О региональном проектном офисе». 3. Распоряжение губернатора области от 28.02.2017 № 43 «О Межведомственной комиссии – Совете при губернаторе области по стратегическим направлениям развития и проектной деятельности и проектных комитетах по федеральным приоритетным направлениям (проектам, программам), реализуемым на территории области, и региональным стратегическим направлениям (проектам)».

Большинство же территорий России демонстрируют низкий уровень использования проектных принципов управления, а именно:

- не созданы организационные структуры проектного управления;
- государственные гражданские служащие не обучены методам проектного управления;
- проектное управление не используется как инструмент достижения стратегических целей;

- отсутствует специализированное программное обеспечение для сопровождения проектной деятельности;
- имеет место недостаток специалистов по управлению проектами;
- отсутствует унифицированная методология осуществления проектного управления [69].

Стоит отметить, что совместные проекты органов власти с бизнес-структурами получили в настоящее время большее распространение. Это подтверждают и данные анкетного опроса, проведенного Минэкономразвития России в 2013 году в рамках работы Совета по внедрению проектного управления в органах власти, свидетельствующие о том, что компании с государственным участием чаще органов власти используют в своей деятельности данную экономическую категорию, а также создают проектные комитеты (или их аналоги), мотивируют участников проектной деятельности (рис. 3.12).

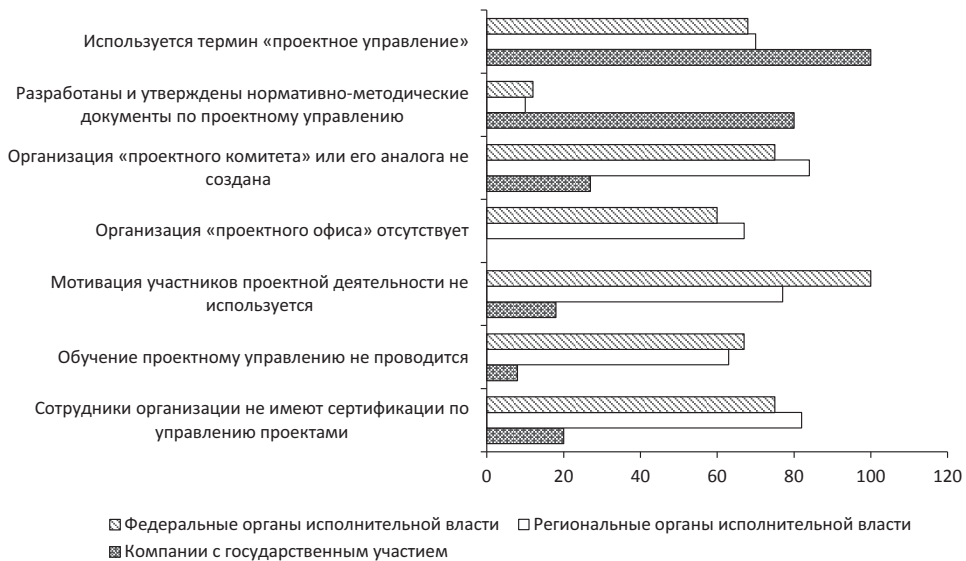


Рисунок 3.12. Сравнение показателей внедрения проектного управления в компаниях с государственным участием, федеральных и региональных органах исполнительной власти*

* В процессе сбора информации об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и организациях приняли участие 13 федеральных органов исполнительной власти, 11 компаний с государственным участием, 16 региональных органов исполнительной власти. Основные разделы опроса касались терминологии, процессов управления проектами, организации проектного управления, общей информации о проектной деятельности в организации.

Источник: составлено авторами по [69].

Среди основных причин незначительного использования органами государственной власти принципов проектного управления большая часть опрошенных выделяет отсутствие необходимых навыков у менеджеров и непонимание преимуществ данной методологии, а также устоявшуюся практику функционального, вертикального взаимодействия внутри ведомств и страх потерять контроль при горизонтальном подходе проектного управления. В практике проектного управления обычно участвуют сотрудники из разных функциональных подразделений исполнительных органов государственной власти, как внутриведомственных, так и внешних. Это подразумевает необходимость выстраивания нестандартных организационных структур и систем коммуникаций, распределения ответственности и прав, что может стать крайне сложным процессом в высокостандартизированной и формализованной работе госаппарата.

Следует подчеркнуть, что одной из главных причин, сдерживающих внедрение проектного подхода в органах власти субъектов РФ, является недостаточный уровень знаний и компетенций сотрудников. Поэтому данная проблема отмечена как ключевая и экспертами Группы компаний «Проектная практика» (табл. 3.17).

Таблица 3.17. Распределение ответов на вопрос «Что, по Вашему мнению, является самым главным препятствием для внедрения и эффективного применения проектного управления в деятельность органов государственной власти?»

Вариант ответа	% от числа ответивших
Отсутствие поддержки и понимания полезности проектного управления со стороны первого лица	42
Недостаточный уровень знаний и компетенций сотрудников, назначенных ответственными за внедрение проектного управления. Отсутствие специалистов по проектному управлению	44
Отсутствие конкретного указания (постановления, распоряжения) со стороны федеральных органов государственной власти	12
Юридические и правовые сложности внедрения проектного управления	0
Ограничение или отсутствие выделенных средств в бюджете на внедрение проектного управления	2

На основании вышеизложенного можно сделать следующий вывод. В настоящее время процессы внедрения проектного подхода в управление социально-экономическими процессами в России и его апробации на пилотных площадках находятся на начальной стадии, сталкиваясь с рядом сложностей, требующих разработки комплекса мер, направленных на создание благоприятных условий для использования этого метода в деятельности органов власти.

Во-первых, отсутствует методический инструментарий организации и внедрения проектного подхода в управление социально-экономическим развитием территорий. Критический анализ теоретических основ данного вопроса позволяет сделать вывод о существовании некоторой незавершенности концептуальных положений. Кроме того, встречается немало односторонних или очень узких оценок и трактовок проблем, ситуаций, характерных для разных уровней иерархии экономического пространства, имеет место оторванность теории от практики. В этом случае задача выявления сущности, особенностей, условий и механизма полноценной реализации проектного управления вряд ли может быть успешно решена без привлечения научных учреждений.

Во-вторых, проектное управление оказалось не встроенным в систему стратегического планирования.

Стратегическое планирование, которое, по мнению Д.С. Львова, А.Г. Гранберга и А.П. Егоршина [100], представляет собой процесс достижения поставленных целей управления путем формулирования целей и критериев, анализа проблем, определения конкурентных преимуществ, разработки сценариев и вариантов прогнозирования развития экономики и социальной сферы, выступая важнейшим элементом государственного управления территориальным развитием в условиях нестабильной рыночной среды. При этом документом, способствующим внедрению стратегического управления в регионе, является стратегия социально-экономического развития территории.

Следует отметить, что В.М. Полтерович также считает, что для развития страны и её регионов необходимы проекты. В работе [75] он подчеркивает: «Для того чтобы стратегическое планирование стало действенным инструментом экономического роста, нужны пятилетние и годовые планы территориально-отраслевого развития РФ, основанные на хорошо просчитанных крупномасштабных проектах модернизации секторов народного хозяйства и развития регионов. Без них стратегические планы останутся набором благих пожеланий».

Однако в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ не упоминается о проектах как инструменте реализации стратегий. Неотъемлемым элементом системы стратегического планирования являются программы, которые становятся инструментом реализации системных целей. Следовательно, необходим критический анализ имеющегося теоретического задела, в результате которого может быть уточнена и дополнена содержа-

тельная интерпретация данного подхода как эффективного *инструмента реализации стратегии территориального развития*.

В-третьих, отсутствует организационно-методическое обеспечение проектного управления.

Несмотря на вышеперечисленные трудности, грамотная организация проектного управления позволит избежать сложностей стандартизированной работы и при этом сделать процесс управления проектами более предсказуемым. В итоге органы государственной власти смогут более рационально управлять финансовыми, материальными и людскими ресурсами, а не точечно реагировать на возникшие обстоятельства, решая частные задачи без привязки к стратегии развития территории.

Однако для этого необходима *детальная проработка организации и запуска системы управления проектами*:

- определение пилотных проектов, назначение руководителей проектов, разработка уставов и календарных планов;
- разработка необходимых нормативно-регламентирующих документов системы управления проектами: положение о проектном офисе, положение о проектном комитете, регламент процессов управления проектами и основные шаблоны проектных документов;
- запуск работы по созданию информационной системы управления проектами: выбор исполнителя работ по созданию системы, разработка функциональных требований, технического задания;
- обучение сотрудников, задействованных во внедрении системы управления проектами и др.

Проведенное нами исследование успешного российского опыта проектного управления экономикой региона говорит о том, что данный процесс реализуется в рамках общего системного процесса территориального управления и наиболее эффективен на базе организации и функционирования специального коллегиального органа. В связи с этим в регионах *необходимо создание проектного офиса*, главная цель деятельности которого заключается в содействии социально-экономическому развитию региона на основе аккумулирования информации об идеях проектов и их инициаторах в специальных базах данных. В задачи офиса входят:

- содействие в консолидации ресурсов власти, бизнеса и населения для решения задач развития территории;
- поддержка социальных, культурных проектов и программ, проведение социальных конкурсов;
- поиск ресурсов, инвесторов и способов реализации проектов;

- аккумулярование добровольных взносов от хозяйствующих субъектов;
- организация и проведение мероприятий и программ в области социальной ответственности;
- проведение круглых столов с участием органов власти, бизнеса и населения с целью формирования партнерского взаимодействия по вопросам развития территории;
- разработка и реализация собственных проектов;
- мониторинг взаимодействия власти и бизнес-структур [108].

Кроме того, отсутствие единой информационной системы управления проектами определяет *потребность в унифицированном, гибком и доступном программном обеспечении* для сопровождения проектной деятельности, поскольку для реализации проектов и программ государственного и национального значения требуются прозрачность, обоснованность, оперативность и качество планирования. Изучение опыта Белгородской области, где создана автоматизированная информационная система «Проектное управление», публикаций исследователей [47] дает основание утверждать, что наличие комплексной автоматизированной информационной системы позволит сократить трудозатраты, повысить скорость выполнения процесса проектного управления, эффективность межведомственного взаимодействия при реализации совместных проектов.

В-четвертых, одной из причин незначительного использования проектного управления является *недостаточный уровень знаний и компетенций работников, а также их слабая заинтересованность* в организации и использовании данного подхода. Поэтому необходимо *вовлечение сотрудников* органов власти и управления в проектную деятельность, их *профессиональное переобучение и повышение квалификации*. Вместе с тем требуется разработать эффективную и адекватную систему управления мотивацией участников проектной деятельности, совершенствовать механизм премирования государственных служащих, руководителей проектов и сотрудников, вовлеченных в проектную деятельность, определить дополнительные меры их поощрения за создание и успешную реализацию проектов.

Судя по результатам выполненного нами анализа теоретических основ проектного управления и развития его научно-методического обеспечения, в настоящее время первоочередной задачей для региональных и муниципальных органов власти выступает совершенствование нормативно-правовой сферы путем разработки стандартов. Наличие данных

документов позволит определить общие принципы реализации проектов с учетом специфики социально-экономического развития конкретной территории (политика по управлению проектами, общие положения и классификация проектов, реализуемых в регионе, муниципальном образовании, организации), и детально описать процессы и методики (методология управления проектами, организационные принципы, требования к организационной структуре и процессам управления, целевые и контрольные показатели, степень ответственности и полномочий как менеджера проекта, так и других членов команды и др.).

Разработка и принятие стандартов проектного управления обеспечит благодаря закреплению базовых методов управления целостное восприятие правил и основополагающих принципов проектного подхода, задач, конечных целей и состава реализуемых проектов; правовую основу классификации управленческих задач; выявление методов реализации и управления проектами; внедрение методической базы для обучения и мотивации сотрудников.

В заключение стоит отметить, что только постепенная, грамотная, методически и научно обоснованная организация управления проектами даст возможность решить ряд приоритетных задач, намеченных Правительством Российской Федерации, и будет способствовать масштабному социально-экономическому развитию территорий за счет повышения эффективности управления на всех уровнях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение теоретико-методологических основ эффективности государственного управления, а также зарубежной и отечественной практики позволяет прийти к выводу о крайней сложности и многоаспектности данного понятия. По нашему мнению, оно отражает достижение органами власти не только экономических, но и прежде всего социально-политических результатов своей деятельности, заключающихся в решении общественно значимых задач, обеспечении на основе этого национальной безопасности страны, повышении уровня и качества жизни населения.

Хотя анализу эффективности государственного управления посвящено значительное количество научных работ, тем не менее на практике стремление обеспечить эффективность продолжает наталкиваться на проблемы различного характера. Одна из причин существующего положения кроется в несформированности теоретической и методологической базы оценки эффективности. Причем большинство методологических подходов являются трудноприменимыми и касаются преимущественно оценки политических процессов в стране или эффективности деятельности органов исполнительной власти. Таких же недостатков не лишен и инструментарий подобной оценки, закреплённый в нормативно-правовых актах.

Обосновано, что комплексная оценка эффективности деятельности органов власти должна проводиться с учетом двух аспектов – целевого (эффективность оценивается исходя из динамики продвижения к нормативным значениям целевых показателей социально-экономического развития в соответствии с критерием «затраты – результаты») и функционального (оценка эффективности базируется на показателях качества исполнения основных функций управления и наличии условий для их осуществления).

Как свидетельствует выполненный нами анализ социально-экономического развития регионов СЗФО, основные проблемы (кризис региональ-

ных бюджетов, снижение инвестиционной активности, сокращение объемов сельскохозяйственного производства, низкий уровень инновационной активности организаций и др.) обычно заключаются не в дефиците средств для их преодоления, а в неэффективном государственном управлении, отсутствии полноценного законодательного регулирования, своевременных и компетентных управленческих решений.

Так, в течение последних десятилетий промышленный комплекс страны продолжает оставаться в кризисном состоянии. По объему промышленного производства в физическом выражении пока так и не удалось превзойти уровень начала 90-х гг. (82% от уровня 1990 года). Несмотря на меры, принимаемые федеральными и региональными властями, физический объем продукции сельского хозяйства как в России в целом, так и в большинстве регионов СЗФО не превышает уровень 1990 года. В настоящее время в среднем по стране он составляет лишь 95% от уровня базового периода, в Мурманской области – 17%, Архангельской области – 30%, Республике Карелия – 37,9%. Кроме того, крайне актуальной проблемой в настоящее время является крайняя неравномерность развития территорий страны, сохранение практически на прежнем и весьма существенном уровне дифференциации субъектов РФ по ряду социально-экономических параметров, в частности по объему валового регионального продукта на душу населения. Усилилась дифференциация по таким индикаторам, как инновационная активность организаций (с 22 раз в 2000 году до 58 – в 2015 году), уровень зарегистрированной безработицы (с 21 до 39 раз соответственно), степень износа основных фондов (с 1,8 до 2,4 раза), коэффициент смертности (с 4,1 до 5,3 раза).

Данные тенденции свидетельствуют о необходимости кардинального пересмотра государственной политики в ключевых сферах народного хозяйства, использования передового мирового опыта управления, зарекомендовавшего себя эффективным, расширения взаимодействия различных ведомств, институтов и повышения их ответственности за принимаемые решения. Только в случае применения научно обоснованного подхода к управлению возможно решение существующих в стране проблем.

Доказано, что одним из современных методов повышения эффективности государственного управления является внедрение SMART-технологий, элементов бенчмаркинга, краудсорсинга, моделей социального партнерства, проектного подхода к управлению. Их использование позволяет определять возможность достижения целей; формализовать передачу и адаптацию передового управленческого опыта; выстраивать конструк-

тивное взаимодействие с гражданами; неординарно решать задачи и концентрировать финансовые и иные ресурсы при одновременной экономии времени и средств, затрачиваемых на осуществление деятельности и др.

Разработаны институциональные, организационно-экономические направления обеспечения повышения эффективности государственного управления на основе использования в нем современных методов, которое должно предполагать:

- согласование стратегических документов (стратегии, программы, прогнозы), разрабатываемых на всех уровнях власти (согласование стратегических приоритетов, целей, задач развития территорий, механизмов их достижения, а также разделение полномочий, функций и задач между участниками процесса стратегического планирования);

- формирование системы прогнозирования и программирования на долгосрочную перспективу (регулирование экономических процессов не только трёхлетним прогнозом социально-экономического развития);

- совершенствование нормативно-правовой базы по разработке и реализации региональных программ (разработка единого порядка формирования программ и соответствующей нормативной документации; обеспечение взаимосвязи программ с документами стратегического планирования; организация процедуры мониторинга региональных программ);

- внедрение механизма оценки эффективности деятельности органов власти (разработка общепринятой методики оценки эффективности государственного управления);

- формирование электронного правительства как неотъемлемой части информационного общества в социально ориентированном рыночном хозяйстве;

- повышение уровня профессионализма и ответственности руководителей и специалистов всех уровней власти за принимаемые решения (обеспечение открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства; применение эффективных методов подбора квалифицированных кадров, оценки результатов служебной деятельности).

Выявлено, что одним из перспективных инструментов повышения эффективности государственного управления служат опросы населения, которые дают возможность комплексно оценить деятельность органов власти. Проанализирован осуществляемый в Вологодской области уникальный проект её Правительства «Команда Губернатора: ваша оценка».

Показано, что это пример социального партнерства и открытости, позволяющий жителям региона оценить работу правительства региона, высказать свои предложения и пожелания по её организации. Опыт Вологодской области в сфере применения современных технологий при оценке деятельности органов исполнительной власти целесообразно распространить и на другие субъекты РФ с целью формирования у экспертного сообщества и населения более полного представления о проделанной властью работе.

Изучение стратегических документов долгосрочного характера показало незначительное использование в деятельности органов власти современных методов государственного управления. Как установлено, наиболее востребованным из них является социальное и государственно-частное партнерство.

При этом бенчмаркинг представляет собой инструмент всеобщего управления качеством. Выполнение стандартов ISO 9000 не только в коммерческих структурах, но и в органах регионального и муниципального управления – важный шаг к повышению эффективности их работы. Для оценки качества предоставления государственных услуг наиболее полезным представляется «бенчмаркинг результативности», под которым понимаются основанные на изучении системы показателей результативности оценка, сравнительный анализ и передача управленческих новаций. Выделены факторы целесообразности данной формы бенчмаркинга для ситуаций, связанных с управлением по результатам в системе государственного управления (минимизация удельных издержек в случае многократного применения, структурированность и единообразие подходов к анализу различных видов деятельности в государственном управлении, формализованность выражения качества предоставления услуг).

Принципы использования краудсорсинга в управлении социально-экономическим развитием как современного способа взаимодействия с гражданами не формализованы в документах долгосрочного характера. Внедрение элементов краудсорсинга в деятельность органов власти возможно посредством общественной экспертизы проектов, электронного документооборота, активного использования социальных сетей государственными служащими высокого ранга, а также опросов населения об оценке деятельности руководителей органов местного самоуправления. С помощью сети Интернет расширяется круг участников краудсорсинга, повышается оперативность и результативность работы.

Кроме того, одним из существенных аспектов эффективной государственной политики является целеполагание, и в этой связи одним из методов повышения эффективности государственного управления должно стать внедрение SMART-технологий. Содержательные положения стратегического целеполагания, зафиксированные в соответствующих актах федерального, регионального и муниципального уровней, – важнейший, а в большинстве случаев и единственный источник информации о сути управленческих нововведений во всех сферах общественной жизни, во внутренней и внешней политике государства.

Установлено, что один из современных методов государственного управления – проектный подход, который находится на начальной стадии внедрения на пилотных площадках и в процессе своего становления сталкивается с рядом сложностей, требующих разработки комплекса мер, направленных на создание благоприятных условий для его использования. Обоснована необходимость разработки методического инструментария организации и внедрения проектного подхода в управление, проработки организационно-методического обеспечения проектного управления; совершенствования профессионального обучения и повышения квалификации сотрудников.

Доказано, что в число методов повышения эффективности государственного управления входит объединение хозяйствующих субъектов в рамках вертикальной интеграции. Предложены меры экономического воздействия на бизнес-структуры, стимулирующие их к объединению, включающие в себя инструменты бюджетной, инвестиционной и налоговой политик.

Таким образом, полученные в ходе исследования результаты свидетельствуют о том, что приоритетными направлениями повышения эффективности государственного управления являются следующие: усиление государственного управления развитием территорий; использование современных методов организации деятельности в государственном секторе (в частности, внедрение проектного подхода к управлению); разработка эффективной организации взаимодействия хозяйствующих субъектов в рамках вертикальной интеграции.

Внедрение обоснованных в нашей работе предложений в практику государственного управления позволит решить ряд приоритетных задач, определенных Правительством Российской Федерации, и будет способствовать масштабному социально-экономическому развитию территорий за счет повышения эффективности управления на всех уровнях.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Аганбегян, А.Г. Текущая экономическая ситуация в России: траектория развития и экономическая политика [Текст] / А.Г. Аганбегян, В.В. Ивантер // Деньги и кредит. – 2014. – № 11. – С. 3–10.
2. Алтухов, А. Ускоренное импортозамещение в АПК требует адекватного инвестирования [Текст] / А. Алтухов // Экономист. – 2016. – № 6. – С. 11–24.
3. Аскеров, П.Ф. Теория и методология развития системы управления агропромышленным комплексом [Текст]: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / П.Ф. Аскеров. – Великий Новгород, 2012. – 43 с.
4. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления [Текст] / Г.В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2004.
5. Багдасарян, В.Э. О трансформациях системы государственного управления в России [Текст] / В.Э. Багдасарян // Проблемный анализ и государственное управленческое проектирование. – 2010. – Т. 3. – № 2. – С. 106–110.
6. Багиев, Г.Л. Маркетинг взаимодействия – перспективная концепция сервисного предпринимательства: маркетинг и предпринимательство [Текст] / Г.Л. Багиев // Ученые записки факультета коммерции. – СПб.: СПбУЭиФ, 2007. – 205 с.
7. Бинкин, Б.А. Эффективность управления: наука и практика [Текст] / Б.А. Бинкин, В.Н. Черняк. – М., 1992. – С. 22.
8. Бондаренко, Л.В. Демографическая ситуация на селе и перспективы развития сельских территорий [Текст] / Л.В. Бондаренко // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2013. – № 3. – С. 53–57.
9. Бочарова, А.К. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: препринт WP14/2012/05 [Текст] / А.К. Бочарова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 68 с.
10. Бочкарева, Т.В. Целеполагание как принципиальная основа разработки стратегий и их реализации [Текст] / Т.В. Бочкарева // Стратегическое планиро-

вание в регионах и городах России: пространство выбора и выбор пространства: доклады участников XIV Общероссийского форума лидеров стратегического планирования, Санкт-Петербург, 19–20 октября 2015 г. / под ред. Б. С. Жихаревича. – СПб.: Леонтьевский центр, 2016. – С. 9–12.

11. Буреш, О.В. Управление устойчивым развитием региона: зарубежный опыт и российская практика [Текст] / О.В. Буреш, И.А. Масюто // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2014. – № 4 (165). – С. 53–59.

12. Бухвальд, Е.М. Стратегическое планирование – институциональная основа перехода к устойчивому развитию российской экономики [Текст] / Е.М. Бухвальд // Федерализм. – 2016. – № 1. – С. 30.

13. Васильева, Е.Г. Оценка эффективности и социальной политики: региональная практика [Текст] / Е.Г. Васильева // Власть. – 2008. – № 12. – С. 29–34.

14. Васильева, М.В. Совершенствование управления экономикой регионов на основе формирования эффективной системы государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля издержек [Текст]: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / М.В. Васильева. – Кисловодск, 2012. – 45 с.

15. Вечкинзова, Е.А. Институциональные основы оценки эффективности государственных, отраслевых и региональных программ в Республике Казахстан [Текст] / Е.А. Вечкинзова // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2009. – Т.26. № 4. – С. 151–156.

16. Волосов, А.И. Теория и методология государственного управления инвестиционной деятельностью [Текст]: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / А.И. Волосов. – Санкт-Петербург, 2008. – 31 с.

17. Вольманн, Х. Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» [Текст] / Х. Вольманн // Социологические исследования. – 2010. – № 10. – С. 93–99.

18. Выступление Дмитрия Медведева на пленарном заседании XV Международного инвестиционного форума «Сочи-2016» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/news/24729/>

19. Галиуллин, Т.Т. Современные проблемы оценки государственного управления [Текст] / Т.Т. Галиуллин // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – № 4. – С. 28–32.

20. Гараев, М.М. Проблемы и пути совершенствования критериального обеспечения государственного управления экономикой региона [Текст] / М.М. Гараев // Экономика региона. – 2008. – № 3. – С. 228–234.

21. Глигич-Золотарева, М. Новые основы политики регионального развития Российской Федерации [Текст] / М. Глигич-Золотарева // Федерализм. – 2017. – № 1. – С. 21.

22. Гойхер, О.Л. Методология повышения эффективности управления процессом инвестирования экономики региона на основе снижения трансакци-

онных издержек [Текст]: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / О.Л. Гойхер. – Владимир, 2012. – 38 с.

23. Городецкий, А.Е. Провалы государства и дисфункции государственного управления [Текст] / А.Е. Городецкий // Проблемы теории и практики управления. – 2017. – № 3. – С. 6–18.

24. Гранберг, А.Г. Стратегия территориального социально-экономического развития России [Текст] / А.Г. Гранберг // Вопросы экономики. – 2001. – № 9. – С. 24.

25. Грошев, Н.Б. Методология интеграции проектного управления инновационной деятельностью в систему регионального управления: диссертация на соискание ученой степени д-ра экономических наук [Текст] / Н.Б. Грошев; Сибирский государственный аэрокосмический университет. – Красноярск, 2011.

26. Денисенко, Н.В. Анализ существующих критериев управления эффективностью деятельности предприятия [Текст] / Н.В. Денисенко // Дискуссия. – 2010. – № 1.

27. Джуграев, Д.М. Государственное управление и поддержка бизнеса в условиях антироссийских экономических санкций [Текст] / Д.М. Джуграев // Вестник Института экономики РАН. – 2017. – № 1. – С. 128.

28. Добролюбова, Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы [Текст] / Е.И. Добролюбова // Доклад Всемирного банка. – М., 2006.

29. Дубровина, Н.А. Оценка эффективности регионального управления [Текст] / Н.А. Дубровина // Вестник Самарского государственного университета. – 2006. – № 8. – С. 54–59.

30. Елисеенко, В.Ф. Внедрение целостных систем бенчмаркинга в деятельность органов исполнительной власти [Текст] / В.Ф. Елисеенко, К.И. Головщинский // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. – № 2. – С. 118–130.

31. Если руки чешутся, чешите в другом месте [Текст] // Эксперт. – 2017. – № 12. – С. 11.

32. Зеленский, Я. Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации и управления / Я. Зеленский. – М.: Экономика, 1971. – С. 122–123.

33. Иванников, И.А. Эффективность государственной власти в России : теоретико-политологический аспект : автореф. дис. ... д-ра полит. наук [Текст] / И.А. Иванников. – Ростов н/Д., 2006. – С. 8.

34. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт [Текст] / А.Н. Беляев, Е.С. Кузнецова, М.В. Смирнова, Д.Б. Цыганков; ГУ-ВШЭ. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – 54 с.

35. Ильин, В.А. Правящие элиты – проблема национальной безопасности России [Текст] / В.А. Ильин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 4. – С. 9–34.

36. Ильин, В.А. Стратегия национальной безопасности – 2015 – шаг к новому этапу развития России [Текст] / В.А. Ильин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 1(43). – С. 9–25.

37. Ильин, В.А. Эффективность государственного управления. 2000–2015. Противоречивые итоги – закономерный результат [Текст]: монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. – 304 с.

38. Ильин, В.В. Проектный менеджмент [Текст] : практическое пособие / В.В. Ильин. – М.: Альфа-Пресс, 2007. – 264 с.

39. Ильинская, И. Работа на результат. Проектное управление [Электронный ресурс] / И. Ильинская // Бета-Пресс. – Режим доступа : <http://www.betapress.ru/library/management-762.html>

40. Казанский, Ю.Н. Опыт организации и управления строительными фирмами США [Текст] / Ю.Н. Казанский. – М.: Стройиздат, 1985. – С. 8–10.

41. Качество и успешность государственных политик и управления / В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, В.Э. Багдасарян, И.Б. Орлов, С.М. Строганова. – Серия «Политическая аксиология». – М.: Научный эксперт, 2012. – 496 с.

42. Качество и успешность государственных политик и управления: монография [Текст] / В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, В.Э. Багдасарян, И.Б. Орлов, С.М. Строганова. – М.: Научный эксперт, 2012. – 496 с.

43. Климова, С.Г. Смыслы и практики разгосударствления социальных услуг [Текст] / С.Г. Климова // Социологические исследования. – 2017. – № 2. – С. 48.

44. Кобец, Н. Чиновник не должен ходить по струнке [Текст] / Н. Кобец // Эксперт. – 2017. – № 16. – С. 64.

45. Ковалев, А. Управление проектом по созданию интернет-сайта [Текст] / А. Ковалев, И. Курдюмов. – М.: Альпина Паблишер, 2001. – 337 с.

46. Кожевников, С.А. К вопросу об оценке эффективности государственного управления [Текст] / С.А. Кожевников // Научные доклады и сообщения, представленные на заседаниях Ученого совета ИСЭРТ РАН во II полугодии 2016 года. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2017. – С. 60–165.

47. Кожевников, С.А. Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти [Электронный ресурс] / С.А. Кожевников // Вопросы территориального развития. – 2016. – № 5. – Режим доступа: <http://vtr.vscs.ac.ru/article/2037>

48. Кожевников, С.А. Формирование технологических цепочек добавленной стоимости в форме вертикальной интеграции [Электронный ресурс] / С.А. Кожевников // Вопросы территориального развития. – 2016. – № 3. – Режим доступа: <http://vtr.vscs.ac.ru/article/1885>

49. Кононенко, П.И. Стратегическое программно-целевое управление производственно-хозяйственной системой [Текст] / П.И. Кононенко. – М.: Дашков и К, 2003. – С. 19.

50. Копытова, Е.Д. К вопросу о взаимодействии власти, бизнеса и общества в решении задач развития территорий [Текст] / Е.Д. Копытова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – Т. 10. – № 5. – С. 197–215.

51. Копытова, Е.Д. Развитие социальной ответственности как формы взаимодействия власти, бизнес-структур и населения в регионе: дисс. ... к.э.н.: 08.00.05 [Текст] / Е.Д. Копытова; ФГБУН Институт проблем региональной экономики РАН, 2016. – 203 с.

52. Кораблев, М.М. Развитие проектного подхода в государственном управлении [Текст] / М.М. Кораблев // Ученые записки Казанского государственного университета. Серия: гуманитарные науки. – 2010. – № 4. – С. 228–235.

53. Котлер, Ф. Маркетинг менеджмент. Экспресс-курс / Ф. Котлер: пер. с англ. под ред. С.Г. Божук. – СПб.: Питер, 2006. – 466 с.

54. Кох, И.А. Социальная эффективность муниципального управления [Текст] / И.А. Кох. – Екатеринбург, 2002.

55. Кривошеева, М.Ю. Стратегия социально-экономического развития регионов на основе программно-целевых методов управления (на примере Воронежской области): автореф. дис. ... к.э.н. [Текст] / М.Ю. Кривошеева. – Воронеж, 2003. – С. 6.

56. Кулебакин, В. Эффективность и качество государственного управления [Текст] / В. Кулебакин // Федерализм. – 2017. – № 1. – С. 139.

57. Куратченко, Е.В. Оценка эффективности управления муниципальных образований (на примере Алтайского края) [Текст] / Е.В. Куратченко // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 3. – С. 233–240.

58. Лексин, В. Стратегическое целеполагание в структуре государственного управления / В. Лексин // Проблемы теории и практики управления. – 2017. – № 5. – С. 8–13.

59. Лексин, В.Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России [Текст] / В.Н. Лексин, Б.Н. Порфирьев // Проблемы прогнозирования. – 2016. – № 4. – С. 81–94.

60. Лыков, А.А. К проблеме поиска критериев и показателей социально-экономической эффективности государственного управления в отечественной науке [Текст] / А.А. Лыков // Вестник Челябинского государственного университета. – 2007. – № 16. – С. 130–138.

61. Лысов, П.В. Управление пространственными социально-экономическими системами: зарубежный опыт [Текст] / П.В. Лысов // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2014. – № 4 (132). – С. 123–130.

62. «Майские указы» Владимира Путина пять лет спустя. Они исполнены? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://meduza.io/feature/2017/05/16/mayskie-ukazy-vladimira-putina-pyat-let-spustya-oni-ispolneny>

63. Маркетинг территорий: уникальные характеристики мест и их использование в стратегическом управлении административно-территориальными образованиями / В.И. Беляев, И.С. Дмух, М.Н. Золотова, О.Н. Золотова // Известия Алтайского государственного университета. – 2014. – №2-2(82). – С. 285–291.

64. Материалы VIII Междунар. конф. ПМСОФТ по управлению проектами «ПМСОФТ и Primavera – успешные инвестиции в промышленность и строительство» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pmssoft.pro/conf2009/>

65. Местное самоуправление: взаимодействие власти и бизнеса [Текст]: учеб. пособие / В.А. Ильин, Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин, Д.П. Жаравин. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 92 с.

66. Мониторинг функционирования и развития промышленности региона [Текст]: заключительный отчет о НИР / исп.: Е.В. Лукин, А.Е. Мельников. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 82 с.

67. Москву берут на абордаж // Эксперт. – 2017. – № 10. – С. 11.

68. Орт, А.И. Управление качеством и эффективностью регионального строительного комплекса [Текст]: авто-реф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / А.И. Орт. – Санкт-Петербург, 2012. – 41 с.

69. Осипов, Л.В. Отчет об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и организациях [Электронный ресурс] / Л.В. Осипов; Министерство экономического развития РФ. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect>

70. Охотский, Е.В. Антикризисное государственное управление в условиях глобализации [Текст] / Е.В. Охотский // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 1. – С. 213.

71. Оценки качества государственного управления [Текст] / Ф.Т. Алескерров, К.И. Головшинский, А.В. Клименко. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – С. 23.

72. Парето, В. Компендиум по общей социологии [Текст] / В. Парето; пер. с итал. А. А. Зотова; Гос. ун-т Высш. шк. экономики. – М.: ГУ ВШЭ, 2007. – 511 с.

73. Петриков, А.В. Основные направления и механизмы реализации современной агропродовольственной политики [Текст] / А.В. Петриков // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2016. – № 1. – С. 12.

74. Полиенко, М.А. Институциональные аспекты повышения эффективности государственного управления : автореф. дис. ... канд. экон. наук [Текст] / М.А. Полиенко. – М., 2005. – С. 9, 15.

75. Полтерович, В.М. Региональные институты модернизации [Текст] / В.М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 2011. – № 4 (55). – С. 17–29.

76. Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 259 «Об утверждении Положения о разработке Сводного доклада о результатах и основ-

ных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006–2008 годы».

77. Программно-целевое управление региональным развитием [Текст] / С.В. Перфильев, И.Н. Логинов, О.Ю. Горбова, О.И. Дудукина. – Рязань, 2012. – 123 с.

78. Проектный менеджмент [Текст] : ускоренный курс / пер. с нем. А.М. Либман. – М. : Дело и Сервис, 2005. – 192 с.

79. Прокопенко, А. Прогноз роста экономики на 2017 год увеличен по поручению Правительства [Электронный ресурс] / А. Прокопенко, М. Папченкова // Ведомости. 2016. – № 4184. 18 окт. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/10/18/661348-minekonomrazvitiya-skorrektirovalodynamiku>

80. Прохоров, А.П. Перспективы развития российской модели управления [Текст] / А.П. Прохоров // Менеджмент в России и за рубежом. – 2003. – № 2.

81. Путин потребовал повысить эффективность управления экономикой [Электронный ресурс] // Деловая газета «Взгляд». – 2016. – 13 июля. – Режим доступа: <http://vz.ru/news/2016/7/13/821281.html>

82. Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 гг. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП [Текст] / Ассоциация «Центр развития ГЧП»; Министерство экономического развития Российской Федерации. – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 36 с.

83. Разгулина, Е.Д. Социально ответственное поведение бизнеса: эмпирический анализ [Электронный ресурс] / Е.Д. Разгулина // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 1 (11). – Режим доступа: <http://vtr.isert-ran.ru/file.php?module=Articles&action=view&file=article&aid=3495>

84. Разу, М.Л. Управление проектом. Основы проектного управления [Текст] : учебник / М.Л. Разу. – М: КНОРУС, 2007. – 768 с.

85. Райзберг, Б.А. Программно-целевое планирование и управление [Текст] / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко. – М.: ИНФРА-М, 2002. – С. 9–11.

86. Растворцева, С.Н. Управление эффективностью торговли потребительской кооперации: дис. ... канд. экон. наук [Текст] / С.Н. Растворцева. – Белгород, 2003. – 237 с.

87. Ревин, Д.Ю. Использование проектного подхода к управлению в России [Текст] / Д.Ю. Ревин, П.С. Зеленский // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. – 2010. – Т. 2. – № 6. – С. 120.

88. Регионам на ремонт не нужны триллионы [Текст] // Эксперт. – 2017. – № 10. – С. 16.

89. Репин, С.А. Программно-целевой принцип в теории и практике управления областной образовательной системой : автореф. дис. ... д.э.н. [Текст] / С.А. Репин. – Челябинск, 1999.

90. Рубвальтер, Д.А. Методология государственного управления национальным научно-инновационным комплексом [Текст]: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / Д.А. Рубвальтер. – Санкт-Петербург, 2009. – 39 с.

91. Савченко, Т.В. Управление сельскохозяйственным производством региона: теория, методология, практика [Текст]: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / Т.В. Савченко. – Воронеж, 2010. – 38 с.

92. Сачук, Т.В. Территориальный маркетинг: учебное пособие [Текст] / Т.В. Сачук. – СПб.: Питер, 2009. – 368 с.

93. Седлак, А. Вынужденное соревнование [Текст] / А. Седлак // Эксперт-Юг. – 2007. – № 2 (2). – 29 окт.

94. Силуанов констатировал преодоление сложного периода в экономике [Электронный ресурс] // Ведомости. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/economics/news/2016/10/12/660599-siluanov-slozhnogo-ekonomike>

95. Синк, Д.С. Управление производительностью: планирование, измерение и оценка, контроль и повышение [Текст]: пер. с англ. / общ. ред. и вступ. ст. В.И. Данилова-Данильяна. – М.: Прогресс, 1989. – 528 с.

96. Скопин, О.В. Критерии оценки эффективности системы регионального управления [Электронный ресурс] / О.В. Скопин // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2009. – № 1 (17). – Режим доступа: <http://region.mcnp.ru>

97. Соловьева, Т.С. Некоторые тенденции здоровья населения и системы здравоохранения на региональном уровне (на примере Вологодской области) [Электронный ресурс] / Т.С. Соловьева, О.Н. Калачикова // Экономика и менеджмент инновационных технологий. – 2016. – № 11. – Режим доступа: <http://ekonomika.snauka.ru/2016/11/12976> (дата обращения: 30.01.2018).

98. Социально-экономическая эффективность регионального развития [Текст] / С.Н. Растворцева, В.В. Фаузер, В.Н. Задорожный, В.А. Залевский. – М.: Экон-Информ, 2011. – 131 с.

99. Справка по интегральным показателям качества государственного управления (применяемым в странах ОЭСР) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0097.doc/

100. Стратегическое управление: регион, город, предприятие [Текст] / под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина. – 2-е изд., доп. – М.: Экономика, 2005. – 603 с.

101. Сурат, И.Л. Современные тенденции развития проектного управления в экономических системах [Текст] / И.Л. Сурат, А.В. Тебеткин // Транспортное дело России. – 2014. – № 6. – С. 36–40.

102. Управление проектами [Текст] : справочное пособие / под ред. И.И. Мазура, В.Д. Шапиро. – М.: Высшая школа, 2001. – 875 с.

103. Управление проектами [Текст] : учебное пособие / А.Г. Ивасенко, Я.И. Никонова, М.В. Каркавин. – Ростов н/Д: Феникс, 2009. – 330 с.
104. Управление проектами [Текст] : учебное пособие / Ю.И. Попов, О.В. Яковенко. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 208 с.
105. Управление проектами: от планирования до оценки эффективности [Текст] : практическое пособие / под ред. Ю.Н. Лапыгина. – М.: ОМЕГА-Л, 2007. – 252 с.
106. Ускова, Т.В. К вопросу о внедрении проектного управления в органах власти [Текст] / Т.В. Ускова, Е.Д. Копытова // Проблемы развития территории. – 2017. – № 4 (90). – С. 7–27.
107. Ускова, Т.В. Проблемы эффективности государственного управления [Текст] / Т.В. Ускова, А.И. Поварова // Сборник научных докладов и сообщений Ученого совета ИСЭРТ РАН. – Вып. 9. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – С. 4–58.
108. Ускова, Т.В. Социальная ответственность бизнеса: состояние и инструменты развития [Текст] / Т.В. Ускова, Е.Д. Копытова // Проблемы развития территорий. – 2016. – № 6 (86). – С. 7–19.
109. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона [Текст] / Т.В. Ускова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
110. Ускова, Т.В. Управление экономикой региона на основе партнёрского взаимодействия органов власти и бизнес-структур [Текст] / Т.В. Ускова, С.А. Кожевников // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 6. – С. 34–46.
111. Ушачев, И.Г. Стратегические подходы к развитию АПК России в контексте межгосударственной интеграции [Текст] / И.Г. Ушачев // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2015. – № 2. – С. 8–15.
112. Фетисов, Г.Г. Региональная экономика и управление [Текст]: учебник для вузов / Г.Г. Фетисов, В.П. Орешин. – М.: ИНФРА-М, 2012. – 416 с.
113. Фролов, Д.П. Маркетинговая парадигма стратегического территориального менеджмента [Текст] / Д.П. Фролов, В.А. Шишков // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2013. – № 2. – С. 84–98.
114. Хейне, П. Экономический образ мышления [Текст] / Пол Хейне, Питер Дж. Боуттке, Дэвид Л. Причитко; пер. с англ. и ред. Т. А. Гуреш. – 10-е изд. – М.: Вильямс, 2007. – 530 с.
115. Царьков, А. Стратегическое планирование на публичном пространстве конфликтующих акторов: опыт десяти лет [Текст] / А. Царьков, Е. Красова // Проблемы теории и практики управления. – 2017. – № 3. – С. 64.
116. Щукин, А. Пятиэтажкам объявлена война без правил [Текст] / А. Щукин // Эксперт. – 2017. – № 10. – С. 13.

117. Эффективность государственного управления, компетентность государства: 1-й ежегодный Доклад ИНОП «Оценка состояния и перспектив политической системы РФ в 2008 – начале 2009 г.» [Текст] / О.В. Гаман-Голутвина, Л.В. Сморгун, А.И. Соловьев, Р.Ф. Туровский. – М.: ИНОП, 2009.

118. Эффективность государственной власти и управления в современной России. – Ростов н/Д., 1998.

119. Юрьева, Т.В. Проектно-целевой подход и его роль в современной экономике [Текст] / Т.В. Юрьева // Современные технологии управления. – 2015. – № 6 (54). – С. 71–76.

120. Якимец, В.Н. Развитие партнерства ФМС с органами власти и бизнесом в РФ [Текст] / В.Н. Якимец // Материалы конференции «Фонды местных сообществ как механизмы социальных инвестиций в территорию». – М.: МЭРТ, 2007.

121. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (Руководство к своду знаний по управлению проектами) [Text] / Project Management Institute, 3-е изд. – USA, 2004. – 388 с.

122. Poister, Th.H. Measuring performance in public and non-profit organizations [Text] // Jossey-Bass (The Jossey-Bass nonprofit and public management series), 2003.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ РЕГИОНА: проблемы и перспективы развития



ПРЕДИСЛОВИЕ

Необходимость модернизации и структурной перестройки отечественной экономики, перехода к инновационному вектору развития, с одной стороны, и недостаток бюджетных ресурсов для решения данных задач – с другой, актуализируют вопрос поиска эффективных инструментов управления на основе взаимодействия власти и бизнес-структур.

В современных условиях одним из важнейших источников экономического роста и факторов, обеспечивающих устойчивое развитие территорий, является стабильное функционирование инфраструктурных отраслей, к основным из которых относится жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Оно формирует комфортную среду проживания, создает условия для воспроизводства человеческого капитала и достижения высокого качества жизни, обеспечивает население основными жизненно важными услугами (электро-, газо-, тепло-, водоснабжение и т.п.), а промышленность, сельское хозяйство, торговлю и другие отрасли – коммунальными ресурсами для ведения производственной и коммерческой деятельности.

Вместе с тем ЖКХ большинства регионов страны находится в кризисном состоянии. К числу его ключевых проблем можно отнести высокий уровень износа основных фондов (60–70%), аварийности (до 0,7–0,8 аварии в год на 1 км инженерных сетей, что на порядок превышает нормативные значения), потерь ресурсов в сетях, низкое благоустройство жилья, ежегодный рост тарифов без принципиального изменения качества оказываемых услуг [46].

В свою очередь причины кризисного состояния жилищно-коммунального хозяйства кроются как в его постоянном недофинансировании, так и неэффективности системы управления. Внедрение рыночных механизмов хозяйствования и сокращение объемов государственной поддержки отрасли на фоне низкой платежеспособности потребителя услуг (прежде всего населения) привело к ухудшению финансового состояния большинства организаций, снижению инвестиционной активности и, как след-

ствие, к резкому снижению темпов обновления основных фондов. Данные проблемы особенно актуальны для северных регионов страны в связи с существенным дестабилизирующим влиянием на функционирование ЖКХ природно-климатических факторов.

Очевидно, что полноценное решение этих проблем невозможно без консолидации усилий власти и бизнеса. Как свидетельствует мировой опыт, эффективной моделью их взаимодействия является государственно-частное партнерство (ГЧП). Однако институт партнерства в России пока находится на стадии становления, сталкиваясь с множеством барьеров организационного, экономического, институционального и прочего характера. Все это обуславливает целесообразность поиска методов и инструментов развития ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве и повышенный интерес исследователей к этим вопросам.

Обоснование необходимости и методологические подходы к организации взаимодействия власти и бизнес-структур при управлении рыночной экономикой изложены в трудах Дж. Кейнса, А. Маршалла, А. Пигу. В исследованиях отечественных ученых доказано, что в современных условиях один из важных источников территориального развития представляют частные инвестиции (Е.С. Губанова, М.Б. Клинова, О.В. Петко, С.Н. Леонов), разработаны механизмы партнерства органов власти и бизнес-структур при реализации совместных проектов (В.Г. Варнаровский, В.А. Кабашкин, А.К. Чонка).

Изучению особенностей и проблем функционирования жилищно-коммунального хозяйства России посвящены работы П.Н. Захарова, А.Н. Кирилловой, А.Н. Ряховской, Ф.Г. Таги-Заде; разработкой инструментария государственно-частного партнерства в данной сфере занимались Р.А. Мартусевич, С.Б. Сиваев, В.С. Чекалин, Л.Н. Чернышов, Д.С. Чувилин и др.

В то же время по-прежнему дискуссионными остаются вопросы, связанные с трактовкой сущности и экономической природы партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур, обоснованием его организационного и финансового обеспечения в жилищно-коммунальном хозяйстве, а также оценкой эффективности такого сотрудничества. Все это определяет актуальность и своевременность изучения вопросов, рассматриваемых авторами в данной монографии.

Результаты работы могут быть использованы региональными и местными органами власти при выявлении основных направлений, форм, методов и инструментов развития государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства региона и осуществлении учебного процесса подготовки бакалавров, магистров, специалистов, повышения квалификации управленческого звена для этой сферы.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

1.1. Институциональные и экономические основы государственно-частного партнерства

Возрастание в России общественных потребностей и острая необходимость технологической модернизации ее экономики на фоне недостатка бюджетных средств для решения данных задач актуализируют вопрос привлечения ресурсов частного сектора посредством использования эффективных форм, методов и инструментов взаимодействия власти и бизнес-структур [136, 137, 142].

Вместе с тем среди исследователей не существует единого мнения относительно возможных форм, механизмов и моделей сотрудничества власти и бизнеса. Сложность поиска путей эффективного взаимодействия заключается прежде всего в том, что каждая из сторон преследует собственные цели и имеет различные интересы, носящие зачастую антагонистический характер. Так, органы власти всех уровней несут прямую ответственность перед обществом за обеспечение высокого качества жизни населения на основе увеличения объемов, разнообразия и улучшения качества производимых товаров и услуг, выступая гарантом соблюдения «правил игры». Для выполнения данных задач власть наделена правом принятия решений, обязательных для исполнения другими субъектами, и контроля за их исполнением. Бизнес же, под которым понимаются коммерческие структуры всех организационно-правовых форм, непосредственно занимается

созданием этих благ, преследуя при этом цель максимизации получаемой прибыли, что иногда может идти вразрез с социальными задачами государства.

В настоящее время в экономической науке сложился целый ряд различных моделей взаимодействия власти и бизнес-структур. В частности, идеальная теоретическая модель характеризует взаимодействие в условиях т.н. «идеального рыночного хозяйства». В данной ситуации государство гарантирует бизнесу благоприятные условия для ведения деятельности, создавая необходимую институциональную, производственную и социальную инфраструктуру, и контролирует соблюдение «правил игры». В свою очередь бизнес-структуры, занимаясь производством экономических благ, несут обязательства по уплате всех налогов своевременно и в полном объеме.

Вместе с тем каждая страна, исходя из исторически сложившейся в ней модели рыночной экономики (социально-корпоративная, либеральная и т.п.), имеет некоторые отличительные особенности в организации взаимодействия государственного и частного секторов. Национальные же особенности хозяйствования непосредственно влияют на распределение функций, прав и обязанностей между властью и бизнесом. В связи с этим исследователи выделяют «национальную» модель взаимодействия.

Принятые в стране формальные нормы, правила и устоявшаяся практика их применения определяют «нормативную» модель взаимодействия власти и бизнеса. Однако следует отметить, что в реальности регулирование отношений между этими сторонами не ограничивается только правовыми нормами. Поэтому целесообразным является описание «реальной институциональной» модели, которая включает в себя совокупность как формальных, так и неформальных норм, правил и практик взаимодействия, сложившихся на определенной территории. Реальную модель отношений власти и бизнес-структур можно представить в виде трех относительно обособленных зон взаимодействия данных субъектов:

1) *«белая» зона*: формальные практики отношений власти и бизнеса, регламентированные действующим законодательством (административные методы регулирования предпринимательской деятельности: лицензирование, регистрация, контроль и т.п.); и органы власти при этом создают единые правила ведения бизнеса для хозяйствующих субъектов и контролируют их соблюдение;

2) *«серая зона»*: неформальные взаимоотношения власти и бизнес-структур, заключающиеся в привлечении ресурсов частного сектора к

социально-экономическому развитию территории (поборы с бизнеса, напрямую не связанные с коррупцией, неформальные договоренности с властью без прямого нарушения норм действующего законодательства) в обмен на определенные преференции для данных хозяйствующих субъектов;

3) «черная зона»: неформальные практики, взаимодействие за рамками действующих правовых норм (коррупция). Отношения с бизнесом строятся на индивидуальных корыстных интересах чиновников.

Автором [72] выделяются три альтернативные формы взаимодействия власти и бизнеса:

- интеграция с властью (неформальное спонсорство; подкуп; «личная уния»);
- проникновение во власть (участие предпринимателей в избирательных кампаниях; корпоративное спонсорство; «захват государства» крупным бизнесом и др.);
- конструктивный диалог с властью.

Как полагает автор [139], существуют следующие методы взаимодействия государства и бизнеса:

1. Лоббирование в открытых (информирование, консультирование, угроза) и скрытых (использование семейных и частных связей) формах.

2. Коррупция (подарки чиновникам, финансирование избирательных кампаний и др.). Основной целью бизнеса в данном случае является влияние на принимаемые политическими деятелями и чиновниками решения.

3. Государственное администрирование (административные методы регулирования). Действие групп давления со стороны ведомств и региональных органов власти.

4. Конструктивный диалог власти и бизнеса для достижения консенсуса с привлечением общественных институтов в форме социального партнерства и лоббистской деятельности (экспертные советы, комитеты, комиссии, рабочие группы).

5. Взаимовыгодное сотрудничество (роли органов власти и бизнес-структур разделены). При этом органы власти могут выполнять свои функции только при условии выгоды принимаемых ими действий и для хозяйствующих субъектов.

Другими исследователями предложена более широкая типология возможных моделей взаимодействия власти и бизнеса (табл. 1.1).

Таблица 1.1. **Основные модели взаимодействия власти и бизнес-структур при управлении экономикой** [62, 136]

Модель	Характеристика
1. Модель «подавления» и «принуждения»	Власть на основе использования административного ресурса и контроля требует от бизнеса вложений в реализацию социальных программ и проектов по развитию территории.
2. Модель «доминирования»	Отношения построены на доминировании, а в отдельных случаях на подчинении одной из сторон (как правило, бизнеса). Патернализм в отношениях, обеспечение поддержки деятельности бизнес-структур, выдача преференций в обмен на их лояльное поведение и послушание.
3. Модель «патроната»	Компенсация издержек бизнеса на реализацию программ в социальной сфере путем предоставления доступа к определенным ресурсам, контролируемым властью. Предполагает возможность торга относительно условий поддержки бизнес-структурами социальных программ и проектов.
4. Модель «партнерства»	Понимание со стороны власти важной роли бизнеса в социально-экономическом развитии территории. Конструктивный диалог, достижение компромисса и паритетность интересов власти и бизнеса. Партнерство обеспечивает достижение синергетического эффекта от совместной деятельности публичного и частного секторов.
5. Модель «конкуренции»	Отсутствие открытого диалога сторон, решение задач усилиями одного субъекта, что может быть фактором, снижающим эффективность взаимодействия. Однако в некоторых случаях конкуренция способствует достижению синергетического эффекта от такого взаимодействия.
6. Модель «невмешательства» власти	Власть в данной модели не занимает какой-либо активной позиции по отношению к политике, проводимой бизнес-структурами.
7. Модель «игнорирования»	В рамках данной модели наблюдается отсутствие взаимодействия между субъектами как такового. Государство «не замечает» бизнес. Модель, как правило, является переходной (может формироваться при переходе от доминирования к конфронтации и наоборот).
8. Модель «конфронтации»	В этой модели власть видит в лице бизнес-структур опасность для себя и старается осложнить их деятельность.

Как свидетельствует мировой опыт, использование модели партнерского взаимодействия в современных условиях представляет один из наиболее рациональных путей организации сотрудничества власти и бизнес-структур, так как увеличивает заинтересованность каждой стороны в успешных результатах совместной деятельности. Государственно-частное партнерство позволяет привлекать частное финансирование, инновационные технологии и управленческий опыт бизнеса для достижения долгосрочных целей развития территории. При этом предметом таких соглашений, как правило, являются инфраструктурные объекты, испытывающие острый дефицит инвестиций¹ для стабильного функционирования и развития (водоснабжение, энергетика, канализация, связь, транспорт и др.) [145, 147].

Наиболее развита практика партнерского взаимодействия органов власти и бизнеса в странах неолиберального блока (США, Великобритания,

Австралия, Новая Зеландия, Ирландия). Реализация совместных проектов осуществляется в рамках новой системы государственного менеджмента (New Public Management), предполагающей вовлечение бизнес-структур в сферу традиционной компетенции публичного сектора [2, 20, 76]. Довольно широко такого рода сотрудничество распространено и в других государствах мира. Так, в 1990–2011 гг. в Европе было реализовано порядка 1500 соглашений партнерства, объем инвестиций при этом составил 282 млрд. евро [157, 158].

Следует отметить, что на протяжении последних лет наблюдается устойчивая тенденция к смещению вектора использования механизмов ГЧП на региональный и местный уровень. В частности, в Германии в 2009 году было заключено 21 соглашение на муниципальном уровне и лишь одно – на федеральном [58]. Похожая ситуация складывается и в других странах. Так, в США для предоставления около трети базовых видов муниципального обслуживания населения (водоснабжение, уборка мусора, школьное образование) местные органы власти привлекают коммерческие фирмы [20]. Таким образом, партнерство органов власти и частных бизнес-структур в современных условиях становится альтернативной формой оказания населению публичных услуг.

В Российской Федерации государственно-частное партнерство находится пока на стадии становления. С участием национальных институтов развития (в первую очередь Инвестиционного фонда РФ) были разработаны нескольких крупных совместных проектов и начата их реализация [45].

На уровне регионов основными сферами, в которых реализуются соглашения с привлечением частного бизнеса, являются:

- жилищно-коммунальное хозяйство и энергетика (Владимирская, Белгородская, Курганская, Тамбовская, Ярославская, Липецкая, Челябинская, Иркутская области, Республика Тыва);
- транспорт (Липецкая, Белгородская, Свердловская области);
- малоэтажное жилищное строительство (Липецкая, Курская, Рязанская области);
- здравоохранение (Республика Алтай, Свердловская область);
- сельское хозяйство (Алтайский край, Республика Бурятия).

Лидерами по количеству заключенных соглашений о государственно-частном партнерстве стали территории с благоприятным инвестиционным климатом (г. Санкт-Петербург, Белгородская, Ленинградская, Калужская, Омская, Томская области) [45, 131].

Однако немногие из региональных проектов реализуются на основе ГЧП по мировым стандартам, так как в данном случае зачастую не обеспечивается солидарная ответственность участников, перекрестное и эффективное разделение рисков между ними, хотя именно в этом и состоит ключевая идея партнерского взаимодействия власти и бизнеса. Участие публичного сектора в совместных проектах ограничивается, как правило, оказанием частному инвестору консультативной поддержки, выделением ему земельного участка, предоставлением возможности минимального софинансирования затрат на возведение транспортной, инженерной инфраструктуры. К реализации некоторых соглашений, инициированных государством, либо вовсе не удалось привлечь инвестора, либо эффективность данных проектов оказалась существенно ниже ожидаемого уровня.

Иными словами, имеющийся потенциал и синергетический эффект от партнерского взаимодействия органов власти и бизнес-структур используется сегодня далеко не в полной мере. На наш взгляд, одной из основных причин этого служит отсутствие единого понимания природы и экономической сущности ГЧП (табл. 1.2; прил. 1).

Таблица 1.2. **Методологические подходы к определению государственно-частного партнерства***

Подход, определение	Авторы и документы
<i>1. Широкий подход</i>	
Государственно-частное партнерство как любые формы взаимодействия между органами власти и бизнесом (налоговые льготы, ярмарки, лоббизм, государственные заказы и др.).	С.Н. Шишкина, А.К. Чонка, Е.А. Махортов, А.С. Семченков, Ф. Марти, А. Вуазэна, С. Троза и др.
<i>2. Институциональный подход</i>	
Государственно-частное партнерство как институт, совокупность норм и правил, регулирующих совместную деятельность органов власти и бизнес-структур для достижения стратегических целей государственного управления.	П. Розенау, Д.М. Амунц, М.В. Вилисов, М.В. Клинова, Б.С. Жихаревич, И.А. Дроздов, Е. Коровин; документы Европейского инвестиционного банка и др.
<i>3. Проектный подход</i>	
Государственно-частное партнерство как юридически закрепленные формы взаимоотношений органов власти и бизнес-структур, реализуемые в рамках проектного финансирования и основанные на разделении полномочий и ответственности участников.	В.Г. Варнавский, А.В. Белицкая, А.А. Спиридонов, В.А. Кузьмин; Декларация тысячелетия ООН (2000), документы МВФ, ЕС и др.
* Составлено по: [3, 7, 8, 13, 14, 23, 26, 33, 40, 55, 61, 69, 77, 86, 109, 124, 127, 130, 133, 148, 149, 150, 151, 152, 156, 162, 163].	

На основе анализа исследований теоретического и прикладного характера можно констатировать, что в значительной части этих работ не выявляются четкие различия между партнерством и иными формами взаимодействия власти и бизнес-сообщества. Так, согласно «широкому» подходу, весьма распространенному в настоящее время, под государственно-частным партнерством понимаются любые формы взаимоотношений между органами власти и бизнес-структурами (лоббизм, госзаказы, консультации сторон, льготы по налогам, субсидирование кредитных ставок). По нашему мнению, это искажает природу партнерства, потому что в такой ситуации не происходит перекрестного разделения рисков между сторонами, а их ответственность ограничивается лишь прямым вкладом в реализацию проекта. Данные формы не позволяют его участникам четко представлять себе цели проекта, а также использовать потенциальный эффект синергии от такого взаимодействия. Вместе с тем данная трактовка является весьма популярной среди региональных органов власти и бизнеса, что связано в первую очередь с отсутствием до недавнего времени на федеральном уровне законодательно утвержденного понятия ГЧП.

Согласно институциональной интерпретации, государственно-частное партнерство – это совокупность правил и норм, регламентирующих совместную деятельность органов власти и частного бизнеса. Однако заметим, что данный подход ограничивает понимание сущности этого института, поскольку партнерство трактуется как передача частным компаниям некоторых функций, обязанность исполнения которых принадлежит к компетенции органов власти. В такой трактовке к категории партнерства относится широкий спектр форм взаимодействия власти и бизнес-структур, далеко не всегда соответствующих его «родовым» признакам (например, аутсорсинг муниципальных функций).

При «проектном» подходе под партнерством понимаются договорные формы сотрудничества сторон в части реализации совместных проектов на основе разделения полномочий, рисков и ответственности участников. В рамках реализации данных соглашений органы власти и частный бизнес участвуют в производственной цепочке по созданию новой стоимости. Такой подход законодательно закреплён в нормативно-правовых актах тех государств, где партнерские отношения власти и бизнеса получили широкое распространение (США, Великобритания, Австралия и др.).

Наряду с этими подходами в исследованиях встречаются и прочие (например, под ГЧП понимают какую-либо одну, конкретную форму взаимодействия органов власти и бизнеса).

Аналогичная ситуация отмечается в нормативно-правовом регулировании партнерства. Отсутствие в течение длительного времени федерального закона о государственно-частном партнерстве (принят лишь в июле 2015 года) привело к тому, что на региональном и местном уровнях также не сложилось единой интерпретации сущности данной формы взаимодействия власти и бизнеса.

Для понимания природы партнерских отношений государственного и частного секторов необходимо сначала определить, что же подразумевается под категорией «партнерство». В Современном экономическом словаре – это «форма организации бизнеса, объединяющая более чем одного владельца, при которой партнеры полностью отвечают по долгам фирмы» [9]. Партнерство оформляется юридически в форме договора (соглашения) между участниками, в котором прописаны их права, обязанности и ответственность [98]. Под участниками соглашения подразумеваются несколько (обычно не более десяти) физических и юридических лиц, которые заключают договор о партнерстве, регулирующий права и обязанности сторон, долю их участия в общих расходах, распределении прибыли. Еще одну отличительную черту партнерских отношений представляет солидарная ответственность. Соглашение заключается на ограниченный срок для достижения заранее поставленных целей, после чего оно прекращает свое существование [37, 143].

Таким образом, основными чертами партнерства является юридически оформленное соглашение между сторонами, направленное на реализацию конкретных проектов и основанное на разделении полномочий, рисков и ответственности партнеров (рис. 1.1).

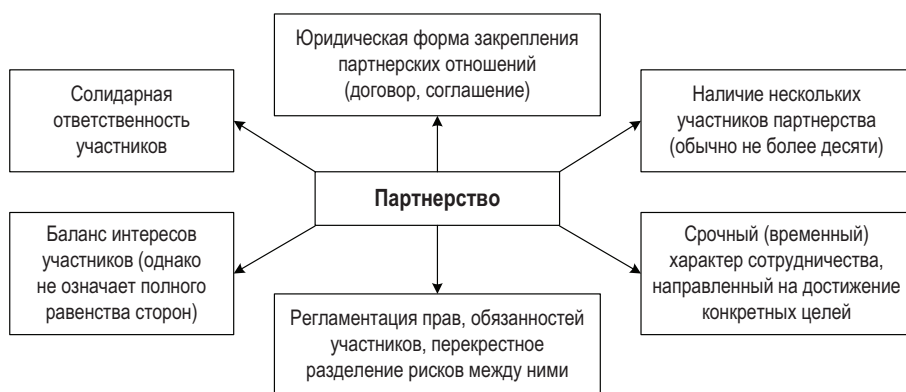


Рис. 1.1. Основные «родовые» признаки государственно-частного партнерства

На основании изложенного можно заключить, что наиболее полно и объективно природу партнерства отражает проектный подход. Поэтому с учетом выявленных «родовых» признаков под *государственно-частным партнерством* будем понимать *долгосрочные договорные отношения между органами власти и бизнес-структурами, направленные на решение общественно значимых задач и реализуемые в рамках проектного финансирования на принципах баланса интересов, разделения рисков, полномочий и солидарной ответственности участников.*

Одним из главных недостатков значительной части трактовок ГЧП, по нашему мнению, является исключение из состава его основных участников населения (в качестве институтов гражданского общества или непосредственно). Вместе с тем оно выступает полноправным субъектом партнерских отношений, выполняя важнейшие функции как при разработке, так и на стадии непосредственной реализации проектов. В зарубежной практике существует множество случаев, в которых реализация проектов партнерства приостанавливалась из-за массовых общественных выступлений, вызванных злоупотреблениями и нарушениями со стороны частного партнера, обострением экологических проблем на территории (концессия на водоснабжение в Атланте в 2003 г.).

Другими субъектами, которые обычно привлекаются к реализации проектов партнерства, выступают организации финансово-кредитной сферы (банки, инвестиционные фонды), страховые и консалтинговые компании [45].

Большая часть исследователей к числу важнейших характеристик партнерского взаимодействия справедливо относят наличие эффекта синергии от такого сотрудничества [15, 71, 109, 140, 155, 160]. Еще одно преимущество ГЧП представляет собой оптимальное перераспределение рисков между участниками, что позволяет повысить эффективность реализации проектов. При этом для успешного управления рисками их целесообразно передавать той стороне, которая способна управлять ими с минимальными издержками. Однако необходимо отметить, что органы власти и бизнес-структуры преследуют разные и зачастую довольно противоречивые цели. В связи с этим успешная реализация ГЧП-проектов предполагает необходимость нахождения определенных выгод для всех участников и достижения некоего баланса их интересов (*табл. 1.3*).

Таблица 1.3. **Основные потенциальные выгоды сторон от участия в проектах государственно-частного партнерства** [45]

Органы власти	Бизнес-структуры	Потребители (население)
1. Сокращение финансовой нагрузки на бюджет при реализации ключевых инвестиционных проектов 2. Оптимизация процедуры управления рисками проекта 3. Повышение эффективности управления имуществом путем применения инновационных технологий, технического и управленческого опыта частного сектора, налаженного механизма управления проектами 4. Оптимизация численности работников органов власти при осуществлении управления проектами 5. Обеспечение оптимального соотношения цены и качества услуг	1. Получение доступа к сферам, ранее закрытым для предпринимательской деятельности 2. Наличие политической, административной, консультационной поддержки при реализации проектов партнерства 3. Снижение издержек на реализацию проектов по причине наличия софинансирования со стороны органов власти 4. Разделение рисков предпринимательской деятельности вместе с публичным сектором 5. Создание позитивного имиджа организации в глазах общественности	1. Повышение качества, физической и экономической доступности предоставляемых услуг

В то же время эти выгоды и преимущества являются потенциальными и объективизация возможна лишь при условии недопущения доминирования интересов одной стороны над другой и множества прочих факторов. Анализ мировой практики реализации ГЧП-проектов позволяет утверждать, что у данной формы сотрудничества могут существовать также потенциальные риски и недостатки, которые заключаются:

- в наличии нечестных намерений у частного партнера (преследование исключительно коммерческих целей в ущерб общественным интересам);
- возможном непрогнозируемом росте тарифов на услуги, связанном с неправильным и необъективным финансово-экономическим обоснованием проекта еще на стадии его разработки;
- опасности передачи всего объема рисков и финансовых издержек на плечи органов власти в случае неудачной реализации проекта;
- недостаточном уровне общественного контроля (после общественного обсуждения и заключения ГЧП-соглашения возможность контроля за реализацией проекта со стороны населения может быть весьма ограничена);
- длительном и весьма затратном порядке организации и проведения тендерных процедур, структурирования взаимодействия сторон [45].

Как свидетельствует отечественный опыт, большинство рисков органы власти стремятся переложить на частный сектор, а проекты остаются несбалансированными с точки зрения интересов сторон. В связи с этим приоритетной задачей органов власти становится минимизация рисков возникновения негативных последствий от реализации ГЧП-соглашения.

В то же время успешный опыт показывает, что финансовое участие в этих проектах органов власти (софинансирование), как правило, обратно пропорционально покупательной способности населения как главного потребителя услуг. Данное обстоятельство особенно актуально для России, где платежеспособный спрос большей части населения является невысоким, поэтому для эффективного завершения совместных проектов участие государственного партнера на начальных стадиях их реализации должно быть весьма существенным.

Реализация проектов государственно-частного партнерства происходит в различных формах, которые, укрупненно, можно разделить на две основные группы: институциональные и контрактные (*прил. 2*).

Институциональные формы партнерства подразумевают создание совместного или акционирование действующего муниципального предприятия, на котором объединяются материальные и нематериальные (финансы, частный управленческий опыт, инновационные технологии) ресурсы частного и государственного сектора для достижения стратегических целей развития территории (отрасли). К недостаткам данных форм организации сотрудничества относятся возможные сложности в управлении организацией, высокие риски частного сектора, связанные с потерей контроля над деятельностью компании и т.п. Эти обстоятельства служат главной причиной того, что совместные предприятия зачастую не являются привлекательным для инвесторов сегментом.

Более гибкую форму организации государственно-частного партнерства представляет заключение контрактов (договоров, соглашений) между органами власти и бизнес-структурами. Среди широкого перечня соглашений можно выделить концессионные и неконцессионные.

По договору концессии концессионер (частный инвестор) осуществляет строительство и модернизацию объекта инфраструктуры, право собственности на который принадлежит или будет принадлежать публичной стороне (муниципальная или государственная форма собственности). После завершения строительства частный оператор продолжает эксплуатировать данный объект в целях возврата вложенных инвестиций и получения необходимого уровня доходности. Как одна из самых сложных форм

сотрудничества органов власти и бизнеса, концессионные соглашения требуют разработки сбалансированных соглашений, с учетом интересов всех участников, чтобы эффективно управлять рисками. Из мировой практики следует, что до истечения срока действия по разным причинам прекращаются 10–15% концессий.

Добавим, что к несомненным плюсам концессионных соглашений относится возможность привлечения в экономику существенных внебюджетных финансовых ресурсов и наличие в российском законодательстве четких правовых рамок для реализации таких проектов. В то же время нормы, регламентирующие реализацию концессий, носят преимущественно императивный характер, что повышает риски частного инвестора [71].

Неконцессионные модели организации партнерских отношений более гибкие, они опираются на нормы действующего законодательства (Гражданского кодекса РФ) и структурируются на их основе, а также предусматривают возможность частной собственности на объекты инфраструктуры. К данным формам относятся контракты на управление и эксплуатацию, аренда (лизинг), проекты «с чистого листа» (greenfield projects) и др.

Однако их использование в условиях российской действительности носит ограниченный характер. Причина этого заключается в отсутствии законодательно закрепленных и унифицированных правил в отношении проведения конкурсных процедур для заключения соглашений государственно-частного партнерства, механизмов обеспечения исполнения долгосрочных обязательств органов власти и др.

В связи с этим важнейшей задачей, стоящей перед органами власти и бизнесом, является выбор оптимальных форм реализации ГЧП-проектов. При этом, по нашему мнению, необходимо исходить из двух основных принципов: экономической целесообразности и юридической обоснованности. Принцип экономической целесообразности обуславливает выбор таких форм партнерства, которые наиболее целесообразны с точки зрения намечаемого объема привлеченных инвестиций, эффективного распределения рисков с учетом отраслевой специфики и т.п. Принцип юридической обоснованности предполагает выбор таких форм сотрудничества, применение которых возможно с учетом норм федерального, регионального и местного законодательства. Кроме того, успешное внедрение механизмов партнерства органов власти и бизнес-структур в качестве эффективного инструмента управления развитием экономики региона требует наличия соответствующих правовых, институциональных и экономических условий [6, 65].

Таким образом, в современных условиях, характеризующихся острым недостатком у органов власти всех уровней бюджетных и прочих ресурсов для решения ключевых социально-экономических проблем территории, рациональным путем является расширение практики использования государственно-частного партнерства в значимых для обеспечения жизнедеятельности сферах регионального хозяйства. Это позволит объединить ресурсы сторон на основе баланса интересов, разделения рисков и полномочий, солидарной ответственности за развитие региона с целью преодоления сложившихся негативных тенденций.

1.2. Специфика жилищно-коммунального хозяйства и его значение в экономике северного региона

Деятельность жилищно-коммунального хозяйства, являющегося одной из наиболее крупных и сложных подсистем экономики региона, направлена на создание условий, необходимых для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения, воспроизводства человеческого капитала, а также стабильного функционирования всей социальной и производственной сферы территории.

Значимость ЖКХ для устойчивого развития региональных социально-экономических систем обусловлена в первую очередь тем, что в число насущных потребностей человека (согласно пирамиде А. Маслоу) входит потребность в безопасности, жилье и услугах, необходимых для обеспечения минимальной комфортности проживания в нем (вода, тепло и т.п.). В связи с этим деятельность ЖКХ носит всеобъемлющий характер, и степень его развития непосредственно влияет на бытовые и санитарно-гигиенические условия жизни населения, уровень его благосостояния [17, 34].

Кроме того, стабильное функционирование ЖКХ обуславливает возникновение множества внешних эффектов (экстерналий) на состояние всей социально-экономической системы. Развитая инженерная инфраструктура выступает «локомотивом» роста экономики, фактором повышения инвестиционной привлекательности территории и обеспечения динамичного развития других отраслей [54, 56, 144]. Так, жилищно-коммунальное хозяйство формирует устойчивый спрос на продукцию машиностроения и прочих отраслей промышленности, строительства, квалифицированную рабочую силу. Динамичное жилищное строительство порождает потребность в комплексном освоении новых территорий (строительство дорог, социальной инфраструктуры, объектов сферы обслуживания и т.п.).

Наряду с этим ЖКХ является поставщиком ресурсов (электроэнергия, газ, вода, тепло) для производственной и коммерческой деятельности хозяйствующих субъектов (рис. 1.2).

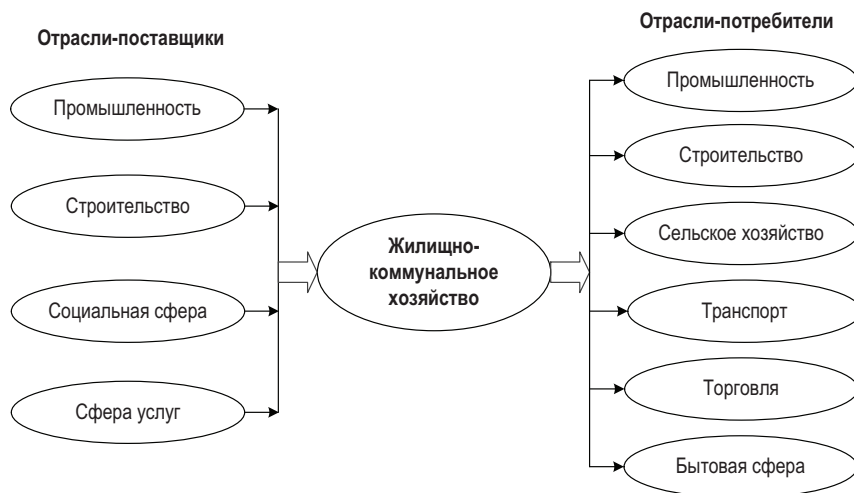


Рис. 1.2. Связь жилищно-коммунального хозяйства с другими отраслями региональной экономики

В связи с этим, согласно Д.С. Львову и А.Г. Гранбергу, ЖКХ наряду с дорожным хозяйством, архитектурой и строительством представляет важнейшую подсистему регионального хозяйства (прил. 3) [122].

Ключевые проблемы экономического роста большинства регионов страны в настоящее время связаны с ограничениями инфраструктурного характера. В свою очередь, ЖКХ как важнейший элемент региональной инфраструктуры включает в себя часть:

- а) производственной инфраструктуры (для функционирования реального производства: дороги, инженерные коммуникации);
- б) социальной (создание условий для функционирования организаций здравоохранения, образования, общественного питания);
- в) коммерческой (создание условий для работы торговли и т.п.);
- г) кредитно-финансовой (функционирование страховых компаний, единых расчетно-кассовых центров, терминалов сбора финансовых средств на оплату услуг ЖКХ);
- д) информационной (СМИ, ресурсы сети Интернет для обеспечения потребителей информацией о деятельности организаций ЖКХ);
- е) экологической (организации и мероприятия, обеспечивающие охрану окружающей среды, очистные, парковые зоны) [110].

Поэтому поиск путей развития сферы ЖКХ является для органов власти всех уровней ключевой задачей, решение которой будет импульсом к увеличению темпов роста региональной экономики.

Основу ЖКХ составляет жилищный фонд, в котором создание комфортной среды проживания обеспечивается благодаря наличию эффективной системы эксплуатации жилья, т.е. своевременного предоставления жилищных и коммунальных услуг нормативного качества. При этом отрасли коммунальной сферы, как правило, технологически связаны между собой (водоснабжение, канализация, уборка территории). Таким образом, ЖКХ представляет собой сложный комплекс, включающий в себя несколько десятков видов экономической деятельности, что требует разработки комплексного подхода к управлению данной сферой и ее развитию.

На наш взгляд, на основе изучения публикаций по данной проблематике и исходя из основных задач ЖКХ, стоящих перед ним в современных условиях, можно представить его как производственную структуру, включающую в себя две крупные подсистемы: жилищное и коммунальное хозяйство (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Производственная структура ЖКХ*

* Составлено по: [34, 48, 54, 73, 93, 102].

При этом входящие в состав ЖКХ отрасли имеют различную экономическую природу, отличаются друг от друга инвестиционной привлекательностью, характером протекающих в них финансовых процессов. По признаку возможности развития конкурентных отношений в данной сфере можно выделить три следующих сегмента (табл. 1.4).

Таблица 1.4. **Особенности развития конкурентных отношений в различных подотраслях ЖКХ**

№ п/п	Сегмент	Элементы
1.	Конкурентный и потенциально конкурентный сегмент	Жилищное и ремонтно-эксплуатационное хозяйство, гостиничное, банно-прачечное хозяйство
2.	Сегмент естественных локальных монополий	Электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, водоснабжение, водоотведение
3.	Сегмент, сочетающий элементы потенциально монопольных и конкурентных структур	Дорожно-мостовое хозяйство, санитарная очистка и утилизация бытовых отходов, озеленение, ритуальное обслуживание
Источник: составлено авторами.		

В связи с активным внедрением в жилищном хозяйстве рыночных механизмов удалось ликвидировать государственный монополизм: появились частные управляющие компании, товарищества собственников жилья (ТСЖ), жилищно-строительные кооперативы. Достаточно хорошо развита конкуренция и среди ремонтно-эксплуатационных, подрядных организаций. В условиях рынка функционируют гостиничное и банно-прачечное хозяйство.

Коммунальное хозяйство предоставляет широкий перечень разнообразных услуг:

- а) обеспечение потребителей коммунальными ресурсами (водо-, тепло-, газо-, электроснабжение и водоотведение);
- б) благоустройство территории (озеленение и освещение улиц, уборка и санитарная очистка территории, утилизация ТБО и др.);
- в) коммунально-бытовые услуги (гостиничное хозяйство, банно-прачечные, ритуальные услуги) [93, 104].

Данная сфера деятельности связана с созданием комфортных условий проживания как в жилых помещениях, так и в целом на территории муниципального образования (городское коммунальное хозяйство), обеспечением производственной деятельности необходимыми энергетическими ресурсами. При этом коммунальное хозяйство характеризуется высокой

капиталоемкостью, сложными схемами технологического взаимодействия между участниками (организациями и потребителями). Вследствие того что производство носит сетевой характер, большинство хозяйствующих субъектов являются локальными естественными монополиями.

Действующее законодательство, в частности ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относит задачи организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжения населения топливом к вопросам местного значения. Отсюда географические границы производства и рынков услуг, как правило, совпадают с административными границами муниципалитетов (за исключением электрических, газовых, водопроводных сетей и ряда других объектов, которые могут иметь межмуниципальное значение)² [18, 73].

Третий сегмент сочетает в себе как монопольные, так и конкурентные элементы (дорожно-мостовое хозяйство, утилизация ТБО).

В соответствии с принципом разделения рынков на монопольные и конкурентные, особенностями функционирования в рыночных условиях отраслей, входящих в состав ЖКХ, целесообразно использовать различные инструменты управления: минимальное вмешательство органов власти в деятельность жилищного хозяйства и активное участие государства для обеспечения стабильного функционирования коммунальной сферы. Несмотря на объективную взаимосвязь этих элементов в рамках единой системы жизнеобеспечения, необходимо рассматривать их как два самостоятельных сегмента, имеющие свою структуру и внутренние взаимосвязи.

В качестве основных субъектов в сфере ЖКХ можно выделить следующие.

Со стороны спроса на услуги жилищно-коммунального хозяйства:

1. Население как главный потребитель жилищно-коммунальных услуг. При этом целесообразно дифференцировать данного потребителя на группы в соответствии с уровнем платежеспособности и возможностями оплачивать весь спектр потребленных услуг.
2. Предприятия и организации всех форм собственности, выступающие в основном потребителями коммунальных услуг.

² Наибольшее распространение такие межмуниципальные коммунальные предприятия получили в Краснодарском, Ставропольском крае, г. Санкт-Петербурге.

Со стороны предложения услуг:

1. Организации, занимающиеся производством коммунальных услуг и относящиеся при этом к локальным естественным монополистам.

2. Организации, предоставляющие жилищные услуги, и хозяйствующие субъекты, экономически связанные с естественными монополиями, однако действующие в условиях конкурентной среды (ремонтно-эксплуатационные организации).

3. Организации, занимающиеся профессиональным управлением объектами в сфере ЖКХ [73].

Следовательно, к числу основных особенностей жилищно-коммунального хозяйства можно отнести:

- высокую социальную значимость данной сферы (жизнеобеспечение населения посредством предоставления широкого перечня услуг, связанных с формированием комфортной среды проживания, что, в свою очередь, обуславливает необходимость активного государственного регулирования и контроля со стороны потребителей, гарантированного обеспечения минимума услуг независимо от их платежеспособности);
- совмещение как производственных, так и непроизводственных функций в части создания материальных благ и предоставления услуг;
- организацию центров предоставления услуг в соответствии со сложившейся структурой размещения населения как основного потребителя, что является главной причиной, обусловившей важнейшую роль местных органов власти в системе управления данной сферой экономики;
- многообразие потребителей (население, предприятия, бюджетные организации) [54, 56].

Большая социальная значимость сферы ЖКХ особенно характерна для северных регионов страны, отличающихся суровыми природно-климатическими условиями. В этой ситуации крайне необходимо устойчивое функционирование ЖКХ для создания минимальных условий обеспечения возможности жизнедеятельности и организации производственно-хозяйственной деятельности в данной местности. В связи с этим крайне важно выделение территорий, относящихся к категории северных регионов.

Усиление самостоятельности территорий в течение последних десятилетий явилось главной причиной резкого развития региональной экономической науки. Однако следует отметить, что к настоящему времени так

и не сложилось единого подхода к определению сущности региона. В экономической литературе известны *территориально-пространственный* (А.Г. Гранберг, Л.С. Тарасевич, Э.Б. Алаев), *территориально-административный* (Г.В. Гутман, В.И. Бутов, Л.А. Романова, А.А. Мироедов, О.П. Звягинцева), *экономико-географический* (И.И. Сигов, В.А. Долятовский, В.П. Орешин, Л.В. Потапов) и *воспроизводственный* (А.И. Добрынин, О.С. Пчелинцев, В.Я. Любовный, И.В. Арженковский) подходы к решению данной задачи [1, 16, 25, 51, 78, 85, 92, 97, 99].

В рамках нашей работы, исходя из специфики объекта исследования и поставленных задач, будем придерживаться *территориально-пространственного подхода*, при котором под регионом (по А.Г. Гранбергу) понимается «определенная территория, отличающаяся от других территорий по ряду признаков и обладающая некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов» [21].

Изучение исследований по данной проблематике позволило выявить наличие совокупности признаков для выделения региона, к числу важнейших из которых относятся:

а) экономические (структура хозяйства, сложившаяся на территории; особенности связей с внешней средой; затраты на производство продукции, оказание услуг; развитость инфраструктуры и т.п.);

б) географические (плотность и численность населения, тип его расселения и т.п.);

в) природно-климатические (климат, рельеф, почвенный покров).

Как показал анализ данных признаков, в настоящее время особую группу составляют северные территории (на *рис. 1.4.* обозначены заливкой), отличающиеся сложными природно-климатическими условиями, низкой плотностью населения (не более 5 чел./кв. км на большей части данных территорий, за исключением нескольких крупных городов, являющихся центрами концентрации основной части жителей) и точечным характером его расселения, очаговым характером размещения производительных сил, низким уровнем развития инфраструктуры (обеспеченность населенных пунктов централизованными инженерными сетями составляет менее 1 км/кв. км, тогда как в центральных районах – 2–5 км/кв. км, а в среднем по стране – 1,8), повышенными издержками на производство продукции и оказание услуг по жизнеобеспечению.



Рис. 1.4. Северные территории Российской Федерации

Однако критерию целостности и взаимосвязанности отвечают территории Европейского Севера России (на карте обозначены штриховкой), для которых характерно довольно интенсивное взаимодействие друг с другом, наличие единой транспортной инфраструктуры и др. На основании вышесказанного можно заключить, что они в полной мере отвечают всем признакам выделения региона.

Рассмотренные особенности северных территорий накладывают существенный отпечаток на функционирование сферы жилищно-коммунального хозяйства. Суровые природно-климатические условия, точечное размещение населения, большая удаленность населенных пунктов друг от друга, высокий уровень износа основных фондов являются здесь главными причинами более высоких издержек на оказание жилищно-коммунальных услуг (их себестоимость в 5–6 раз выше, чем в центральных районах страны) [70]. Так, согласно климатологическому разделению субъектов РФ, эти территории относятся к северным экономическим районам 1-ой зоны, где одни из самых высоких среднелетних расходов тепловой энергии на отопление и горячее водоснабжение по сравнению с уровнем других территорий европейской части России. В связи с этим порядка 40–50%

общего объема предоставляемых потребителям жилищно-коммунальных услуг приходится на теплоснабжение и горячее водоснабжение [92, 129].

Кроме того, значительная часть городских населенных пунктов Европейского Севера являются малонаселенными (прил. 4). В частности, в Республике Коми около 97% общего количества поселков городского типа и 72% – городских населенных пунктов имеют численность населения менее 10 тыс. человек (соответственно в Карелии – 100 и 62,5%; Архангельской области – 85 и 59%).

Аналогичная картина в сельской местности: более чем в половине населенных пунктов численность населения составляет менее 100 человек (табл. 1.5). Очевидно, что в данной ситуации тарифная выручка большинства организаций ЖКХ не только не позволяет провести полноценную модернизацию основных фондов, но и не способствует даже стабилизации финансового состояния хозяйствующих субъектов.

Таблица 1.5. **Количество сельских населенных пунктов Европейского Севера России с численностью населения менее 100 человек**

Территория	Количество сельских населенных пунктов, ед.	В % от общего количества сельских населенных пунктов
Республика Карелия	667	67,6
Республика Коми	684	49,9
Архангельская область	3122	83,4
Ненецкий автономный округ	40	32,5
Вологодская область	5875	89,9
Мурманская область	98	52,0
Источник: результаты Всероссийской переписи населения 2010 года.		

Значительная часть северных территорий является промышленно не освоенной, размещение производительных сил носит очаговый характер. Поэтому главную особенность этого региона представляет слабый уровень развития централизованных систем инженерной инфраструктуры (электро-, водо-, теплоснабжения). Так, обеспеченность населенных пунктов большей части северных территорий инженерными сетями составляет менее 1 км/кв. км (в среднем по России – 1,8 км/кв. км).

Электрическую энергию потребителям поставляют в основном малые автономные электростанции (преимущественно дизельные), на которых стоимость ее выработки значительно выше. Причем электроснабжение осуществляется, как правило, не более 8–10 часов в сутки, что заметно снижает комфортность проживания.

В связи с этим на территориях с децентрализованным энергоснабжением, изолированных от Единой энергетической системы России, невозможно формирование рынка электрической энергии. Это обстоятельство служит главной причиной, вызывающей необходимость государственного регулирования тарифов на данную услугу.

Для сферы теплоснабжения также характерна низкая степень централизации, наличие значительного количества котельных малой мощности для обслуживания потребителей одного населенного пункта. Кроме того, в суровых природно-климатических условиях физический износ этих инженерных коммуникаций происходит более быстрыми темпами.

Другая особенность отдаленных северных территорий – отсутствие круглогодичного транспортного доступа к ним. Поэтому важнейшей задачей является своевременный завоз топливно-энергетических ресурсов и подготовка к осенне-зимнему периоду. Необходимость организации «северного завоза» ведет к удорожанию стоимости электрической и тепловой энергии в этих районах.

Таким образом, ЖКХ северных регионов должно стать сферой особой ответственности государства, которое должно играть важную роль в обеспечении потребителей основными видами услуг, развитии теплоэнергетики и надежного энергоснабжения данных территорий. Вместе с тем очевидно то, что невозможно решить огромный объем проблем, накопившихся в ЖКХ Севера, исключительно за счет бюджетных средств. В связи с этим актуализируется задача поиска путей организации партнерского взаимодействия органов власти и бизнес-структур при управлении развитием данной сферы региональной экономики на основе обобщения успешного зарубежного и отечественного опыта.

1.3. Зарубежный и отечественный опыт партнерства власти и бизнеса

Партнерское взаимодействие государства и частного сектора в жилищно-коммунальном хозяйстве имеет весьма продолжительную историю. В частности, первые соглашения с частным сектором на оказание услуг по водоснабжению населения реализовывались еще во времена Древнего Рима. Однако активизация партнерских отношений власти и бизнес-структур в ЖКХ началась лишь с 1990-х гг. В настоящее время развитие данной сферы во многих странах мира осуществляется на основе консолидации усилий, ресурсов государства и бизнеса путем нахождения новых форм и методов сотрудничества [40, 109, 146, 154, 159, 161, *прил. 5*].

Успешная мировая практика свидетельствует, что реализация государственно-частного партнерства, позволяющая привлекать в ЖКХ дополнительные финансовые ресурсы, инновационные технологии и частный управленческий опыт, активно используется в следующих сферах:

- а) водоснабжение и водоотведение (Австралия, США, Великобритания, Канада, Франция, Ирландия, Португалия, Испания, Аргентина);
- б) утилизация отходов (Бельгия, Канада, Италия, Великобритания);
- в) теплоснабжение (Германия, Дания, Нидерланды) [4, 24, 148, 150, 153].

При этом, по данным Всемирного банка, наиболее приоритетными для реализации ГЧП-проектов отраслями являются энергетика (35–40% общего числа соглашений), водоснабжение и очистка стоков (15%) [43].

В рамках соглашений государственно-частного партнерства бизнес-структурам в коммерческих целях и на основе разделения рисков с публичным сектором делегируются права пользования и владения объектами ЖКХ при условии выполнения задач, имеющих высокую общественную значимость и закрепленных в соглашении о партнерстве (рис. 1.5).



Рис. 1.5. Принципиальная схема ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве

Довольно активно партнерские отношения власти и бизнеса в жилищно-коммунальном хозяйстве используются в странах неолиберального блока (Великобритания, США, Австралия, Ирландия). Так, в США

для предоставления около трети базовых видов коммунального обслуживания (водопровод, уборка мусора и т.п.) муниципалитет привлекает коммерческие фирмы³.

Кроме того, ГЧП-проекты в ЖКХ довольно успешно реализуются в развитых странах континентальной Европы, в которых институт партнерства находится на высоком уровне «зрелости», и в отдельных азиатских государствах (например, в Китае).

В данных странах созданы объективные условия, позволяющие наладить эффективное партнерское взаимодействие власти и бизнес-структур во многих отраслях экономики, в том числе и в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Нормативно-правовая база, регулирующая такое взаимодействие, состоит как из рамочных законов, так и широкого количества подзаконных актов правоприменительного плана. Существуют документы (концепции, программы), регламентирующие стратегическое развитие института партнерства. На национальном, региональном и местном уровне создаются структуры, ответственные за поддержку ГЧП-проектов. К их реализации активно привлекаются все заинтересованные стороны: потребители, консалтинговые компании, банки, инвестиционные и пенсионные фонды и другие институциональные единицы финансовой сферы. Органы власти разрабатывают схемы участия публичного сектора в проектах партнерства для эффективного управления имеющимися рисками (прил. 6).

При этом используется широкий спектр мер государственной поддержки бизнес-структур:

а) организационные (несение бремени затрат по оценке и регистрации объектов инженерной инфраструктуры; разработка технико-экономического обоснования проекта партнерства; организация и проведение конкурсных процедур и торгов; сопровождение реализации совместных проектов на протяжении всего их жизненного цикла);

б) финансовые (софинансирование части капитальных затрат на реализацию проекта; предоставление субсидий, гарантий и льготных кредитов частному сектору; прямые платежи для окупаемости инвестиций).

Наличие успешного зарубежного опыта послужило главной причиной того, что российские органы власти рассматривают ЖКХ как перспективную сферу для реализации инвестиционных проектов на принципах

³ Данные Национального совета по государственно-частному партнерству.

партнерства власти и бизнес-структур. Так, в Сибирском федеральном округе жилищно-коммунальное хозяйство является отраслью-лидером по количеству проектов (22), реализующихся при участии частного бизнеса. Активное сотрудничество власти с бизнес-структурами в ЖКХ отмечается также в Белгородской, Владимирской, Липецкой, Тамбовской и Иркутской областях (прил. 7)⁴.

С точки зрения частного бизнеса жилищно-коммунальное хозяйство является той сферой, где использование механизмов государственно-частного партнерства при определенных условиях может быть вполне эффективным. Согласно исследованию, проведенному Ассоциацией менеджеров, около 55% представителей частных компаний, принимавших участие в опросе, придерживались именно такой позиции⁵.

Однако в России институт партнерства власти и бизнеса находится лишь на стадии становления. С участием федеральных (Инвестиционный фонд РФ, Центр ГЧП Внешэкономбанка) и наднациональных (Европейский банк реконструкции и развития) институтов развития в жилищно-коммунальном хозяйстве страны реализуется несколько крупных ГЧП-соглашений (например, водоснабжение г. Ростов-на-Дону, г. Санкт-Петербурга). При этом подавляющее большинство таких проектов приходится на ЖКХ больших городов (с населением свыше 500 тыс. чел.), в средних и малых городах опыт их реализации крайне ограничен.

Вместе с тем для полной модернизации ЖКХ регионов страны, по оценкам Министерства регионального развития РФ, необходимо около 15 трлн. рублей⁶. В связи с этим развитие партнерских отношений власти и бизнеса рассматривается органами власти всех уровней как главный инструмент решения проблем отрасли. Данное положение нашло свое официальное закрепление в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года, основных стратегических документах развития сферы ЖКХ, долгосрочных целевых программах и т.п.

⁴ Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура» [Электронный ресурс] / Центр развития государственно-частного партнерства; Институт современного развития. – Режим доступа: http://pppcenter.ru/assets/files/Anons/a_CFO%203.pdf

⁵ Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». – М.: Ассоциация Менеджеров, 2007. – 116 с.

⁶ Товкайло М. В Минрегионе посчитали, что на модернизацию ЖКХ нужно 15 трлн. руб. [Электронный ресурс] // Ведомости. – Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/newsline/news/1241953/v_minregione_poschitali_chna_modernizaciyu_zhkh_nuzhno_15

Непосредственно сам процесс вхождения частного бизнеса в ЖКХ начался с 2003 года, когда на российском рынке появились ОАО «Российские коммунальные системы» (электро-, тепло-, водоснабжение и канализация муниципальных образований: Амурская, Кировская, Владимирская, Тамбовская, Брянская области, Республика Карелия, Алтайский и Пермский край), ОАО «Евразийское водное партнерство» (система водоснабжения и канализации: города Ростов-на-Дону и Сочи, Краснодарский край), «Комплексные энергетические системы», «Коммунальные инвестиции», ОАО «Росводоканал» (водоснабжение и канализация: города Барнаул, Краснодар, Омск, Оренбург, Тверь, Тюмень) [116, 117].

На первом этапе (2003–2004 гг.) отмечалась активная экспансия данных компаний в регионы. При этом бизнес рассматривал ЖКХ как крупный рынок с огромными финансовыми потоками, потенциальными возможностями для снижения издержек производства при активной поддержке органов власти и в условиях ограниченной конкуренции.

Из-за отсутствия сформированной законодательной базы, регламентирующей деятельность частного бизнеса в сфере ЖКХ, а также из-за существенных рисков реализации совместных проектов большинство заключенных соглашений партнерства являлись договорами краткосрочной аренды без инвестиционных обязательств [116].

Второй этап развития партнерского взаимодействия власти и бизнеса в ЖКХ России, датируемый серединой 2004–2008 гг., характеризуется активным развитием нормативно-правовой базы, регулирующей реформирование сферы ЖКХ на основе партнерства власти и бизнеса. Вступили в действие Жилищный кодекс РФ (2005), ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (2004) и т.п. [116].

Существенным шагом в становлении ГЧП-партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве явилось принятие в июле 2005 года ФЗ «О концессионных соглашениях». Это позволило несколько повысить инвестиционный климат в отрасли и снизить риски, связанные с реализацией совместных проектов.

Кроме того, в течение этого периода отмечалось интенсивное развитие институциональной среды партнерства. Так, в июне 2008 года при Внешэкономбанке был создан Центр ГЧП для оказания технической помощи субъектам РФ при планировании развития инфраструктуры на принципах ГЧП, содействия по формированию институциональных условий для развития партнерства (обучение и переподготовка кадров органов власти, развитие местного законодательства, организация деятельности

региональных центров ГЧП), а также для информационного обеспечения, консультационной поддержки и сопровождения проектов, реализуемых на принципах партнерства власти и бизнеса, организации взаимодействия участников ГЧП-проектов. Другой институт развития – Инвестиционный фонд РФ оказывает финансовую поддержку ГЧП-проектов, непосредственно участвует в развитии инженерной инфраструктуры общественно значимых проектов.

По результатам конкурсов и аукционов на право управления системами коммунальной инфраструктуры были заключены первые долгосрочные договоры аренды в ЖКХ. Так, на данном этапе в сфере водоснабжения было заключено более 10 долгосрочных договоров, зона обслуживания которых охватывала около 15% населения страны [116, 117].

В целях дальнейшего содействия развитию партнерских отношений власти и бизнеса в большинстве субъектов РФ приняты региональные законы об участии в проектах ГЧП, закрепляющие основные принципы и формы организации такого взаимодействия (по состоянию на первое полугодие 2014 года соответствующие документы приняты в 67 субъектах РФ). Повышалась законодательная активность и на местном уровне (приняты положения о муниципально-частном партнерстве: Усть-Цилемский (Республика Коми), Лухский (Ивановская область), Комсомольский муниципальный районы (Хабаровский край), города Грозный, Улан-Удэ и др.). Вместе с тем имел место острый недостаток подзаконных нормативно-правовых актов, регулирующих партнерские отношения власти и бизнеса в отрасли [47].

В то же время на региональном уровне функционируют структуры, к непосредственной компетенции которых относится развитие института партнерства власти и бизнеса:

1. Региональные центры ГЧП в составе региональных администраций (Калининградская и Курганская области).
2. Отделы, сектора и управления государственно-частного партнерства при департаментах (Нижегородская и Рязанская области).
3. Корпорации развития (Калужская, Белгородская, Вологодская области).
4. Агентство по сопровождению инвестиционных проектов (Брянская область).

На муниципальном уровне для этих целей создаются подразделения местной администрации, рабочие группы и т.п.

Как свидетельствует отечественный опыт реализации проектов в ЖКХ на принципах государственно-частного партнерства, в настоящее время большинство заключаемых контрактов – это арендные соглашения, договоры о государственном (муниципальном) заказе. Использование более развитых форм государственно-частного партнерства (концессионные соглашения, контракты жизненного цикла и т.п.), предполагающих привлечение масштабных инвестиций, носит ограниченный характер из-за сложности выстраивания партнерских отношений.

В связи с этим меры, предпринимаемые органами власти по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство бизнеса, пока не привели к существенному притоку частных инвестиций. Так, в 2010 году, судя по информации Минрегиона РФ, инвестиции в ЖКХ страны составляли 164 млрд. руб., однако 99% их общего объема формировалось за счет тарифов и затрат бюджетов различных уровней [118].

Российские бизнес-структуры ориентируются на ЖКХ крупных городов, в то время как малые муниципальные образования являются непривлекательными для инвесторов. Низкая платежеспособность населения, узкая зона обслуживания и продолжающиеся процессы депопуляции и миграционного оттока из сельской местности – вот главные факторы, тормозящие привлечение частных инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство таких муниципалитетов.

С целью объективной оценки привлекательности российского ЖКХ для частного бизнеса, а также возможностей и потенциальных препятствий для развития ГЧП в этой сфере проведем SWOT-анализ (табл. 1.6).

Таблица 1.6. **SWOT-анализ развития государственно-частного партнерства в ЖКХ регионов России**

S (сильные стороны)	W (слабые стороны)
- Наличие стратегических документов развития сферы ЖКХ в субъектах РФ и муниципальных образованиях (концепции, стратегии). - Приватизация жилищного фонда, появление реального собственника жилья; привлечение частных компаний к управлению объектами коммунальной инфраструктуры. - Наличие институциональной поддержки развития партнерских отношений в отрасли (Фонд содействия реформированию ЖКХ, Фонд содействия развитию жилищного строительства и др.). - Наличие первого положительного опыта реализации ГЧП-проектов в данной сфере.	- Высокий уровень износа объектов коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда. - Устаревшие технологии производства. - Краткосрочное и непрозрачное тарифообразование, опережающий рост тарифов по отношению к росту доходов населения. - Низкий уровень квалификации работников сферы ЖКХ. - Нестабильное финансовое состояние организаций ЖКХ. - Продолжающиеся процессы разграничения государственной и муниципальной собственности на объекты коммунальной инфраструктуры. Наличие бесхозных инженерных сетей, находящихся в неудовлетворительном техническом состоянии. - Низкий уровень оборудования жилья приборами учета потребляемых ресурсов.

Окончание таблицы 1.6

О (возможности)	Т (угрозы)
1. Принятие рамочной нормативно-правовой базы, регламентирующей развитие партнерства (типовое концессионное соглашение в отношении систем коммунальной инфраструктуры, ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»). 2. Повышение социальной и политической активности населения, инициативности собственников жилья. 3. Повышение реальных доходов граждан (как потребителей услуг). 4. Организация выпуска инфраструктурных облигаций, привлечение средств пенсионных и инвестиционных фондов на модернизацию коммунальной инфраструктуры.	1. Недостаточный объем бюджетного финансирования на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры. 2. Недостаточно проработанные документы территориального планирования, что препятствует формированию качественных инвестиционных проектов с привлечением частных инвестиций. 3. Слабое развитие финансовых рынков. 4. Недостаточный уровень квалификации работников органов власти. 5. Ограничения бюджетного законодательства по срокам предоставления государственных и муниципальных гарантий по кредитам и займам, привлекаемым на модернизацию коммунальной инфраструктуры.

Одна из наиболее важных проблем, препятствующих становлению государственно-частного партнерства в ЖКХ, – это отсутствие у органов власти стратегического подхода к развитию отрасли. Вместе с тем соглашения о партнерстве представляют собой проекты с длительными сроками окупаемости (10 и более лет). В связи с этим актуальным становится стабильность условий и «правил игры» для всех участников.

Основным стратегическим документом территориального развития муниципального образования является генеральный план, регламентирующий застройку и развитие социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры на долгосрочную перспективу. В соответствии с ним органы власти должны разрабатывать программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры (ПКР СКИ), которая позволяет выявить «узкие места» в развитии этой сферы экономики и направить на их «расшировку» имеющиеся финансовые ресурсы. Кроме того, благодаря этой программе инвестор имеет возможность определить наиболее приоритетные и перспективные для реализации инвестиционные проекты [46].

Однако такие программы утверждены далеко не во всех муниципалитетах, что не дает возможности в полной мере использовать потенциал сотрудничества власти и бизнеса. В первую очередь, мешает этому высокая затратность процесса разработки данных программ, которая ложится тяжелым бременем на местные бюджеты⁷.

⁷ По экспертным оценкам, стоимость разработки ПКР СКИ зависит от размера муниципального образования и составляет в среднем: для муниципалитета с численностью населения от 40 до 400 тыс. человек – 27,3 млн. руб.; 400–900 тыс. человек – 49,4 млн. руб.; более 900 тыс. человек – 80 млн. руб. Источник: Ильина И.Н. Экономика городского хозяйства: учебное пособие. – М.: КНОРУС, 2013. – 248 с. – (Бакалавриат).

Другой проблемой, с которой сталкивается бизнес при реализации совместных проектов, является неопределенность относительно объемов капитальных вложений в модернизацию объектов ЖКХ. Коммунальные сети, как правило, находятся под землей, их инвентаризация и оценка в течение последних десятилетий проводилась несистематически (в то же время существуют и бесхозные сети, не поставленные на баланс муниципалитета), поэтому объективно судить о реальном уровне их износа не представляется возможным. В связи с этим предполагаемый объем инвестиций в ходе реализации соглашения может существенно вырасти и проект станет нерентабельным для частного партнера. Обязанности по содержанию, учету и страхованию передаваемого имущества ложатся на плечи частного инвестора, что повышает его финансовые издержки [74, 115, 150].

Становлению партнерства в ЖКХ препятствуют также сложившиеся в отрасли принципы тарифообразования. Несмотря на постепенный переход к долгосрочным тарифам (на 3–5 лет), процесс их утверждения по-прежнему носит административный характер (основные параметры задаются на федеральном и региональном уровне). Ограничение роста тарифов нормативными актами и низкой платежеспособностью потребителей требует от частного партнера поиска путей возврата инвестиций. В данной ситуации оптимальным, на наш взгляд, является распределение нагрузки на существующих (инвестиционная составляющая в тарифе), новых пользователей (плата за подключение) и местный бюджет. Причем чем ниже платежеспособность потребителей, тем более существенным должно быть финансовое участие органов власти в проектах партнерства (софинансирование, гарантии, субсидирование процентной ставки по займам и т.п.).

В соответствии с последними поправками в действующее законодательство органы власти могут компенсировать частному инвестору убытки, полученные в результате пересмотра долгосрочных тарифов, из которых стороны исходили при заключении соглашения о партнерстве. Таким образом, первые положительные шаги в данном направлении уже сделаны.

Разработка технико-экономического обоснования проекта, конкурсной документации, проведение торгов связаны со значительными финансовыми затратами. Это особенно актуально для малых муниципальных образований, органы власти которых не имеют необходимых финансовых и кадровых возможностей для грамотной организации и проведения торгов на право заключения соглашения о партнерстве, а бизнес не проявляет интереса к таким рынкам. Вместе с тем именно в этих муниципалитетах ЖКХ находится в наиболее кризисном состоянии [44].

Кроме того, реализация проектов партнерства в ЖКХ на местном уровне встречается с целым комплексом других проблем. Хотя в стране существуют соответствующие институты развития (Инвестиционный фонд РФ – ИФ РФ, Внешэкономбанк), подавляющая часть муниципалитетов практически не могут рассчитывать на получение их поддержки. Так, минимальная стоимость проектов регионального уровня, реализуемых при участии ИФ РФ, составляет 500 млн. руб. А большинство проектов местного уровня являются менее капиталоемкими и не удовлетворяют данным критериям.

Дополнительные риски для бизнес-структур порождает существующее бюджетное планирование, согласно которому обязательства по финансированию проектов ограничены 3-летним периодом, но большая часть капиталоемких инвестиционных проектов имеют длительные сроки окупаемости (15–20 лет). В данной ситуации возникает риск невозможности дальнейшего рефинансирования таких проектов.

Кроме того, существующая нормативно-правовая база значительно сокращает возможности использования инструментов поддержки частного сектора при реализации проектов партнерства. Так, согласно ст. 100 п. 4 Бюджетного кодекса РФ, местные органы власти не могут предоставлять муниципальные гарантии на срок, превышающий 10 лет, в то время как, например, концессионные соглашения заключаются на 15–20 лет.

Практика применения других инструментов финансовой поддержки (субсидирование ставок по привлеченным займам, инвестиционные налоговые кредиты, льготы по налогам) не получила широкого распространения и не стимулирует приток частных инвестиций. Данные формы поддержки носят точечный характер и не способны полноценно минимизировать имеющиеся у бизнеса риски. В свете этого показательным является успешный опыт США, где органы власти имеют широкий перечень инструментов поддержки ГЧП-проектов, что позволяет минимизировать риски бизнес-структур, в том числе в случае возникновения ситуаций форс-мажора, а также общей экономической нестабильности. Существующие меры поддержки гарантируют получение инвестором минимально закреплённого уровня дохода даже в условиях временной убыточности проекта, но его высокой социальной значимости.

Слабое развитие российских финансовых рынков не позволяет привлекать дешёвые и длинные заемные средства на реализацию ГЧП-проектов в ЖКХ. В настоящее время объём капитализации крупнейших российских банков и фондового рынка на порядок уступает уровню развитых стран. При этом практически не работают механизмы привлечения средств инвестиционных и пенсионных фондов, сбережений населения.

Большинство малых муниципальных образований региона также имеют слабую финансово-экономическую базу, наблюдается массовый отток и депопуляция населения. В связи с этим значительная часть инвестиционных проектов без разработки соответствующих мер государственной поддержки становятся непривлекательными для частного инвестора.

Таким образом, эффективная реализация проектов государственно-частного партнерства в региональном ЖКХ невозможна без учета территориальных особенностей функционирования данной отрасли экономики и прочих факторов. Изучение литературы и обобщение опыта реализации ГЧП-проектов в ЖКХ позволило выявить следующие факторы внешней и внутренней среды, оказывающие непосредственное влияние на особенности управления реализацией соглашений о партнерстве (рис. 1.6).

При выстраивании полноценных партнерских отношений власти и бизнес-структур в ЖКХ необходимо учитывать такие факторы внутренней среды, как сложная производственная структура данной сферы, особенности протекания инвестиционных процессов, финансово-экономическое состояние организаций, технико-технологические факторы (текущее состояние основных фондов), обеспеченность и уровень квалификации персонала и т.п.



Рис. 1.6. Факторы, определяющие особенности управления реализацией соглашений о государственно-частном партнерстве в региональном ЖКХ

Кроме того, огромное влияние на процесс реализации проектов партнерства оказывают факторы внешней среды: политические, нормативно-правовое регулирование, макрофакторы (бюджетная, инвестиционная, налоговая политика, доступность заемного финансирования, темпы инфляции) и непосредственного окружения (платежеспособность потребителей, демографические процессы на территории). Объективная оценка влияния данных факторов служит необходимым условием для разработки эффективного организационно-экономического механизма управления реализацией ГЧП-проектов в жилищно-коммунальном хозяйстве. Актуальность разработки эффективной системы управления ими обусловлена высокой социальной значимостью данной сферы региональной экономики.

Организационно-экономический механизм включает в себя совокупность форм, методов, инструментов управления проектами партнерства в ЖКХ (*прил. 8*). Разработка и реализация такого механизма создаст эффективные предпосылки для минимизации рисков и будет способствовать притоку в отрасль частных инвестиционных ресурсов. При этом в целях успешной реализации проектов партнерства в малых городах, городских и сельских поселениях целесообразным является адаптация данного механизма к территориальной специфике функционирования отрасли.

Таким образом, важнейшей задачей, стоящей перед органами власти всех уровней, выступает адаптация успешного зарубежного опыта ГЧП к российской действительности, что предполагает необходимость создания для этого благоприятных правовых, организационных и институциональных условий. Для этого требуется: во-первых, развитие нормативно-правовой базы, принятие целого ряда подзаконных актов, регламентирующих партнерские отношения власти и бизнеса; во-вторых, создание программ развития института партнерства, комплексных инструментов поддержки частного инвестора, условий для привлечения финансовых ресурсов к реализации совместных проектов; в-третьих, разработка практических документов, открытых баз данных проектов, что позволит тиражировать успешный опыт; в-четвертых, создание структур, институтов развития, основной задачей которых является всесторонняя поддержка проектов партнерства; в-пятых, повышение роли институтов гражданского общества в проектах партнерства, привлечение к их реализации всех заинтересованных сторон. Только в этом случае государственно-частное партнерство станет эффективным инструментом модернизации жилищно-коммунального хозяйства и других отраслей экономики региона.

ГЛАВА 2

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНАЛЬНОМ ЖКХ

2.1. Жилищно-коммунальное хозяйство северного региона: состояние и проблемы

Жилищно-коммунальное хозяйство является одной из ключевых отраслей экономики Европейского Севера России, способствующих формированию благоприятного пространства для жизнедеятельности на этих территориях и обеспечению функционирования всего регионального хозяйства в суровых природно-климатических условиях.

В структуре валового регионального продукта (ВРП) северных территорий на ЖКХ приходится около 5–8%, что в целом сопоставимо со средним по стране показателем (порядка 7%; *рис. 2.1*).

Непосредственно в этой сфере и смежных с ней отраслях трудится около 7–10% населения, занятого в экономике данных субъектов РФ (*прил. 9*). На ЖКХ приходится около трети общего объема платных услуг, оказанных потребителям (в 2014 году в Мурманской области эта доля составляла 39,2%, Республике Карелия – 33,9%, Коми – 32,8%). Причем в течение 2000–2014 гг. удельный вес жилищно-коммунальных услуг на территории Европейского Севера увеличивался быстрее, чем в среднем по стране, что может быть вызвано более высокими темпами роста тарифов, чем в других субъектах РФ (*табл. 2.1*).

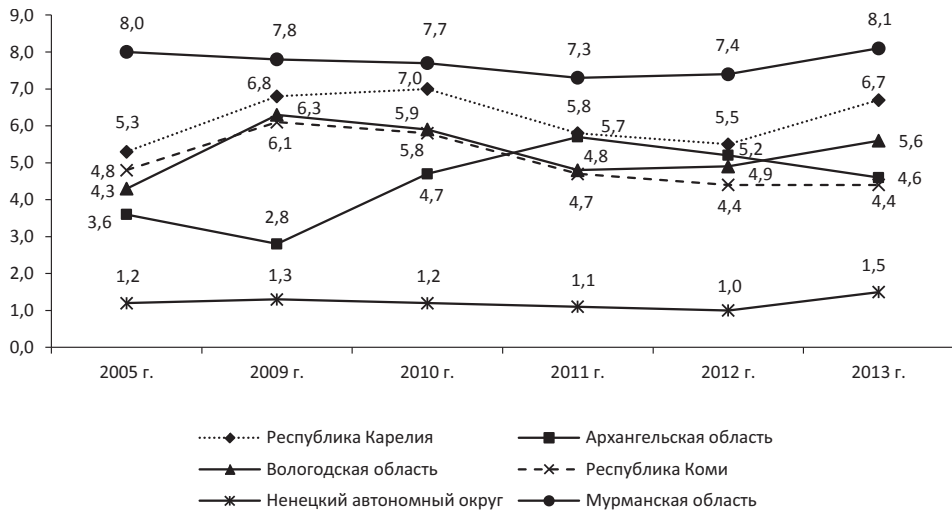


Рис. 2.1. Удельный вес в валовом региональном продукте видов экономической деятельности, относящихся к ЖКХ, %*

* Рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: стат. сб. / Росстат. – М., 2014. – 900 с.; Национальные счета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#

Таблица 2.1. Доля жилищно-коммунальных услуг в общей стоимости оказанных платных услуг, %*

Территория	Год						2014 к 2000, п.п.
	2000	2005	2009	2010	2013	2014	
Российская Федерация	20,3	23,6	24,9	26,9	26,7	27,1	+6,8
Северо-Западный федеральный округ	25,5	25,5	25,6	28,7	28,4	28,8	+3,3
Республика Карелия	24,8	31,2	31,0	36,0	34,9	33,9	+9,1
Республика Коми	23,6	31,8	35,0	36,4	32,5	32,8	+9,2
Архангельская область	21,9	25,4	20,0	24,2	27,5	27,6	+5,7
Ненецкий автономный округ	35,7	32,3	35,2	35,1	30,0	32,4	-3,3
Вологодская область	21,3	30,6	32,5	34,6	33,2	30,9	+9,6
Мурманская область	26,0	32,3	34,5	45,3	38,8	39,2	+13,2

* Рассчитано по: Платное обслуживание населения в России – 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_78/Main.htm

В настоящее время ЖКХ северных территорий продолжает оставаться в состоянии глубокого и системного кризиса. Одной из ключевых проблем данной сферы является высокий уровень физического и морального износа основных фондов. Причем в худшем состоянии находятся основные

фонды в сфере тепло-, водоснабжения и водоотведения, средний износ которых составляет 50–60%, что существенно выше среднероссийского уровня (табл. 2.2).

Таблица 2.2. **Уровень износа основных фондов организаций ЖКХ, %***

Территория	Управление эксплуатацией жилого фонда	Производство газообразного топлива и его распределение	Производство, передача и распределение пара, горячей воды (тепловой энергии)	Сбор воды, очистка и распределение	Удаление сточных вод, отходов и аналогичная деятельность
Российская Федерация	45,9	39,7	37,2	38,8	32,0
Северо-Западный федеральный округ	60,1	20,1	38,3	54,6	35,6
Республика Карелия	62,5	67,0	31,8	73,7	56,7
Республика Коми	54,2	39,4	37,8	32,8	58,1
Архангельская область	62,7	25,5	50,6	47,6	57,7
Ненецкий автономный округ	24,7	н.д.	30,5	н.д.	н.д.
Вологодская область	63,7	25,5	60,2	47,6	57,7
Мурманская область	54,2	45,4	36,3	37,2	33,8
* Составлено по: Жилищное хозяйство в России. 2013: стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – 286 с.					

При этом если проанализировать текущее состояние отдельных объектов коммунальной инфраструктуры, то ситуация выглядит еще более пессимистично. Так, в Вологодской области износ сетей водопровода составляет 69,6% (Архангельская область – 67,5%, Республика Коми – 64%), канализации – 69,8% (соответственно 70,6 и 79%), теплоснабжения – 61,6% (55 и 62%). В ряде муниципалитетов износ сетей достигает 80% и продолжает ежегодно увеличиваться. Значительная часть объектов уже отслужили нормативные сроки амортизации, но продолжают эксплуатироваться. Высокая изношенность сетей ведет к значительным непроизводительным потерям энергетических ресурсов, в разы превышающим нормативные значения.

Аналогичная ситуация складывается в жилищном хозяйстве. Его хроническое недофинансирование на протяжении последних десятилетий привело к дальнейшей деградации в большинстве северных территорий жилищного фонда, уровень ветхости и аварийности которого превышает среднероссийский показатель (2,7% в 2014 году; табл. 2.3).

Таблица 2.3. Доля ветхого и аварийного жилья в общей площади жилищного фонда, %*

Территория	2001 г.	2005 г.	2009 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 к 2001, п.п.
Российская Федерация	3,1	3,2	3,1	3,0	2,8	2,7	-0,4
Северо-Западный федеральный округ	3,0	3,3	3,2	3,2	2,6	2,4	-0,6
Республика Карелия	3,9	2,8	3,6	4,0	4,2	3,0	-0,9
Республика Коми	6,0	7,8	9,0	10,2	7,4	6,7	+0,7
Архангельская область	6,6	7,8	7,9	8,2	8,5	8,4	+1,8
Ненецкий автономный округ	7,0	12,0	9,4	4,3	4,7	5,0	-2,0
Вологодская область	4,8	5,5	6,0	6,0	4,1	3,9	-0,9
Мурманская область	2,1	1,7	2,3	2,5	2,3	2,4	+0,3

* Составлено по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: стат. сб. / Росстат. – М., 2014. – 900 с.; Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicator/data.do?id=40458>

Другой особенностью территорий Европейского Севера (за исключением Мурманской области) является низкое благоустройство жилищного фонда основными видами услуг. Так, водопроводом в 2014 году в Вологодской области было оборудовано только 60,5% жилья, в Ненецком автономном округе – 54,6%, тогда как в среднем по России – 77,1%. Аналогичная ситуация с обеспеченностью канализацией, отоплением и горячим водоснабжением (табл. 2.4).

Таблица 2.4. Благоустройство жилищного фонда (2014 г.), %*

Территория	Водопровод	Водоотведение и канализация	Отопление	Газ	Горячее водоснабжение
Российская Федерация	77,1	72,4	81,7	65,3	63,9
Республика Карелия	75,5	73,8	73,9	43,1	53,6
Республика Коми	74,9	72,5	80,5	49,5	66,3
Архангельская область	62,6	59,8	64,8	53,4	54,6
Ненецкий автономный округ	54,6	41,1	94,2	70,0	47,5
Вологодская область	60,5	53,7	56,9	68,9	46,8
Мурманская область	96,7	96,7	97,0	31,4	95,5

* Составлено по: Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>

В сложившейся ситуации крайне актуальна для органов власти всех уровней такая задача, как поиск путей решения накопившихся проблем и полноценная технологическая модернизация отрасли.

Концепцией реформирования ЖКХ России, продолжающегося на протяжении двух последних десятилетий, является перераспределение функций между различными уровнями системы управления (федеральным, субфедеральным, местным); отказ от прямых (административных) принципов управления данной сферой экономики и внедрение рыночных механизмов хозяйствования; постепенное сокращение прямого государственного финансирования и перевод отрасли на самофинансирование и самоокупаемость. В настоящее время на федеральном уровне (Министерство строительства и ЖКХ, Федеральная служба по тарифам, Фонд содействия реформированию ЖКХ и др.) определяются лишь общие направления развития ЖКХ (нормативно-правовое регулирование, основы жилищной, тарифной политики, определение отдельных категорий льготников, социальные стандарты, финансирование в рамках госпрограмм и т.п.), на субфедеральном – осуществляется контроль за реализацией федеральных норм, разрабатываются региональные программы развития отрасли на территории субъекта, устанавливаются стандарты оплаты услуг и тарифов, в то время как основные и финансово затратные функции непосредственно по организации предоставления потребителям услуг и развитию объектов ЖКХ переданы на муниципальный уровень [19, 79, 123, 125].

Данные трансформационные преобразования затронули и ЖКХ северных регионов, в которых на протяжении последних лет отмечается сокращение доли расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и реальных объемов его бюджетного финансирования. Так, в 2000–2014 гг. удельный вес этих расходов в консолидированном бюджете Республики Коми снизился на 11,8 п.п. (с 19,2 до 7,4% общего объема расходов бюджета), Вологодской области – на 12,5 п.п. (с 15,8 до 3,3%), Мурманской области – на 14,4 п.п. (с 25,4 до 11%; табл. 2.5).

Таблица 2.5. **Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на жилищно-коммунальное хозяйство (в ценах 2014 г.)***

Территория	Единица измерения	Год						2014 к 2000, раз (п.п.)
		2000	2005	2010	2012	2013	2014	
Российская Федерация	Тыс. руб./чел.	5,68	7,09	7,85	7,30	7,00	6,16	1,09
	% от общего объема	19,40	15,80	12,60	10,60	10,20	9,60	-9,80 п.п.
Республика Карелия	Тыс. руб./чел.	4,66	3,33	5,17	3,68	3,38	2,87	0,62
	% от общего объема	15,50	7,60	7,80	5,60	5,32	4,81	-10,6 п.п.
Архангельская область	Тыс. руб./чел.	4,17	3,71	7,61	6,71	6,39	6,74	1,62
	% от общего объема	19,30	9,60	11,40	9,50	8,60	9,70	-9,60 п.п.

Окончание таблицы 2.5

Вологодская область	Тыс. руб./чел.	6,20	5,93	5,05	3,02	2,05	1,62	0,26
	% от общего объема	15,80	11,80	8,50	5,20	3,80	3,30	-12,50 п.п.
Республика Коми	Тыс. руб./чел.	8,20	6,38	6,25	6,26	6,32	6,54	0,80
	% от общего объема	19,20	12,00	8,80	6,80	6,69	7,41	-11,79 п.п.
Ненецкий авт. округ	Тыс. руб./чел.	33,14	60,98	94,07	92,76	92,25	88,67	2,68
	% от общего объема	21,20	23,80	28,10	23,20	21,25	19,40	-1,80 п.п.
Мурманская область	Тыс. руб./чел.	10,72	5,68	10,63	12,19	10,92	9,61	0,90
	% от общего объема	25,4	12,7	13,0	13,8	12,2	10,96	-14,44 п.п.
* Рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: стат. сб. / Росстат. – М., 2014. – 900 с.; Открытый информационный ресурс по анализу финансового и социально-экономического развития субъектов РФ на основании информации официальных источников: Минфин России, Казначейство России, Росстат [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.iminfin.ru .								

Другим источником бюджетных инвестиций в отрасль в настоящее время являются ассигнования федерального Фонда содействия реформированию ЖКХ. Однако срок функционирования государственной корпорации ограничен 2018 годом, а с 2014 года часть его функций была передана региональным фондам капитального ремонта многоквартирных домов и бюджетам субъектов РФ. Вместе с тем следует отметить, что в данной ситуации решение проблемы капитального ремонта и модернизации коммунальной инфраструктуры станет тяжелым, а порой и неподъемным бременем для бюджетной системы и собственников жилых помещений [44].

Кроме того, в большинстве субъектов ликвидируется прямое дотирование отрасли, перекрестное субсидирование и осуществляется поэтапный переход на рыночные рельсы хозяйствования. Основным источником покрытия затрат на предоставление услуг служат платежи потребителей. Если в советское время население возмещало лишь незначительную часть их себестоимости (5–10%, а остальные затраты дотировались из бюджета), то сейчас – уже более 90%. Причем практически на всех территориях Европейского Севера данный показатель выше среднероссийского уровня, который в 2014 году составлял 90,7% (рис. 2.2).

Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время конечный потребитель оплачивает не только стоимость потребленных им услуг, но и все непроизводительные потери, и это на фоне сокращения дотаций и прямых бюджетных капиталовложений в отрасль является одним из главных факторов ежегодного роста тарифов на услуги ЖКХ [93]. Так, в 2000–2014 гг. стоимость услуг в Ненецком автономном округе выросла в 8,5 раза, Республике Карелия – 7,5, в Архангельской области – в 7,2 раза (табл. 2.6).

Причем темпы их увеличения существенно опережают изменение цен в других секторах экономики и рост уровня жизни населения страны. В 2000–2014 гг. потребительские цены в России выросли в 4,2 раза, а рост реальных денежных доходов жителей северных территорий за исследуемый период был ниже.

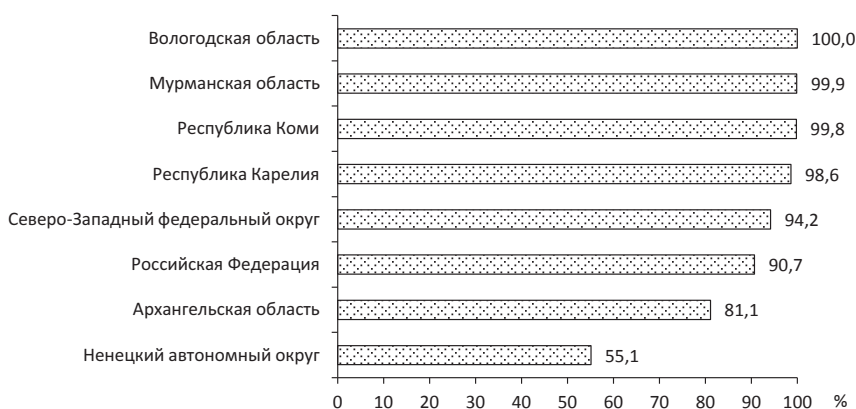


Рис. 2.2. **Уровень возмещения населением затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг (2014 г.), %***

* Составлено по: Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>.

Таблица 2.6. **Стоимость жилищно-коммунальных услуг, руб. на чел. в месяц*** [27]

Территория	Год						2014 к 2000, раз
	2000	2006	2009	2010	2013	2014	
Российская Федерация	274,1	815,9	1361,0	1528,7	1968,6	2093,5	7,6
Северо-Западный федеральный округ	269,1	826,6	1306,2	1505,4	1831,8	1935,1	7,2
Республика Карелия	266,1	745,2	1391,9	1498,1	1943,9	1988,9	7,5
Республика Коми	490,1	905,8	1677,8	1857,2	2096,3	2262,3	4,6
Архангельская область	297,3	900,3	1097,8	1674,3	2031,1	2140,3	7,2
Ненецкий автономный округ	693,1	1971,3	3835,9	3756,6	4594,1	5861,5	8,5
Вологодская область	260,4	786,5	1118,3	1303,8	1485,3	1571,5	6,0
Мурманская область	587,1	1098,1	1881,7	2088,4	2331,4	2473,9	4,2

* Составлено по: Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>

В связи с этим расходы на оплату услуг ЖКХ ложатся тяжелым бременем на бюджеты домохозяйств. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, в 2000–2014 гг. эти затраты на территориях Европейского Севера увеличились на 4–7 п.п. и составляют порядка 8–12% общей суммы расходов домохозяйств на потребительские нужды (рис. 2.3).

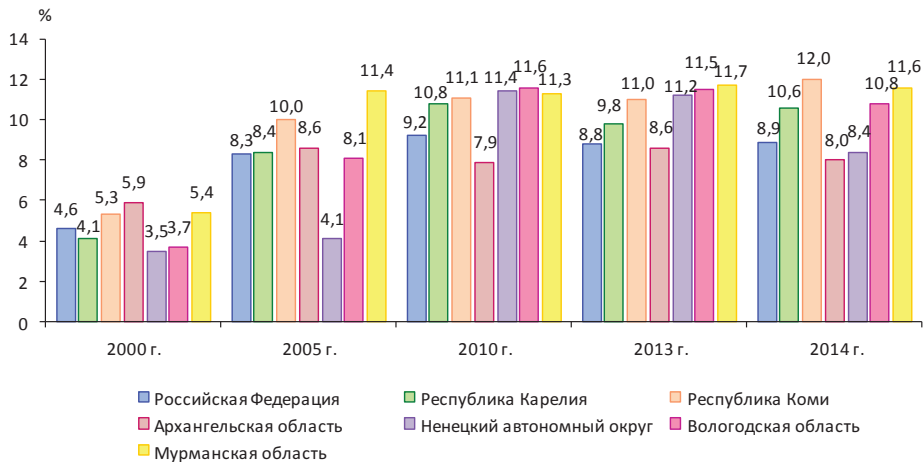


Рис. 2.3. **Расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг,**
% от общей суммы расходов домохозяйств*

* Составлено по: Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>

Дальнейший рост тарифов на услуги может привести к обвальному снижению уровня собираемости платежей за потребленные услуги и росту социального напряжения. Во избежание данной ситуации государство оказывает поддержку социально незащищенным гражданам в форме ежемесячных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. Причем объемы поддержки в течение последних лет существенно выросли (табл. 2.7).

Однако, как можно отметить, рыночные механизмы хозяйствования внедряются в ЖКХ северных территорий непоследовательно и недостаточно полно. В частности, значительная часть жилищного фонда продолжает оставаться в государственной и муниципальной собственности (в Карелии – 24% общей площади жилья, Мурманской области – 21,3%, Республике Коми – 20,9%), что существенно выше среднероссийского уровня (11,1% в 2013 г.; рис. 2.4). Обязанность по его содержанию ложится на региональные и местные бюджеты, не имеющих на то достаточных финансовых ресурсов.

Таблица 2.7. **Сумма начисленных населению субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг, млн. руб.***

Территория	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 к 2000, раз
Российская Федерация	3081,6	40035,5	55719,4	5634,9	59110,9	59661,5	19,4
Северо-Западный федеральный округ	590,5	4456,9	4605,2	5374,7	5405,2	5278,1	8,9
Республика Карелия	22,0	178,9	256,9	322,1	314,4	309,1	14,1
Республика Коми	65,6	561,8	769,9	580,2	549,2	496,6	7,6
Архангельская область	33,5	182,9	454,6	6904,8	740,2	644,3	19,2
Ненецкий автономный округ	0,2	0,7	67,0	76,3	88,4	78,1	390,5
Вологодская область	23,6	230,2	430,4	479,6	538,7	565,5	24,0
Мурманская область	73,7	959,8	1025,1	1453,9	1550,8	1591,1	21,6

* Составлено по: Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>



Рис. 2.4. **Жилищный фонд, находящийся в государственной и муниципальной собственности (2013 г.), % его общей площади***

* Составлено по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: стат. сб. / Росстат. – М., 2014. – 900 с.

Кроме того, по-прежнему большая часть коммунальных ресурсов отпускается по административно утвержденным нормативам, не учитывающим реальных объемов потребления услуг. Так, в 2012 году в Мурманской области на основании приборов учета отпускалось только 38,4% общего объема потребленной холодной воды, в Архангельской области – около 40%, тогда как в целом по СЗФО – 77,9%, а в среднем по России – 75,8% (табл. 2.8). Аналогичная ситуация отмечается в отношении горячего водоснабжения и теплоснабжения.

Таблица 2.8. **Доля энергетических ресурсов, отпускаемых на основании приборов отпуса (2012 г.), % от общего объема их отпуса***

Территория	Холодная вода	Горячая вода	Газ	Тепловая энергия
Российская Федерация	75,8	71,0	89,6	54,9
Северо-Западный федеральный округ	77,9	34,7	92,9	51,5
Республика Карелия	80,9	35,3	58,5	45,5
Республика Коми	71,2	38,1	65,5	29,9
Архангельская область	39,9	25,1	21,6	47,1
Ненецкий автономный округ	54,2	27,6	96,5	32,1
Вологодская область	87,5	75,9	95,1	55,4
Мурманская область	38,4	30,7	13,0	27,3

* Составлено по: Жилищное хозяйство в России. 2013: стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – 286 с.

Отсутствие приборного учета коммунальных ресурсов не позволяет объективно оценить реальные объемы потребления, выявить масштабы непроизводительных потерь ресурсов и не стимулирует предприятия к оптимизации и повышению эффективности производственной деятельности, а потребителей – к ресурсосбережению. В такой ситуации тарифы на услуги могут все больше отрываться от реальной себестоимости их оказания.

На основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что жилищно-коммунальное хозяйство Европейского Севера России находится в состоянии системного кризиса. При этом, вследствие специфических особенностей функционирования данной сферы экономики на этих территориях (повышение себестоимости предоставления услуг из-за суровых природно-климатических условий; наличие большого количества малочисленных населенных пунктов, находящихся на значительном удалении друг от друга и др.), решить проблемы отрасли исключительно за счет внедрения рыночных инструментов и передачи большей части функций по управлению с государственного на муниципальный уровень не представляется возможным. Жилищно-коммунальное хозяйство северных территорий в его нынешнем виде не является привлекательным сегментом для бизнеса. В свою очередь, финансовые возможности местных бюджетов ограничены, а провести технологическое обновление отрасли за счет тарифных источников ни с экономической, ни с социальной точки зрения не реально.

В связи с этим ЖКХ территорий Европейского Севера России должно стать сферой особой социальной и инвестиционной ответственности государства. Управление развитием отрасли должно строиться на оптималь-

ном сочетании инструментов прямого государственного регулирования и рыночного саморегулирования. При этом необходимо увеличение организационного и финансового участия государства в модернизации данной сферы экономики. Без привлечения масштабных инвестиций в ее технологическое обновление не удастся решить огромный объем накопившихся проблем. Государство в такой ситуации должно выступать «инвестором-локомотивом», консолидировать и эффективно использовать ограниченные бюджетные средства, создавать условия для привлечения в отрасль заемного финансирования.

2.2. Особенности функционирования и управления развитием отрасли на локальном уровне

В жилищно-коммунальном хозяйстве Вологодской области сосредоточены значительные человеческие, финансовые и другие материальные ресурсы. В частности, в 2014 году на ЖКХ приходилось около 20% населения, занятого в сфере услуг субъекта, и около трети в общем объеме оказанных потребителям платных услуг⁸.

Концептуальной идеей реформирования ЖКХ области, продолжающегося уже на протяжении двадцати лет, является отказ от административных принципов управления и перевод отрасли на рыночные принципы хозяйствования. В связи с этим в течение 2000–2014 гг. значительная часть жилищного фонда была приватизирована, а сегодня около 90% жилья находится в частной собственности (табл. 2.9).

Таблица 2.9. Жилищный фонд Вологодской области*

Показатели	Год						2014 к 2000, раз
	2000	2005	2008	2012	2013	2014	
Жилищный фонд, млн. кв. м	28,0	29,4	30,5	32,3	32,3	33,3	1,19
в том числе: - частный;	15,8	21,3	24,7	27,2	28,1	29,1	1,84
- государственный;	0,70	0,44	0,39	0,37	0,10	0,28	0,40
- муниципальный.	10,92	7,67	5,18	3,18	2,58	2,44	0,22
Ввод жилых домов, тыс. кв. м	204,0	293,0	545,4	389,1	575,5	774,4	3,80
Ветхое жилье, млн. кв. м	0,54	1,49	1,43	1,52	0,94	0,98	1,81
Аварийное жилье, млн. кв. м	0,06	0,15	0,29	0,43	0,39	0,31	5,17
* Составлено по: Жилищный фонд Вологодской области в 2014 году: стат. бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2015. – 86 с.; Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000–2014: стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2015. – 307 с.							

⁸ Сфера услуг Вологодской области: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2014. – 81 с.

Однако трансформационные преобразования, произошедшие в структуре жилищного фонда региона, появление реального собственника, на которого действующим законодательством возложено бремя содержания приватизированного имущества, не решили проблему деградации и постепенного нарастания уровня изношенности жилищного фонда области. Так, в 2014 году к категории аварийного и ветхого относилось 3,9% общей площади этого жилья субъекта РФ, что существенно выше среднего уровня по стране (2,7%) и СЗФО (2,4%; табл. 2.10).

Таблица 2.10. **Ветхий и аварийный жилищный фонд**, % от общей площади жилья*

Территория	Год							2014 к 2000, п.п.
	2000	2005	2008	2010	2012	2013	2014	
Вологодская область	2,1	5,5	5,6	6,1	6,0	4,1	3,9	+1,8
СЗФО	1,9	3,3	3,3	3,3	3,2	2,6	2,4	+0,5
РФ	1,7	3,2	3,2	3,1	3,0	2,8	2,7	+1,0

* Составлено по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: стат. сб. / Росстат. – М., 2014. – 900 с.; Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>

Добавим, что за этим показателем скрываются существенные территориальные различия. В частности, в 2014 году крайне высокая доля аварийного и ветхого жилья была зафиксирована в Междуреченском (25,5% общей площади его жилищного фонда), Вашкинском (18,2%) и Белозерском (16,1%) районах. В лучшем техническом состоянии находится жилищный фонд г. Череповца (0,1%), Устюженского (0,2%), Кадуйского (0,5%) и Череповецкого (0,5%) районов, где уровень его изношенности существенно ниже среднего по субъекту значения [5, 46].

В капитальном ремонте в целом по области нуждается более $\frac{1}{4}$ площади жилья, однако к настоящему времени он проведен лишь в менее чем 10% многоквартирных домов [38]. В то же время потребность в финансовых ресурсах для полноценной реновации жилищного фонда области оценивается в 26,2 млрд. рублей, что составляет около половины общего объема доходов консолидированного бюджета области в 2014 году.

Для предотвращения дальнейшей деградации жилищного фонда необходимы ежегодные ассигнования в размере 0,5 млрд. рублей. Но, например, в 2013 году на эти цели из бюджета было предусмотрено 56,3 млн. рублей (11% от необходимого объема), что не позволяет полно-

ценно решить проблему. В такой ситуации оставшуюся нагрузку, в соответствии с действующим законодательством, должны взять на себя собственники многоквартирных домов⁹.

Еще одной важнейшей проблемой жилищной сферы является невысокий уровень благоустройства жилья. В 2014 году лишь 46,8% жилищного фонда было оборудовано горячим водоснабжением, 50,3% – централизованным отоплением, 53,7% – канализацией (рис. 2.5). Для сравнения отметим, что в среднем по стране услугами водоснабжения было обеспечено 77,1% жилья, водоотведения (канализации) – 72,4. Аналогичная ситуация складывается с благоустройством централизованным отоплением и горячим водоснабжением. Особенно остро эта проблема стоит в сельской местности.

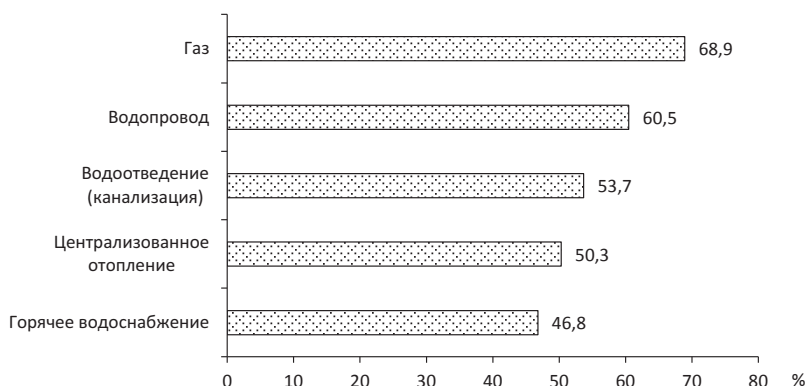


Рис. 2.5. Благоустройство жилищного фонда Вологодской области (2014 г.), % от его общей площади

В неудовлетворительном техническом состоянии находится и коммунальная инфраструктура региона, что обусловлено ее хроническим недофинансированием. В среднем износ сетей канализации на начало 2014 года составлял 69,8%, водопровода – 69,6%, тепловых сетей – 61,6% [53, 84]. При этом темпы ветшания основных фондов весьма существенны. Так, в 2000–2014 гг. доля паровых и тепловых сетей, нуждающихся в замене, увеличилась более чем в 2 раза и составляет в данное время 42,4% их общей протяженности. Аналогичная ситуация сложилась в водопроводном и канализационном хозяйстве (табл. 2.11).

⁹ Доклад Губернатора Вологодской области О.А. Кувшинникова в рамках заседания Государственного совета Российской Федерации по вопросу совершенствования деятельности Фонда содействия реформированию ЖКХ.

Таблица 2.11. **Состояние коммунальной инфраструктуры Вологодской области в 2000–2014 гг.***

Показатели	Год						2014 к 2000, +/-, п.п.
	2000	2005	2008	2012	2013	2014	
1. Протяженность тепловых и паровых сетей, км	1790	1996,8	1876,4	1840,7	1828,1	1792,2	+2,2
– из них нуждается в замене, % от их общей протяженности	21,0	34,0	36,7	41,0	41,5	42,4	+21,4
Потери тепловой энергии, % от общего объема поданного в сети тепла	4,6	8,5	7,1	8,5	8,8	8,8	+4,2
2. Протяженность водопроводных сетей, км	2464	2728,5	2616,0	2671,5	2774,1	2758,2	+294,2
– из них нуждается в замене, % от их общей протяженности	20,0	29,0	29,0	32,0	35,2	34,9	+14,9
Утечка и неучтенный расход воды, % от общего объема поданной в сети	16,0	18,4	19,9	22,0	22,2	19,8	+3,8
3. Протяженность канализационных сетей, км	1882	2164	1956	2071,3	2102,2	2119,0	+237
– из них нуждается в замене, % от общей их протяженности	13,0	15,0	18,9	23,0	24,1	27,0	+14,0
* Составлено по: Коммунальное хозяйство Вологодской области в 2014 году: стат. бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2015. – 53 с.							

Более ветхими инженерные коммуникации являются в сельской местности. Например, в Кичменгско-Городецком районе в 2014 году 70% водопроводных сетей эксплуатировались за пределами срока амортизации, Вожегодском – 67%, Череповецком – 65,2%. Были изношенными и нуждались в замене 68% сетей теплоснабжения в Усть-Кубинском районе, 61% – в Устюженском, 60% – в Междуреченском районе.

Около 60% всех объектов канализации области были построены в 70–80-е годы XX века и имеют высокий уровень износа (в 2014 году 27,0% сетей отслужили свои нормативные сроки). За период их эксплуатации в основном производился лишь текущий ремонт, новые объекты в отрасли практически не возводились.

Из-за высокого уровня изношенности основных фондов канализационного хозяйства недостаточен уровень очистки сточных вод. В 2014 году около ¼ общего объема воды, прошедшей через очистные сооружения, не соответствовало санитарным нормам и положениям экологического законодательства. Например, в Вашкинском и Верховажском районах

сбрасывались в водоемы без очистки все сточные воды, в Чагодощенском были пропущены через сооружения канализации лишь 74% сточных вод, в Кадуйском – 68% их объема [52].

При этом сложившиеся темпы обновления объектов инженерной инфраструктуры по-прежнему являются крайне низкими. Так, каждый год заменяется не более 1–2% от общей протяженности сетей (водоснабжения, канализации, теплоснабжения), в то время как реальная ежегодная потребность для прекращения дальнейшего нарастания уровня износа данных объектов составляет не менее 4–5%, а для проведения их полноценной модернизации – 10–12%.

Резко сократилось и развитие систем коммунальной инфраструктуры за счет нового строительства. Если в 1991 году в области было введено в эксплуатацию 73,4 км водопроводных сетей, то в настоящее время объемы их ввода упали весьма существенно. В 2014 году в среднем по региону было введено в действие только 5,2 км водопроводных сетей (тогда как 35% их общей протяженности нуждались в замене), 0,8 км сетей канализации и вовсе не строились новые сети теплоснабжения, хотя в замене нуждается соответственно 27,0 и 42,0% их общей протяженности (табл. 2.12).

Таблица 2.12. Ввод в действие коммунальных сетей в Вологодской области*, км

Коммунальная инфраструктура	Год							2014 к 2000, раз
	2000	2005	2008	2010	2012	2013	2014	
Водопровод	8,9	2,3	6,7	8,8	5,3	7,2	11,9	1,34
Канализация	0,9	0,4	2,0	8,8	1,0	7,0	0,8	0,89
Теплоснабжение	4,9	2,3	0,1	0,5	0,8	2,9	0,0	–
Газовые сети	87,5	31,1	34,4	49,8	37,7	57,4	68,6	0,78

* Составлено по: Сфера услуг Вологодской области: стат. сборник. – Вологда, 2012. – 85 с.; Коммунальное хозяйство Вологодской области в 2014 году: стат. бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2015. – 53 с.

Таким образом, существующие темпы нового строительства в ЖКХ не способны покрыть даже простого выбытия коммунальной инфраструктуры из-за ветхости. Исключением является отрасль газоснабжения, которая довольно динамично развивается за счет привлечения частных инвестиций в транспортировку газа и газификацию отдаленных районов области.

Вследствие высокой изношенности инженерных коммуникаций растут аварийность и непроизводительные потери ресурсов, уровень которых в разы превышает нормативные значения. В 2014 году в среднем по области 19,8% общего объема поданной в сети воды приходилось на потери и

неучтенный расход (в 2000 году – 16%), потери тепла в суммарном объеме отпущенной тепловой энергии составили 8,8% (в 2000 году – 4,6%) [52]. Эти показатели могут свидетельствовать не только о ветхости основных фондов, наличии несанкционированных подключений к сетям, но и неэффективной системе учета потребляемых ресурсов [94].

Комфортная среда проживания на территории обеспечивается благодаря устойчивому функционированию сферы благоустройства и муниципального коммунального хозяйства. Однако данный сектор в большинстве муниципалитетов развит довольно слабо. В среднем по области в 2014 году только 85% улиц, набережных и парков было обеспечено освещением (в 1991 г. – 87,3%).

Необходимым условием поддержания на территории стабильной экологической ситуации является утилизация твердых бытовых отходов (ТБО) в соответствии с требованиями СанПиНа. Однако лишь в двух муниципальных районах области (Кадуйский, Сокольский) на всех имеющихся свалках организован учет захораниваемых отходов [112, 113].

Кризисное состояние ЖКХ Вологодской области подтверждают и результаты ежегодно проводимых ИСЭРТ РАН опросов глав муниципальных образований. Так, в 2013 году 34,7% глав сельских и 25% – городских поселений признали состояние муниципального ЖКХ плохим. При этом возможности местных органов власти в решении проблем отрасли из-за недостаточных объемов собственных финансовых, кадровых и прочих ресурсов весьма ограничены. На это указало 46% глав городских и 37,7% – сельских поселений субъекта [120].

В связи с этим является очевидным, что динамичное развитие ЖКХ области невозможно без его стабильного функционирования на всей территории субъекта. Поэтому особую актуальность приобретает проведение объективной, комплексной оценки текущего состояния и определение ключевых проблем отрасли на местном уровне.

Для решения данной задачи нами разработан необходимый методический инструментарий. На основе изучения стратегических отраслевых документов федерального и регионального уровня выявлены следующие наиболее приоритетные направления деятельности органов власти по развитию сферы ЖКХ: *улучшение жилищных условий населения и развитие рыночных отношений в жилищном хозяйстве; приведение систем коммунальной инфраструктуры в нормативное состояние; улучшение среды проживания на территории; достижение финансовой стабильности в отрасли*. Исходя из анализа имеющихся публикаций по данной тематике

[118, 119, 134] и основополагающих отраслевых документов по каждому направлению была предложена система показателей, объективно и всесторонне характеризующих текущее состояние жилищно-коммунального хозяйства, и определены их эталонные значения. Все показатели являются базовыми, и поэтому признаны равнозначными (табл. 2.13; прил. 10).

Таблица 2.13. Показатели, характеризующие состояние сферы ЖКХ на муниципальном уровне

Блок 1. Жилищное хозяйство	Блок 2. Коммунальное хозяйство (отрасли ресурсоснабжения)
1. Удельный вес жилья, не относящегося к категории аварийного и ветхого, в общей площади жилищного фонда муниципалитета, %	1. Доля коммунальных сетей, не нуждающихся в замене, в их общей протяженности, %
2. Жилищный фонд, оборудованный основными видами благоустройства (водоснабжением, отоплением, газом или электроплитами, канализацией), % от его общей площади	2. Потери ресурсов в сетях, %
3. Многоквартирные дома, находящиеся под управлением товариществ собственников жилья (ТСЖ), частных управляющих организаций, жилищно-строительных кооперативов (ЖСК), % от их общего количества	3. Объем коммунальных ресурсов, отпускаемых на основе приборов учета, от общего объема их потребления, %
Блок 3. Благоустройство территории	Блок 4. Финансовые процессы в ЖКХ
1. Доля освещенных улиц, набережных, проездов в их общей протяженности, %	1. Уровень собираемости платежей за жилищно-коммунальные услуги, %
2. Доля свалок твердых бытовых отходов, на которых организован учет утилизируемых отходов, в их общем количестве, %	2. Доля прибыльных организаций ЖКХ в их общем количестве, %
	3. Отношение дебиторской задолженности предприятий к стоимости оказанных жилищно-коммунальных услуг, %
Источник: составлено авторами.	

Расчет интегрального индекса осуществлялся в следующей последовательности [46].

1 этап. По каждому блоку показателей было определено значение частного индекса (R_j):

$$R_j = \frac{\sum_{i=1}^n k_i}{n}, \quad (1)$$

где k_i – стандартизированный коэффициент; n – количество показателей в блоке.

Стандартизированные коэффициенты для прямых показателей¹⁰ рассчитывались по формуле 2, для обратных – на основании формулы 3:

$$k_i = \frac{x_i}{x_3}, \quad (2)$$

$$k_i = \frac{x_3}{x_i}, \quad (3)$$

где x_i – значение i -го показателя в муниципальном образовании; x_3 – эталонное значение i -го показателя.

2 этап. Вычисление интегрального индекса (R), в целом характеризующего состояние жилищно-коммунального хозяйства муниципалитета:

$$R = \frac{R_1 + R_2 + R_3 + R_4}{4}, \quad (4)$$

где R_1 – индекс по блоку «Жилищное хозяйство»;

R_2 – индекс по блоку «Коммунальное хозяйство»;

R_3 – индекс по блоку «Благоустройство территории»;

R_4 – индекс по блоку «Финансовые процессы в ЖКХ».

3 этап. Выявление территорий, характеризующихся схожими проблемами в жилищно-коммунальном хозяйстве. Область потенциально возможных значений интегрального показателя¹¹ находится в интервале от 0 до 1. При этом чем хуже текущая ситуация в отрасли, тем ближе к нулю его значение. Однако необходимо отметить, что нулевое значение в реальности является в принципе недостижимым. Далее были выделены четыре типа муниципалитетов (при этом 4 группа имеет более широкие границы интервала)¹², (рис. 2.6) [46].

¹⁰ Прямой показатель – это показатель, рост абсолютных значений которого свидетельствует о наличии положительных тенденций, об улучшении ситуации в ЖКХ территории. Обратный показатель – показатель, рост которого означает ухудшение ситуации в данной сфере экономики.

¹¹ Если муниципальное образование имеет эталонные значения по всем показателям, максимальное значение интегрального индекса потенциально может быть равно единице.

¹² Изначально было выделено 5 групп территорий с одинаковой величиной интервала для каждой группы (0,2). Однако в связи с тем, что распределение единиц наблюдаемой совокупности по группам было крайне неравномерным и не позволяло объективно выполнить оценку, была проведена вторичная перегруппировка путем преобразования интервалов первичной группировки (объединение IV и V групп).

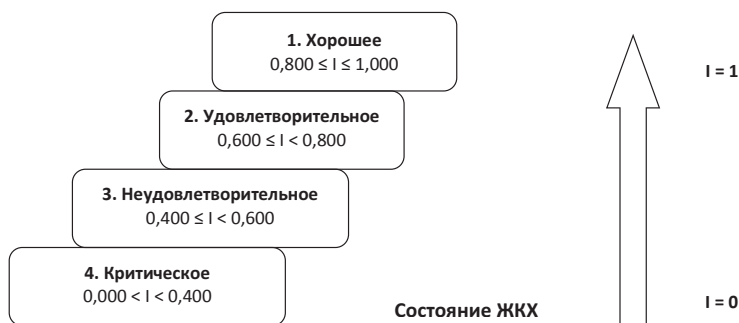


Рис. 2.6. Интерпретация значений интегрального показателя (I), характеризующего состояние ЖКХ муниципалитета [46]

Разработанный инструментарий апробирован на материалах Вологодской области, что позволило выявить наличие трех типов территорий¹³. При этом в *первую группу*, характеризующуюся хорошим состоянием ЖКХ, в 2012 году не вошел ни один муниципалитет (табл. 2.14).

Таблица 2.14. Типологизация муниципальных образований Вологодской области по состоянию сферы ЖКХ [46]

Группа	Состояние ЖКХ	Территории
II	Удовлетворительное: $0,600 \leq I < 0,800$	г. Вологда (0,781), г. Череповец (0,758), Кадуйский (0,664), Шекснинский (0,623) районы
III	Неудовлетворительное: $0,400 \leq I < 0,600$	Череповецкий (0,570), Сокольский (0,556), Чагодощенский (0,542), Верховажский (0,540), Тарногский (0,536), Вологодский (0,535), Усть-Кубинский (0,506), Нюксенский (0,491), Бабушкинский (0,490), Великоустюгский (0,470), Устюженский (0,470), Вожегодский (0,469), Междуреченский (0,468), Грязовецкий (0,445), Кирилловский (0,437), Тотемский (0,418), Никольский (0,418), Белозерский (0,416), Сямженский (0,409) районы
IV	Критическое: $0,000 < I < 0,400$	Вытегорский (0,391), Вашкинский (0,385), Харовский (0,383), Бабаевский (0,367), Кичм.-Городецкий (0,367) районы

Общая характеристика ЖКХ в различных типах территорий представлена в *таблице 2.15*. Как видно, в муниципалитетах *второй группы* ЖКХ находится в удовлетворительном состоянии. Здесь ниже удельный вес аварийного и ветхого жилищного фонда (в среднем по группе он составлял 2,3%), чем в среднем по области (6,0%). Наряду с этим уровень благоустройства жилья достаточно высокий. Основными видами коммунальных

¹³ В качестве территорий для проведения исследования были взяты все муниципальные районы Вологодской области (26 единиц) и городские округа региона (Вологда и Череповец).

услуг (отоплением, газом или электроплитами, холодным и горячим водоснабжением, канализацией) обеспечено более 90% жилищного фонда [46].

Таблица 2.15. **Характеристика ЖКХ в муниципальных образованиях Вологодской области** [46]

Показатель	Среднее значение по группе			В среднем по области
	II	III	IV	
1. Удельный вес ветхого и аварийного жилья в общей площади жилищного фонда муниципалитета, %	2,3	9,2	11,9	6,0
2. Жилищный фонд, оборудованный всеми видами благоустройства (водоснабжением, канализацией, отоплением, газом или электроплитами), %	91,7	25,6	16,7	57,6
3. Многоквартирные дома (МКД), находящиеся под управлением частных управляющих организаций, товариществ собственников жилья (ТСЖ), жилищно-строительных кооперативов, % от их общего количества	89,2	47,3	48,6	54,8
4. Доля коммунальных сетей, не нуждающихся в замене, в их общей протяженности, %:				
– водоснабжения	72,4	64,7	73,4	67,9
– теплоснабжения	45,2	74,7	70,7	59,2
5. Потери ресурсов в сетях, %:				
– водоснабжения	19,7	29,2	22,1	21,7
– теплоснабжения	6,2	11,2	12,8	8,5
6. Объем коммунальных ресурсов, отпускаемых на основании приборов учета, % от общего объема их потребления:				
– тепловой энергии	67,8	23,9	25,9	55,4
– горячей воды	80,5	41,6	25,6	75,9
– холодной воды	95,4	52,9	23,2	87,5
7. Доля освещенных улиц, проездов, набережных в их общей протяженности, %	86,0	65,4	69,4	76,4
8. Доля свалок твердых бытовых отходов (ТБО), на которых организован учет утилизируемых отходов, в общем количестве свалок ТБО, %	87,5	27,2	8,9	54,3
9. Отношение дебиторской задолженности организаций к стоимости оказанных жилищно-коммунальных услуг, %	50,6	49,6	38,2	49,9

В жилищную сферу на протяжении последних лет активно внедряются рыночные механизмы. В связи с этим порядка 90% многоквартирных домов (МКД) находилось на обслуживании частных управляющих компаний и товариществ собственников жилья (ТСЖ)¹⁴. В свою очередь доля хозяйствующих субъектов муниципальной формы собственности сокращается [46, 111].

¹⁴ См.: Сведения о структурных преобразованиях и организационных мероприятиях в сфере жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области – форма № 22-ЖКХ (реформа).

Организации коммунальной сферы имеют достаточно большие производственные мощности, однако их деятельность характеризуется наличием существенных непроизводительных потерь энергетических ресурсов (в частности, воды – 19,7%), что обусловлено высоким уровнем морального и физического износа основных фондов. Так, в среднем по группе 55% тепловых и 28% сетей водоснабжения эксплуатировались за пределами срока амортизации [46].

Кроме того, финансовое состояние хозяйствующих субъектов весьма неустойчиво (их дебиторская задолженность превышает 50% стоимости предоставленных потребителям услуг). Это заметно ограничивает возможности самостоятельного решения ими существующих проблем, а также привлечения для этих целей заемного финансирования.

В большей части муниципалитетов области (68%), относящихся к *третьей группе*, ЖКХ находится в глубоком и системном кризисе. Основными проблемами отрасли данных территорий являются:

а) высокий износ жилищного фонда (более 9% его площади являлось ветхим и аварийным, что выше среднего по области уровня) и объектов коммунальной инфраструктуры (более 35% сетей водоснабжения и $\frac{1}{4}$ тепловых сетей отслужили свои нормативные сроки);

б) низкое благоустройство жилья (только $\frac{1}{4}$ его площади обеспечено всеми видами коммунальных услуг);

в) значительные непроизводительные потери ресурсов (тепла – 11,2%, воды – 29,2%), обусловленные технологической отсталостью большинства организаций и изношенностью основных фондов;

г) неэффективная система учета потребляемых ресурсов (на основании счетчиков отпускалось лишь 24% тепловой энергии, горячей воды – 42%, холодной воды – 53%);

д) низкий уровень развития сектора благоустройства (в 2012 г. лишь на 27% свалок и полигонов осуществлялся учет утилизируемых отходов; услугами освещения было обеспечено только около 65% общей протяженности улиц, парков, набережных);

е) неустойчивое финансовое состояние организаций ЖКХ (высокий уровень их дебиторской и кредиторской задолженности, убыточный характер хозяйственной деятельности);

ж) низкие темпы осуществления рыночных преобразований.

При этом финансирование отрасли из бюджета находится на невысоком уровне. Основным источником для реализации инвестиционных программ компаний выступают платежи населения за потребленные услуги.

В *четвертой группе* территорий состояние ЖКХ можно признать критическим. Техническое состояние жилищного фонда крайне неудовлетворительное, доля аварийного и ветхого жилья составляет 12%, что выше среднего по области показателя в 2 раза. Уровень благоустройства остается очень низким (всеми видами коммунальных услуг обеспечено лишь 17% жилищного фонда). Поэтому широкое распространение получают индивидуальные системы жизнеобеспечения населения (прежде всего объекты теплоснабжения и водоснабжения).

Коммунальные организации, являясь малыми, имеют незначительные производственные мощности. Наряду с этим их деятельность характеризуется наличием значительных непроизводительных потерь энергетических ресурсов, в разы превышающих нормативный уровень, что обусловлено как высокой изношенностью сетей, так и крайне низким уровнем обеспеченности жилья приборами учета (с их использованием отпускалось лишь 23% холодной воды, 26% тепловой энергии). Оказание большинства услуг убыточно, что ведет к неустойчивому финансовому состоянию хозяйствующих субъектов и невозможности полноценно и в полном объеме реализовать инвестиционные программы.

Сфера благоустройства этих территорий развита весьма слабо: лишь на 9% свалок организован учет утилизируемых ТБО, только 69% протяженности улиц обеспечено услугами освещения [46].

В связи с наличием существенных различий в текущем состоянии ЖКХ на муниципальном уровне приоритетной задачей органов власти всех уровней является создание условий для стабильного функционирования отрасли на всей территории области. В свою очередь политика должна носить дифференцированный характер и учитывать отмеченные выше территориальные особенности, предполагать разработку мер, ориентированных на консолидацию и эффективное использование существующих ресурсов.

В частности, ввиду высокого уровня износа коммунальных сетей (систем водо- и теплоснабжения) во *второй группе* муниципальных образований требуется активная реализация хозяйствующими субъектами широкомасштабных инвестиционных программ, направленных на технологическое обновление отрасли. Финансирование их целесообразно осуществлять как за счет тарифной выручки, так и с привлечением частных инвестиционных ресурсов.

Поэтому приоритетами государственной политики в ЖКХ данных территорий, по нашему мнению, являются:

- независимый аудит деятельности организаций коммунальной сферы (определение объективного уровня себестоимости предоставления услуг);

- разработка долгосрочных (на срок более 5 лет) производственных и инвестиционных программ, утверждение тарифов в соответствии с объективными потребностями в финансовых средствах для их реализации;

- реструктуризация имеющейся у организаций задолженности;

- разработка инструментов государственного обеспечения заемного финансирования (компенсация ставки по займам, гарантии и др.); бюджетные средства при этом целесообразно использовать в качестве инструмента, обеспечивающего доступ хозяйствующих субъектов к кредитным источникам и средствам институтов развития (преимущественно Фонда содействия реформированию ЖКХ);

- реализация комплекса мероприятий, направленных на повышение уровня обеспеченности жилья приборами учета потребляемых ресурсов. Муниципальным органам власти одновременно с проведением активной информационной работы среди жителей необходимо разработать комплекс мер их поддержки, включающий инструменты рассрочки платежей, а также льготного кредитования при установке счетчиков [46].

Текущее состояние жилищно-коммунального хозяйства в *третьей и четвертой группах* муниципальных образований области можно охарактеризовать как системно кризисное, требующее разработки комплексных мер поддержки данной сферы экономики. При этом очевидно то, что в нынешних условиях такие территории не являются привлекательным сегментом для бизнес-структур, а огромный масштаб имеющихся проблем, ограниченные объемы бюджетных средств не позволяют местным властям самостоятельно в полной мере решить данные задачи. Поэтому политика органов власти должна предполагать максимальное финансовое и организационное участие публичного сектора в развитии сферы ЖКХ в тесном и активном сотрудничестве с частным бизнесом и населением.

Усилия местных органов целесообразно сконцентрировать на ликвидации аварийного и ветхого жилья. Один из путей решения этой проблемы наряду с формируемой в настоящее время системой капитального ремонта – участие в адресных региональных программах, предполагающих софинансирование из Фонда содействия реформированию ЖКХ. Однако для получения данной формы поддержки требуется активизация

работы в жилищной сфере в направлении проведения рыночных преобразований, регистрации прав на объекты инженерной инфраструктуры, кадастрового учета находящихся под МКД земельных участков.

В этих муниципалитетах также особенно остро стоит проблема модернизации инженерной инфраструктуры. В свою очередь, реализация масштабных программ по ее технологическому обновлению должна ориентироваться на оптимальное использование бюджетного и частного финансирования, распределение финансового бремени между текущими и потенциальными потребителями услуг [46].

В целях недопущения «распыления» ограниченных финансовых ресурсов необходимо создать объективные условия для эффективного инвестирования в инженерную инфраструктуру, базовым из которых является наличие программ развития систем инженерной инфраструктуры. Но данные программы утверждены далеко не во всех муниципальных образованиях (по состоянию на начало 2013 года – лишь в 204 муниципалитетах, или 67,5% от их общего числа). К тому же они обычно не носят комплексного и стратегического характера [83]. В этом случае основная проблема заключается в том, что разработка таких документов осуществляется, как правило, местными органами власти, которые не обладают необходимыми для этого финансовыми и кадровыми ресурсами. Как нам видится, выходом из сложившейся ситуации может стать целевое софинансирование данных издержек из бюджета субъекта РФ или их включение в стоимость конкурсной документации.

Кризис в ЖКХ рассматриваемых территорий усугубляется также тем, что значительная часть сельских населенных пунктов являются «вымирающими». Поэтому строительство новых коммунальных объектов нецелесообразно и крайне невыгодно ни с экономической, ни с коммерческой точки зрения. В связи с этим следует отметить, что государственная политика должна ориентироваться на разработку инструментов, направленных не только на модернизацию существующих, но и на активное стимулирование установки локальных систем жизнеобеспечения [46].

Таким образом, активное внедрение в управление жилищно-коммунальным хозяйством Европейского Севера России преимущественно рыночных инструментов не обеспечивает выход отрасли из кризисного состояния и предопределяет необходимость развития в ней государственно-частного партнерства в целях концентрации ограниченных ресурсов на социально значимых направлениях регионального развития. При этом меры государственной поддержки частного инвестора в различных типах муниципальных образований должны носить дифференцированный характер исходя

из текущего состояния и инвестиционной привлекательности ЖКХ территории. В одних муниципалитетах (это прежде всего крупные города) усилия органов власти должны быть сконцентрированы преимущественно на создании благоприятных организационных условий реализации проектов партнерства, в других, а их большинство, – на разработке комплексного подхода к поддержке (организационной, финансовой) таких проектов.

2.3. Экономические условия и институционально-правовые особенности реализации государственно-частного партнерства

Состояние жилищно-коммунального хозяйства территорий Европейского Севера России показывает, что решение проблем, накопившихся в данной сфере экономики, невозможно без консолидации и эффективного использования ресурсов государственного и частного секторов на принципах партнерства. Вместе с тем развитие такого партнерского взаимодействия в ЖКХ требует наличия определенных организационных, экономических предпосылок и целого ряда других условий, одним из которых является отказ от административных и внедрение рыночных механизмов хозяйствования.

Следует отметить активизацию процессов рыночных преобразований после вступления в силу Жилищного кодекса РФ (2005) [30] и начала деятельности Фонда содействия реформированию ЖКХ (2008). В результате чего в настоящее время в ЖКХ Вологодской области функционируют 565 организаций (в 2000 году – 98 ед.), из которых 472 – субъекты частной формы собственности. При этом за последние пять лет доля частных компаний в общем количестве организаций увеличилась с 29,0 до 83,5%.

В жилищном хозяйстве появились профессиональные управляющие и жилищно-эксплуатационные организации (управляющие компании, ТСЖ и т.п.). Так, в 2008–2012 гг. доля управляемых ТСЖ многоквартирных домов в их общем количестве в области увеличилась с 4,6 до 14,6% (в среднем по России – с 5,3 до 13,6%), а доля МКД, находящихся на содержании частных управляющих компаний, – с 25,2 до 67,9% (с 27,6 до 53,7%; табл. 2.16) [89].

Однако при этом существуют муниципалитеты, где конкурентный рынок жилищных услуг не сформировался. Например, в Шекснинском районе 28,3% МКД находятся на содержании муниципальных управляющих компаний, а 20,9% – в непосредственном управлении собственников [112, 113]. Похожая ситуация отмечается также в Бабаевском, Бабушкинском районах и др.

Таблица 2.16. **Рыночные преобразования в жилищном хозяйстве
Вологодской области***

Территория	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 к 2008, п.п.
Доля многоквартирных домов: – управляемых товариществами собственников жилья, % в общем количестве многоквартирных домов						
Вологодская область	4,61	6,75	15,31	15,1	14,58	+9,97
Российская Федерация	5,29	6,71	12,45	13,57	13,63	+8,34
– частными управляющими компаниями, % в общем количестве многоквартирных домов						
Вологодская область	25,24	33,81	64,4	66,27	67,86	+42,62
Российская Федерация	27,6	34,34	48,26	51,47	53,73	+26,13
* Составлено по: Официальный сайт Фонда содействия реформированию ЖКХ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.reformagkh.ru/state/stat?region=315#dynamic/315/1/0/0/1/13 .						

Основной проблемой большинства управляющих компаний является слабая собственная материально-техническая база, которая ограничивает возможности по привлечению заемного финансирования для проведения капитального ремонта многоквартирных домов, устранения кассовых разрывов и в целом ведет к финансовой неустойчивости организаций.

В целях координации деятельности управляющих компаний, превращения их в полноценных участников партнерских отношений, а также выработки единой согласованной политики по управлению жилищным фондом и оказанию качественных услуг в регионе созданы и функционируют две саморегулируемые организации в сфере управления многоквартирными домами: НП «Развитие управляющих компаний» и «Региональная ассоциация Управляющих компаний». Их деятельность носит, по сути, формальный характер, так как отсутствует сформированная законодательная база, которая ограничивала бы доступ недобросовестных участников на рынок. Кроме того, не работают механизмы солидарной ответственности участников данных ассоциаций.

В течение последних пяти лет произошли существенные трансформационные преобразования и в коммунальной сфере. К настоящему времени практически ликвидированы МУПы, и во всех районах преобладают хозяйствующие субъекты частной формы собственности. При этом следует отметить, что большинство организаций владеют объектами инфраструктуры на основе договоров краткосрочной аренды, которые не обязывают к осуществлению капиталовложений в обновление инфраструк-

туры. Иными словами, бизнес-структуры привлекаются преимущественно к управлению объектами ЖКХ и не несут какой-либо ответственности за их модернизацию. В связи с высоким уровнем рисков не получили распространения концессии и другие формы ГЧП.

Это подтверждается и результатами проведенных ИСЭРТ РАН опросов среди глав муниципальных образований Вологодской области. Так, выявлено, что к развитию муниципального жилищно-коммунального хозяйства бизнес-структуры привлекаются по большей части в рамках традиционных форм сотрудничества (краткосрочные договоры аренды, поставки товаров и услуг для муниципальных нужд, совместные предприятия). На это указали 58% глав городских и 57% – сельских поселений (рис. 2.7). Имеет также место социальная ответственность: регулярно и на безвозмездной основе бизнес вкладывает средства в развитие коммунальной инфраструктуры (соответственно 16 и 17% опрошенных глав).

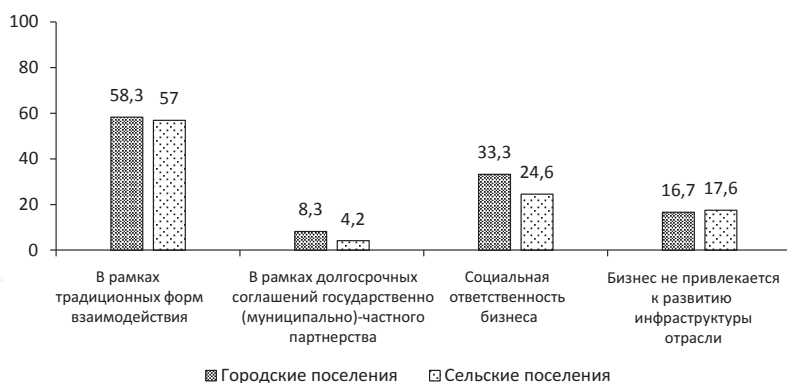


Рис. 2.7. **Формы участия бизнес-структур в развитии сферы ЖКХ,**
% от общего количества ответивших глав муниципалитетов области*

* Респондент имел возможность выбрать несколько подходящих вариантов ответа.

При этом использование государственно-частного партнерства в ЖКХ (концессия, аренда с инвестиционными обязательствами) крайне ограничено. Применение данных механизмов взаимодействия власти и бизнеса в своем муниципальном образовании отметили лишь 8% глав городских поселений и 4% руководителей сельских поселений области. Более того, по оценкам около 17% глав, бизнес-структуры вовсе не привлекаются к развитию жилищно-коммунального хозяйства территории.

На фоне постоянного сокращения прямых бюджетных капиталовложений невысокая привлекательность ЖКХ для частного бизнеса является главной причиной низкой инвестиционной активности в данной сфере. Наиболее привлекательна для частных инвесторов энергетика: на протяжении 2005–2014 гг. объем привлеченных средств (прежде всего в строительство магистральных сетей) увеличился в сопоставимых ценах в 5,1 раза (табл. 2.17).

Таблица 2.17. **Объем инвестиций, направленных в коммунальную сферу Вологодской области (в ценах 2014 г.), млрд. руб.***

Вид экономической деятельности	Год					2014 к 2005, раз
	2005	2010	2012	2013	2014	
Производство, передача и распределение электроэнергии	1,53	8,43	8,04	12,25	7,84	5,14
– пара и горячей воды	0,36	1,02	0,65	1,62	1,26	3,48
– газообразного топлива	0,12	0,14	0,59	0,11	0,19	1,59
Сбор, очистка и распределение воды	0,47	0,68	1,01	0,18	0,22	0,47
* Рассчитано по: Инвестиционные процессы в Вологодской области: стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2015. – 98 с.						

На основании соглашений, ежегодно заключаемых в рамках программы газификации территории области между региональными органами власти и ОАО «Газпром», активно привлекаются инвестиционные средства в строительство сетей газоснабжения (рост объема капиталовложений почти в 1,6 раза). При этом системы водоснабжения, теплоснабжения и канализации, находящиеся в наиболее неудовлетворительном техническом состоянии, испытывают острый дефицит инвестиций, оцениваемый в 27 млрд. руб. Аналогичные проблемы характерны и для инвестиционных процессов, протекающих в жилищном хозяйстве.

В структуре инвестиций в основной капитал хозяйствующих субъектов ЖКХ по-прежнему преобладают собственные средства и привлеченные финансовые ресурсы (институтов развития: гранта ЕБРР, Фонда содействия реформированию ЖКХ), доля которых в общем объеме инвестиций в данную сферу в 2014 году была подавляющей (рис. 2.8). В то же время объемы бюджетных капиталовложений в отрасль находятся на крайне низком уровне, ограничено также использование кредитных и прочих заемных ресурсов.



Рис. 2.8. Структура инвестиций в ЖКХ Вологодской области (2014 г.), % от общего объема инвестиций [36]

Одной из ключевых причин низкой инвестиционной активности и непривлекательности ЖКХ для кредитных структур является отсутствие у хозяйствующих субъектов свободных ресурсов вследствие нерентабельности в течение последних лет оказания почти всех видов услуг (табл. 2.18). Это также выступает одним из главных факторов, приведших к увеличению в области доли убыточных организаций ЖКХ до более чем половины в их общем количестве в 2014 году.

Таблица 2.18. Финансовый результат деятельности по оказанию жилищно-коммунальных услуг, млн. руб.*

Виды услуг	Год							2014 к 2000, +/-
	2000	2005	2008	2010	2012	2013	2014	
Жилищное хозяйство	-358,6	-396,2	-263,6	96,7	-10,3	483,7	86,7	445,3
Водоснабжение	-20,9	17,1	-25,5	-100,0	-60,6	40,6	-3,5	17,4
Водоотведение	-19,5	-0,3	-21,6	55,2	13,4	17,6	11,1	30,6
Снабжение: сетевым газом	26,1	-29,3	-55,1	-71,7	-62,3	-4,8	1,6	-24,5
– сжиженным газом	-7,2	3,2	2,6	15,5	50,0	30,0	40,3	47,5
Электроснабжение	56,8	134,4	458,9	1217,5	169,8	380,9	495,7	438,9
Теплоснабжение	-238,0	-200,6	54,3	-2,7	-203,0	131,9	206,2	444,2
Прочие услуги	-0,3	-35,8	14,4	-40,8	-82,0	-111,9	5,2	5,5

* Составлено по: О работе организаций Вологодской области, оказывающих жилищно-коммунальные услуги в 2012 году: статистический бюллетень / Вологдастат, 2013. – 41 с.; Статистический ежегодник Вологодской области / Вологдастат, 2012. – 396 с.; Жилищно-коммунальное хозяйство Вологодской области в 2014 году: доклад / Вологдастат, 2015. – 37 с.

Причем ограниченные финансовые средства используются крайне рационально, что обусловлено прежде всего технологической отсталостью организаций, низким КПД, высоким уровнем износа основных фондов. Так, в 2014 году около 91,8% расходов хозяйствующих субъектов сферы ЖКХ направлялось на возмещение высоких эксплуатационных издержек (затраты на электроэнергию, топливо, материалы), тогда как на инвестиции – лишь 8,2%¹⁵ (рис. 2.9).



Рис. 2.9. Структура расходов организаций сферы ЖКХ Вологодской области в 2014 году, % от общего объема их расходов

Назовем и другую проблему, оказывающую влияние на финансовую устойчивость и инвестиционную привлекательность организаций ЖКХ области, – это высокий уровень их дебиторской и кредиторской задолженности. Ежегодное повышение тарифов выступает одним из главных факторов, обуславливающих рост неплатежей населения. Его общая задолженность в 2014 году составляла 4,5 млрд. руб., что в 6,8 раза выше уровня 2005 года (табл. 2.19).

¹⁵ При этом нормативным значением считается 25–30% (источник: Рекомендации по расчету тарифов в водопроводно-канализационном хозяйстве [Электронный ресурс] / Институт экономики жилищно-коммунального хозяйства. – М., 2004. – Режим доступа: www.adm.yar.ru/rek/norm/rf/rekom_rasch.doc).

См. также: Коммунальное хозяйство Вологодской области в 2012: стат. бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2013. – 62 с.

Таблица 2.19. **Финансовое состояние организаций ЖКХ Вологодской области**, млн. руб.*

Показатели	Год						2014 к 2000, раз
	2000	2005	2008	2010	2013	2014	
Кредиторская задолженность	1057,8	1216,6	2229,6	3256,5	6000,3	5700,3	5,39
В т.ч.: по платежам в бюджет	н.д.	236,8	243,0	186,7	300,7	350,1	–
Дебиторская задолженность	593,3	1342,9	2731,1	4173,3	6278,8	7566,0	12,75
В т.ч.: бюджетов всех уровней	н.д.	342,5	141,3	252,2	90,2	55,1	–
– населения по оплате услуг ЖКХ	н.д.	665,8	1340,7	2193,8	3634,0	4506,2	–
* Составлено по: О ходе реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Вологодской области в 2011 году: доклад / Вологдастат, 2012. – 40 с.; Статистический ежегодник Вологодской области / Вологдастат, 2012. – 396 с.; Жилищно-коммунальное хозяйство Вологодской области в 2014 году: доклад / Вологдастат, 2015. – 37 с.							

В свою очередь, несвоевременное и неполное поступление денежных средств привело к кризису ликвидности организаций и росту их задолженности. В связи с неустойчивым финансовым состоянием большинства хозяйствующих субъектов привлечение заемного финансирования к реализации инвестиционных проектов является проблематичным.

Используемая сейчас практика применения инвестиционной надбавки в тарифе не позволяет аккумулировать финансовые средства, необходимые для «залпового» обновления основных фондов в данной сфере. Такая накопительная модель не способствует своевременному и полноценному решению проблемы постепенной деградации отраслевой инфраструктуры, а, по сути дела, ведет только к росту тарифов. Так, в 2000–2014 гг. в Вологодской области стоимость ЖКУ выросла в 6 раз и составила в 2014 году 1571,5 руб./чел. в месяц [27].

Галопирующий рост тарифов вызывает увеличение неплатежей и нарастание социальной напряженности в обществе. В данной ситуации очевидно, что финансирование масштабных инвестиционных программ исключительно за счет конечного потребителя становится невозможным вследствие невысокого уровня жизни большинства населения страны.

Источником финансовых ресурсов в ЖКХ являются также прямые бюджетные ассигнования. Однако в течение 2000–2014 гг. объемы расходов консолидированного бюджета области на жилищно-коммунальное хозяйство фактически не изменились (2000 г. – 1979,1 млн. руб., 2014 г. – 1927,9 млн. руб.), более того, наблюдается их устойчивое снижение в реальных ценах. Имеющихся средств по-прежнему недостаточно для полного решения проблемы высокой изношенности основных фондов (причем рас-

ходы в сопоставимых ценах сократились почти в 3 раза). Это обусловлено тем, что в современных условиях на прямые инвестиции в отрасль направляется только около половины бюджетных средств (в 2011 году – 46%).

Из-за острого недостатка финансовых средств инвестиционные программы организаций коммунальной сферы реализуются лишь в нескольких муниципалитетах (как правило, в крупных городах и населенных пунктах с емким рынком – Вологде, Шекснинском и Вологодском районах) [96, 101].

При этом с точки зрения органов местного самоуправления области существует множество факторов, тормозящих развитие партнерства органов власти и бизнеса в региональном ЖКХ (табл. 2.20). Главными из них они называют несовершенство и нестабильность нормативно-правовой базы (почти 79% руководителей муниципальных районов, 42% глав городских и 47% – сельских поселений).

Таблица 2.20. **Факторы, сдерживающие развитие механизмов государственно-частного партнерства**, % от числа ответивших глав муниципальных образований области

Фактор	Муниципальное образование		
	муниципальный район	городское поселение	сельское поселение
Несовершенство и нестабильность нормативно-правовой базы	78,9	41,7	46,9
Сложность получения государственной поддержки на реализацию инвестиционных проектов	63,2	50,0	52,4
Отсутствие эффективных механизмов обеспечения мотивации частного инвестора	47,4	41,7	37,9
Убыточность большинства таких проектов без наличия значительной бюджетной поддержки	31,6	41,7	45,5
Неготовность кредитных организаций финансировать проекты государственно-частного партнерства ввиду высокого уровня рисков	31,6	16,7	17,9
Недостаточные навыки у работников местных органов власти в разработке и реализации совместных с бизнесом проектов	15,8	58,3	31,0
Отсутствие согласованности стратегических ориентиров развития муниципалитета и интересов частного бизнеса	15,8	8,3	14,5
Длительность и сложность процедур согласования ГЧП-проектов	10,5	16,7	19,3
Источник: результаты опросов, проведенных ИСЭРТ РАН среди глав муниципальных образований Вологодской области в 2014 году.			

Следует отметить, что бизнес, вступая в проекты партнерства в ЖКХ, заинтересован в долгосрочном и стабильном сотрудничестве, т.е. когда заранее известны и понятны «правила игры», гарантирующие возврат вложенных финансовых средств и необходимый уровень доходности.

Отсюда для успешной реализации ГЧП-проектов в жилищно-коммунальном хозяйстве необходимо наличие развитой правовой и институциональной среды. В то же время федеральное законодательство, регулирующее партнерские отношения власти и бизнеса, еще только формируется.

В сложившейся ситуации субъекты РФ и муниципальные образования вынуждены самостоятельно разрабатывать и принимать нормативно-правовую базу, регламентирующую права, обязанности сторон и сколько-нибудь защищающую интересы органов власти и частного партнера в совместных проектах. Например, в Вологодской области принят закон «Об участии Вологодской области в государственно-частном партнерстве» от 31.05.2010 № 2308-ОЗ и Постановление Правительства области «О порядке участия органов исполнительной государственной власти области в ГЧП» от 01.08.2011 № 914. Вместе с тем данные документы носят рамочный характер и содержат лишь наиболее общие положения, регламентирующие права и обязанности участников. На местном уровне заполнить этот правовой вакуум возможно за счет разработки необходимой нормативно-правовой базы, закрепляющей механизмы взаимодействия сторон при реализации проектов партнерства в отрасли (*прил. 11*).

Основные программно-стратегические документы федерального и регионального уровня, определяющие развитие ЖКХ, рассматривают ГЧП в качестве эффективного инструмента решения проблем отрасли с привлечением ресурсов частного сектора. Однако основные формы, принципы и механизмы взаимодействия органов власти и бизнеса при этом недостаточно интегрированы, лишь упомянуты в них или носят декларативный характер, а то и вовсе не нашли отражения в данных документах. Так, в принятом Губернатором области в 2013 году распоряжении об утверждении графика передачи в концессию или долгосрочную аренду объектов энергетики и коммунальной сферы не были представлены механизмы и инструменты поддержки проектов партнерства в ЖКХ.

В то же время именно сложности с получением государственной поддержки на реализацию ГЧП-проектов являются, по мнению респондентов, одним из главных факторов, тормозящих развитие партнерских отношений в отрасли (63% глав муниципальных районов области, более половины руководителей поселений).

Однако объемы государственного финансирования ЖКХ в течение последних лет снижаются. Ликвидировано перекрестное субсидирование и дотирование предприятий, бюджетные средства предоставляются преимущественно на выплату субсидий населению при оплате жилищно-коммунальных услуг и другим льготным категориям граждан.

На федеральном уровне в число ключевых инструментов поддержки партнерских отношений власти и бизнеса в отрасли в настоящее время входит ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ». Хотя, как следует отметить, доступность его средств постепенно снижается из-за ужесточения требований, предъявляемых к их получателям. В частности, привлечение средств Фонда к реализации региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов требует наличия значительного софинансирования за счет бюджета и собственников жилых помещений. Так, на 2013 год для Вологодской области оно было предусмотрено на уровне 45,23% общего объема необходимых финансовых средств, что в условиях бюджетного кризиса оказалось неподъемным для подавляющего большинства муниципальных образований; софинансирование за счет собственников также увеличилось с 5 до 15%¹⁶.

Наряду с этим Фонд содействия реформированию ЖКХ оказывает поддержку реализации проектов модернизации систем коммунальной инфраструктуры населенных пунктов с численностью жителей не более 250 тыс. чел, в которых организации коммунальной сферы (кроме МУПов) владеют объектами инженерной инфраструктуры на основе договоров долгосрочной аренды (сроком не менее 5 лет), концессии или частной собственности. При этом общая стоимость всех мероприятий региональной программы модернизации систем коммунальной инфраструктуры не должна быть менее 100 млн. руб. [44].

Однако существует целый ряд условий (наличие утвержденных долгосрочных тарифов, коллективных приборов учета потребления услуг, отсутствие просроченной кредиторской задолженности и др.), выполнение которых является обязательным для получения данной формы государственной финансовой поддержки. С этими ограничениями сталкиваются в первую очередь малые и средние муниципалитеты, в жилищно-коммунальном хозяйстве которых не получили широкого распространения рыночные отношения, и оно находится в наиболее кризисном состоянии.

¹⁶ Областная адресная программа № 8 «Капитальный ремонт многоквартирных домов в муниципальных образованиях Вологодской области на 2013 год» (утв. Постановлением Правительства Вологодской области от 24 июня 2013 года № 645).

Решение проблемы огромного «недоремонта» жилищного фонда области, объем которого в целом по субъекту оценивается более чем в 26 млрд. руб., региональные органы власти видят в организации новой системы капитального ремонта. Для этого в 2013 году был создан «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Вологодской области». Таким образом, в соответствии с действующим законодательством основное финансовое бремя содержания жилищного фонда и проведения его капитального ремонта переложено на собственника, а государство в лице фонда будет осуществлять лишь организационную и сопроводительную работу [87].

На областном уровне реализуется также ряд государственных программ, ориентированных на использование механизмов партнерства в развитии отрасли. Однако запланированные в их рамках объемы бюджетного финансирования являются при этом весьма ограниченными. Так, на весь период реализации подпрограммы «Комплексная модернизация систем коммунальной инфраструктуры» государственной программы «Обеспечение населения Вологодской области доступным жильем и формирование комфортной среды проживания на 2014–2020 гг.» из областного бюджета предусмотрено лишь 42 млн. руб. (прил. 12). Поддержку предполагается осуществлять в форме предоставления организациям субсидий на реализацию проектов по модернизации инженерной инфраструктуры при условии наличия у хозяйствующих субъектов утвержденной инвестиционной программы и определенного уровня софинансирования за счет собственных источников и местного бюджета [53].

Кроме того, возможно выделение субсидий ресурсоснабжающим организациям на уплату процентов по привлеченным кредитам. Однако данный вид поддержки, на наш взгляд, будет доступен далеко не всем компаниям, поскольку одним из ключевых критериев ее предоставления является отсутствие у них задолженности в бюджет по уплате налогов, сборов, страховых взносов. Вместе с тем в 2008–2014 гг. объем такой кредиторской задолженности у коммунальных предприятий области вырос в 1,4 раза и составил в 2014 году 350,1 млн. руб. Иными словами, значительная часть хозяйствующих субъектов, находящихся в неустойчивом финансовом состоянии и не обладающих необходимыми ресурсами для модернизации инженерной инфраструктуры, исключаются из числа потенциальных получателей этой формы государственной поддержки.

При этом необходимо отметить, что даже в случае использования данных мер поддержки возврат кредитных средств могут обеспечить только субъекты коммунальной сферы городов Вологды и Череповца. Следо-

вательно для малых, средних городов, сельских и городских поселений крайне важна разработка эффективных инструментов господдержки модернизации инженерной инфраструктуры, направленных на привлечение в ЖКХ длинных и дешевых кредитных ресурсов, средств частных инвесторов.

Сложности с реализацией ГЧП-проектов в отрасли обусловлены также продолжающимися в ней процессами разграничения государственной и муниципальной собственности, отсутствием понятного и долгосрочного механизма тарифообразования. Поэтому важнейшим направлением государственной политики, ориентированным на приток внебюджетных инвестиций в ЖКХ, является переход к принципам долгосрочного тарифообразования (на 3–5 лет).

Успешное развитие ГЧП требует от органов власти владения навыками проектного финансирования и управления совместными проектами. Однако, как свидетельствуют результаты опроса глав муниципальных образований, они такими навыками не обладают. В связи с этим в 2012 году в регионе был создан специализированный институт – ОАО «Корпорация развития Вологодской области», основными функциями которого является привлечение частных инвестиций в экономику. Одно из направлений деятельности – сопровождение и поддержка инвестиционных проектов в сфере энергетики и коммунальной инфраструктуры. Однако к настоящему времени в инвестиционном портфеле корпорации практически нет проектов, реализуемых в ЖКХ на принципах партнерства, что позволяет говорить о недостаточной эффективности ее деятельности в данном направлении [88].

Из вышеизложенного следует, что ключевыми проблемами институционально-правового обеспечения и существующего механизма государственной экономической поддержки партнерских отношений органов власти и бизнеса в ЖКХ являются:

- рамочный характер нормативно-правовой базы, не позволяющий выстраивать и успешно реализовывать ГЧП-проекты в отрасли;
- недостаточные навыки у работников местных органов власти в части управления реализацией проектов партнерства;
- недостаточная гибкость в деятельности органов власти при выстраивании партнерских отношений с бизнес-структурами;
- ограниченные объемы государственной поддержки совместных проектов, более того, имеющие тенденцию к дальнейшему сокращению, снижение ее доступности для потенциальных получателей;

- прямые бюджетные инвестиции (преимущественно субсидии в рамках реализации государственных программ «Жилище», «Чистая вода» и др.), позволяющие лишь точно решать имеющиеся проблемы и не создающие условий для притока внебюджетных инвестиций в ЖКХ;

- финансовые средства институтов развития (например, госкорпорации «Внешэкономбанк»), предоставляемые только под крупные инвестиционные проекты (более 2 млрд. руб.), в то время как основные проблемы отрасли сосредоточены в малых и средних муниципальных образованиях.

Привлечению частных инвестиций в ЖКХ на принципах партнерства будет способствовать выполнение следующих условий:

- а) создание понятных «правил игры» для всех участников (стабильное и развитое законодательство, долгосрочное тарифообразование);

- б) проведение инвентаризации, технического обследования, регистрации прав собственности на объекты коммунальной инфраструктуры;

- в) разработка и утверждение в муниципалитетах программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры как инструмента, позволяющего согласовывать инвестиционные планы хозяйствующих субъектов со стратегическими целями развития территории;

- г) внедрение нового механизма управления объектами ЖКХ;

- д) разработка модели финансирования проектов партнерства в ЖКХ региона на основе оптимального распределения нагрузки между хозяйствующими субъектами, бюджетами всех уровней и потребителями [44].

Реализация комплекса вышеперечисленных мероприятий позволит повысить эффективность управления отраслью, устранить «инвестиционный голод», решить накопившиеся проблемы путем развития механизмов партнерства органов власти и бизнеса и превратить жилищно-коммунальное хозяйство в стабильно функционирующую в условиях рынка сферу региональной экономики.

ГЛАВА 3

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПАРТНЕРСТВА ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

3.1. Стратегическое управление развитием отрасли на основе государственно-частного партнерства

Достижение стратегических целей социально-экономического развития территории невозможно без консолидации усилий органов власти, бизнес-структур, институтов гражданского общества и построения эффективного механизма их партнерского взаимодействия. В свою очередь, партнерство, основанное на тесном и взаимовыгодном сотрудничестве и балансе интересов сторон, является основной движущей силой, позволяющей эффективно использовать их ограниченные ресурсы (финансовые, трудовые и др.) и конкурентные преимущества. Участие в партнерстве общественных организаций и других институтов гражданского общества обеспечивает транспарентность и активную поддержку реализации стратегических программ и проектов со стороны населения, усиление сплоченности общества.

Таким образом, в современных условиях партнерство служит инструментом, позволяющим органам власти совместно с бизнес-сообществом и общественностью солидарно разделять риск и ответственность за достижение долгосрочных целей территориального развития.

Данные положения нашли свое отражение в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, в ред. от 08.08.2009 № 1121-р). В этом документе партнерство рассматривается в качестве одного из наиболее

эффективных в условиях ограниченности бюджетных средств инструментов развития на инновационной основе отечественной экономики, повышения уровня и качества жизни населения.

Использование механизмов государственно-частного партнерства, наиболее востребованное в инфраструктурных отраслях (энергетика, транспорт, водоснабжение, связь), дает возможность привлекать дополнительные ресурсы частного сектора (финансовые, управленческий опыт, инновационные технологии) для повышения эффективности функционирования данных отраслей.

Вектор на развитие партнерских отношений закреплён и в большинстве стратегий субъектов РФ и муниципальных образований. Так, Стратегия социально-экономического развития Вологодской области на период до 2020 года (в ред. постановления Правительства Вологодской области от 11.11.2013 № 1157) предполагает осуществлять модернизацию ведущих отраслей экономики (ЖКХ, транспорт, образование, здравоохранение) на основе партнерства органов власти и бизнес-структур.

Интенсивный сценарий развития жилищно-коммунального хозяйства области, позволяющий провести полноценное технологическое обновление отрасли, ориентирован на активное привлечение внебюджетных инвестиций на основе использования концессионных соглашений и иных форм государственно-частного партнерства [123]. При этом к 2020 году внебюджетное финансирование должно составлять около 30% общего объема инвестиций, привлекаемых в данную сферу экономики [19].

Вместе с тем, как показывает практика, потенциал государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве используется не в полной мере. Одна из главных причин этого кроется в отсутствии как на федеральном, так и региональном уровне сформированной системы управления развитием данного института. Стратегии развития субъектов РФ и муниципальных образований в настоящее время зачастую носят «представительский» характер и не отвечают всем предъявляемым к ним требованиям как к основе организации всей системы государственного и муниципального управления. Наряду с этим отсутствует опыт интеграции форм, методов и инструментов партнерства в практику программно-целевого управления, финансирования и управления реализацией проектов государственно-частного партнерства. Поэтому практика партнерского взаимодействия власти и бизнеса в ЖКХ отмечается некоторой «стихийностью». А здесь необходимо наличие политической воли, активная позиция местных властей, как, например, в городах Вологде и Череповце, поскольку

без этого невозможно никакое партнерство. Совместно с инвесторами в данных муниципалитетах были разработаны проекты, наиболее приемлемые схемы их финансирования, разделения рисков между органами власти и бизнесом.

Как свидетельствует зарубежный и отечественный опыт, успешное развитие партнерских отношений власти и бизнеса в ЖКХ требует формирования системы управленческих процессов (разработка принципов, направлений развития механизмов партнерства, организационных структур, нормативно-правовой базы), инструментов его внедрения в существующий механизм функционирования ЖКХ. При этом данные мероприятия должны быть формализованы в виде стратегических документов.

Развитие системы государственного управления партнерством в жилищно-коммунальном хозяйстве даст возможность повысить объективность, прозрачность и эффективность принимаемых инвестиционных решений, интерес частного сектора к этой сфере.

Более эффективно решать приоритетные задачи ее развития позволяет стратегическое управление на основе государственно-частного партнерства, акцентированное на формировании механизма взаимодействия органов власти и бизнес-структур. Важную роль при этом играет разработка методов регулирования развития управляемой подсистемы, целенаправленных мер государственной поддержки.

Для успешного развития партнерского взаимодействия необходимо:

а) наличие постоянного и открытого диалога власти и бизнеса при разработке и на всех этапах реализации стратегии развития ЖКХ;

б) включение различных инструментов партнерства в механизм реализации стратегии и программ развития жилищно-коммунального хозяйства, причем последние должны содержать перечни приоритетных инвестиционных проектов, которые предполагается реализовать на принципах государственно-частного партнерства (формирование адресной инвестиционной программы – АИП);

в) партнерство в институциональном обеспечении реализации стратегии (прил. 13).

К процессу формирования государственной политики в области развития партнерских отношений в ЖКХ рекомендуется привлекать как основных участников (органы власти, бизнес-сообщество, институты гражданского общества), так и все заинтересованные лица (банки и другие финансовые структуры, консалтинговые, экспертные и страховые организации). Учет мнения бизнес-сообщества, общественных организаций

относительно проблем и ориентиров развития жилищно-коммунального хозяйства, а также основных факторов, тормозящих развитие государственно-частного партнерства, является необходимым условием повышения эффективности всей системы стратегического управления в отрасли.

Решить данные проблемы возможно путем создания *Координационного совета по развитию государственно-частного партнерства* при государственном органе власти (департамент, министерство), ответственном за реализацию политики в региональном ЖКХ. В Совет должны входить представители региональных и местных органов власти, бизнес-структур (ассоциации управляющих компаний, некоммерческие партнерства и др.), институтов гражданского общества, защищающих интересы потребителей услуг, финансовых структур (крупнейшие банки, инвестиционные фонды, страховые компании), консалтинговых компаний (рис. 3.1).

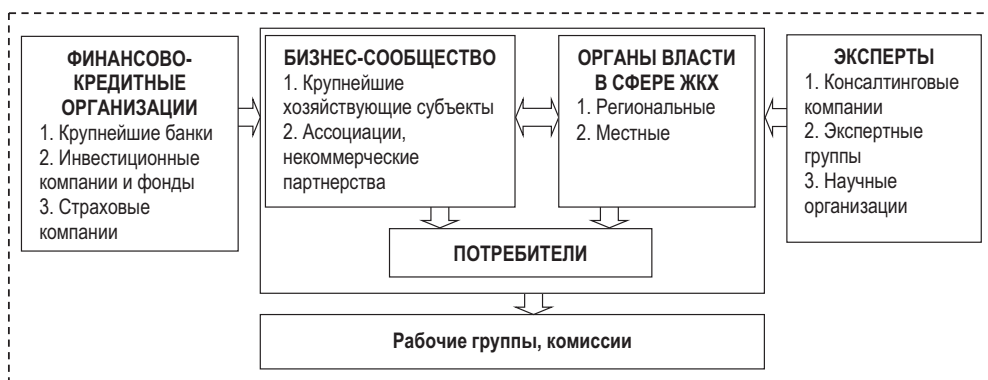


Рис. 3.1. Структура Координационного совета по развитию государственно-частного партнерства в ЖКХ

Координационный совет как постоянно действующий коллегиальный орган, обеспечивает эффективное взаимодействие между органами власти и бизнесом в сфере жилищно-коммунального хозяйства, разработки и реализации мер по развитию института государственно-частного партнерства.

Совет может решать следующие задачи:

1. Формирование предложений по поддержке партнерских отношений власти и бизнеса в ЖКХ.
2. Организация совместных действий участников с целью сокращения административных барьеров, а также разработки проектов нормативных актов, способствующих разрешению данной проблемы.

3. Разработка и принятие концепции развития государственно-частного партнерства в ЖКХ.

4. Разработка рекомендаций, предложений по улучшению состояния инвестиционного климата в отрасли, механизмов привлечения внебюджетных инвестиций.

Для выполнения возложенных на него задач и функций Совет имеет право запрашивать у организаций, банков и других кредитных организаций необходимую информацию.

Организация круглых столов, рабочих групп, анкетирование участников являются наиболее эффективными формами подготовки и реализации стратегий и программ развития отрасли, крупных проектов государственно-частного партнерства.

При этом базовым и, пожалуй, одним из самых главных элементов системы стратегического управления, долгосрочного целеполагания развития партнерских отношений органов власти и бизнеса в ЖКХ выступает официальное закрепление общего видения, правил и процедур реализации политики по развитию партнерства в отрасли путем разработки и принятия *концепции развития государственно-частного партнерства*. Данный документ должен содержать цели, для достижения которых необходимо привлечение ресурсов частного сектора, определение задач партнерства, основных принципов реализации ГЧП-проектов, а также форм, схем финансирования и механизмов поддержки таких проектов (прил. 14).

Для успешного внедрения государственно-частного партнерства в стратегию развития ЖКХ необходимы пересмотр существующей модели развития отрасли, *внедрение новых механизмов функционирования организаций и управления объектами жилищно-коммунального хозяйства*, адаптированных к рыночным условиям хозяйствования (переход к оплате потребляемых ресурсов на основании приборов учета, повышение уровня конкуренции и прозрачности деятельности хозяйствующих субъектов).

Ключевую роль при этом играет открытый и конкурентный выбор оператора, который может наиболее эффективно достичь поставленных перед ним целей (обновление инженерной инфраструктуры, сокращение непроизводительных потерь ресурсов, снижение тарифов и др.). Причем основную проблему представляет в настоящее время недостаточный уровень квалификации и отсутствие у работников органов власти навыков в части разработки и сопровождения ГЧП-проектов. В связи с этим важным является проведение мероприятий, направленных на повышение их про-

фессионального уровня в сфере управления проектами партнерства (обучающие семинары, курсы повышения квалификации), разработка необходимых методических материалов (инструкций, рекомендаций и др.).

Кроме того, существующие затратные принципы формирования тарифов и административный порядок их утверждения, характеризующийся отсутствием прозрачности, объективной экономической обоснованности расчета себестоимости предоставления услуг, не создают объективных стимулов для организаций коммунальной сферы к повышению эффективности производственной деятельности, притоку частных инвестиций в отрасль из-за отсутствия:

- долгосрочных параметров тарифного регулирования (для обеспечения возврата и получения необходимого уровня доходности инвестированного капитала тарифная политика должна прогнозироваться не менее чем на 5–10 лет);
- четких и экономически привлекательных механизмов возврата через тариф вложенных инвестиций¹⁷.

Наряду с этим значительным недостатком действующей системы тарифообразования является несбалансированность тарифов на первичные энергоресурсы (газ, электрическую энергию) и услуги ЖКХ, отсутствие зависимости между установленным тарифом и целевыми показателями деятельности организаций коммунального комплекса (в части обеспечения надежности, качества и энергоэффективности) [80, 108].

Итак, наиболее перспективным направлением изменений является внедрение тарифообразования, основанного на доходных принципах, создающего стимулы к снижению издержек производства (что, в свою очередь, предотвратит ежегодный рост стоимости услуг ЖКХ)¹⁸. В то же время переход к долгосрочным тарифам заметно снизит риски инвестора, позволит довольно точно прогнозировать финансовые потоки от реализации проекта.

¹⁷ Планируемый объем прибыли коммунального предприятия рассчитывается путем умножения себестоимости предоставления услуги на нормативный процент рентабельности. Таким образом, снижение издержек означает уменьшение абсолютной величины получаемой прибыли.

¹⁸ Вместе с тем, как показала российская действительность, успешное внедрение доходных методов тарифообразования требует наличия эффективного контроля со стороны органов регулирования за соблюдением баланса интересов инвестора и потребителей при установлении объективной величины тарифа, закрепления права собственности на модернизируемое в рамках проектов государственно-частного партнерства имущество.

При этом данные тарифы должны:

а) быть доступными для населения, т.е. не превышать приемлемой доли в семейном бюджете (предельного размера совокупного коммунального платежа);

б) не только покрывать расходы производителя, но и создавать источники расширенного воспроизводства и обновления основных фондов ЖКХ.

Успешному развитию государственно-частного партнерства в ЖКХ будет способствовать не только тарифное регулирование, но и адаптация действующего в отрасли и разработка специального законодательства, регламентирующего отношения бизнес-структур и органов власти. Существующая на федеральном и региональном уровне законодательная база, носящая рамочный характер, не дает возможности выстраивать эффективное сотрудничество из-за отсутствия необходимого количества подзаконных актов и правоприменительной практики.

Специальное правовое регулирование института партнерства может включать в себя следующие нормативно-правовые акты и программные документы:

1. Положение о применении государственно-частного партнерства в стратегии социально-экономического развития территории и сферы жилищно-коммунального хозяйства.

2. Закон об участии субъекта РФ в проектах государственно-частного партнерства. Данный закон должен регулировать порядок, формы и механизмы взаимодействия региональных, местных органов власти и бизнеса при подготовке и реализации проектов партнерства.

3. План действий по развитию практики партнерства (в настоящее время такой документ имеется в Калужской области, Республике Татарстан, Пермском крае).

4. Нормативно-правовые акты для целей реализации механизма ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве (в т.ч. регулирующие порядок функционирования региональных институтов развития).

5. Долгосрочные целевые программы развития ЖКХ на принципах партнерства. Данные программы должны содержать портфель пилотных проектов, предлагаемых частному инвестору для реализации, широкий перечень инструментов поддержки бизнес-структур.

Система долгосрочного управления в ЖКХ должна отвечать принципам сочетания территориального и отраслевого подхода, а также совмещения всех уровней (национального, регионального, муниципального, корпоративного). Так, развитие систем коммунальной инфраструктуры должно быть взаимоувязано со стратегическими документами социально-эконо-

мического (стратегия, программа развития субъекта РФ и муниципального образования, отраслей) и территориального (генеральный план, правила землепользования и застройки, схемы территориального планирования) развития муниципалитета. При этом данный процесс должен быть максимально открытым и учитывать инвестиционные и производственные планы хозяйствующих субъектов. Такой подход к планированию позволяет соблюсти интересы и минимизировать риски всех субъектов инвестиционной деятельности (органов власти, бизнес-структур, населения), обеспечить прозрачность формирования и реализации государственной политики в жилищно-коммунальном хозяйстве на местах на долгосрочный период.

Эффективным инструментом решения этих задач является принятие программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры территории (ПКР СИ). ПКР СИ – стратегический документ, реализация которого направлена на сбалансированное, перспективное развитие систем коммунальной инфраструктуры в соответствии с потребностями в объектах капитального строительства (социальная инфраструктура, производственные объекты) и ожидаемым спросом на услуги ЖКХ (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Стратегическое планирование развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования

Вместе с тем деятельность органов власти Вологодской области по разработке и принятию данных документов пока можно оценить как весьма неудовлетворительную. По состоянию на начало 2014 года схемы водоснабжения и водоотведения были приняты лишь в 114 муниципальных образованиях области (53,3% от числа таких схем, необходимых к утверждению), схемы теплоснабжения – в 116-ти (58%). Следует отметить, что значительная часть уже принятых документов не отвечают предъявляемым к ним требованиям как к основе эффективного планирования развития сферы ЖКХ территории [83].

Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры позволяет сформировать перечень приоритетных инвестиционных проектов, реализацию которых целесообразно осуществлять в рамках адресных инвестиционных программ (АИП). При этом для каждого проекта требуется разработка финансовой модели и организационно-экономического механизма с целью достижения баланса интересов всех участников и минимизации их рисков.

Развитие партнерских отношений в ЖКХ органы власти могут поддерживать также с помощью методов бюджетной, налоговой и имущественной политики. При этом важным является закрепление в Концепции развития ГЧП (прил. 14) *новой модели финансирования проектов партнерства, которая должна отвечать следующим принципам:*

- достаточности финансовых средств;
- оптимизации стоимости капитала;
- минимизации рисков для всех участников;
- обеспечения необходимого уровня доходности для инвестора.

Основными источниками финансирования развития и модернизации объектов ЖКХ в настоящее время служат:

а) собственные средства хозяйствующих субъектов (тарифные источники, плата за подключение, ремонтный фонд, амортизация, доходы от аренды имущества);

б) бюджетные ассигнования (прямые бюджетные инвестиции в рамках государственных и муниципальных программ поддержки ЖКХ, средства институтов развития (Фонд содействия реформированию ЖКХ, Фонд содействия жилищному строительству и т.п.));

в) внебюджетные источники (кредиты российских и международных банков, прямые инвестиции финансовых инвесторов, фондов прямых инвестиций, облигационный заем и др.).

Очевидно, что удовлетворить потребность в инвестиционных ресурсах исключительно за счет тарифных источников ввиду огромного масштаба накопившихся проблем и низкой платежеспособности потребителей не представляется возможным [46].

В связи с этим при планировании системы финансирования ГЧП-проектов необходимо учитывать такие факторы, как уровень физического и морального износа объектов ЖКХ; необходимый объем капитальных вложений в обновление основных фондов; зона обслуживания (количество абонентов-потребителей услуг – физических и юридических лиц); платежеспособность потребителей.

Следует отметить, что жилищно-коммунальное хозяйство крупных муниципальных образований (городов с населением свыше 300 тыс. человек) обладает достаточно высокой привлекательностью для частного инвестора. Поэтому участие публичного сектора в таких проектах должно заключаться преимущественно в создании благоприятной правовой и организационной среды (оценка и регистрация объектов ЖКХ, организация и проведение конкурсных процедур), государственном софинансировании части расходов на прединвестиционной стадии проекта (разработка проектно-сметной документации).

Вместе с тем наиболее остро нуждается в инвестициях сфера ЖКХ малых и средних муниципалитетов региона. Однако процессы, связанные с дальнейшим сокращением в большинстве из них численности населения, сжатием производственной деятельности, привели к существенному сокращению зоны обслуживания. Наряду с этим отмечается невысокий уровень платежеспособности потребителей.

Данные обстоятельства не способствуют реализации инвестиционных программ лишь за счет тарифных источников. В свою очередь, частное финансирование сопровождается крайне высоким уровнем рисков. Поскольку изношенные объекты ЖКХ не способны на начальном этапе обеспечить приемлемую для бизнеса доходность, для реализации проектов должна быть предусмотрена существенная бюджетная поддержка, объем которой должен быть прямо пропорционален уровню износа объектов ЖКХ и обратно пропорционален зоне обслуживания, платежеспособности потребителя. В связи с этим объемы бюджетного софинансирования могут достигать 50–70% общего объема инвестиций. Только в этом случае они становятся коммерчески привлекательными для бизнеса. Поэтому требуется обеспечить комплексный подход к финансированию проектов с учетом возможных ограничений по источникам и объемам финансирования.

Неотъемлемым элементом системы стратегического управления является мониторинг достигнутых результатов. Он нацелен на объективную оценку деятельности органов власти по решению задач, способствующих развитию партнерства власти и бизнеса (формирование благоприятного инвестиционного климата, дебюрократизация предпринимательской деятельности и др.). Для этого необходимо сформировать систему, позволяющую выявить причины расхождения плановых и фактических результатов через комплекс показателей (индикаторов) эффективности и степени достижения стратегических целей и задач.

Таким образом, развитие стратегического управления сферой ЖКХ на основе государственно-частного партнерства предполагает необходимость согласования интересов сторон и разработку инструментов, позволяющих интегрировать партнерство в практику программно-целевого управления, финансирования и реализации совместных проектов.

3.2. Организационное и финансовое обеспечение партнерства власти и бизнеса в жилищно-коммунальном хозяйстве

Одной из главных особенностей партнерских отношений является долгосрочный характер взаимодействия публичного и частного сектора, что необходимо для достижения стратегических целей территориального развития на основе баланса интересов сторон, оптимального разделения рисков и компетенций между участниками. В связи с этим крайне актуальным становится создание организационных условий и формирование финансового механизма, позволяющих эффективно управлять проектами партнерства на всех стадиях их жизненного цикла.

Эти особенности характерны и для управления соглашениями государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве. Кроме того, в связи с острой социальной направленностью данной сферы экономики, неразвитостью рыночных механизмов хозяйствования, огромным масштабом накопившихся в отрасли проблем, а также недостатком бюджетных средств и собственных ресурсов хозяйствующих субъектов для их решения возникает необходимость активной государственной поддержки партнерских отношений органов власти и бизнеса в отрасли.

В настоящее время на федеральном уровне эти функции выполняют такие институты развития, как Фонд содействия реформированию ЖКХ и Фонд содействия развитию жилищного строительства, активно оказывающие организационную, финансовую, информационную и прочую под-

держку субъектам РФ и муниципальным образованиям в вопросах модернизации жилищно-коммунального хозяйства и стимулирования развития жилищного строительства на основе партнерства с бизнес-структурами. Однако объемы предоставляемой поддержки весьма ограничены, зачастую она недоступна для многих муниципальных образований из-за ужесточения требований к потенциальным получателям. Кроме того, функционирование Фонда содействия реформированию ЖКХ прекращается в 2018 году.

В связи с этим наметился вектор на формирование аналогичных институтов на региональном уровне. Так, с 2010 года в Новосибирской области действует Фонд развития и модернизации жилищно-коммунального хозяйства муниципальных образований Новосибирской области, учредителем которого является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства области. Данная структура функционирует по принципу федерального Фонда содействия реформированию ЖКХ, оказывая финансовую поддержку муниципальным образованиям в части реализации проектов модернизации отрасли при соблюдении ими ряда формальных требований (рост числа частных коммунальных организаций, управляющих компаний, товариществ собственников жилья, увеличение объемов отпуска энергетических ресурсов на основе приборов учета и т.п.). Финансовые средства (федеральных программ, регионального и муниципального бюджета) предоставляются хозяйствующим субъектам на реализацию ими инвестиционных программ и проведение капитального ремонта жилищного фонда на конкурсной основе. Создание похожего института планируется и в других субъектах (Алтайский край, Свердловская область)¹⁹.

Вместе с тем следует отметить, что существующий механизм модернизации ЖКХ опирается преимущественно на консолидацию и эффективное использование ограниченных бюджетных ресурсов и не создает объективных условий для активного притока частных инвестиционных ресурсов в отрасль. Так, в 2013 году в сфере ЖКХ Новосибирской области на стадии реализации находилось 108 проектов (76 проектов в сфере теплоснабжения, 32 проекта – водоснабжения) с общим финансированием 1,02 млрд. руб. (причем частные инвестиции составили только 58,8 млн. руб., или 5,7% общего объема капиталовложений).

¹⁹ См., напр.: Концепция формирования комплексной программы модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства Алтайского края на 2011–2020 годы [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://www.gkh-altai.ru/assets/files/Proekt_koncepcii_15_06_2011.doc.

Отсюда возникает необходимость совершенствования организационных и финансовых условий развития партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур в ЖКХ. Выполнение этой задачи позволит создать благоприятный инвестиционный климат в отрасли и эффективно управлять проектами государственно-частного партнерства. Подчеркнем при этом, что в настоящее время в научной литературе представлены исследования, посвященные данной проблематике, однако предлагаемые в них модели и инструменты ориентированы преимущественно на поддержку крупных и средних муниципальных образований и не учитывают особенности инвестиционных процессов, протекающих в ЖКХ малых муниципалитетов, что не позволяет эффективно решать их проблемы в этой сфере экономики [138].

Реализация соглашений государственно-частного партнерства, осложненная длительностью процедур согласования, долгосрочным характером таких проектов, высоким уровнем рисков и нередко их непредвиденным характером, требует определенного профессионального уровня, навыков проектного финансирования, которыми большинство работников органов власти не обладают. В связи с этим актуальна задача организации квалифицированного сопровождения ГЧП-проектов на всех стадиях их жизненного цикла. При этом функции по информационному, консультационному, организационно-методическому сопровождению проектов партнерства целесообразно возложить на созданный на уровне субъекта РФ Фонд модернизации ЖКХ, действующий в качестве некоммерческой организации (рис. 3.3).

Фонд создается в субъекте РФ по инициативе органа государственной власти, осуществляющего функции в части реализации политики по развитию жилищно-коммунального хозяйства (департамент, министерство), а его деятельность регламентируется Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ, Гражданским кодексом Российской Федерации, другими нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровня, а также уставом Фонда.

С момента государственной регистрации Фонд обладает всеми правами юридического лица. При этом учредитель не отвечает по его обязательствам, и наоборот. Имущество данного института состоит из первоначального взноса учредителя (средства регионального бюджета), кредитных ресурсов, добровольных взносов и пожертвований юридических и физических лиц, доходов, получаемых от использования собственности и других не запрещенных законом способов.

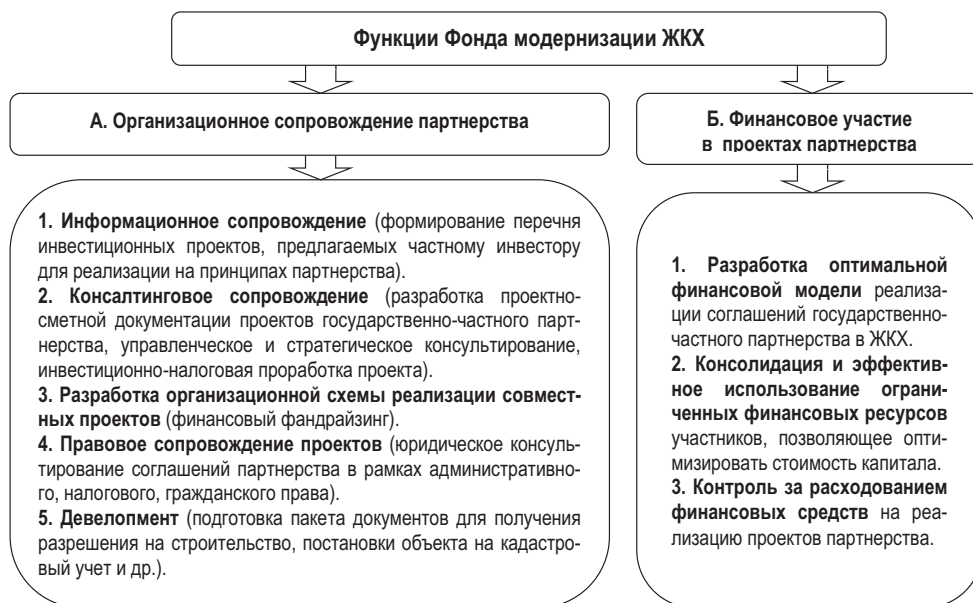


Рис. 3.3. Функции Фонда модернизации жилищно-коммунального хозяйства

Высшим органом управления данной структурой является учредитель, который руководит ее деятельностью в соответствии с действующим законодательством и уставом некоммерческой организации. При этом к исключительной компетенции государственного органа власти относится определение приоритетных направлений деятельности Фонда, принципов формирования и использования его имущества, утверждение финансовых планов и внесение в них изменений, назначение директора, ревизора и попечительского совета и досрочное прекращение их полномочий.

Штат Фонда должен состоять из профессионалов-практиков, которые имеют опыт реализации ГЧП-проектов в жилищно-коммунальном хозяйстве. По нашему мнению, создание данной структуры должно происходить одновременно с оптимизацией численности персонала в органах исполнительной государственной власти субъекта РФ (подразделения, ответственные за решение проблем инвестиционного развития и модернизации ЖКХ) и прочих институтах развития (Корпорация развития, Региональный инвестиционный фонд и др.; рис. 3.4).

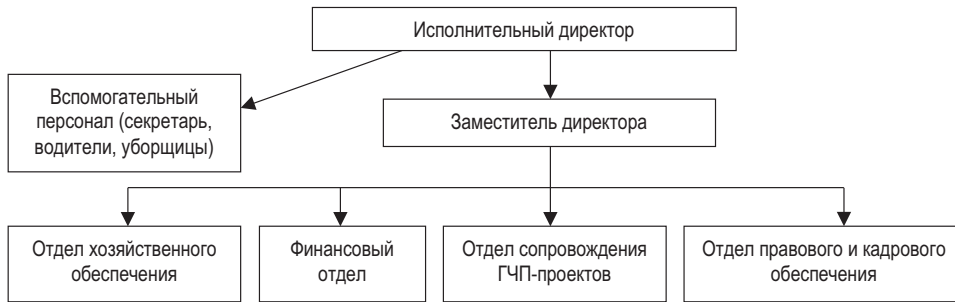


Рис. 3.4. Примерная организационная структура Фонда модернизации жилищно-коммунального хозяйства

В связи с тем, что в настоящее время на всей территории страны формируется новая система капитального ремонта многоквартирных домов, а поддержка остальных подотраслей ЖКХ носит весьма ограниченный характер, основной задачей Фонда становится привлечение инвестиций преимущественно в модернизацию коммунальной сферы, финансовое участие в проектах государственно-частного партнерства. Состояние жилищно-коммунального хозяйства в большинстве муниципальных образований таково, что ни один из участников (хозяйствующие субъекты, бюджеты регионального и муниципального уровня) не имеет достаточных ресурсов для самостоятельного решения накопившихся в нем проблем. В свою очередь, долгосрочное заемное финансирование, вследствие слабой инвестиционной привлекательности отрасли и высокого уровня рисков, является недоступным или крайне дорогим.

Поэтому важнейшими функциями Фонда выступают консолидация, оптимальное использование ограниченных бюджетных средств и привлечение заемного финансирования в отрасль. В целях решения поставленных перед ним задач и на основании имеющихся заявок Фонд может привлекать средства государственных программ (федеральных и региональных) поддержки жилищно-коммунального хозяйства, федеральных институтов развития (Внешэкономбанк, Инвестиционный фонд РФ и др.) для реализации инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства. Другим механизмом использования бюджетных средств служит выплата субсидий и предоставление гарантий по привлеченным кредитам, полученным организациями-получателями этой формы государственной поддержки²⁰.

²⁰ Кожевников С.А. Организационно-экономический механизм государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве региона // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 5 (Ч. 2). – С. 318-323.

Основной акцент в дальнейшем реформирования ЖКХ федеральные органы власти делают на сокращении бюджетных средств, направляемых в отрасль, и увеличении к 2017 году доли заемного финансирования до 30% общего объема капиталовложений²¹. К числу основных источников внебюджетных инвестиций в ЖКХ можно отнести кредиты российских и международных банков, инвестиционных компаний, средства и гранты наднациональных институтов развития (ЕБРР, МБРР), внебюджетных энергосберегающих и экологических фондов. Кроме того, довольно перспективное направление представляет расширение использования энергосервисных контрактов.

Однако ЖКХ в большинстве муниципалитетов (особенно малых и средних поселений) является непривлекательным сегментом для частных инвесторов. Одни из главных причин – высокий уровень рисков, длительные сроки окупаемости вложенных средств и низкая доходность. В свою очередь, ограниченные средства бюджетов не позволяют местным органам власти в качестве обеспечения по таким займам предоставлять муниципальные гарантии, а имущество организаций, характеризующееся высоким уровнем износа и низкой ликвидностью, не может выступать в качестве достаточного залога под привлеченные кредитные ресурсы. При этом большинство организаций ЖКХ находятся в нестабильном финансовом состоянии, в связи с чем использование заемного финансирования имеет весьма ограниченные объемы.

Но именно в этих муниципальных образованиях объекты жилищно-коммунального хозяйства находятся в наиболее кризисном состоянии (уровень их износа достигает 70–80%), используются устаревшее оборудование и неэффективные технологии. Это требует скорейшего осуществления масштабных капиталовложений в модернизацию ЖКХ. Вместе с тем действующие ограничения на рост тарифов, низкая платежеспособность потребителя, небольшая емкость рынка снижают возможности коммунальных предприятий в части решения указанных проблем²². В то же время в данных поселениях имеется значительный потенциал ресурсосбережения, ликвидации неэффективных производственных потерь, сокращения издержек производства и получения на основе этого приемлемого уровня доходности.

²¹ Государственная программа «Обеспечение комфортным и доступным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (утв. распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2012 г. № 2227-р).

²² Так, валовая выручка коммунального предприятия в поселениях с численностью населения около 2 тысяч человек составляет в среднем 7–10 млн. рублей в год. При этом на инвестиционные вложения направляется только 5–10% от общего объема их расходов.

Главной проблемой при этом выступает отсутствие эффективных механизмов управления ГЧП-проектами и их поддержки. Повысить инвестиционную привлекательность отрасли возможно путем создания прозрачных и эффективных механизмов возврата инвестиционных ресурсов на основе внедрения долгосрочного и экономически обоснованного тарифообразования (5–7 лет), разработки оптимальных схем финансирования проектов партнерства.

Использование долгосрочного тарифообразования, основанного на доходных принципах, позволит создать условия для повышения инвестиционной привлекательности ЖКХ. Так, на базе технического задания, выдаваемого местной администрацией в рамках реализации программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования, предприятием разрабатывается инвестиционная программа, направленная на модернизацию объектов жилищно-коммунального хозяйства. Государственный орган власти, отвечающий за тарифное регулирование, исходя из экономически обоснованных и документально подтвержденных затрат на реализацию программы и в соответствии с соблюдением критерия доступности услуг для потребителей утверждает для организации долгосрочный тариф и инвестиционную надбавку.

Таким образом, у хозяйствующего субъекта появляется возможность в течение срока реализации программы окупить инвестиционные ресурсы за счет получения дополнительной прибыли (Π) на основе внедрения энергоэффективных технологий, сокращения себестоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг (C). Именно эта экономия затрат может выступать источником возврата вложенных в модернизацию отрасли финансовых средств частных инвесторов:

$$\Pi = \sum_{i=1}^n (T_{\partial} - C_i), \quad (5)$$

где Π – дополнительная прибыль предприятия, получаемая от реализации ресурсосберегающих мероприятий, снижения издержек по предоставлению жилищно-коммунальных услуг;

T_{∂} – долгосрочный тариф, утвержденный для реализации инвестиционной программы хозяйствующего субъекта (сроком на 5–7 лет);

C_i – себестоимость предоставления услуг;

i – год реализации инвестиционной программы;

n – количество лет, на которое рассчитана инвестиционная программа.

Оптимальному использованию ограниченных бюджетных средств будет способствовать финансирование инвестиционных проектов модернизации ЖКХ в рамках адресной инвестиционной программы (АИС), формируемой на 3 года. В АИП должны включаться проекты, носящие острую социально-экологическую направленность и имеющие высокую значимость для муниципального образования, однако их реализация за счет собственных средств хозяйствующих субъектов и местного бюджета не представляется возможной, а заемное финансирование без существенных мер государственной поддержки является недоступным.

Финансирование совместных проектов в ЖКХ осуществляется следующими способами. Во-первых, Фонд выступает в качестве «канала», позволяющего привлекать бюджетные ресурсы с федерального и регионального уровня на основе подготовки соответствующих заявок и участия бизнес-структур в государственных программах поддержки жилищно-коммунального хозяйства (например, мероприятия региональной программы энергосбережения и повышения энергетической эффективности, ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 года», Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) и т.п.), программ Фонда содействия реформированию ЖКХ.

Во-вторых, эффективным инструментом поддержки проектов в ЖКХ, реализуемых с привлечением внебюджетных ресурсов, служит их прямое бюджетное финансирование. Причем финансовые средства должны использоваться либо в качестве катализатора процесса привлечения частных инвестиций, либо как инструмент, обеспечивающий окупаемость проектов для бизнес-структур, в следующих направлениях:

- для обеспечения доступа организаций сферы ЖКХ к длинным и дешевым кредитным ресурсам институтов развития, финансовых структур;
- поддержки социально- и экологически значимых, но не окупаемых в приемлемые сроки проектов в малых и средних муниципальных образованиях (перекладка сетей, строительство очистных сооружений, полигонов ТБО и т.п.);
- разработки типовых технологических и технических решений, проектов модернизации и строительства объектов и систем коммунальной инфраструктуры, типовой банковской и конкурсной документации для организации конкурсов на привлечение частных инвесторов (рис. 3.5)²³.

²³ Кожевников С.А. Организационно-экономический механизм государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве региона // Экономика и предпринимательство. – 2014. – №5 (Ч. 2). – С. 318-323.



Рис. 3.5. Алгоритм функционирования Фонда модернизации жилищно-коммунального хозяйства

Чтобы не допускать «распыления» ограниченных финансовых ресурсов и эффективно их использовать, для потенциальных получателей устанавливаются минимальные требования к размерам зоны обслуживания, объемам ежегодной выручки организации и т.п. (например, количество потребителей услуг должно быть не менее 500 единиц). Соблюдение данных критериев является минимальным условием, обеспечивающим финансовую устойчивость, долгосрочную платежеспособность организации в ходе реализации инвестиционного проекта и позволяющим включить его в дальнейший процесс отбора в адресную инвестиционную программу.

При этом следует отметить, что данные условия будут стимулировать коммунальные предприятия к выстраиванию своей производственной деятельности не по наиболее популярной в настоящее время модели поселенческого типа, а, на наш взгляд, более перспективной для сельской местности – модели консолидации (хозяйствующий субъект действует на территории нескольких поселений, муниципального района или же происходит объединение инвестиционных проектов различных коммунальных организаций в рамках одной программы модернизации жилищно-коммунального хозяйства территории). Такой опыт уже имеется в некоторых субъектах страны, в том числе и в Вологодской области. Например, для обеспечения населения Коротовского, Абакановского, Мяксинского и Судского сельских поселений Череповецкого муниципального района услугами водоснабжения и водоотведения было организовано ООО «Череповецкие водохозяйственные системы».

В процессе отбора в целях исключения субъективизма рассчитывается интегральный показатель для каждого субъекта, характеризующий приоритетность его включения в адресную программу Фонда.

Данный показатель состоит из следующих компонентов:

1. Износ основных фондов:

$$I_{Иi} = \frac{K_{Иi} - K_{Иmin}}{K_{Иmax} - K_{Иmin}}, \quad (6)$$

где $I_{Иi}$ – индекс износа основных фондов i -го субъекта;

$K_{Иi}$ – коэффициент износа основных фондов i -го субъекта, %;

$K_{Иmax}$ – максимальный коэффициент износа основных фондов среди всех субъектов, участвующих в отборе, %;

$K_{Иmin}$ – минимальный коэффициент износа основных фондов среди всех субъектов, участвующих в отборе, %.

2. Зона обслуживания организации:

$$I_{Oi} = \frac{Z_i - Z_{max}}{Z_{min} - Z_{max}}, \quad (7)$$

где I_{Oi} – индекс зоны обслуживания i -го субъекта;

Z_i – коэффициент зоны обслуживания i -го субъекта;

Z_{max} – максимальное значение коэффициента зоны обслуживания среди всех субъектов, участвующих в отборе;

Z_{min} – минимальное значение коэффициента зоны обслуживания среди всех субъектов, участвующих в отборе.

Коэффициент зоны обслуживания i -го субъекта (Z_i):

$$Z_i = \frac{Z_o}{Z}, \quad (8)$$

где Z_o – зона обслуживания организации (количество абонентов, находящихся на обслуживании у компании), ед.

Z – общее количество потребителей услуг (текущих и потенциальных) на территории муниципалитета (численность населения, хозяйствующих субъектов), ед.

3. Платежеспособный спрос конечного потребителя (среднедушевые доходы населения как главного потребителя услуг):

$$I_{\Pi_i} = \frac{\Pi_i - \Pi_{\max}}{\Pi_{\min} - \Pi_{\max}}, \quad (9)$$

где I_{Π_i} – индекс платежеспособного спроса потребителей (текущих и потенциальных) услуг i -го субъекта;

Π_i – коэффициент платежеспособного спроса потребителей услуг i -го субъекта;

$\Pi_{\max}$ – максимальное значение коэффициента платежеспособного спроса потребителей среди всех субъектов, участвующих в отборе;

$\Pi_{\min}$ – минимальное значение коэффициента платежеспособного спроса потребителей среди всех субъектов, участвующих в отборе.

Коэффициент платежеспособного спроса потребителей услуг i -го субъекта (Π_i):

$$\Pi_i = \frac{D_i}{M}, \quad (10)$$

где D_i – среднедушевые доходы населения муниципалитета, на территории которого функционирует i -ый претендент, руб./мес.;

M – величина прожиточного минимума, установленная для населения на момент подачи заявки, руб./мес.

Первый индикатор характеризует потребность организации в инвестиционных ресурсах для реализации проекта, второй и третий – потенциальную возможность реализации проекта хозяйствующим субъектом самостоятельно (за счет тарифной выручки) и с привлечением заемного финансирования.

Интегральный оценочный индекс претендента (I) рассчитывается как среднее арифметическое значение частных составляющих:

$$I = \frac{I_{и_i} + I_{о_i} + I_{п_i}}{3}. \quad (11)$$

Максимально возможное значение интегрального индекса – 1, а минимальное – стремится к нулю. Чем выше значение данного показателя, тем приоритетнее становится субъект для включения в адресную инвестиционную программу. Однако объем финансовой поддержки Фонда лимитирован его бюджетом, выделяемым на данные цели на очередной финансовый год.

Каждый проект должен реализовываться в рамках законодательно утвержденной программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры муниципального образования, иметь утвержденный долгосрочный тариф и уровень софинансирования за счет частных инвесторов (кредиты, займы и др.) и бюджета муниципалитета не менее 30% общего объема капиталовложений. Во всех проектах, реализуемых с участием средств данного института развития, должны быть утвержденные показатели окупаемости, экономической эффективности.

Финансовые ресурсы выделяются на принципах возвратности и платности под реализацию инвестиционных проектов инновационного характера, представляющих большую социальную значимость. Снижение стоимости услуг и возникающая в ходе реализации проекта экономия являются источниками возврата данных средств. При этом дополнительная прибыль организации распадается на две части: одна идет на уплату процентов по привлеченным кредитам (k), а другая – возвращается в Фонд в виде ежемесячных платежей в качестве уплаты долга (f):

$$I = k + f. \quad (12)$$

Фонд ежегодно проводит контроль целевого использования средств, мониторинг технического состояния модернизированных объектов.

Хозяйствующим субъектам, действующим на территории крупных муниципальных образований (например, города с численностью населения 300–500 тыс. чел.) и обладающим достаточно высокой инвестиционной привлекательностью, Фонд может оказывать поддержку в форме компенсации части процентной ставки по привлеченным кредитам или предоставлять гарантии по таким займам.

Успешное внедрение механизмов государственно-частного партнерства невозможно без достижения предприятиями ЖКХ финансовой устойчивости. В связи с этим важнейшей функцией Фонда, направленной на их поддержку, является краткосрочное кредитование (на срок до 1 года). Финансовые средства могут выделяться на подготовку к отопительному сезону, устранение аварийных ситуаций, проведение планово-предупредительного ремонта под меньший процент, чем в настоящее время кредитуют коммерческие банки. Этим решаются сразу две важнейшие задачи: организации коммунальной сферы получают возможность финансирования кассовых разрывов на основе использования довольно дешевых финансовых средств, а Фонд модернизации ЖКХ – капитализирования временно свободных финансовых средств.

Благодаря деятельности данного института развития можно дополнительно привлечь в жилищно-коммунальное хозяйство региона 0,5–3 рубля частных инвестиционных ресурсов на каждый бюджетный рубль. Таким образом, объем финансовых средств, направляемых на капиталовложения в отрасль, в течение ближайших лет увеличиться в 1,5–4 раза (табл. 3.1).

Таблица 3.1. **Потенциальный эффект от деятельности Фонда модернизации жилищно-коммунального хозяйства**

Показатель	Без Фонда	С Фондом	
		I этап (2015–2019 гг.)	II этап (2020–2025 гг.)
1. Объем инвестиций, привлекаемых в коммунальную сферу, % к уровню 2014 года	100	150–250	250–400
2. Доля коммунальных сетей в их общей протяженности, заменяемых в течение года, %	1,0–2,0	1,5–4,5	5,0–8,0
3. Стоимость платы за технологическое подключение, % от общих затрат на строительство 1 кв. м жилья	10–15	9–12	3–7
4. ВРП, % к уровню 2014 года	100	135–140	
Источник: расчеты авторов.			

Достигнутые при этом темпы обновления коммунальной инфраструктуры дадут возможность не только решить проблему нарастания уровня ее изношенности, но и значительно сократить накопленные в последние десятилетия огромные объемы «недоремонта», провести технологическое обновление отрасли, обеспечить опережающее развитие инженерных коммуникаций в соответствии с потребностями в жилищном и прочем строительстве.

В результате этого удастся снизить непроизводительные потери энергетических ресурсов в сетях, размер платы за технологическое подключение жилищного фонда к инженерным сетям, себестоимость его строительства и, как следствие, увеличить доступность для широких слоев населения жилья, спрос на дополнительные объемы строительства, остановить рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги, а также повысить в целом инвестиционную привлекательность территории и темпы роста всей региональной экономики. Так, рост объемов капиталовложений в жилищно-коммунальное хозяйство в 1,5–4 раза позволит в долгосрочной перспективе увеличить ВРП в 1,35–1,4 раза²⁴. Иными словами, полноценная модернизация ЖКХ создаст импульс к динамичному развитию всей экономики региона.

Таким образом, организационное и финансовое обеспечение государственно-частного партнерства в ЖКХ достигается путем создания Фонда модернизации с целью консолидации, рационального использования имеющихся бюджетных и частных финансовых ресурсов, повышения эффективности партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур при реализации проектов.

3.3. Методический инструментарий оценки эффективности ГЧП-проектов

Для успешной реализации соглашений государственно-частного партнерства необходимо достижение баланса интересов всех участников (органов власти, бизнес-структур, потребителей). Очевидно, что, вступая в проекты партнерства, власть и бизнес преследуют разные и довольно противоречивые цели. Получение стабильной прибыли и приемлемого уровня доходности от вложенного капитала служит ключевым условием участия хозяйствующих субъектов в таких соглашениях. В свою очередь, для органов власти, представляющих интересы населения, приоритетом является решение важнейших социально-экономических задач развития территории в ситуации ограниченности бюджетных и прочих ресурсов. В связи с этим крайне важным видится проведение оценки потенциальной реализуемости и эффективности ГЧП-проектов еще на стадии разработки.

²⁴ Согласно исследованиям Всемирного банка, рост инвестиций в развитие инфраструктуры на 10% способствует увеличению экономического роста на 1 п.п. в долгосрочной перспективе (источник: <http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/FINAL%20DOKLAD2-A4.pdf>)

Вопрос оценки эффективности проектов, реализуемых с привлечением ресурсов частного сектора, особенно актуален для такой сферы, как ЖКХ. Ее острая социальная направленность, с одной стороны, и недостаток бюджетных средств для решения накопившихся проблем – с другой, обуславливают необходимость эффективного использования ограниченных ресурсов и создания условий для привлечения частных инвестиций.

Обобщение теоретических исследований, зарубежного и отечественного опыта реализации государственно-частного партнерства в различных отраслях позволяет утверждать, что подход к оценке таких проектов несколько отличается от традиционных методов анализа эффективности инвестиционных проектов в силу их следующих особенностей и причин:

1. Участниками ГЧП-проектов являются органы власти и бизнес, преследующие порой явно антагонистические цели; при этом проект не может быть реализуем, если хотя бы один из участников не выполнит в полной мере возложенные на него обязанности (т.н. «правило двух ключей»). Отсюда крайне важна оценка не только эффективности проекта в целом, но и эффективности участия в нем каждой из сторон.

2. Проекты, как правило, носят инфраструктурный характер, являются долгосрочными (до 25–35 лет) и имеют социальную направленность. Поэтому на всех стадиях жизненного цикла требуется постоянный государственный контроль и оценка эффективности проекта.

3. Целесообразно проводить предварительную оценку эффективности реализации проекта (прежде всего коммерческой) как при государственной поддержке, так и без нее. Это позволит определить оптимальные объемы государственного участия (финансового, организационного, кадрового) для обеспечения приемлемых условий частному сектору.

4. Необходимость оценивать не только количественные результаты реализации инвестиционного проекта, но и качественные характеристики, а также влияние его внешних эффектов на состояние всей социально-экономической системы.

Резюмируя вышесказанное, можно сформулировать алгоритм оценки эффективности государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве.

1 этап. Оценка эффективности ГЧП-проекта в целом.

На данном этапе проводится анализ проекта с точки зрения его полезности для всего общества – оценивается его общественная значимость (ситуация «с проектом» – «без проекта»). Проект является общественно значимым, если он способствует решению приоритетных проблем в отрасли и повышению качества жизни населения.

Затем необходимо рассчитать возможность его реализуемости исключительно за счет бюджетных средств. В случае их недостатка и наличия общественной значимости реализация проекта на принципах ГЧП – целесообразна, в противном случае, при условии его коммерческой эффективности и привлекательности, проект может быть реализован самостоятельно частным инвестором.

Далее оценивается общественная эффективность проекта, и это позволяет в целом охарактеризовать полученные социально-экономические, экологические результаты и последствия (в т.ч. «внешние эффекты») реализации проекта для общества в целом в сопоставлении с понесенными затратами (прил. 15).

Причем в связи с острой социальной значимостью рассматриваемой сферы экономики крайне важен не только анализ экономических индикаторов ГЧП-проекта, но и объективная оценка его социальной эффективности, наличие которой выступает обязательным условием участия в нем государственного сектора.

Следует отметить, что социальная эффективность таких проектов в ЖКХ нередко не поддается прямой стоимостной оценке, поскольку заключается прежде всего в повышении качества жизни населения на основе роста доступности (физической и экономической) всего спектра услуг, своевременности и регулярности их предоставления, в создании комфортной среды проживания на территории.

Отсюда возникает острая необходимость «оцифровки» социального эффекта от реализации ГЧП-проекта в ЖКХ (I_s). Нами предлагается оценивать его исходя из анализа ряда показателей путем расчета интегрального индикатора с использованием следующего математического аппарата:

$$I_s = \sum_{i=1}^N Z_i \times W_i, \quad (13)$$

где Z_i – значение i -го частного показателя, баллов;

W_i – вес (значимость) i -го показателя;

N – количество показателей;

i – номер показателя;

При этом данные индикаторы характеризуют как общую степень социальной направленности ГЧП-проекта (блок I), так и его непосредственное влияние на качество жизни населения (блок II). Вес каждого показателя ($W_1 + W_2 + W_3 = 1$) совместно определяется участниками (региональные и

местные органы власти, представители бизнес-сообщества, институтов гражданского общества), входящими в рабочие группы (комиссии) Координационного совета по развитию государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве и Попечительским советом Фонда модернизации ЖКХ (табл. 3.2).

Таблица 3.2. **Показатели для оценки социального эффекта от реализации ГЧП-проектов в жилищно-коммунальном хозяйстве**

Показатель	Вес	Содержание показателя	Значение показателя, балл
I. Социальная направленность ГЧП-проекта			
1. Приоритетность. Соответствие цели ГЧП-проекта стратегическим приоритетам социально-экономического развития территории и отрасли.	W ₁	Полностью соответствует	100
		Частично соответствует	50
		Не соответствует	0
2. Обеспеченность потребителей услугами. Уровень обеспеченности потребителей жилищно-коммунальными услугами до реализации проекта по сравнению с показателем в среднем по субъекту РФ.	W ₂	Менее 50%	100
		50–75%	60
		75–100%	30
3. Масштаб проекта. Потребители (физические и юридические лица), использующие результаты реализации ГЧП-проекта.	W ₃	Все потребители территории	100
		Не менее 50% потребителей	80
		Не менее 25% потребителей	60
		Не менее 10% потребителей	40
		Не менее 10% потребителей	20
II. Влияние ГЧП-проекта на качество жизни населения территории			
1. Стоимость жилищно-коммунальных услуг. Снижение стоимости жилищно-коммунальных услуг по итогам реализации ГЧП-проекта.	W ₁	Снижение более 30%	100
		Снижение от 1 до 30%	70
		Осталась на том же уровне	20
2. Качество жилищно-коммунальных услуг. Изменение качества и технологии оказания услуг в результате реализации ГЧП-проекта (по нормативным документам и опросам населения).	W ₂	Повысилось качество и улучшилась технология предоставления ЖКУ потребителям	100
		Повысилось качество ЖКУ	70
		Усовершенствовалась технология предоставления ЖКУ	30
3. Обеспеченность услугами. Возможность предоставления в результате реализации ГЧП-проекта новых ЖКУ, а также увеличения объемов текущих услуг.	W ₃	Оказание ранее не предоставлявшейся услуги	100
		Увеличение объемов существующей услуги	50

Порядок оценки проекта при этом заключается в следующем. В первую очередь рассчитывается его социальная направленность (максимальное значение – 100 баллов). Если по данному критерию проект набрал более 50 баллов, то далее оценивается его влияние на качество жизни населения (максимум – 100 баллов). Проект, получивший по этому критерию более 75 баллов, является социально значимым, т.е. оказывает существенное положительное влияние (эффект) на качество жизни населения на территории. В данном случае необходимо рассчитать стоимостную оценку социального эффекта от реализации проекта и путем сопоставления с понесенными затратами оценить его социальную эффективность.

Кроме того, если реализация социально эффективного проекта связана с улучшением технико-технологических характеристик инфраструктуры ЖКХ, улучшением экологической обстановки на территории, то можно говорить об общественном эффекте проекта (общественной эффективности).

Таким образом, если данный проект является общественно значимым и эффективным, то он считается целесообразным для реализации и допускается к процессу отбора в адресную инвестиционную программу Фонда модернизации ЖКХ на очередной финансовый год, в противном случае – следует отказаться от реализации такого проекта на принципах ГЧП.

2 этап. Оценка эффективности участия в проекте.

В случае коммерческой привлекательности инвестиционного проекта для частного сектора разрабатывается организационно-экономический механизм его реализации; в случае непривлекательности без бюджетного финансирования выбираются инструменты его государственной поддержки и разрабатывается оптимальная схема финансирования.

Данный механизм должен обеспечивать эффективность участия в проекте для всех сторон. При этом необходимо провести оценку эффективности процесса с точки зрения достижения поставленных целей и имеющих интересы для каждой из сторон:

- для бизнеса – это окупаемость вложенных средств, получение приемлемого уровня доходности от вложенного капитала, снижение издержек производства, расширение зоны обслуживания (показатели коммерческой эффективности);

- *органов власти (региональные и местные)* – решение проблем в функционировании ЖКХ, прочие социальные, экономические и экологические эффекты (общественная эффективность);

- *потребителей (население)* – повышение доступности и рост качества жилищно-коммунальных услуг, снижение их стоимости, улучшение экологической ситуации и др. (преимущественно социальная и экологическая эффективность).

Обязательным условием реализуемости ГЧП-проекта является согласование, конвергенция и баланс интересов сторон, то есть нахождение условий, при которых проект станет выгоден для всех участников (выполнение «правила двух ключей»: для успешной реализации соглашения партнерства необходимо своевременное и полное выполнение сторонами возложенных на них обязательств; *рис. 3.6*).



Рис. 3.6. **Интересы участников соглашений государственно-частного партнерства в ЖКХ и их конвергенция***

* Заливкой обозначена конвергенция.

Достижение вышесказанного невозможно без оптимального и сбалансированного распределения рисков между публичным и частным сектором. Причем оптимальность означает, что риск передается той стороне, которая может им управлять (минимизировать, хеджировать, уклоняться) с меньшими издержками.

Объем принимаемых стороной рисков должен быть пропорционален объемам получаемого за это финансового вознаграждения:

$$\begin{cases} R_q + R_r = 1 \\ V_{\text{возн.}} = f(R_i), \end{cases} \quad (14)$$

где R_q – риски, передаваемые частному инвестору;

R_r – риски, остающиеся у органов власти;

$V_{\text{возн.}}$ – объем получаемого вознаграждения, млн. руб.;

$f(R_i)$ – зависимость между объемом принимаемых рисков и получаемым сторонами вознаграждением, официально закреплённая в соглашении о ГЧП.

Эффективность участия в ГЧП-проектах оценивается как отношение эффекта от их реализации для заинтересованной стороны к понесенным при этом затратам. В свою очередь, полученный эффект целесообразно оценивать путем установления показателей результативности. При этом данные индикаторы рекомендуется формировать таким образом, чтобы они объективно и комплексно отражали изменения (эффект) в социальной, экономической, экологической и бюджетной сферах территории, связанные с реализацией инвестиционного проекта, и характеризовали его результативность для бизнес-структур.

Органы власти представляют интересы проживающего на соответствующей территории населения, поэтому ключевым показателем для проведения оценки результативности инвестиционного проекта в ЖКХ является социальная эффективность, которая состоит в повышении комфортности среды проживания населения и качества его жизни.

В то же время экономическая эффективность связана с улучшением технологических характеристик объектов ЖКХ, повышением рациональности использования ресурсов и эффективности деятельности муниципальных унитарных предприятий отрасли. Кроме того, к экономической эффективности относятся результаты, выходящие за пределы финансовых интересов участников проекта (увеличение темпов жилищного строительства и т.п.).

Технологическая модернизация сферы ЖКХ непосредственно выражается в снижении его негативного влияния на окружающую среду (экологическая эффективность).

Вместе с тем для органов власти важна и оценка бюджетной эффективности (БЭ) ГЧП-проекта (отношение сальдированного финансового потока в бюджет от реализации проекта к расходам на его реализацию), которая характеризуется не только увеличением объемов налоговых поступлений (НП) в бюджеты всех уровней, но и снижением бюджетных расходов на ЖКХ (ЭБ). Последнее особенно актуально в свете постепенного сокращения государственной финансовой поддержки данной сферы:

$$БЭ = \frac{НП + ЭБ}{БП}, \quad (15)$$

где БЭ – бюджетная эффективность;

НП – налоговые поступления от реализации проекта, млн. руб.;

ЭБ – экономия расходов бюджета от реализации проекта, млн. руб.;

БП – объемы бюджетной поддержки проекта, млн. руб.

Однако для бизнес-структур превалирующую роль играет коммерческая эффективность – это экономический результат реализации их проекта, определяемый как разность между поступлением и оттоком денежных средств после инвестиционных вложений, оказания жилищно-коммунальных услуг (с учетом внесения и уплаты различных платежей и налогов). Этот вид эффективности – ключевой для инвестиционных проектов в ЖКХ, реализуемых на принципах партнерства. При этом ее уровень должен быть достаточным для того, чтобы инвестор не предпочел участию в данном проекте альтернативные варианты размещения своих финансовых активов.

Отличительной особенностью оценки коммерческой эффективности ГЧП-проекта является то, что частный партнер получает не весь положительный финансовый эффект от его реализации (как это бывает в традиционных инвестиционных проектах), а только в пределах его участия и в соответствии с объемом принимаемых рисков.

Перечень индикаторов, которые могут использоваться для оценки эффективности участия сторон в проектах, реализуемых в ЖКХ на принципах партнерства власти и бизнеса, представлен в *таблице 3.3*.

Таблица 3.3. Система индикаторов для оценки эффективности участия сторон в проектах государственно-частного партнерства в ЖКХ

Вид эффекта	Показатели
<i>Для органов власти (населения):</i>	
Экономический	Снижение уровня износа жилищного фонда и объектов коммунальной инфраструктуры, % Снижение дефицита мощностей инженерных коммуникаций, % Сокращение уровня непроизводительных потерь ресурсов, % Снижение количества аварий на 1 км коммунальных сетей, ед./км сетей Увеличение объемов отпуска коммунальных ресурсов (электроэнергии, холодной и горячей воды, тепла) на основании приборов учета, % Увеличение чистой прибыли муниципальных унитарных предприятий от реализации инвестиционного проекта, млн. руб. Увеличение темпов жилищного строительства на территории, тыс. кв. м
Социальный	Увеличение уровня благоустройства жилищного фонда, % Снижение доли расходов на услуги ЖКХ в общем объеме доходов домохозяйств, % Увеличение уровня удовлетворенности населения качеством предоставления жилищно-коммунальных услуг, % от числа опрошенных Снижение численности граждан, проживающих в многоквартирных домах, признанных в установленном порядке аварийными, чел. Доля населения, обеспеченного питьевой водой, отвечающей требованиям санитарной безопасности, %
Бюджетный	Увеличение объемов поступлений в бюджетную систему от реализации инвестиционного проекта, млн. руб. Снижение бюджетных расходов на сферу ЖКХ, млн. руб.
Экологический	Увеличение степени очистки сточных вод, % Снижение объемов вредных веществ, выбрасываемых в атмосферу, кг Экономия энергетических ресурсов (тепла, электроэнергии, воды), достигнутая в результате реализации инвестиционного проекта, % Увеличение объемов переработки отходов, тыс. куб. м Рост объемов работ по благоустройству территории, тыс. кв. м
<i>Для бизнес-структур:</i>	
Коммерческий	Увеличение чистой прибыли организации, млн. руб. Снижение издержек производственной деятельности, млн. руб.

По итогам реализации проекта оценка эффективности государственно-частного партнерства в ЖКХ проводится путем сопоставления достигнутых результатов в рамках имевшегося на момент начала реализации бюджета. Степень достижения конечного результата ГЧП-проекта по каждому индикатору (L_i) оценивается по 10-балльной шкале:

$$L_i = \frac{I_{\phi}}{I_n} \times 10, \quad (16)$$

где I_{ϕ} – фактическое значение индикатора по итогам реализации проекта;

I_n – плановое значение индикатора.

Итоговая оценка эффективности ГЧП-проекта (L_{cp}) рассчитывается по следующей формуле:

$$L_{cp} = \frac{\sum_{i=1}^n L_i}{n} \times 10, \quad (17)$$

где L_i – степень достижения планового значения по i -му индикатору;

n – число индикаторов;

i – номер показателя.

При этом обязательным условием эффективности ГЧП-проекта является достижение запланированного уровня результативности без повышения стоимости инвестиционных вложений. В случае увеличения бюджета проекта по каждому критерию его оценка понижается на один балл.

Если: а) получено от 9,00 до 10,00 баллов – ГЧП-проект реализован эффективно (удалось добиться поставленных значений результативности без повышения инвестиционных расходов); б) 8,99–7,00 баллов – проект недостаточно эффективный; в) 6,99–5,00 баллов – проект неэффективный; г) менее 4,99 балла – проект провальный.

Таким образом, предложенный методический инструментарий позволяет оценивать эффективность ГЧП-проекта на протяжении всего его жизненного цикла:

- предварительная оценка – основание для привлечения к его реализации бюджетных ресурсов (включение в адресную инвестиционную программу);
- оценка эффективности проекта для основных участников;
- итоговая эффективность реализации ГЧП-проекта.

Непрерывная система оценки эффективности дает возможность оптимально использовать ограниченные бюджетные ресурсы и корректировать ход реализации проектов партнерства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ситуации ограниченности ресурсов (финансовых, инвестиционных, кадровых, информационных) публичного сектора для решения всего спектра стоящих перед ним задач актуальной становится проблема поиска путей управления экономикой региона на основе взаимодействия власти и бизнеса. Как свидетельствует мировой опыт, использование модели партнерства в современных условиях является одним из наиболее рациональных способов организации сотрудничества власти и бизнеса, так как увеличивает заинтересованность каждой стороны в успешных результатах совместной деятельности. Государственно-частное партнерство, позволяющее привлекать частное финансирование, инновационные технологии и управленческий опыт бизнеса для достижения долгосрочных целей развития территории, активно применяется прежде всего в инфраструктурных отраслях. Однако потенциал такого партнерства используется не в полной мере, что обусловлено отсутствием единого понимания его природы, наличием ограничений и барьеров организационного, институционального и экономического характера.

Важнейшей инфраструктурной отраслью является жилищно-коммунальное хозяйство, создающее условия для роста всей региональной экономики, качества жизни населения и воспроизводства человеческого капитала, однако находящееся в кризисном состоянии в большинстве регионов страны. К числу ключевых проблем отрасли можно отнести высокий износ основных фондов, аварийность в сетях и большие непроизводительные потери ресурсов, низкую обеспеченность жилья основными видами коммунальных услуг, ежегодное увеличение тарифов без принципиального повышения качества услуг [46].

Как свидетельствует успешный зарубежный и отечественный опыт, государственно-частное партнерство служит инструментом решения данных проблем и позволяет привлекать ресурсы, необходимые для развития отрасли в долгосрочной перспективе. В рамках соглашений ГЧП бизнес-структурам в коммерческих целях и на основе разделения рисков с публич-

ным сектором делегируются права пользования и владения объектами ЖКХ при условии выполнения задач высокой общественной значимости, закрепленных в соглашении о партнерстве.

Как следует подчеркнуть, вышеперечисленные проблемы жилищно-коммунального хозяйства особенно остро стоят в северных регионах страны, что обусловлено дестабилизирующим влиянием на функционирование отрасли природно-климатических факторов. Расчеты, проведенные с использованием разработанного методического инструментария на материалах Вологодской области, входящей в состав Европейского Севера России, показали, что ЖКХ 86% муниципальных образований региона находится в неудовлетворительном и критическом состоянии. Основными проблемами являются: крайне высокий износ жилья, в 1,5–2 раза превышающий показатель в среднем по области; исключительно низкий уровень благоустройства жилищного фонда – основными видами услуг временно обеспечено лишь $\frac{1}{4}$ его площади; существенные потери ресурсов; низкий уровень развития сектора муниципального коммунального хозяйства; неустойчивое финансовое состояние хозяйствующих субъектов [46]. При этом объем необходимых инвестиций в технологическое обновление данной сферы оценивается в десятки миллиардов рублей.

В такой ситуации становится очевидным, что ни один из участников (органы власти, бизнес-структуры) не способен самостоятельно решить огромный объем проблем, накопившихся в ЖКХ северного региона. В связи с этим актуальной задачей становится концентрация и оптимальное использование ограниченных ресурсов государственного и частного секторов на принципах партнерства.

Однако государственно-частное партнерство в ЖКХ не получило широкого распространения. Развитие взаимодействия власти и бизнеса сдерживают барьеры экономического (недоступность государственной поддержки при реализации инвестиционных проектов, отсутствие эффективных механизмов мотивации частного сектора, неготовность финансовых организаций инвестировать в ГЧП-проекты) и институционально-правового (низкие навыки работников органов власти в сопровождении проектов партнерства, несогласованность стратегических ориентиров территориального развития и интересов хозяйствующих субъектов, несовершенство и нестабильность законодательства) характера. Следовательно, важнейшей задачей, стоящей перед органами власти, является ликвидация имеющихся барьеров и создание благоприятных условий для развития партнерских отношений власти и бизнес-структур в данной сфере региональной экономики.

Развитие стратегического управления ЖКХ на основе государственно-частного партнерства предполагает необходимость согласования интересов публичного и частного сектора и разработки инструментов, обеспечивающих достижение данной задачи. Базовым инструментом при этом служит разработка и принятие концепции развития государственно-частного партнерства, в которой необходимо официально закрепить основные формы и принципы реализации совместных проектов, направления государственной политики по развитию партнерства (внедрение нового механизма управления объектами ЖКХ и разработка новой модели финансирования ГЧП-проектов).

Налаживание открытого и постоянного диалога между властью и бизнес-структурами, разработку и реализацию их совместных действий по поддержке института партнерства целесообразно, на наш взгляд, осуществлять на базе Координационного совета по развитию ГЧП. В состав совета следует включить представителей властных структур, бизнес-сообщества, институтов гражданского общества, организаций финансовой сферы.

Развитию партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур в ЖКХ будет способствовать организация деятельности на региональном уровне Фонда модернизации, к основным функциям которого относятся организационное сопровождение (информационное, консалтинговое, правовое и т.п.) и финансовое участие в ГЧП-проектах. Деятельность данной структуры позволит консолидировать, оптимально использовать ограниченные бюджетные средства и создать условия для привлечения частных инвестиционных ресурсов к реализации совместных проектов. При этом финансовые средства предоставляются хозяйствующим субъектам, включенным в адресную инвестиционную программу, на условиях платности и возвратности под реализацию инвестиционных проектов инновационного характера, имеющих высокую значимость для территории.

Оптимальное использование ограниченных ресурсов достигается благодаря проведению объективной оценки эффективности совместных проектов на всех стадиях их жизненного цикла с учетом достижения баланса интересов сторон (органов власти, бизнес-структур, потребителей), влияния результатов реализации данных проектов на экономику региона в целом.

Как видится, внедрение обоснованных в работе предложений в практику регионального и муниципального управления дает возможность обеспечить полноценную модернизацию и устойчивое развитие жилищно-коммунального хозяйства, что в конечном счете повысит инвестиционную привлекательность территории и создаст импульс к динамичному развитию всей региональной социально-экономической системы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абалкин, Л.И. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики [Текст] / Л.И. Абалкин // Вопросы экономики. – 1997. – № 6. – С. 4-12.
2. Айрапетян, М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]: аналитическая записка // Информационно-аналитические материалы Государственной Думы. – 2008. – Режим доступа: <http://pda.iam.duma.gov.ru/node/3/4669>.
3. Амунц, Д.М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-механических проектов [Текст] / Д.М. Амунц // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2005. – № 12. – С. 16-24.
4. Баженов, С.И. Оптимальная стратегия инвестиционного развития жилищно-коммунального хозяйства в условиях реформирования [Текст] / С.И. Баженов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 9 (147). – С. 49-58.
5. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>.
6. Барьеры развития механизма ГЧП в России [Электронный ресурс]. – М.: НПФ «Экспертный институт», 2010. – 32 с. – Режим доступа: http://www.exin.ru/PPP-Results_24_11_2010_Fin_1.pdf.
7. Белицкая, А.В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / А.В. Белицкая; МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 2011. – 24 с.
8. Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия [Текст] / науч. рук. авт. кол. А.Н. Шохин. – М.: Издат. дом ВШЭ, 2011. – 349 с.
9. Бизнес-словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.businessvoc.ru/indexWords.asp?search=%EF%E0%F0%F2%ED%E5%F0%F1%F2%E2%E>.

10. Богачев, В.Ф. Инновационные предпринимательские структуры: облачный принцип формирования [Текст] / В.Ф. Богачев, Н.В. Метлюк // Общество. Среда. Развитие. – 2012. – № 4 (25). – С. 14-17.
11. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики [Текст] / В.Г. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 9. – С. 41-50.
12. Варнавский, В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски [Текст] / В.Г. Варнавский. – М.: Наука, 2005. – 315 с.
13. Варнавский, В. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика [Текст] / В. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – № 7 – С. 28-37.
14. Вилисов, М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект [Электронный ресурс] / М.В. Вилисов // Власть. – 2006. – № 7. – Режим доступа: http://www.rusrand.ru/public/public_7.html.
15. Воротников, А. Организация управления проектами государственно-частного партнерства [Текст] / А. Воротников // Государственная служба. – 2010. – № 3. – С. 13.
16. Гаврилов, А.И. Региональная экономика и управление [Текст]: учеб. пособ. / А.И. Гаврилов. – М.: Юнити, 2002. – 239 с.
17. Гайнанов, Д.А. Организационно-экономический механизм повышения качества предоставления жилищно-коммунальных услуг [Текст] / Д.А. Гайнанов, Л.И. Спирина // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2014. – № 6 (66). – С. 6.
18. Гайнанов, Д.А. Основные направления формирования организационно-экономического механизма управления муниципальным жилищно-коммунальным комплексом [Текст] / Д.А. Гайнанов, Т.А. Герасимов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 2. – С. 70-75.
19. Государственная программа «Обеспечение комфортным и доступным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2012 г. № 2227-р).
20. Государственно-частное партнерство в зарубежных странах, или Как реализовать ГЧП в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://council.gov.ru/media/files/41d44f243d8be7603d1f.pdf>.
21. Гранберг, А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов [Текст] / А.Г. Гранберг. – М.: ГУ ВШЭ, 2001. – 495 с.
22. Губанова, Е.С. Формирование и реализация региональной инвестиционной политики [Текст] / Е.С. Губанова. – Вологда: Легия, 2007. – 300 с.
23. Дерябина, М. Государственно-частное партнерство: теория и практика [Текст] / М. Дерябина // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 61-77.

24. Дзембак, А. Основы долгосрочных договорных отношений государственно-частного партнерства в коммунальном секторе [Текст] / А. Дзембак, Д. Хомченко, С. Сиваев. – Фонд «Институт экономики города», 2008. – 24 с.

25. Дмитриева, Т.Е. Территориальная организация северного региона: масштабы периферии [Текст] / Т.Е. Дмитриева // Север. Проблемы периферийных территорий / отв. ред. В. Н. Лаженцев. – Сыктывкар: Коми НЦ УрО РАН, 2007. – 420 с.

26. Дубская, О.С. Институт муниципально-частного партнерства как инструмент совершенствования использования муниципальной собственности в коллективных интересах [Текст] / О.С. Дубская // Terra Economicus. – 2011. – Т. 9. – № 4. Ч. 2. – С. 25-28.

27. Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru/indicator/data.do>.

28. Жаров, В.С. Инновационное развитие предприятий и экономические интересы субъектов управления [Текст] / В.С. Жаров // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2012. – № 3. – С. 84.

29. Жилищно-коммунальное хозяйство в Вологодской области в 2012 году [Текст] : доклад / Вологдастат. – Вологда, 2013. – 37 с.

30. Жилищный кодекс Российской Федерации (в ред. от 29.06.2012).

31. Захаров, П.Н. Региональные аспекты развития ЖКХ [Текст] / П.Н. Захаров, А.А. Посаженников // Сборник материалов международной научной конференции «Проблемы региональной экономики: теория и практика» / под редакцией Л.Л. Божко. – Киров, 2014. – С. 35-38.

32. Захаров, П.Н. Проблемы перехода к синергетической модели развития жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования [Текст] / П.Н. Захаров // Экономика образования. – 2012. – № 3. – С. 68-73.

33. Захаров, П.Н. Оценка эффективности механизмов государственно-частного партнерства при инвестировании в объекты инфраструктуры [Текст] / П.Н. Захаров, Д.И. Кузьмин // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2011. – № 48. – С. 7-12.

34. Иванов, А.Р. Реструктуризация сферы услуг ЖКХ [Текст] / А.Р. Иванов. – М. : Альпина Пабlishерз, 2013. – 200 с.

35. Ильин, В.А. Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации [Текст]: монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 188 с.

36. Инвестиционные процессы в Вологодской области: стат. сборник [Текст] / Вологдастат. – Вологда, 2013. – С. 35-40.

37. Интернет-ресурс http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RPgwytlwxyig
38. Информационная система мониторинга результативности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] // ГАС Управление. – Режим доступа: <http://www.gas-u.ru/scheme/link/show/22.ht>.
39. Кабашкин, В.А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации [Текст]: учеб. пособие / В.А. Кабашкин. – М.: Дело, 2011. – 120 с.
40. Кабашкин, В.А. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы [Текст] / В.А. Кабашкин – М.: МИЦ, 2010. – 576 с.
41. Кейнс, Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег [Текст] / Дж. М. Кейнс. – М.: Гелиос АРВ, 1999. – 352 с.
42. Кириллова, А.Н. Институциональная инфраструктура реформирования жилищно-коммунального комплекса [Текст] / А.Н. Кириллова // Эффективное антикризисное управление. – 2010. – № 3. – С. 40-47.
43. Клинова, М.В. Государство и частный капитал в поисках прагматичного взаимодействия [Текст] / М.В. Клинова. – М.: МЭМО РАН, 2009. – 122 с.
44. Кожевников, С.А. Государственная поддержка жилищно-коммунального хозяйства региона [Текст] / С.А. Кожевников // Проблемы развития территорий. – 2014. – № 6 (67). – С. 63-72.
45. Кожевников, С.А. Институциональные и экономические основы государственно-частного партнерства [Текст] / С.А. Кожевников // Дискуссия. – 2013. – № 10 (40). – С. 83-88.
46. Кожевников, С.А. Комплексная оценка состояния жилищно-коммунального хозяйства в муниципальных образованиях региона [Текст] / С.А. Кожевников // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – № 6 (30). – С. 224-233.
47. Кожевников, С.А. Модернизация жилищно-коммунального хозяйства на основе партнерства власти и бизнеса / С.А. Кожевников // Проблемы развития территории. – 2012. – № 1 (63). – С. 37-46.
48. Козлова, С.Б. Финансирование жилищно-коммунального хозяйства в условиях его реформирования [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / С.Б. Козлова. – М., 2012. – 26 с.
49. Козьменко, С.Ю. Модернизация арктического ресурсного и транспортного потенциала: экономическая конъюнктура энергетических рынков [Текст] / С.Ю. Козьменко // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2014. – Т. 3. – № 40. – С. 48а-51.
50. Козырева, Г.Б. Бизнес и социальная ответственность: вопросы методологии и практики [Текст] / Г.Б. Козырева // Труд и социальные отношения. – 2007. – № 4. – С. 60.

51. Колосовский, Н.Н. Теория экономического районирования [Текст] / Н.Н. Колосовский. – М.: Мысль, 1969. – 335 с.
52. Коммунальное хозяйство Вологодской области в 2012 [Текст]: стат. бюллетень / Вологдастат. – Вологда, 2013. – 62 с.
53. Комплексная модернизация систем коммунальной инфраструктуры Вологодской области на 2012–2017 гг. [Электронный ресурс]: долгосрочная целевая программа: принята Постановлением Правительства Вологодской области от 28.02.2011 № 163.
54. Кондратьева, М.Н. Организация и управление жилищно-коммунальным хозяйством : учеб. пособие для студентов высших учебных заведений [Текст] / М.Н. Кондратьева. – Ульяновск : УлГТУ, 2009. – 160 с.
55. Коровин, Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки [Электронный ресурс] / Е. Коровин // Выступление на круглом столе 10 октября 2006 г. «Федеральные инструменты поддержки инвесторов» – Режим доступа: http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr.
56. Кузнецов, С.В. Проблемы государственного регулирования развития коммунальной инфраструктуры [Текст]: монография / С.В. Кузнецов, А.В. Курячий. – СПб.: ГУАП, 2012. – 66 с.
57. Кузнецов, С.В. Экономическое пространство. Теория и практика [Текст] / С.В. Кузнецов, Н.М. Межевич. – СПб.: Ин-т проблем региональной экономики РАН, 2012. – 149 с.
58. Кузьмин, В.А. Государственно-частное партнерство: опыт реализации механизма в Германии и возможности его использования в России [Электронный ресурс] / В.А. Кузьмин. – Режим доступа: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/Kuzmin_PPP_Germany.pdf.
59. Кукор, Б.Л. Взаимодействие бизнеса и власти в региональных антикризисных проектах [Текст] / Б.Л. Кукор, С.Н. Зубарев // Теория и практика корпоративного менеджмента: сборник научных статей / Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный университет». – Пермь, 2010. – С. 87-90.
60. Лаженцев, В.Н. Территориальное развитие как экономико-географическая деятельность (теория, методология, практика) [Текст] / В.Н. Лаженцев // Экономика региона. – 2013. – № 1. – С. 10-19.
61. Лапин, А.Е. К вопросу о формировании муниципально-частного партнерства в РФ [Текст] / А.Е. Лапин, И.Ф. Алиуллов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 4 (18). – Т. 4. – С. 38-45.
62. Лапина, Н.Ю. Модели взаимодействия бизнеса и власти в российских регионах и типы предпринимательского делового поведения [Текст] / Н.Ю. Лапина // Российское предпринимательство: стратегия, власть, менеджмент. – М.: Институт социологии РАН, 2000. – С. 45-55.

63. Ларичкин, Ф.Д. Совершенствование стратегического планирования регионального развития с учетом качества экономического роста [Текст] / Ф.Д. Ларичкин, С.А. Семенов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2008. – № 2. – С. 14-20.

64. Лексин, В. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений [Текст] / В. Лексин, А. Швецов // Федерализм. – 2003. – № 2. – С. 97-122.

65. Леонов, С.Н. Риски реализации государственно-частного партнерства при освоении Севера России [Текст] / С.Н. Леонов // Проблемы социально-экономического развития Сибири. – 2014. – № 1 (15). – С. 18-22.

66. Леонов, С.Н. Особенности государственно-частного партнерства в развитии Крайнего Севера Дальнего Востока [Текст] / С.Н. Леонов // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2012. – № 5. – С. 5.

67. Леонов, С.Н. Механизм государственно-частного партнерства. Необходимость использования и причины неудач [Текст] / С.Н. Леонов // Вестник Тихоокеанского государственного университета. – 2009. – № 1. – С. 13-26.

68. Леонтьев Р.Г. Континуум императивов государства, корпораций и регионального бизнеса [Текст]: монография / Р.Г. Леонтьев, Н.П. Веретенников. – Владивосток-Хабаровск: ДВО РАН, 2006. – 419 с.

69. Ломовцева, О.А. Государственно-частное партнерство как фактор повышения эффективности муниципального управления [Текст] / О.А. Ломовцева, А.И. Мордвинцев // Научные ведомости. – 2009. – № 9 (64). – С. 5-10.

70. Лукин, Ю.Ф. Становление новой модели местного самоуправления в северных территориях [Текст] / Ю.Ф. Лукин // Вестник Национального комитета «Интеллектуальные ресурсы России». – 2006. – № 4. – С. 112-126.

71. Максимов, В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре. Критерии оценки концессионных конкурсов [Текст] / В. Максимов. – М.: Альпина Пабlishерз, 2010. – 278 с.

72. Малкина, М.Ю. Взаимодействие государства и рынка в современной России: институционально-эволюционный подход [Текст] / М.Ю. Малкина // Матер. конференции лауреатов и стипендиатов Международного научного фонда экономических исследований академика Н.П. Федоренко (Москва, 1 декабря 2005 г.). – М.: ЦЭМИ РАН, 2006. – 125 с.

73. Мамашев, Д.Р. Управление жилищно-коммунальным хозяйством муниципального управления [Текст]: монография / Д.Р. Мамашев, Е.А. Вяткина; Алт. гос. техн. ун-т, БТИ. – Бийск: Изд-во Алт. гос. техн. ун-та, 2008. – 105 с.

74. Мартусевич, Р.А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве [Текст] / Р.А. Мартусевич, С.Б. Сиваев, Д.Ю. Хомченко. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. – 240 с.

75. Маршалл, А. Принципы экономической науки [Текст] / А. Маршалл. – М.: Прогресс, 1993. – 594 с.

76. Маховикова, Г.А. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии [Текст] / Г.А. Маховикова, Н.Ф. Ефимова. – СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2013. – 251 с.

77. Махортов, Е.А. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России [Текст] / Е.А. Махортов, А.С. Семченков // Вестник Московского ун-та. Сер. 12 «Политические науки». – 2007. – № 6. – С. 41–51.

78. Минакир, П.А. Экономика и пространство (тезисы размышлений) [Текст] / П.А. Минакир // Пространственная экономика. – 2005. – № 1. – С. 4–26.

79. Морозов, В.А. Программное совершенствование системы ЖКХ в регионах [Текст] / В.А. Морозов // Российское предпринимательство. – 2013. – № 16 (238). – С. 115–128.

80. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования тарифов в сфере электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30.12.2012. № 291-ФЗ.

81. О мерах по повышению качества предоставления жилищно-коммунальных услуг [Текст]: доклад / Государственный совет Российской Федерации. – СПб., 2013. – 97 с.

82. О работе организаций Вологодской области, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, в 2012 году: статистический бюллетень [Текст] / Вологда-стат. – Вологда, 2013. – 41 с.

83. Об утверждении графика подготовки программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Вологодской области от 24 февраля 2012 г. № 151.

84. Обеспечение населения Вологодской области доступным жильем и формирование комфортной среды проживания на 2014–2020 гг. [Электронный ресурс]: государственная программа Вологодской области: принята постановлением Правительства Вологодской области от 28 октября 2013 г. № 1105.

85. Орешин, В.П. Управление региональной экономикой [Текст]: учеб. пособ. / В.П. Орешин, Л.В. Поталов. – М., 2003. – 118 с.

86. Орлова, Э.О. Механизм инвестиционного взаимодействия бизнес-структур и местного самоуправления [Текст] / Э.О. Орлова, П.М. Советов. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. – 184 с.: ил.

87. Официальный сайт некоммерческой организации Вологодской области «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Вологодской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fondkapremmkdvologda.ru/>.

88. Официальный сайт ОАО «Корпорация развития Вологодской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.invest35.ru.
89. Официальный сайт реформы ЖКХ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.reformagkh.ru/state/stat?region=315#dynamic/315/3/0/0/1/16>.
90. Петко, О.В. Инвестиционный процесс в ходе экономических реформ в России [Текст] / О.В. Петко // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 5: Экономика. – 2003. – № 1 (5). – С. 52-62.
91. Пигу, А. Экономическая теория благосостояния: в 2 т. [Текст] / А. Пигу. – М.: Прогресс, 1985. – Т. 1. – 512 с.; Т. 2. – 454 с.
92. Пилясов, А.Н. И последние станут первыми. Северная периферия на пути к экономике знания [Текст] / А.Н. Пилясов. – М.: ЛИБРОКОМ, 2009. – 522 с.
93. Планирование и контроллинг в коммунальной сфере [Текст]: учеб. для вузов / под общ. ред. проф. П.Г. Грабового. – Москва-Екатеринбург: УГТУ-УПИ, 2009. – 483 с.
94. Примин, О. Пути снижения потерь воды [Электронный ресурс] / О. Примин // Коммунальный комплекс России. – 2013. – № 4 (106). – Режим доступа: <http://www.gkhprofi.ru/news.php?id=748>.
95. Пространственные аспекты развития региона [Текст] / В.А. Ильин, М.Ф. Сычев, К.А. Гулин; под ред. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008. – 298 с.
96. Публичный доклад о результатах деятельности Региональной энергетической комиссии Вологодской области за 2013 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/tushinov.pdf>.
97. Пчелинцев, О.С. Регулирование воспроизводственного потенциала территории как основа региональной политики [Текст] / О.С. Пчелинцев, В.Я. Любонный, А.Б. Воякина // Проблемы прогнозирования. – 2000. – №5. – С. 62-68.
98. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь [Текст] / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 2-е изд., испр. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
99. Регион в новой парадигме пространственной организации России [Текст] / под ред. академика РАН А.И. Татаркина. – М.: Экономика, 2007. – 752 с.
100. Рекомендации по расчету тарифов в водопроводно-канализационном хозяйстве [Электронный ресурс] / Институт экономики жилищно-коммунального хозяйства. – М., 2004. – Режим доступа: www.adm.yar.ru/rek/norm/rf/rekom_rasch.doc
101. Романов, В. 400 тысяч вологжан почувствуют отдачу от модернизации котельных [Текст] / В. Романов // Красный Север. – 2012. – № 196 (26 976). – 17 октября. – С. 6.

102. Рохчин, В.Е. Социально-экономическое развитие муниципального образования. Методология разработки концепции и механизм ее реализации [Текст] / В.Е. Рохчин, А.И. Филиппов. – СПб., 1996. – 117 с.

103. Рохчин, В.Е. Стратегическое управление развитием экономики в пределах федеральных округов Российской Федерации. Теоретические и методологические аспекты [Текст] / В.Е. Рохчин, А.Э. Далгатова. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2013. – 135 с.

104. Ряховская, А.Н. Особенности ЖКХ и их влияние на процессы финансирования [Текст] / А. Н. Ряховская // Эффективное антикризисное управление. – 2010. – № 3. – С. 48-57.

105. Ряховская, А.Н. Рыночные методы управления ЖКХ (вопросы антикризисного управления) [Текст]: учебное пособие / А.Н. Ряховская, Ф.Г. Таги-Заде. – М.: Российский научный центр государственного и муниципального управления, 2004. – 300 с.

106. Савельев, Ю.В. Современное территориальное стратегическое планирование: состояние, проблемы и организация (опыт Республики Карелия) [Текст] монография / Ю.В. Савельев, А.И. Шишкин. – Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2003. – 355 с.

107. Савельева, С.Б. Перспективы социально-экономического освоения арктического побережья [Текст] / С.Б. Савельева, Л.В. Геращенко // Вестник Мурманского государственного технического университета. – 2012. – Т.15. – № 1. – С. 212-215.

108. Савин, К.Н. Экономический анализ качества услуг жилищно-коммунального хозяйства [Текст]: монография / под науч. ред. д-ра экон. наук, проф. Б.И. Герасимова. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2004. – 192 с.

109. Сазонов, В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты [Текст]: монография / В.Е. Сазонов. – М.: Российский университет дружбы народов, 2012. – 492 с.

110. Сафаров, С.М. Совершенствование управления развитием региональных подсистем жилищно-коммунального хозяйства: методический аспект [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук, 08.00.05 / С.М. Сафаров. – Иваново, 2009. – 24 с.

111. Сведения о структурных преобразованиях и организационных мероприятиях в сфере жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области – форма № 22-ЖКХ (реформа) за 2012 год.

112. Сводный доклад Вологодской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по итогам 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vologda-oblast.ru/ru/documents/database>.

113. Сводный доклад Вологодской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских окру-

гов и муниципальных районов по итогам 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vologda-oblast.ru/ru/documents/database>.

114. Селин, В.С. Значение северных и арктических регионов в новых геоэкономических условиях развития России [Текст] / В.С. Селин, Е.П. Башмакова // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 3. – С. 23-39.

115. Сиваев, С.Б. Государственная поддержка жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры [Текст]: учеб. пособие / С.Б. Сиваев, Э.К. Трутнев, В.Ю. Прокофьев. – М.: Дело, 2009. – 264 с.

116. Сиваев, С.Б. Реформа ЖКХ в 2003–2008 гг. – извилистая дорога к рынку [Электронный ресурс] / С.Б. Сиваев. – Режим доступа: [UrbanEconomics.ru>download.php](http://UrbanEconomics.ru/download.php).

117. Сиваев, С.Б. Частный бизнес в коммунальном секторе: практика развития [Текст] / С.Б. Сиваев. – М.: Ин-т экономики города, 2011. – 12 с.

118. Скрипник, О.Б. Реформирование регионального жилищно-коммунального комплекса: методология и практика [Текст] / О.Б. Скрипник. – М.: Финансы и статистика, 2013. – 288 с.: ил.

119. Соргутов, И.В. Методический подход к оценке уровня безопасности системы территориального жизнеобеспечения [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / И.В. Соргутов. – Екатеринбург, 2013. – 25 с.

120. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.

121. Столбов, А.Г. Оптимизация стратегии развития морской деятельности в Арктике [Текст] / А.Г. Столбов. // Морской сборник. – 2009. – Т. 1943. – № 1. – С. 56-63.

122. Стратегическое управление: регион, город, предприятие [Текст] / под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина; ООН РАН, НИМБ. – М.: Экономика, 2004. – 605 с.

123. Стратегия реформирования жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области до 2020 года [Электронный ресурс]: принята Постановлением Правительства Вологодской области от 3 октября 2011 г. № 1264.

124. Сухих, С. В. Государственно-частное партнерство в сфере жилищных услуг: опыт преодоления посткризисных проблем [Текст] / С.В. Сухих, Е.М. Белый, Ю.Б. Вершинин // Вестник Казанского технологического университета. – 2010. – № 10. – С. 413-419.

125. Ускова, Т.В. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства: региональный аспект [Текст] / Т.В. Ускова, О.Н. Гордина, А.С. Барабанов // Проблемы развития территории. – 2010. – № 5. – С. 14-19.

126. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона [Текст]: монография / Т.В. Ускова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
127. Ускова, Т.В. Частно-государственное партнерство как механизм модернизации экономики территорий: теоретико-методологические основы [Текст] / Т.В. Ускова // Проблемы развития территорий. – 2013. – № 3 (65). – С. 7-16.
128. Фаузер, В.В. Демографический потенциал северных регионов России как фактор экономического освоения Арктики [Текст] / В.В. Фаузер // Арктика и Север. – 2013. – № 10. – С. 19-47.
129. Фортунская, Н. Реформирование ЖКХ Карелии [Электронный ресурс] / Н. Фортунская. – Режим доступа: <http://www.gkhprofi.ru/page.php?id=190>.
130. Холодная, Н.Д. ГЧП – новый тип отношений в Российской экономике [Текст] / Н.Д. Холодная // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 2. – С. 42-56.
131. Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации [Текст]. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2005. – 24 с.
132. Чекалин, В.С. Принципы эффективного развития ЖКХ крупных городов и регионов России в современных условиях [Текст] / В.С. Чекалин, П.В. Немкин // Вестник ИНЖЭКОНа. Серия: Экономика. – 2013. – № 1 (60). – С. 43-47.
133. Черниговский, М. Партнерство во имя развития [Текст] / М. Черниговский // Корпоративный юрист. – 2008. – № 10. – С. 3.
134. Чернышов, А.Н. Управление жилищно-коммунальным хозяйством региона на основе программно-целевого подхода [Текст] : автореф. дис. ... к-та экон. наук: 08.00.05 / А.Н. Чернышов. – Челябинск, 2011. – 26 с.
135. Чернышов, Л.Н. Экономика городского хозяйства [Текст]: монография / Л.Н. Чернышов. – М., 1999. – 328 с.
136. Чирикова, А.Е. Бизнес как субъект социальной политики в современной России [Текст] / А.Е. Чирикова // Общество и экономика. – 2006. – № 9. – С. 116-117.
137. Чонка, А.К. Государственно-частное партнерство: симбиоз государства и бизнеса [Текст] / А.К. Чонка // Бюджет. – 2009. – № 7. – С. 56-59.
138. Чувилин, Д.В. Организационно-финансовый механизм поддержки модернизации систем коммунальной инфраструктуры [Текст] / Д.В. Чувилин // Экономические науки. – 2011. – № 1 (74). – С. 161-164.
139. Шамхалов, Ф.И. Государство и экономика: (Власть и Бизнес) [Текст] / Ф.И. Шамхалов; отд. экон. РАН; науч.-ред. совет изд-ва «Экономика». – М.: Экономика, 1999. – 414 с.
140. Шарингер, Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора [Текст] / Л. Шарингер // Мир перемен. – 2004. – № 2. – С. 13.

141. Шишкин, А.И. Государственная политика регионального развития (роль государства, бизнеса и общества) [Текст] / А.И. Шишкин // Приграничный регион в условиях интеграционных процессов и реформирования местной власти. – Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2005. – С. 31-35.
142. Шишкин, С.Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательско-правовой аспект [Текст] / С.Н. Шишкин. – М., 2007. – 233 с.
143. Экономика [Текст] : толковый словарь : англо-русский / сост. Дж. Блэк; пер. с англ. А.В. Щедрин [и др.]; общ. ред.: И.М. Осадчая. – М.: ИНФРА-М: Весь Мир, 2000. – 830 с.
144. Ясин, Е. Политическая экономия реформы ЖКХ [Текст] / Е. Ясин // Экономическая политика. – 2006. – №2. – С. 95-119.
145. A World Economic Forum Global Risk Report 2010 [Text]. – Geneva, 2010. – P.18.
146. Barnekov, T. Privatism and urban Policyun Britain und United States [Text] / T. Barnekov, R. Boele, B. Rich. – Oxford., 1989. – P. 54.
147. Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships [Text] / A Deloitte Research Study, 2006. – P. 5.
148. Damjanović, D. Public-Private Partnerships: Successes and Failures in Central and South Eastern Europe [Text] / D. Damjanović, T. Pavlović-Križanić, G. Péteri. – Budapest: Open Society Foundations, 2011. – 206 p.
149. EIB (European Investment Bank), The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs) // European Investment Bank, Luxembourg. 2004. – July 15. – 21 p.
150. Fussel, N. Public-private partnerships: understanding the challenge / N. Fussel, C. Beresford, R. Mellanby. – Vancouver: Columbia Institute, Centre for Civic Governance, 2009. – 120 p.
151. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions Commission of the European Communities [Text]. – Brussels, 2003.
152. Ham, van H., Koppenjan J. Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development [Text] // Public Management Review. – 2001, December. – Vol. 3. – № 4. – P. 593-616.
153. Housing and Communal Services Project [Electronic resource] / The World Bank. – Available at: <http://www.worldbank.org/projects/P079032/housing-communal-services-project?lang=ru&tab=overview>.
154. Iossa, E. Contract Design in Public-Private Partnerships. Report prepared for the World Bank [Text] / E. Iossa, G. Spagnolo, M. Vellez. – September 2007. – 100 p.
155. Linder, S. Coming to Terms with the public-private partnership: a grammar of multiple meanings [Text] / S. Linder // American behavioral scientist, 1999. – № 43 (1). – P. 35-51.

156. Marin, P. Public-private partnerships for urban water utilities: a review of experiences in developing countries [Electronic resource] / P. Marin. – Washington DC: The World Bank, 2009. – 206 p. – Available at: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-0-8213-7956-1>.
157. McKenzie, D. PFI in the UK & PPP in Europe / TheCityUK, February 2012 [Electronic resource] / D. McKenzie. – Available at: <http://www.thecityuk.com/research/our-work/reports-list/?start=40>.
158. McKenzie, R. Strategies to improve value for money in financing public private partnerships [Electronic resource] / D. McKenzie // Public Infrastructure Bulletin. – 2008. – Vol. 1. – № 7. – P. 5-16. – Available at: <http://epublications.bond.edu.au/pib/vol1/iss7/2/>.
159. Moszoro, M. Optimal Capital Structure of Public-Private Partnerships [Text] / M. Moszoro, P. Gasiorowski // International Monetary Fund Working Paper. – 2008. – № 1. – Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1087179.
160. Rosenau, P. Public-Private policy partnerships [Text] / P. Rosenau // Cambridge, MA: MIT press. 2000. – P. 77-91.
161. Squires, G.D. Public-Private Partnerships Unequal Partnerships [Text] / G.D. Squires. – New Bruswisk. – 1989. – P. 87.
162. Standard and Poor's, Public Private Partnerships: Global Credit Survey [Text] // Standard and Poor's – New York, United States – 2005, April 25. – 502 p.
163. Uskova, T. Public-private partnership as a mechanism of economic modernization [Text] / T. Uskova // Vykonnst' pobniki. – 2012. – № 2 – P. 107-113.

СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ БИЗНЕСА: проблемы и перспективы развития

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
«ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»

СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ БИЗНЕСА

проблемы
и перспективы
развития

ВОЛОГДА
2017

ПРЕДИСЛОВИЕ

Переход российской экономики к рыночным условиям хозяйствования сопровождался увеличением самостоятельности регионов в решении задач социально-экономического развития территорий. Однако динамика основных показателей позволяет говорить о все большей устойчивости негативных тенденций в экономике и социальной сфере. Одна из причин этого – недостаток бюджетных средств на выполнение региональными органами власти возложенных на них функций. Складывающаяся ситуация актуализирует необходимость расширения спектра методов управления социально-экономическими процессами на региональном уровне, поиска форм взаимодействия региональных органов власти, бизнес-структур и гражданского общества, обеспечивающих участие хозяйствующих субъектов и населения в решении задач развития территорий.

В зарубежной практике управления широкое распространение получила такая форма взаимодействия, как социальная ответственность. В России подходы к сотрудничеству власти, хозяйствующих субъектов и населения в данном виде еще только формируются, и этот процесс сдерживают множество проблем организационного, экономического и иного характера. Среди них – отсутствие заинтересованности со стороны бизнеса, стратегического подхода к управлению развитием подобного взаимодействия, неразвитость соответствующего нормативно-правового поля, слабая информированность субъектов о возможном участии в развитии территории, отсутствие знаний и опыта в этой сфере.

В связи с этим крайне актуально научное исследование данной проблематики.

Значительный вклад в разработку теоретико-методологических основ управления социально-экономическим развитием регионов внесли многие российские ученые: Л.И. Абалкин [134], А.Г. Гранберг [31, 72], Б.М. Гринчель [32], В.А. Ильин [45, 46], С.В. Кузнецов [65, 66], В.Н. Лаженцев [70], А.Д. Некипелов [124], А.И. Татаркин [138, 139], Т.В. Ускова [110, 152] и др.

В исследованиях ведущих отечественных и зарубежных ученых (М.А. Гусаков [33], В.В. Окрепилов [90], В.С. Селин, К.В. Павлов, Е.П. Башмакова [12], Дж. Гелбрейт [168], К. Макконнелл [171], М. Портер [173], О. Уильямсон [180] и др.) установлено, что существенную роль в решении задач социально-экономического развития территорий играет частный сектор.

Различные аспекты взаимодействия власти, бизнес-структур и населения представлены в работах таких российских ученых-экономистов, как В.Г. Варнавский [19], Г.В. Двас [36], А.Д. Евменов [38], П.Н. Захаров [40], С.А. Иванов [42], Г.Б. Клейнер [52, 53], В.Н. Лексин и А.Н. Швецов [71], З.М. Магрупова [73] и др.

Вопросам участия субъектов хозяйствования в развитии регионов посвящены труды отечественных и зарубежных авторов. Предметом исследований стали благотворительная деятельность хозяйствующих субъектов (И.Ю. Беляева и М.А. Эскиндаров [62], Г.Л. Тульчинский [141]), социальная ответственность (Ю.Е. Благов [15], Н.А. Кричевский [64], А. Кэрролл [164, 165], П. Сакал [174], М. Фридман [167], Р. Хайнкель [170], Т.В. Чубарова [157]), влияние бизнес-структур на региональное развитие (Е.Л. Андреева [5], А.Н. Гаркавенко [25]).

Высоко оценивая работы данных авторов, следует отметить, что ряд вопросов остается нерешенным. В частности, не сформированы стратегические направления развития социальной ответственности в регионе, требуют развития инструменты согласования интересов власти, бизнес-структур и населения, необходима разработка методического инструментария организации мониторинга взаимодействия органов власти и субъектов хозяйствования. Недостаточная проработанность этих вопросов определила выбор темы, цель и задачи нашей работы. Все это обуславливает своевременность изучения вопросов, рассматриваемых в данной монографии.

Результаты работы могут быть использованы региональными и муниципальными органами власти для определения форм, методов и инструментов развития взаимодействия власти, бизнеса и населения при управлении экономикой региона. Предложенные теоретико-методологические подходы к изучению сущности социальной ответственности бизнеса и оценке вклада субъектов хозяйствования в экономику региона могут применяться в образовательном процессе подготовки бакалавров, магистров, специалистов и повышения квалификации управленческого звена для этой сферы.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАК ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И НАСЕЛЕНИЯ

1.1. Формы взаимодействия органов власти, бизнес-структур и населения в региональной экономике

Переход к рыночным отношениям в России обусловил приобретение регионами самостоятельности при решении задач социально-экономического развития. Это вызвало необходимость управления экономикой регионов, представляющего собой целенаправленное координирующее воздействие органов государственной региональной власти и управления на ход социально-экономических процессов.

Актуальность данного вопроса требует изучения прежде всего подходов к сущности понятия «регион» и теоретических основ управления экономикой.

Критический анализ имеющихся в научной литературе определений региона показал наличие множества трактовок данного понятия (табл. 1.1).

Ряд исследователей в качестве главного признака данного понятия выделяют административную определенность границ. Так, Г.В. Гутман, А.А. Мироедов, С.В. Федин трактуют регион как территориальное образование, которое имеет отчетливо очерченные административные границы, в которых происходят социально-экономические процессы с целью обеспечения качества жизни населения [35].

Изучение нормативно-правовой документации по региональной экономике позволило заключить, что на законодательном уровне определение региона представлено в «Основных положениях по региональной политике Российской Федерации», утвержденных Президентом РФ в 1996 году. Регион рассматривается как часть территории страны, обладающая

Таблица 1.1. Трактовки понятия «регион»

Автор	Содержание понятия
Н.Н. Некрасов	Регион – большая по размерам территория, для которой характерна определенная направленность развития, однородные природно-климатические условия, сочетание комплекса ресурсов, материально-технической базы, общественной и производственной инфраструктур.
А.Г. Гранберг	Регион – установленная территория страны, которая отличается по отдельным признакам и обладает взаимосвязанностью и целостностью входящих в ее состав элементов.
А.Е. Черныш	Регион – часть территории, которая отличается однородностью природных условий, оригинальностью исторических, экономических, демографических и других условий, на которой осуществляют свою деятельность организации определенной отрасли производства.
А.С. Маршалова А.С. Новоселов	Регион – подсистема социально-экономического комплекса страны, являющаяся одновременно самостоятельностью, для которой характерны особые формы проявления производства и социально-экономических процессов.
В.Н. Лексин А.Н. Швецов	Регион – субъект страны, территориальное образование, город.
Ю.Н. Гладкий А.И. Чистобаев	Регион – любая территория, которая по свойственным ей характеристикам не относится к принятой системе территориального дробления.
Г.В. Гутман А.А. Мироедов С.В. Федин	Регион – территориальное образование, отличительным признаком которого является наличие четко очерченных административных границ, внутри которых происходят социально-экономические, производственные процессы обеспечения жизни населения.
А.И. Добрынин	Регион – территориальная часть народного хозяйства страны, для которой характерно единство и целостность воспроизводственного процесса.
Л.Н. Коган Т.Г. Морозова И.А. Родионова А.П. Градов Б.И. Кузин М.Д. Медников А.С. Соколицын	Регион – любая самостоятельная в административном и хозяйственно-экономическом отношении территория (село, город и т.д.) или группа районов, областей, краев, республик, составляющих народнохозяйственное целое.
Источники: составлено автором по [31, 35, 71, 89, 132, 144, 151].	

общностью национальных, социально-экономических, природных, культурных и иных других условий. В документе отмечается, что регион или совпадает с границами территории другого субъекта РФ, или объединяет несколько субъектов [92, 151].

А.Г. Гранбергом под регионом понимается определенная, установленная территория страны, отличающаяся по отдельным признакам и обладающая взаимосвязанностью и целостностью входящих в ее состав элементов [31]. Соглашаясь с автором, в рамках данного исследования под регионом мы будем понимать относительно самостоятельную часть страны, а именно такие административно-территориальные образования, как субъекты РФ (края, республики, области, муниципальные образования), поскольку именно для них в наибольшей степени характерны целостность, взаимос-

вязанность экономических, социальных и иных процессов. Кроме того, региональной экономике как объекту исследования свойственны прикладной аспект и практическая ориентированность результатов исследования в научной среде, т.е. они должны быть адресованы региональным органам власти и управления, которые для выполнения своих функций и задач наделены определенным юридическим статусом.

В ходе анализа подходов к изучению данной экономической категории можно прийти к выводу, что основными характеристиками региона, по мнению большинства исследователей [27, 49, 65, 66, 85, 151 и др.], являются комплексность социально-экономического, экологического развития, способного обеспечить удовлетворение общественных потребностей и повышение качества жизни населения.

Сторонники системного подхода [31, 35, 66, 122, 151 и др.] выделяют дополнительные признаки региона как сложной системы. К ним относятся: открытость, самоорганизация, наличие разнообразных связей (финансовых, информационных и др.) между подсистемами и участвующими сторонами.

Несмотря на многообразие существующих подходов, авторы придерживаются единой точки зрения относительно входящих в состав региона элементов, основываясь на том, что он является сложной социально-экономической системой (рис. 1.1). Элементы включают в себя несколько подсистемных уровней (подсистемы первого, второго, третьего и т.д. порядков), которые объединены сложными связями в рамках функционирования единой системы и выполняют свои специфические функции, направленные на достижение общей системной цели [27, 49, 179].

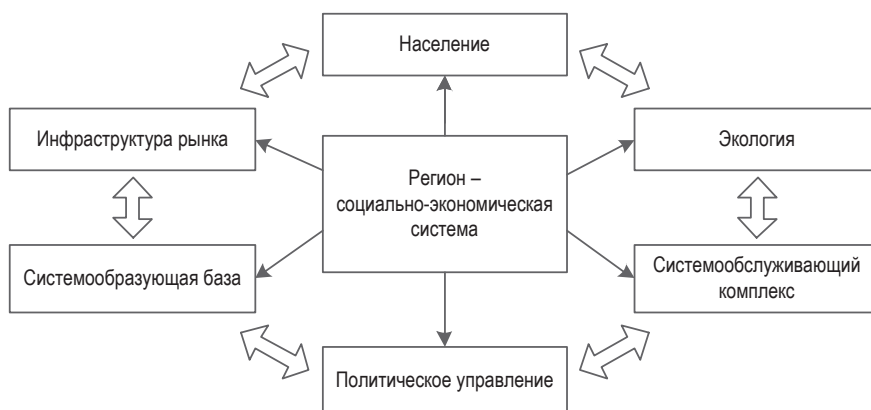


Рисунок 1.1. Социально-экономическая система региона [49]

Опираясь на структуру региона как сложной социально-экономической системы, работы ведущих российских ученых-регионалистов (Л.И. Абалкин [134], А.Г. Гранберг [31], Р.С. Гринберг [134], Н.В. Зубаревич [41], С.В. Кузнецов [65, 66], Н.М. Межевич [65], И.Н. Мысляева [88], Б.А. Райзберг [121], А.И. Татаркин [138, 139], Т.В. Ускова [148, 149, 150] и др.) и собственные научные исследования, можно сделать вывод о необходимости государственного управления региональной экономикой.

В связи с этим имеет место подход, рассматривающий регион с точки зрения экономических отношений. Во-первых, регион – это объект управления в том случае, когда государство осуществляет общенациональные интересы в отношении территорий. Внешнее управление определяет государственную стратегию социально-экономического развития страны. Это предоставляет регионам конкретные ориентиры касательно количественных и качественных показателей территориального развития. При этом задача федерального центра заключается в обеспечении самостоятельности региональной политики с целью достижения баланса интересов государства и регионов.

Во-вторых, регион представляет собой субъект управления в случае, когда, выступая полноправным участником региональной политики, самостоятельно вырабатывает и реализует собственные задачи и приоритеты регионального развития, которые согласованы с общегосударственной стратегией.

В-третьих, регион может выступать субъектом самоуправления, осуществляя управление не только процессами территории как самостоятельного элемента социально-экономической системы, но и внутрирегиональными процессами [10, 16, 31, 112].

При этом социально-экономическое развитие регионов является одной из важнейших задач, стоящих перед органами власти всех уровней. Поскольку задача обеспечения территориального развития лежит в сфере управления, необходимо рассмотреть суть данного процесса.

Р.Г. Маннапов, Л.Г. Ахтариева [75] рассматривают систему регионального управления как сложную совокупность компонентов, которая включает органы управления, целевые стратегические установки, функции, принципы, методы, технологии, инструменты и ресурсы, взаимосвязанные между собой, образующие целостность и формирующие механизм воздействия на социально-экономические процессы, региональное хозяйство, условия жизнедеятельности населения, региональный потенциал в целях повыше-

ния качества жизни населения. Разработанная авторами модель системы регионального управления (см. приложение 1) отражает зависимость системы регионального управления от внешних факторов: государственной социально-экономической политики и государственного регулирования, условий внешней среды, современных достижений национального и зарубежного менеджмента, закономерностей регионального управления.

А.Г. Гранберг, Д.С. Львов, А.П. Егоршин в своей работе [72] представляют управление как деятельность, которая направлена на достижение запланированных целей в условиях рыночной среды и включает анализ состояния региона, планирование и реализацию выбранной стратегии.

Как отмечают в [18] О.В. Буреш и Н.Н. Прядкина, региональное управление – это совокупность форм, методов и инструментов системного воздействия на социально-экономические процессы в регионе, обеспечивающие реализацию стратегии развития территорий, осуществление хозяйственной деятельности, жизнедеятельность населения, обновление экономики и социальной сферы на основе оптимального использования ограниченных ресурсов с учетом факторов региональной среды с целью повышения качества и уровня жизни населения.

Обобщая вышесказанное, отметим, что управление региональной экономикой представляет собой совокупность форм, методов и инструментов прямого и косвенного воздействия на социально-экономические процессы с целью обеспечения территориального развития и повышения качества жизни населения.

Исследование методологических основ управления экономикой регионов выявило большое многообразие инструментов управления социально-экономическими процессами: предоставление дотации, субсидии, субвенции организациям социальной сферы; организация аудита и контроля; реализация национальных проектов и программ; разработка стратегий; налоговые льготы хозяйствующим субъектам; конкурсное размещение государственных заказов; ценовое и тарифное регулирование; лицензирование отдельных видов деятельности и др. [75].

Анализируя сущность регионального управления, следует уточнить, что оно предполагает формирование и реализацию социально-экономической политики, в рамках которой регулируются социально-экономические процессы. Данному вопросу посвящены работы многих ведущих российских ученых, и в частности, сотрудников Института проблем региональной экономики РАН. Однако до сих пор не выработано единой точки зрения

на понятие региональной политики. По мнению В.Е. Рохчина [135, с. 43], «политика понимается как единство механизмов и инструментов достижения целей». В.Н. Лексин и А.Н. Швецов [71] представляют региональную политику как систему действий, учитывающих как внешние для регионов интересы государства, так и внутренние интересы самой территории.

В научной литературе по региональной экономике методы реализации социально-экономической политики подразделяются на прямые и косвенные. Прямые методы предполагают непосредственное вмешательство органов власти во все сферы жизнедеятельности региона (например, финансирование отдельных отраслей или предприятий, разработка региональных программ, социальная поддержка населения и др.). Косвенные методы заключаются в создании благоприятных условий для социально-экономического развития с помощью финансовых или политико-правовых рычагов.

Вместе с тем проведенная в России в 90-е гг. XX в. широкомасштабная приватизация и появление большого числа частных хозяйствующих субъектов привели к снижению роли государства в экономике [54, 88]. Как отмечают С.В. Кузнецов и Н.М. Межевич, в современных рыночных условиях рассчитывать на значительные возможности инвестирования в региональное развитие за счет внешнеэкономической деятельности больше невозможно [65, 66].

Это свидетельствует о необходимости усиления роли государства в управлении экономикой, а также поиска перспективных форм, методов и инструментов управления.

За активное участие органов государственной власти в экономике выступают и руководители хозяйствующих субъектов. По данным проводимого ВолНЦ РАН при нашем непосредственном участии ежегодного мониторинга развития промышленности Вологодской области¹, доля руководителей, поддерживающих повышение роли государства в экономике, весьма значительна – более 58% опрошенных (свыше 65% в 2012 году против 43% в 2007 году; табл. 1.2) [86].

¹ ФГБУН «Вологодский научный центр РАН» с 1993 года проводит ежегодный опрос руководителей промышленных предприятий Вологодской области с целью выявления тенденций развития промышленности региона, составления краткосрочных прогнозов развития предприятий регионального промышленного сектора. Анкетный опрос по результатам работы предприятий в 2015 году состоялся в апреле–мае 2016 года. В нем приняли участие 67 руководителей крупных и средних промышленных предприятий черной металлургии, лесопромышленного комплекса, машиностроения и металлообработки, пищевой, легкой и строительной промышленности.

Таблица 1.2. **Распределение ответов руководителей на вопрос о роли государства в экономике России в ближайшие годы, % от числа ответивших**

Оценка	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2012 г.	2014 г.	2015 г.	Изм., 2015 г. к 2007 г., п.п.
Государство должно активизировать экономическую политику, расширить спектр применяемых инструментов	43,6	44,6	50	41,2	65,9	45,5	58,8	+15,2
Государство должно сохранить влияние на социально-экономическую жизнь в стране, но его роль должна уменьшиться	16,4	17,9	17,2	20	18,7	34,8	23,5	+16,4
Государство должно увеличить участие в экономической жизни, активнее вмешиваясь в хозяйственную политику	16,4	26,8	15,6	17,6	7,7	6,1	8,8	-7,6
Существующая степень участия государства в экономике оптимальна	3,6	8,9	6,3	5,9	3,3	0,0	7,4	-3,8
Государство должно только следить за соблюдением законов и отказаться от прямого вмешательства в экономическую жизнь	12,7	1,8	7,8	9,4	4,4	13,6	1,5	-11,2
Источник: составлено автором по [86].								

Достаточно обоснованной, на наш взгляд, является точка зрения лауреата Нобелевской премии Дж. Стиглица: деятельность государства должна состоять не только в том, чтобы корректировать провалы рынка, но и в том, чтобы обеспечивать социальную справедливость, поскольку рыночный механизм, предоставленный самому себе, оставляет большому числу людей слишком мало ресурсов для выживания [133].

Как отмечается в исследовании [151], эффективность управления региональным развитием, которое осуществляется в рамках региональной социально-экономической политики, в значительной степени зависит от использования всех имеющихся в регионе ресурсов (государственного и муниципального сектора, предприятий реального сектора – хозяйствующих субъектов и др.) и от активности участия в этих процессах субъектов экономической деятельности.

Приверженцем данной позиции являются и другие авторы, в частности А.А. Шилов, который в работе [158] подчеркивает, что все ресурсы в стране находятся в распоряжении государства, бизнеса и населения, а их наиболее оптимальное распределение обеспечивает устойчивое развитие народного хозяйства.

А.И. Татаркин [138, 139] справедливо заметил, что повысить уровень социально-экономического развития страны и ее регионов возможно с помощью совершенствования форм, методов территориальной организации, а также совместными усилиями власти и бизнеса.

Мы разделяем точки зрения вышеперечисленных авторов: принятие сбалансированных решений практически невозможно без взаимного учета интересов крупнейших экономических агентов. Поскольку хозяйствующие субъекты являются неотъемлемой частью региона как социально-экономической системы, органам государственной власти целесообразно привлекать их к участию в решении проблем его социально-экономического развития. Кроме того, они обладают значительным объемом ресурсов, в частности финансовых, инновационных, управленческих, экспертных, трудовых и других. Государство с целью стимулирования бизнес-структур к участию в региональном развитии предоставляет взамен экономические, политические, административные и информационные ресурсы.

Вместе с тем изучение опыта взаимодействия органов власти и бизнес-структур [56, 138, 139, 152, 156] позволяет определить, что они преследуют разные цели в своей деятельности. Это приводит к противоречию интересов – для одних приоритетом является решение социально-экономических задач развития территории, выполнение социальных обязательств, предоставление качественных общественных услуг, для других главная цель функционирования – получение прибыли.

С помощью различных форм и моделей взаимодействия деятельность органов власти должна быть направлена на согласование их интересов с бизнесом, а также на использование и расширение инструментов стимулирования его поддержки и добровольного участия в развитии территории. Объединение интересов и ресурсов будет способствовать росту уровня социально-экономического развития региона. Схематично взаимодействие власти и субъектов хозяйствования при управлении экономикой региона представлено на рисунке 1.2.

Следует согласиться с мнением автора [152], что эффективное взаимодействие государства и бизнеса способствует увеличению темпов роста экономики и социальной сферы, повышению наполняемости регионального бюджета, развитию науки и образования, повышению доступности социально-экономической инфраструктуры, улучшению технологий и качества жизни, привлечению инвестиций.

Кроме того, данное сотрудничество выступает отражением состояния общества в целом, поскольку влияет на модели, формы и технологии управления. В экономической науке исследователи [56, 152] выделяют ряд базовых моделей такого взаимодействия: идеальную, национальную, нормативную и реальную (табл. 1.3).



Рисунок 1.2. **Концептуальная схема взаимодействия власти и субъектов хозяйствования при управлении экономикой региона**

Источник: составлено автором.

Таблица 1.3. **Базовые модели взаимодействия власти и бизнеса** [53, 152]

Модель	Описание
Идеальная (теоретическая)	Государство гарантирует бизнесу создание благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности; бизнес-структуры занимаются производством экономических благ и несут обязательства по уплате всех налогов своевременно и в полном объеме.
Национальная	Отражает общие черты взаимодействия власти и бизнеса, которые сложились в стране и ее регионах.
Нормативная	Характеризует взаимодействие власти и бизнеса, сложившееся в стране на основе опыта, установленных норм и правил.
Реальная институциональная	Свидетельствует о реальном взаимодействии власти и бизнеса, которое характерно для определенной территории.

На наш взгляд, данная классификация не является исчерпывающей, так как взаимодействие органов власти и бизнес-структур в каждом регионе складывается исходя из управления территорией в целом. В этой связи заслуживает внимания подход Р. Туровского [143] к систематизации основных моделей рассматриваемого взаимодействия в регионе по принципу конфликтности:

- функциональная модель – самостоятельное решение властью и бизнесом своих задач с использованием инструмента партнерства при возникновении общей необходимости;
- партнерская модель – выстраивание партнерского взаимодействия с целью развития региона и привлечения инвестиций на основе общих интересов;
- модель государственного патроната – активные действия органов власти по осуществлению контроля над деятельностью хозяйствующих субъектов в различных формах давления на них;
- симбиотическая модель – сращивание власти и бизнеса при большой роли представителей частного сектора;
- конфликтная модель – отсутствие партнерского взаимодействия между властью и бизнесом и борьба за ресурсы.

Специалисты Центра политических технологий [123] выделяют также либеральную модель, для которой характерна высокая степень свободы предпринимательства и небольшое вмешательство региональных властей в экономику.

С.В. Ивченко, М.И. Либоракина и Т.С. Сиваева [44] предложили типологию моделей взаимодействия в зависимости от степени участия хозяйствующих субъектов в решении задач развития регионов (табл. 1.4).

Таблица 1.4. Модели взаимоотношений бизнеса и региональных органов власти в области решения задач развития регионов

Модель	Описание
Добровольно-принудительная благотворительность	Органы власти предъявляют требования к бизнесу, который вынужден им следовать, поскольку «социальная нагрузка» становится для хозяйствующих субъектов условием вхождения на рынок, способом преодоления административных барьеров.
Торг, партийная благотворительность	Основной принцип данной модели: «Выгодно одному – невыгодно другому». Один из способов осуществления «торга» – «партийная благотворительность», то есть финансирование социальных программ в рамках избирательных кампаний.
Город-комбинат	Бизнес предъявляет требования к органам власти, поскольку он вынужден «достраивать» территорию своего присутствия до уровня, который нужен для обеспечения производства от продукции высоких технологий до продуктов питания.
Социальное партнерство	Основной принцип данной модели: «Выгодно каждому – выгодно всем». Органы власти берут на себя задачи по координации социального инвестирования бизнесом, последний, в свою очередь, ждет от органов власти мер по формированию политики, направленной на поддержку его благотворительности и социальных инвестиций.
Источники: составлено автором по [44, 73, 149].	

Изучение успешного мирового опыта позволяет сделать вывод о том, что оптимальной моделью взаимодействия органов власти и бизнес-структур является партнерство. Так, в США наиболее широкое распространение данная форма получила в строительстве и эксплуатации автомобильных дорог (32 из 36 реализуемых проектов), в Великобритании – в здравоохранении (123 из 352 проектов) и образовании (113 из 352 проектов), в Германии – в образовании (24 из 56 проектов). При этом в Великобритании такие проекты обеспечивают экономию расходной части бюджета порядка 17% [4, 56].

В Китае, например, проблема недостатка мощностей по водоснабжению потребителей в г. Шенгду была решена на основе партнерства муниципальных органов власти и предприятия по водоснабжению города (CWGC). Проект был инициирован центральными органами власти Китая. Частная компания должна была разработать, профинансировать, построить, проложить при этом 27 км трубопроводов, и в дальнейшем эксплуатировать станцию по производству воды. Общая стоимость инвестиций составляла порядка 106,5 млн. долл. В результате реализации проекта была построена станция мощностью 460 тыс. куб. м в день, которая позволила повысить уровень доступности услуг водоснабжения для потребителей.

В целом и на территории РФ модель партнерства является наиболее востребованной. Это подтверждается данными опроса Российского союза промышленников и предпринимателей. При ответе на вопрос «Бизнесу не нужно партнерство?» большинство представителей хозяйствующих субъектов выбрали ответ «Совершенно не согласен» (37 человек из 80

опрошенных) и «Не согласен» (24 человека). Органы власти придерживаются аналогичной точки зрения при ответе на вопрос «Представители власти не нуждаются в партнерстве с хозяйствующими субъектами?» [98].

Причем наиболее популярны в российской среде следующие формы партнерства: контракты, договоры аренды и лизинга, концессионные соглашения, совместные предприятия и др. (см. приложение 2) [19, 84, 145, 152].

Мы полностью разделяем мнение Э.И. Габдуллиной [23, 24] о том, что данный перечень не является исчерпывающим. К формам взаимодействия власти и бизнеса она относит и национальные проекты, федеральные и региональные программы, стратегии развития, государственно-частное партнерство. Автором проведена систематизация форм и механизмов взаимодействия власти и бизнеса исходя из принципов срочности их сотрудничества и обеспечения общественно значимого эффекта (см. приложение 3).

Показательный пример эффективного партнерства власти и бизнес-структур в нашей стране представляет программа газификации российских регионов, разработанная Газпромом. Позволяя решить вопрос финансовой поддержки малоимущих граждан, жилье которых нуждается в газификации, она способствует развитию промышленности, сельского хозяйства и других отраслей экономики.

В зарубежных странах к одной из наиболее востребованных форм взаимодействия органов власти и бизнеса относится социальная ответственность хозяйствующих субъектов. Именно такой подход – к социально-экономическому развитию через социальную ответственность – положен в основу принятой в 2000 году Лиссабонской стратегии, являющейся программным документом социально-экономического развития ЕС. В России данная форма взаимодействия находится на стадии становления и пока не получила широкого распространения [3, 155, 167].

Следует отметить, что в США разработано большое количество форм и методов участия субъектов хозяйствования в сфере социальной поддержки населения: создано значительное число корпоративных фондов, которые призваны решать социальные проблемы за счет средств бизнес-структур, введена оплата профессионального образования субъектами хозяйствования. Инвестирование представителями бизнеса социальных программ связано с тем, что, осуществляя добровольные вложения в различные сферы жизнедеятельности человека, бизнес становится ответственным перед обществом. Такое поведение обеспечивает предприятиям возможность получения налоговых льгот, закрепленных на законодательном уровне.

Вместе с тем в современных условиях в России представители власти зачастую не способны самостоятельно определять приоритетные проблемы жителей территории, в связи с чем их необходимо привлекать к принятию управленческих решений в сфере ее социально-экономического развития.

К основным формам взаимодействия региональных органов власти и управления и общества можно отнести:

- социальный заказ;
- гранты и субсидии;
- общественные палаты;
- публичные слушания;
- общественную экспертизу;
- территориальное общественное самоуправление;
- институты по правам человека и по правам ребенка;
- обращения граждан;
- молодежный парламент;
- молодежные советы;
- общественные советы при органах законодательной и исполнительной власти;
- институты поддержки и развития малого и среднего предпринимательства;
- институты поддержки семьи и материнства;
- благотворительную деятельность;
- антикоррупционные механизмы [160].

Таким образом, изучив теоретические подходы к исследованию взаимодействия органов власти, бизнес-структур и населения, можно заключить, что они характеризуются уровнем реализации (федеральный, региональный, муниципальный), видами (различные формы и модели взаимодействия) и целенаправленностью (решение конкретных региональных проблем).

Анализ ведущих работ ученых-регионалистов позволяет сделать вывод о том, что партнерское взаимодействие представляет собой процесс интеграции органов государственной власти, хозяйствующих субъектов и населения, направленный на социальную среду (создание условий, способствующих удовлетворению человеческих потребностей), эффективность взаимодействия (разработка и реализация перспективных направлений развития экономики территорий) и согласование интересов (достижение целей взаимодействующих органов власти и хозяйствующих субъектов).

При этом к основным принципам такого взаимодействия в форме социальной ответственности относятся: его добровольный характер, баланс интересов, информационная открытость сторон и их ответственность.

1.2. Экономическая сущность и содержание социальной ответственности

Как установлено выше, одной из форм взаимодействия органов власти, бизнес-структур и населения, направленной на эффективное решение социально-экономических задач развития территорий, является социальная ответственность.

Различные интерпретации социальной ответственности бизнеса в западном мире известны уже достаточно давно (табл. 1.5).

Таблица 1.5. Интерпретации социальной ответственности бизнес-структур

Теория	Интерпретация
Теория корпоративного эгоизма (классический подход)	Отличительной особенностью данной теории является мнение о том, что единственной целью социальной ответственности выступает увеличение прибыли акционеров в рамках закона (Фридман М. Социальная ответственность бизнеса – делать деньги, 1971), а основной задачей государства – решать социальные задачи.
Теория корпоративного альтруизма	Суть данной теории состоит в том, что хозяйствующие субъекты наряду с задачами по максимизации и получению прибыли должны вносить вклад в решение проблем населения, окружающей среды и т.д. (Комитет по экономическому развитию США).
Теория «разумного эгоизма» (enlightened selfinterest)	Сущность данной теории заключается в том, что расходы на социальные программы и благотворительность, спонсорство способствуют созданию благоприятного окружения, снижению налогооблагаемой базы предприятий в рамках установленных законодательных норм.
Интегрированный подход	Особенность данного подхода представляет участие бизнеса в социально значимых проектах определенной области, результатом которого является снижение противоречий в интересах бизнес-структур и населения.
Источники: составлено автором по [3, 149, 164].	

Наиболее классический подход знаменит теорией корпоративного эгоизма, для которой характерно отрицание социальной ответственности бизнес-структурами, поскольку главная цель их функционирования заключается в получении и максимизации прибыли. Суть теории корпоративного альтруизма, сформированной Комитетом по экономическому развитию США, состоит в рекомендациях субъектам хозяйствования вносить определенный вклад в решение социально-экономических проблем территорий. Следующая интерпретация охватывает добровольные социальные программы бизнес-структур, направленные не только на осознание необходимости поддержки определенных групп населения, но и на

получение налоговых льгот и позитивную публичную оценку. Понимание преимуществ от реализации благотворительных программ привело к возникновению интегрированного подхода к социальной ответственности, который снижает противоречия в интересах бизнес-структур и населения.

Несмотря на увеличение числа исследований в области социальной ответственности, количество определений данной экономической категории достаточно велико и разнообразно (табл. 1.6).

Таблица 1.6. **Обобщение определений социальной ответственности бизнеса (СОБ)**

Автор	Определение
Европейская комиссия	Добровольное решение бизнес-структур участвовать в улучшении общества и защите окружающей среды.
Компания «Green Paper» Европейского союза	Концепция добровольного внедрения социальных и экологических аспектов в политику хозяйствующего субъекта по взаимоотношению с работниками, местным сообществом, партнерами, клиентами, контролирующими органами и т.д.
Ведущее объединение корпораций Business for Social Responsibility, США	Осуществление хозяйственной деятельности с учетом соблюдения законодательных, моральных норм или превосходя их.
World Business Council for Sustainable Development	Интеграция в деятельность бизнеса этических норм, которые направлены на улучшение качества жизни работников предприятия, их семей и местного сообщества.
Всемирный деловой совет за всемерное развитие, Швейцария	Ведение бизнеса, основанное на добровольном взятии обязательств по соблюдению этических норм и осуществлению вклада в экономическое развитие и проекты по улучшению качества жизни сотрудников, их семей и общества.
CSRwire, США	Общественное объединение, направленное на выдвижение требований к субъектам хозяйствования о принятии ответственности за влияние деятельности бизнеса на состояние окружающей среды.
Компания PricewaterhouseCoopers	Метод управления предприятием, особенностью которого является связь с концепцией устойчивого развития, т.е. внедрение социальных, экономических, экологических характеристик в деятельность.
International Business Leaders Forum (IBLF)	Практика внедрения в деятельность предприятия принципов открытости, этики, уважения по отношению к акционерам, работникам, населению территории и окружающей среде.
Исследовательский институт социального развития ООН	Ответственное, этическое поведение хозяйствующих субъектов по отношению к акционерам и другим заинтересованным сторонам.
Ассоциация менеджеров России	Добровольный вклад бизнеса в развитие экономической, социальной и экологической сфер.
Фонд «Институт экономики города», Россия	Комплексная ответственность гражданина, работодателя, бизнес-партнера, участника социальных отношений и т.д.
Внешэкономбанк	Добровольный вклад предприятия в развитие общества в социально-экономической и экологической сферах, который осуществляется большей частью дополнительно по отношению к требованиям законодательства.
К. Годпастер	Соблюдение моральных и этических норм и обязательств по отношению ко всем заинтересованным сторонам (теория «корпоративной совести»).

Окончание таблицы 1.6

Автор	Определение
П. Козловский (Свободный университет Амстердама)	Инструмент проведения диалога с окружением хозяйствующего субъекта посредством осуществления инвестиций в нематериальные активы, который способствует снижению недовольства со стороны заинтересованных сторон.
П. Робинс Стивен, М. Коултер	Обязательство субъекта хозяйствования осуществлять социально значимые проекты, программы и т.п. сверх требуемого от него законодательством и запретить действия, приводящие к ухудшению общественной жизни.
М. Палацци, Дж. Статчер	Философия поведения, основанная на специфических взаимоотношениях представителей бизнеса и общества, требующая организации и руководства для устойчивости в течение длительного периода времени.
Источники: составлено автором по [3, 149, 168, 169 и др.].	

Таким образом, существует многообразие дефиниций данного понятия. Однако наиболее полная и точная содержится в Международном стандарте ISO 26000 «Руководство по социальной ответственности»: социальная ответственность представляет собой ответственность предприятия за влияние решений и результатов деятельности на общественность и окружающую действительность посредством прозрачного и этичного поведения, которое способствует устойчивому развитию территории и улучшению благосостояния общества в соответствии с законодательными нормами.

Программой развития ООН (ПРООН) и Ассоциацией менеджеров России были подготовлены доклады «О социальных инвестициях в России» в 2004, 2008 и 2014 гг. [37], которые дают расширенное определение социальной ответственности применительно к России. В документе социальная ответственность бизнес-структур трактуется как философия поведения, деятельность предприятия по следующим направлениям:

- соблюдение законодательных норм;
- производство и продажа качественной продукции и услуг;
- трудоустройство населения и выплата легальной заработной платы;
- вложение средств в развитие персонала;
- соблюдение этических норм в деловой практике;
- участие в проектах, направленных на развитие местного сообщества [4].

Несмотря на различия в представленных определениях, можно выявить общие характеристики, которые присутствуют в каждом из них. В частности, социальная ответственность способствует экономически, социально

и экологически устойчивому развитию через увеличение положительного влияния хозяйствующего субъекта на гражданское общество и снижение негативного воздействия на окружающую среду.

Изучение работ [6, 17, 25, 34, 51, 52, 157] показало, что в российской практике однозначное толкование социальной ответственности бизнеса окончательно еще не сформировалось. При этом выявлены четыре подхода к содержанию рассматриваемого понятия (табл. 1.7).

Наиболее объективную позицию и соответствие успешному мировому опыту отражает стратегический подход, означающий расширение границ деятельности предприятия за рамки решения его внутренних задач и содержащий основные признаки, свойственные данной форме сотрудничества: деятельность имеет важную социальную значимость, сотрудничество ориентировано на решение общественно значимых задач, способствует согласованию интересов власти и бизнеса.

Таблица 1.7. Подходы к исследованию содержания социальной ответственности бизнеса (СОБ)

Подход	Сторонники	Содержание СОБ
Либеральный	Т. Левитт (1958), М. Фридман (1970)	Соблюдение законодательных норм, участие в социальных проектах, экономический эффект которых отрицается, отсутствует или незначительное.
Традиционный	Представители бизнес-среды	Незначительное участие в благотворительности, социальных проектах, инвестирование в которые считается убытком.
Социальный	Г. Боуэн (1953), С. Сети (1975), Д. Вуд (1991)	Внутренняя ответственность субъекта хозяйствования, заключающаяся в производстве качественных товаров и услуг, создании рабочих мест, гарантировании достойного уровня оплаты труда.
Стратегический	К. Девис (1960), Р. Аккреман (1973), Р. Фриман (1984), Э. Эпштайн (1987), Т. Дональдсон, Л. Престон (1995), Р. Штойер (2005), О. Фалк, С. Хиблич (2007)	Организация и участие, приносящее экономический эффект, в социальных проектах и программах, направленных на решение социально-экономических и экологических проблемах как внутренней среды предприятия, так и внешней.
Источники: составлено автором на основе [13, 14, 15, 62, 127, 130, 131].		

Развивая стратегический подход, мы выделили узкую и широкую трактовки определения социальной ответственности. В рамках узкой трактовки она понимается как регулирование социально-трудовых отношений внутри предприятия, направленное на создание благоприятных условий и повышение мотивации труда. Широкая трактовка предполагает не только

заботу о внутренней среде субъекта хозяйствования, но и осуществление социальных проектов и программ на государственном, региональном и муниципальном уровнях.

С учетом выявленных особенностей под социальной ответственностью бизнеса мы будем понимать участие бизнеса, в том числе сверх законодательных норм, в решении задач развития территории, направленное на повышение качества жизни как своих сотрудников, так и населения региона.

В зависимости от степени участия в решении задач социально-экономического развития территорий выделяют три уровня социальной ответственности бизнеса (рис. 1.3).



Рисунок 1.3. Уровни социальной ответственности бизнеса [1, 9, 11, 28, 141, 174]

Первый уровень характеризуется тем, что ответственность бизнеса определяется необходимостью соблюдения законодательства и требованиями общества. В случае если бизнес нарушает законодательство, установленное для его деятельности изначально, то ни о какой социальной ответственности не может быть речи. Второй и третий уровни указывают на добровольную составляющую. Однако отличительной чертой второго уровня является участие в реализации социальных программ ради экономической выгоды, т.е. улучшения имиджа хозяйствующего субъекта, повышения его инвестиционной привлекательности, приобретения дополнительных возможностей для успешного функционирования. Поведение

хозяйствующих субъектов третьего уровня социальной ответственности не имеет целью получение экономических выгод, а направлено на помощь социально незащищенным слоям населения, благотворительную деятельность.

Заметим, что уровни социальной ответственности бизнес-структур в виде пирамиды представил А. Кэрролл [165] еще в 70-х гг. XX века (рис. 1.4). Основа пирамиды – экономическая ответственность, поскольку она является базовой функцией хозяйствующего субъекта по получению и максимизации прибыли. Правовая ответственность означает необходимость соблюдения законодательных норм в условиях рыночной экономики. Этическая ответственность субъектов хозяйствования подразумевает осуществление ими ожиданий общества, не закрепленных законодательно, но основанных на этических нормах. Филантропическая ответственность, в свою очередь, предполагает действия бизнес-структур, направленные на поддержку населения и развитие его благосостояния путем добровольного участия в реализации социальных программ.



Рисунок 1.4. **Компоненты социальной ответственности корпорации** [165]

Заслуживает внимания подход фонда «Институт экономики города» [131], выделяющий позиции хозяйствующих субъектов по отношению к соблюдению принципов социальной ответственности бизнес-структур:

1. Ответственный деловой партнер – позиция характеризуется тем, что социально ответственное предприятие осуществляет свою деятельность согласно законодательным нормам и нормам морали и этики.
2. Ответственный работодатель – позиция характеризуется тем, что социально ответственное предприятие соблюдает нормы в области трудового права.

3. Ответственный гражданин – позиция характеризуется тем, что социально ответственное предприятие производит обязательные налоговые платежи и осуществляет деятельность в соответствии с нормативно-правовыми актами. Кроме того, социальная ответственность предполагает активную гражданскую позицию, заключающуюся в возложении на себя дополнительной ответственности в части развития персонала, населения территории и др.

4. Участник социальных отношений – позиция характеризуется тем, что социально ответственное предприятие участвует в социальных проектах, благотворительных акциях, направленных на поддержку населения.

Формирование системы социальной ответственности бизнес-структур представляет собой сложный многоступенчатый процесс. Как показало изучение методологических основ ее развития, основными стадиями ее внедрения на предприятии являются:

- оборонительная – субъект хозяйствования осуществляет деятельность, отрицая свою ответственность и негативное влияние на окружающую среду и население;
- правовая – субъект хозяйствования осуществляет деятельность в соответствии с законодательными нормами;
- функциональная – субъект хозяйствования принимает на себя отдельные единичные добровольные обязательства в области социально ответственного поведения, обеспечивающие положительный результат для территории и общества;
- стратегическая – субъект хозяйствования интегрирует принципы социальной ответственности в стратегию развития своей деятельности, ориентируясь при этом на долгосрочную перспективу;
- гражданская – субъект хозяйствования не только соблюдает принципы социально ответственного поведения, но и распространяет собственный успешный опыт с целью своей популяризации в деловом обществе.

Исходя из проведенного нами анализа практик реализации социальной ответственности бизнес-структур можно определить следующие направления и инструменты ее реализации: ответственность в отношении персонала, деловых партнеров, потребителей; ответственность в отношении местного сообщества, окружающей среды и благотворительность (табл. 1.8).

Таблица 1.8. Приоритетные направления и инструменты реализации социальной ответственности бизнес-структур

Направление	Инструменты реализации
Ответственность в отношении персонала	• Обеспечение равных условий при приеме на работу. • Охрана труда и обеспечение техники безопасности. • Гарантированный размер официальной оплаты труда. • Обучение и повышение квалификации персонала. • Дополнительные социальные льготы и гарантии (медицинские, пенсионные программы, санаторно-курортное лечение и т.д.). • Соблюдение прав сотрудников. • Развитие корпоративных ценностей и мотивирование сотрудников и др.
Ответственность в отношении деловых партнеров	• Производство качественной продукции, работ и услуг. • Следование принципам добросовестной конкуренции, антимонопольной политики. • Недопущение и борьба против отмывания денежных средств. • Поддержка предприятий, начинающих внедрять принципы социальной ответственности в практику своей деятельности. • Продвижение принципов социальной ответственности в деловых кругах и др.
Ответственность в отношении потребителей	• Производство и реализация качественных товаров, работ, услуг, не наносящих вред здоровью и качеству жизни потребителей. • Предоставление информации о свойствах продукции и услуг. • Возмещение ущерба в случае предоставления товаров, работ, услуг, которые не соответствовали требованиям качества и стандартам. • Обеспечение конфиденциальности и защиты персональных данных потребителей и др.
Ответственность в отношении местного сообщества	• Предоставление рабочих мест. • Содействие в повышении уровня подготовки специалистов и рабочих кадров. • Участие в социально значимых проектах и программах. • Поддержка общественных организаций и объединений. • Партнерское взаимодействие с органами власти по решению проблем территории и др.
Ответственность в отношении окружающей среды	• Снижение выбросов в атмосферу и водные объекты. • Эффективное использование отходов, энергии, воды и других ресурсов. • Сокращение потребления ограниченных ресурсов, обеспечение их восстановления. • Инвестирование мероприятий по охране окружающей среды и др.
Благотворительность	• Реализация программ и проектов, направленных на поддержку социально незащищенных слоев населения. • Поддержка объектов социальной инфраструктуры, общественных объединений. • Поддержка спортсменов, талантливой молодежи и т.п. • Мотивирование сотрудников предприятия к участию в волонтерской деятельности и др.
Источники: составлено автором по [67, 109, 149].	

Таким образом, важнейшей задачей органов власти является использование и расширение инструментов стимулирования и поддержки активности участия бизнеса в решении региональных проблем, что будет способствовать увеличению вклада хозяйствующих субъектов в экономику региона и, как следствие, его социально-экономическому развитию.

Вместе с тем недостаточная проработанность российскими исследователями методического инструментария применения конкретных форм,

методов и инструментов управления для повышения роли бизнеса в решении социально-экономических задач территорий актуализирует обобщение успешного зарубежного и отечественного опыта в данной сфере.

1.3. Зарубежный и отечественный опыт социальной ответственности бизнес-структур

Как свидетельствуют литературные источники, в различные исторические периоды и в разных странах взаимодействие власти, бизнес-структур и населения имело разные цели и содержание.

В зарубежных странах социальная ответственность зародилась в начале XX века и прошла несколько этапов своей эволюции. Основы данного феномена были заложены английским предпринимателем Р. Оуэном, который пропагандировал защиту прав работающего населения. Ключевые положения его выступлений стали базой при разработке в 1919 году Устава Международной организации труда, цель деятельности которой заключалась в достижении социальной справедливости.

Американский предприниматель Э. Карнеги в работе «Евангелие богатства», опубликованной еще в 1900 году, представил принципы социальной ответственности как философского феномена, заключающиеся в том, что крупные хозяйствующие субъекты обеспечивают социальный эффект для населения путем создания рабочих мест, участвуя в благотворительности, финансируя учреждения социальной сферы.

Второй этап в развитии социальной ответственности бизнеса относится к периоду начала 1930-х – начала 1950-х гг. Он характеризуется экономической направленностью, поскольку соблюдение принципов социальной ответственности преследует цель максимизации выручки («максимальная прибыль – единственная обязанность бизнеса»), при этом средства ее достижения могут противоречить законодательным нормам.

Лауреат Нобелевской премии М. Фридман считал, что действительная роль социально ответственного хозяйствующего субъекта состоит в максимизации прибыли посредством использования различных ресурсов с условием, что он соблюдает нормативно-правовые нормы без мошенничества и обмана.

Как утверждал американский промышленник Г. Форд в книге «Моя жизнь, мои достижения», эффективное производство само по себе является благом, т.к. позволяет снизить цены и повысить заработную плату: «Основанная на служении промышленность делает излишней всякую благотворительность» [153].

Н. Рэнкен в книге «Мораль и бизнес» полагает, что бизнес-структуры играют лишь экономическую роль, заключающуюся в обеспечении высокой прибыли с помощью выпуска конкурентоспособных товаров и услуг. По его словам, морально-этическая ответственность приравнивается к юридической, то есть соблюдение установленных законом норм и правил является моральной ответственностью.

На третьем историческом этапе развития социальной ответственности (середина 1950-х – начало 1990-х гг.) зарождается сотрудничество государства и бизнеса – в Америке был организован Комитет по экономическому развитию, в положении о котором отмечалось, что бизнес-структуры обязаны вносить существенный вклад в улучшение благосостояния населения, качества и уровня американской жизни.

В 1950-х гг. Хоуард Р. Боуэн в работе «Социальная ответственность бизнесмена» изучил, каким образом социально ответственное поведение бизнес-структур способно обеспечить социальные и экономические выгоды обществу.

В конце 1960-х гг. изменился подход к пониманию социальной ответственности бизнеса. Ее стали рассматривать как добровольное участие хозяйствующего субъекта в решении социальных проблем преимущественно работников предприятия.

В 1970–1980-е гг. в мировом сообществе приоритетными направлениями деятельности государств выступали разоружение, борьба с бедностью и голодом, защита окружающей среды и т.д., что привело к изменению форм и принципов социальной ответственности бизнеса, который должен был вносить вклад в развитие своего персонала и членов его семей, населения территории присутствия.

Заключительный этап в истории развития социальной ответственности – это период с конца 1990-х гг. по настоящее время. Появляется новое понимание данной категории, основанное на теории «разумного эгоизма». Ее сущность состоит в том, что бизнес, инвестируя средства в социальные проекты и программы и тем самым снижая текущую прибыль, в долгосрочной перспективе приобретает дополнительные преимущества (имидж, социальное одобрение обществом и т.д.), что будет способствовать росту прибыли.

Кроме того, переход регионов к устойчивому развитию, глобальные экологические проблемы человечества (истощение природных ресурсов, загрязнение окружающей среды и др.) актуализировали исследования в области эколого-экономического развития регионов. При этом человек,

по мнению В.И. Вернадского, берет на себя ответственность за состояние окружающей среды. Это объясняется возрастанием роли каждого жителя в ее защите, расширением его свободы при одновременном усилении зависимости от социальной среды.

Единство человека и окружающей среды и его ответственность за нанесение вреда природе отмечались в докладах Стокгольмской конференции ООН (1972) по данной проблеме. Эти обстоятельства предопределили выделение экологической ответственности как самостоятельной части социальной ответственности. Следует согласиться с мнением М.Ф. Замятиной [39], что учет экономических, экологических и социальных факторов при управлении регионом обеспечит эколого-экономическую сбалансированность его развития.

В европейских странах участие бизнеса в проектах партнерства с органами власти поощряется государством через применение законодательства национального и международного уровней. В частности, в Великобритании создан отлаженный механизм взаимодействия с частным бизнесом, существуют стандартные формы соглашений о партнерстве.

Успешный опыт взаимодействия власти и бизнес-структур, как показал нам анализ, можно отметить в таких странах, как Венгрия, Израиль, Хорватия, Польша, Румыния, Франция и др. Партнерские взаимоотношения, наиболее востребованные в сфере транспорта и здравоохранения, позволяют органам власти решать социально-экономические проблемы территорий с участием хозяйствующих субъектов (табл. 1.9).

Таблица 1.9. **Примеры успешных практик партнерского взаимодействия власти и бизнеса**

Страна	Опыт партнерского взаимодействия власти и бизнеса
Венгрия	Программы затрагивают широкий спектр объектов и услуг: студенческие общежития, спортивные сооружения, железные дороги, автомагистрали, объекты городского строительства.
Израиль	Проект автомагистрали (частный сектор заключил договор с государством на строительство и полное управление участком дороги).
Польша	Проекты в сфере железнодорожного и автодорожного строительства.
Румыния	Проекты в сфере здравоохранения, строительства дорог и очистных сооружений.
США	Проект по сохранению леса, основанный на том, что частный сектор располагает финансовыми и кадровыми ресурсами для обеспечения эффективного управления и использования природных ресурсов (органы власти заключили контракт с частным партнером, обеспечивающим управление территориями в соответствии с действующими стандартами).
Франция	Проект в сфере здравоохранения – клинический центр «Сюд Франсильен» на территории, принадлежащей государству, созданный и действующий за счет средств частного инвестора.
Хорватия	Модель партнерства находит отражение в проектах автомагистралей, а также в проекте строительства станции водоочистки.
Источник: составлено автором по [40, 56, 163, 169].	

Как показывает международный опыт [166, 172, 175, 176, 180 и др.], принципы социальной ответственности применяются при решении приоритетных задач социально-экономического развития через разработку Национальной повестки. В экономиках разных стран органы власти и управления регулируют процессы развития социальной ответственности бизнес-структур, при этом данные функции делегированы ряду министерств и ведомств. Например, в Италии она используется в качестве инструмента для продвижения инноваций, обеспечения конкурентоспособности, решения социальных вопросов, занятости и экологической устойчивости, в Норвегии – для повышения конкурентоспособности на международном рынке, борьбы с коррупцией, улучшения качества окружающей среды и состояния экологии. В Великобритании учреждена должность министра по социальной ответственности, за счет государственных ресурсов создается академия СОБ.

Показательным примером является опыт Китая, где органами власти разработаны руководящие документы по использованию принципов социальной ответственности и оценке ее эффективности: «Рекомендованные стандарты СОБ для корпораций Китая», «Собрание лучших практик применения СОБ», разработанное Министерством торговли «Руководство по подготовке социальных отчетов». Существенную роль в практике внедрения принципов социальной ответственности китайского бизнеса играют и муниципальные органы власти. Например, в провинции Шеньжэнь приняты «Рекомендации по продвижению идей СОБ» и действует система поощрения предприятий, которые внедряют и соблюдают принципы СОБ. Как и в Великобритании, действуют соответствующие комитеты при Торгово-промышленной палате, целями которых являются исследование, оценка и продвижение социальной ответственности, проведение конференций, тренингов, оказание информационной поддержки хозяйствующим субъектам.

Правительство Бельгии также занимает активную позицию в продвижении принципов социальной ответственности бизнеса. В Бельгии, наряду с Канадой, Люксембургом и Швейцарией, принято специальное законодательство по регулированию и продвижению СОБ; функционируют два информационных центра. В рамках федеральной координационной политики устойчивого развития подготовлен документ «Рекомендательная база: социальная ответственность в Бельгии». Конкретные меры формулируются в федеральных планах по СОБ. Широкое применение в стране получили схемы социальных и экологических лейблов. Наличие сертификата «Бельгийский социальный лейбл», одобренного правительством

Бельгии, подтверждает, что компания соблюдает восемь фундаментальных принципов Конвенции Всемирной торговой организации.

Стимулирование хозяйствующих субъектов к участию в развитии территории с помощью аналогичных эко-лейблов используется и в Эстонии: «Чистая окружающая среда», «Зеленая энергия», «Зеленый ключ», сертификат «Реальная и интересная Эстония», «Дружественный окружающей среде продукт». Для предприятий, имеющих некоторые из этих экологических сертификатов, правительство Эстонии применяет льготы по освобождению от уплаты налогов с подарков и пожертвований негосударственным организациям и фондам, состоящим в специальном списке организаций. Ежегодно государство организует конкурс, по итогам которого предприятия, победившие в номинациях «Лучший разработчик современных технологий года», «Самый значимый вклад в развитие общества», награждаются почетными грамотами и премиями.

В Испании власти Арагоны тоже предоставляют налоговые льготы компаниям, оказывающим благотворительную помощь. Специальное законодательство по СОБ в настоящее время отсутствует, между тем при министерстве экономики открыт информационный центр для оказания консалтинговой помощи по использованию документов в этой сфере («Декрет министерства о корпоративном управлении», Закон об информационной прозрачности, Свод рекомендаций по управлению гражданскими обществами и др.) и сборе информации о национальном опыте. Государственное агентство стандартизации Испании принимает участие в разработке международных стандартов по корпоративной этике и системе социального менеджмента.

В Словении информирование общественности о роли социальной ответственности бизнес-структур через специальный проект «СОБ – ключ к разумной реальности для малого и среднего бизнеса» осуществляет Торгово-промышленная палата. Цель проекта заключается в распространении знаний о СОБ и лучших практиках применения партнерской модели. Проектом предусмотрено создание ресурсного центра СОБ, разработка образовательных программ для подготовки консультантов по СОБ для среднего и малого бизнеса, а также подготовка проекта национального документа в данной сфере.

Кроме того, результаты зарубежных исследований [170, 171] выявили прямую связь между положительным влиянием деятельности предприятия на местное сообщество и репутацией бизнеса. Так, увеличение социальной направленности в деятельности компаний на один процентный пункт способствует повышению репутации на 0,55 п. п., в то время как рост эконо-

мической составляющей на тот же пункт – лишь на 0,32 п. п. Исследование 100 германских компаний показало положительную взаимосвязь между вложениями средств в развитие персонала и курсом акций компании. Большая часть (86%) европейских потребителей покупает товары у субъектов хозяйствования, вовлеченных в социальные проекты и программы.

По данным исследования Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, около 80% представителей бизнес-структур в качестве мотива благотворительной деятельности отметили необходимость завоевывать доверие клиента [142].

Как видно из российского опыта развития экономического взаимодействия органов власти и бизнес-структур, в нашей стране целесообразно выделить несколько этапов эволюции данного процесса, являющегося по своей сути отображением трансформаций социально-экономических отношений в обществе. В работах В. Уколова, Д. Розенкова [145], Е.А. Смирновой [129] представлена периодизация этого взаимодействия начиная со второй половины XX века (табл. 1.10).

Таблица 1.10. **Эволюция экономического взаимодействия бизнеса и государства в России (со 2-й половины XX в.)**

Этап	Описание
I этап (1960–1969 гг.)	Характеристика данного этапа развития взаимодействия власти и бизнеса отражает состояние национальной экономики, которая достигла рекордных темпов роста. Хозяйствующие субъекты, обладающие экономическими ресурсами, становятся ведущей силой территориального развития. Наряду с этим регион обслуживает интересы градообразующего предприятия, а оно, в свою очередь, формирует и обслуживает социальную инфраструктуру.
II этап (1970–1979 гг.)	Хозяйствующие субъекты взяли на себя ведущую роль по обеспечению своих работников и населения территории присутствия широким спектром социальных услуг. Это и общественное питание (заводские столовые), и обеспечение работников земельными участками (дачи, огороды), и забота о здоровье (поликлиники, санатории, оздоровительные детские лагеря), и предоставление жилья.
III этап (1980–1989 гг.)	Органы власти в большинстве случаев отстранились от вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов. Часть исследователей [8, 103] характеризуют данный период как время «приватизации власти» бизнесом.
IV этап (1990–1991 гг.)	Период, характеризующий сближение и начало формирования конструктивного диалога власти и бизнеса по созданию экономических и нормативно-правовых основ своего взаимодействия.
V этап (1992–1994 гг.)	В данном периоде государственные ресурсы активно перемещаются в частную собственность, что способствует снижению качества жизни, росту инфляции и социальной напряженности в обществе. В результате этого в отношении бизнес-структур органы власти реализуют стратегию жесткой финансовой, кредитной и налоговой политик, вводят различные ограничения, квоты и лицензии.
VI этап (1994–1997 гг.)	Период сближения власти и бизнеса, при котором государство привлекает крупнейших представителей частного сектора на высокие посты в органы власти.
VII этап (1997–1999 гг.)	Огромный объем финансовых ресурсов сосредоточивается у группы крупнейших бизнесменов, которые активно уводят за рубеж свои капиталы.

Окончание таблицы 1.10

VIII этап (1999–2001 гг.)	Начинают развиваться формы сотрудничества власти и бизнеса в связи с тем, что государству необходимо контролировать финансово-хозяйственную деятельность предприятий, а последним необходимы «правила игры» для успешного функционирования в условиях рыночной экономики.
IX этап (2001 г. – по наст. время)	Развитие форм взаимодействия власти и бизнеса, формирование социальной ответственности.
Источники: составлено автором по [11, 129, 145].	

В начале 1990-х гг. отличительной чертой взаимодействия власти и бизнеса и социальной ответственности в стране было стремление хозяйствующих субъектов избавиться от социальной «нагрузки» либо полное отсутствие у них социальных обязательств. Это привело к задержкам выплаты заработной платы, массовым сокращениям, росту теневой экономики и негативным тенденциям в социальном настроении населения. В процессе улучшения и стабилизации ситуации социальная ответственность становится фактором, обеспечивающим экономическую эффективность и социальную стабильность в долгосрочной перспективе.

В настоящее время в России созданы институциональные условия для развития взаимодействия власти и бизнеса [110]. Во-первых, это принятие ряда законодательных актов как на федеральном, так и на региональном уровнях (табл. 1.11).

Таблица 1.11. **Законодательство в сфере партнерского взаимодействия власти и бизнеса в России** [81, 110]

Год принятия	Закон
<i>Федеральный уровень</i>	
2005	«О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ; «Об особых экономических зонах в РФ» № 116-ФЗ; «О размещении заказов на выполнение работ, поставки товаров, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ
2006	«Об открытом акционерном обществе «Российская венчурная компания» № 516-ФЗ
2007	«О банке развития» № 82-ФЗ
<i>Региональный уровень</i>	
2006	Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»
2008	Законы республик Алтай, Дагестан, Калмыкия; Томской области
2009	Законы Кемеровской, Челябинской областей; Ставропольского края; Удмуртской Республики
2010	Законы Амурской, Астраханской, Вологодской, Ивановской, Кировской, Курганской, Нижегородской, Омской, Ростовской, Саратовской областей; Забайкальского, Краснодарского краев; Кабардино-Балкарской Республики, республик Ингушетия, Коми, Северная Осетия-Алания, Тыва; Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого округов
2011	Законы Алтайского края; Московской, Новгородской, Свердловской областей; республик Башкортостан и Хакасия

Во-вторых, создание Центра развития государственно-частного партнерства при Внешэкономбанке. На региональном уровне организуются специализированные центры партнерства при органе государственной власти (Московская, Калининградская и Курганская области), рабочие группы при департаментах регионального органа власти. В отдельных случаях роль специализированного органа по регулированию взаимодействия власти и бизнеса выполняют отраслевые департаменты [110].

Вместе с тем взаимодействие власти и бизнеса в форме социальной ответственности хозяйствующих субъектов является добровольным и носит характер несистемной благотворительности [28, 57, 149]. Традиционно считается, что государство должно заниматься решением социальных проблем, обеспечивать высокий уровень жизни населения, предоставлять качественные общественные услуги. Проведенный нами сравнительный анализ российского и зарубежного подходов к осуществляемому органами власти управлению развитием института социальной ответственности дал возможность выделить несколько подходов: интегрированный, экономический, социальный, несистемную благотворительность, свойственную нашей стране (табл. 1.12).

Таблица 1.12. **Сравнительная характеристика подходов к социальной ответственности бизнеса (СОБ)**

Страны				
Бельгия, Нидерланды, Финляндия, Швеция	Австрия, Германия, Франция, Великобритания	США, Канада, страны Латинской Америки, Африки	Япония, Южная Корея, Китай, Малайзия, Таиланд	Россия
Подход				
Интегрированный (экономический, экологический и социальный)		Экономический вектор	Социальный вектор	Несистемная благотворительность
Характеристика подхода				
Государство активно участвует в регулировании социально-трудовых отношений независимо от страны, отрасли, отдельного предприятия.	Государство принимает участие в социально-трудовых отношениях предприятия, но профсоюзные организации сохраняют автономию.	Роль государства заключается в разработке и принятии законодательных и нормативно-правовых актов, различных рекомендаций и требований по регулированию социально-трудовых отношений на уровне предприятия. Благотворительность доказывает стабильность и устойчивость хозяйствующего субъекта.	Государство активно участвует в регулировании социальной сферы, иногда применяя меры принуждения к СОБ, а бизнес оказывает различную материальную помощь сотрудникам, реализует социальные программы на своих предприятиях.	Государство регулирует и контролирует социально-трудовые отношения. Социальные отчеты хозяйствующих субъектов являются декларативными и не соответствуют реальной действительности.
Источник: составлено автором по [14].				

Социальный вектор характерен для Японии, Южной Кореи, Китая, Малайзии, Таиланда. Его отличительной чертой является применение органами власти принудительных мер к хозяйствующим субъектам с целью заставить их сформировать и проводить социальную политику в отношении работников.

Экономический подход (Канада, США, страны Латинской Америки, Африки) заключается в том, что бизнес-структуры, реализуя социальные программы и благотворительные мероприятия, приобретают престиж и признание инвесторов и общественности. Интегрированный подход означает соблюдение принципов социальной ответственности в деятельности хозяйствующих субъектов, а также их стимулирование органами власти к участию в развитии территорий.

В международной практике существует многообразие документов и стандартов, регламентирующих данный процесс (табл. 1.13). В России вопрос социальной ответственности как формы взаимодействия органов государственной власти и бизнес-структур регламентируется одним документом, который не является обязательным к исполнению, а носит рекомендательный характер – это Социальная хартия российского бизнеса, разработанная Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП) в 2004 году [95, 97, 130].

В каждом из вышеназванных документов обозначены главные целевые ориентиры. В международном стандарте ISO 26000:2010 отмечено, что целью социальной ответственности является содействие устойчивому развитию. Социальная хартия российского бизнеса имеет целью содействовать самоопределению ответственной гражданской позиции компаний в обеспечении устойчивого развития страны, сочетающего экономическую и социальную эффективность и экологическую безопасность.

Проведенное нами сравнение законодательных документов в сфере социальной ответственности свидетельствует о необходимости совершенствования нормативно-правовых основ в данной области согласно международным стандартам. Одним из инструментов управления, способствующих распространению имеющегося опыта и позволяющих стимулировать бизнес к участию в решении региональных проблем, является стратегия развития социальной ответственности бизнеса, направленная на разработку комплекса мер по расширению практики внедрения данных принципов в деятельность хозяйствующих субъектов.

Таблица 1.13. Основные стандарты в сфере социальной ответственности бизнеса

Стандарт	Характеристика стандарта
ISO 26000 «Руководство по социальной ответственности»	Подготовлен Международной организацией по стандартизации (ISO), 2010 год. Он является добровольным и предназначен для: – институционализации социальной ответственности; – содействия в реализации инструментов по повышению вклада бизнеса в устойчивое развитие; – дополнения других инструментов.
Руководство по отчетности в области устойчивого развития GRI	Руководство по нефинансовой отчетности разработано в 2000 году Глобальной инициативой по отчетности с целью формирования единой системы отчетности о результатах деятельности предприятий.
Серия стандартов AccountAbility (AA1000)	Разработаны британским Институтом социальной и этической отчетности. Направлены на улучшение качества предоставления отчетности максимальным привлечением заинтересованных сторон и учетом их мнения при анализе деятельности предприятия.
Глобальный договор ООН (ГД ООН)	Инициатива по разработке данного документа принадлежала Генеральному секретарю ООН Кофи Аннну (1999 год). Содержит 10 принципов социальной ответственности в области трудовых отношений, экологии, коррупции и т.д., которые не являются обязательными к исполнению. В России сеть ГД ООН работает с 2008 года.
Финансовая инициатива программы ООН по окружающей среде	Принята Программой ООН с целью распространения принципов социальной ответственности на компании финансового сектора.
Принципы экватора	Представляют собой комплекс принципов, разработанных и принятых банками для оценки экологических и социальных рисков при предоставлении проектного финансирования. Суть заключается в том, что банки принимают на себя ответственность за устойчивость проектов, которым они предоставляют финансирование. В основе взятых обязательств лежит трансформация роли финансовых институтов на рынке проектного финансирования. В прошлом обеспечение экологически и социально ответственного развития оставалось исключительно делом заемщиков. От позиции невмешательства банки постепенно пришли к осознанию своей роли и ответственности в области рационального природопользования и регулирования социальных аспектов.
Социальная хартия российского бизнеса	Документ разработан РСПП в 2004 году, носит рекомендательный характер. Представляет собой описание главных принципов социально ответственного поведения бизнеса. Использование принципов Социальной хартии способствует: – повышению эффективности управления организацией; – развитию коллективных договоров и соглашений; – развитию и повышению эффективности взаимодействия с властью. Основными недостатками данного документа являются: отсутствие внешнего контроля за соблюдением данных принципов, унифицированной формы отчетности и единой методики оценки социальной ответственности бизнеса.
Источники: составлено по [9, 21, 44, 61, 173, 176, 178].	

Что касается регионального уровня, то лишь в отдельных субъектах РФ существуют разработки в области социальной ответственности бизнеса, в частности приняты Кодекс социально ответственного бизнеса в Ростовской области, Стандарт корпоративной социальной ответственности в Воронежской области.

Подводя итог, можно заключить, что за рубежом государство не только принимает активное участие в регулировании социально-трудовых отношений, но и создает условия для повышения участия субъектов хозяйствования в развитии территорий. В частности, в США государственные органы влияют на развитие взаимодействия власти и бизнеса за счет корректировки налогового законодательства, осуществления контроля за соблюдением интересов населения. Показательным примером активной роли государства в продвижении принципов социальной ответственности бизнеса является Великобритания. Это связано прежде всего с тем, что СОБ стала самостоятельной сферой государственного управления, которая координируется центральным правительством. С 2001 года в стране учреждена должность министра корпоративной социальной ответственности, более 12 министерств и ведомств вовлечены в продвижение СОБ на отраслевом уровне и используют различные инструменты мотивации и стимулирования.

Мировая практика свидетельствует о том, что решить проблемы социально-экономического развития территорий можно с помощью объединения усилий органов власти и бизнес-структур. Одну из важнейших задач, стоящих перед российскими органами власти всех уровней, представляет адаптация успешного зарубежного опыта по внедрению в практику управления принципов социальной ответственности. Это, в свою очередь, предполагает необходимость корректировки экономической политики и создания институционально-правовых условий участия хозяйствующих субъектов в решении задач развития территорий.

ГЛАВА 2

АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И НАСЕЛЕНИЯ

2.1. Основные тенденции социально-экономического развития регионов

В современных условиях одной из актуальных задач органов власти является обеспечение стабильного социально-экономического развития территорий. Вместе с тем, судя по динамике основных социально-экономических показателей, эффективных действий со стороны органов власти и управления не наблюдается. Как отмечают В.В. Ивантер и А.Г. Аганбегян, «экономическая ситуация в стране в последние годы коренным образом изменилась, а экономическая политика в основном осталась прежней» [2, с. 3].

Следует согласиться с мнением автора [150] в том, что главным отражением социально-экономического развития территорий выступает валовой внутренний продукт, на региональном уровне – валовой региональный продукт. Среднегодовые темпы прироста ВВП в 2009–2014 гг. заметно снизились по сравнению с 2004–2008 гг. (1,1% против 7,1% соответственно; табл. 2.1). При этом прирост промышленного производства в указанный период составил 1,4% против 5,4% в 2004–2008 гг. Зафиксировано существенное падение в данные временные интервалы значений таких показателей, как инвестиции в основной капитал (1,2% против 15,6%), оборот розничной торговли (3,5% против 14,0%), прибыль организаций (7,0% против 28,0%), доходы консолидированного бюджета (3,3% против 23,0%). Исследование среднегодовых трендов основных макроэкономических показателей выявило резкое замедление темпов экономического

развития, негативно влияющее на социальную сферу: темпы прироста реальных денежных доходов населения в 2009–2014 гг. составили лишь 2,7% (в 2004–2008 гг. – 10,2%).

Таблица 2.1. **Динамика макроэкономических показателей в 2004–2014 гг.,**
% к предыдущему году, в сопоставимых ценах [148]

Показатель	В среднем за 2004–2008 гг.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	В среднем за 2009–2014 гг.
ВВП	107,1	92,2	104,5	104,3	103,4	101,3	100,6	101,1
Индекс промышленного производства	105,4	90,7	107,3	105,0	103,4	100,4	101,7	101,4
Инвестиции в основной капитал	115,6	86,5	106,3	110,8	106,6	99,7	97,5	101,2
Оборот розничной торговли	114,0	94,9	106,5	107,1	106,3	103,9	102,5	103,5
Прибыль организаций	128,0	109,3	125,6	119,6	104,8	97,4	85,1	107,0
Доходы консолидированного бюджета РФ	123,0	77,1	109,9	120,7	106,3	96,4	109,5	103,3
Реальные денежные доходы населения	110,2	103,1	105,9	100,5	104,4	103,3	99,0	102,7

Согласно опубликованным данным Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, в 2016 году ожидался дальнейший спад в российской экономике. В частности, прогнозировалось уменьшение объемов промышленного производства (на 0,1%), инвестиций в основной капитал (на 0,2%), влекущее за собой снижение уровня жизни населения (на 0,7%; табл. 2.2).

Таблица 2.2. **Среднесрочные перспективы российской экономики, %**

Показатель	Оптимистический прогноз			Пессимистический прогноз		
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Инфляция	9	5,6	4,6	10,1	5,4	4,8
ВВП	0	1,3	2	-1,8	0,5	2
Промышленность	-0,1	0,8	1,9	-1,4	0,1	2,1
Инвестиции в основной капитал	-0,2	3,2	4,9	-3,9	-0,1	4,7
Заработная плата	-0,7	2	3,2	-4,4	0,9	2,6
Реальные доходы населения	0,1	2,6	3,6	-3,2	1,2	3,6
Оборот розничной торговли	-1,1	2,6	4,2	-4	0,8	4,2
Источники: Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования ИМП РАН, октябрь 2015 г.; [100, 148].						

В регионах страны ситуация складывается не лучшим образом. Среднегодовые темпы роста основных социально-экономических показателей регионов Северо-Западного федерального округа (СЗФО) в течение по-

следних лет снижались (табл. 2.3). Значительный спад темпов прироста ВРП в 2008–2015 гг. по сравнению с 2000–2007 гг. наблюдается в Республике Карелия (5,0% против -1,1%), Мурманской (1,7% против -1,0%) и Вологодской областях (4,7% против -0,7%). Промышленное производство в 2000–2007 гг. развивалось стабильно. Однако, несмотря на сохранение позитивной динамики, в 2008–2015 гг. темпы роста существенно замедлились. Нельзя не отметить и критический уровень инвестиций во всех регионах СЗФО, кроме Республики Коми, Мурманской и Новгородской областей; а также весьма заметное падение темпов их прироста. Такая ситуация становится угрозой для стабильного развития социальной сферы: темпы роста среднедушевых денежных доходов населения в 2008–2015 гг. значительно ниже, чем в 2000–2007 гг.

Таблица 2.3. **Среднегодовые темпы роста основных социально-экономических показателей регионов СЗФО в 2000–2015 гг., %**, в сопоставимых ценах 2015 года

Регион СЗФО	ВРП*		Объем промышленного производства		Объем продукции сельского хозяйства		Инвестиции в основной капитал		Объем выполненных работ в строительстве		Среднедушевые доходы населения	
	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.	2000–2007 гг.	2008–2015 гг.
СЗФО	107,5	101,6	108,8	104,4	98,7	103,9	118,0	97,9	116,5	106,8	112,9	102,7
Республика Карелия	105,0	98,9	142,5	115,4	98,1	99,4	107,4	98,3	113,2	103,7	108,1	101,7
Республика Коми	103,6	100,5	104,1	102,6	97,4	101,6	107,5	105,0	115,9	108,4	109,5	99,4
Архангельская обл.	109,2	101,1	112,9	103,7	93,1	98,0	126,5	93,1	114,9	103,9	110,9	104,0
Вологодская обл.	104,7	99,3	104,4	102,9	97,6	98,8	125,5	92,7	118,1	105,9	111,4	102,2
Калининградская обл.	110,3	102,0	120,0	108,9	99,5	107,2	119,9	94,9	117,3	105,9	114,4	102,2
Ленинградская обл.	110,6	102,9	113,7	105,5	101,5	104,2	114,4	97,1	117,5	107,9	116,7	101,2
Мурманская обл.	101,7	99,0	100,9	104,7	98,4	92,4	108,8	104,3	116,8	107,5	105,6	100,6
Новгородская обл.	104,7	103,6	106,1	105,6	99,5	110,7	113,6	106,6	115,0	110,9	108,6	105,3
Псковская обл.	103,6	100,7	104,7	105,2	95,2	107,7	114,0	97,6	117,2	108,3	111,6	103,1
г. Санкт-Петербург	109,6	103,1	110,4	104,9	0,0	0,0	121,7	97,8	116,1	106,6	114,5	103,1
* Оценочные данные за 2015 год. Источник: рассчитано автором.												

Об эффективности управления экономикой региона можно судить по динамике значений основных экономических и социальных показателей относительно среднероссийского уровня. Если они ниже средних по России, то необходимо корректировать региональную экономическую

политику. Расчет индексов отношения основных среднедушевых показателей в регионах к аналогичным показателям для России в целом проводится по следующей формуле:

$$\begin{aligned} \text{Индекс динамики} &= \frac{\text{Валовой показатель субъекта РФ}}{\text{Валовой показатель РФ}} \times \\ &\times \frac{\text{Население РФ}}{\text{Население субъекта РФ}} = \\ &= \frac{\text{Среднедушевой показатель субъекта РФ}}{\text{Среднедушевой показатель РФ}} \end{aligned} \quad (1)$$

Таблица 2.4. **Индексы социально-экономического развития регионов СЗФО относительно среднероссийского уровня** (данные за 2015 год)

Регион СЗФО	ВРП*	Объем отгруженных товаров, выполненных работ и услуг собственными силами	Объем продукции сельского хозяйства	Инвестиции в основной капитал	Объем работ, выполненных по виду деятельности строительство	Ввод в действие жилых домов	Доходы от услуг связи	Оборот торговли		Объем платных услуг населению	Среднедушевые денежные доходы населения	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата
								Оптовой	Розничной			
СЗФО	1,0	1,1	0,5	1,1	1,4	1,1	1,2	1,0	0,9	1,1	1,0	1,1
Республ. Карелия	1,1	0,6	0,3	0,5	0,4	0,7	0,8	0,3	0,4	0,9	0,9	0,9
Республика Коми	0,7	1,6	0,4	2,3	1,8	0,4	1,0	0,2	0,6	1,0	1,1	1,2
Архангельская обл.	1,4	0,8	0,3	1,4	0,7	0,6	0,8	0,4	0,8	0,9	1,1	1,1
Вологодская обл.	1,1	0,9	0,7	0,6	0,7	1,2	0,7	0,4	0,6	0,9	0,9	0,8
Калининградская об.	0,8	1,0	0,9	0,7	1,0	2,2	0,8	0,6	0,5	0,9	0,8	0,8
Ленинградская обл.	0,8	1,0	1,6	1,3	1,4	2,3	0,4	0,6	1,1	0,7	0,8	1,0
Мурманская обл.	1,0	0,9	0,1	1,2	1,0	0,1	1,0	0,5	0,6	1,3	1,2	1,3
Новгородская обл.	1,1	0,7	1,3	1,4	2,2	1,0	0,7	0,3	0,4	1,0	0,8	0,8
Псковская обл.	0,8	0,4	1,2	0,5	0,4	0,9	0,7	0,4	0,4	0,6	0,7	0,6
г. Санкт-Петербург	0,5	1,3	x	1,1	1,9	1,0	1,9	1,8	0,6	1,5	1,2	1,3
Обозначения:												
	от 0,5 до 0,9			средний				выше 1		выше среднего		
	от 0,9 до 1			высокий				менее 0,5		низкий		
* Оценочные данные за 2015 год. Источник: рассчитано автором.												

Анализ показал, что в Северо-Западном федеральном округе наблюдается существенное отставание регионов от российского уровня по целому ряду параметров экономического и социального развития (табл. 2.4).

Несмотря на кризисные явления, наблюдавшиеся в экономике регионов СЗФО в 2015 году, лучше всего в них развивалась относительно среднероссийского уровня строительная деятельность. Ее уровень выше, чем в целом по России, в Новгородской (в 2,2 раза), Ленинградской (в 1,4 раза) областях, в г. Санкт-Петербурге (в 1,9 раза), в Республике Коми (в 1,8 раза).

В большинстве регионов среднедушевой объем промышленной продукции превышает среднероссийский уровень или соответствует ему, за исключением Республики Карелия (на 40% ниже среднероссийского уровня), Архангельской (на 20%), Новгородской (на 30%) и Псковской (на 60%) областей.

Крайне слабо относительно среднероссийского уровня развито сельское хозяйство во всех регионах СЗФО, кроме Ленинградской (превышает среднероссийский уровень в 1,6 раза), Новгородской (в 1,3 раза) и Псковской (в 1,2 раза) областей.

Судя по результатам анализа, значительные среднедушевые показатели ввода жилья, превышающие среднероссийский уровень в 2,2 и 2,3 раза, имеют Калининградская и Ленинградская области; самые низкие – Республика Коми (40%) и Мурманская область (10%).

Доходы от услуг связи высоки лишь в г. Санкт-Петербурге (190% относительно среднероссийского уровня). Стоит отметить заметное ухудшение ситуации в 2015 году по сравнению с 2012 годом, поскольку в 2012 году к регионам-лидерам в данной отрасли относились Мурманская (131,3%), Архангельская (117,9%) области и Республика Коми (109%), что объяснялось высокой привлекательностью отрасли из-за большого потребительского спроса в крупных городах и регионах.

Оборот оптовой торговли превышает среднероссийские значения лишь в Санкт-Петербурге. В остальных регионах данный показатель находится на низком уровне (не составляет и 50–60% от среднероссийских значений).

По индексу розничного товарооборота в 2015 году лидирующие позиции в СЗФО занимала только Ленинградская область, в то время как в 2012 году – г. Санкт-Петербург, Мурманская область и Республика

Коми, в которых среднероссийский показатель был превышен на 12,8; 6,5 и 5% соответственно. Розничная торговля слабее всего развита в Республике Карелия, Новгородской и Псковской областях (в 2012 году в числе отстающих регионов были Вологодская и Калининградская области – показатель ниже среднероссийского уровня на 31,4 и 24,8% соответственно). Сложившаяся в регионах ситуация свидетельствует о том, что потребительский рынок развит только в крупнейших городах. Что касается сельских территорий, то данный вид деятельности развит слабо из-за отсутствия стимулирования и необходимой поддержки розничных товаропроизводителей.

По сравнению с экономическими показателями социальные индикаторы, такие как уровень зарплаты и денежные доходы населения, в большинстве субъектов СЗФО не столь радикально отличаются от средних по России, поскольку федеральная политика направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий. Исключение составляет лишь Псковская область, где складываются самые низкие номинальные денежные доходы населения в связи с тем, что на данной территории не введены северный коэффициент и северные надбавки. Однако в настоящее время пересматривается повышающий коэффициент к окладу, применяемый при расчете заработной платы руководителей бюджетных учреждений Псковской области.

Негативная динамика значений основных экономических показателей регионального развития привела к тому, что в отдельных регионах СЗФО (Республика Коми, Калининградская, Ленинградская, Псковская области и г. Санкт-Петербург) душевой ВРП в 2015 году оказался меньше, чем в среднем по субъектам РФ, на 20–50%.

При изучении методологических подходов к оценке данных показателей развития выяснилось, что установить среднегодовую величину их изменения возможно с помощью коэффициента линейного тренда индексов социально-экономического положения регионов. Для этого необходимо воспользоваться уравнением регрессии на время. Так как дисперсия переменной «время» одинакова для всех индикаторов, то величина коэффициента регрессии (скорость линейного тренда) определяется произведением коэффициента корреляции и стандартного отклонения индикатора. По знаку коэффициента корреляции можно оценить направление тренда, а по величине – значимость связи.

Далее рассчитывается угловой коэффициент «b» линейного тренда $y = a + bt$:

$$b = \frac{R \cdot \text{Спок.}}{\text{Сврем.}}, \quad (2)$$

где b – коэффициент линейного тренда индексов социально-экономического положения регионов;

R – коэффициент корреляции;

Спок. – стандартное отклонение показателя;

Сврем. – стандартное отклонение по временной оси [78].

О статистически значимых трендах можно судить исходя из рассчитанного коэффициента детерминации, который принимает значения от 0 до 1. Чем ближе значение коэффициента к 1, тем сильнее зависимость. На основе проведенных нами расчетов хорошо видны статистически значимые значения за 2000–2015 гг. (табл. 2.5).

Рассчитанные среднегодовые скорости роста (или убывания) исследуемых индексов за отмеченный период позволили заключить, что индекс валового регионального продукта большинства территорий СЗФО характеризуется отрицательной динамикой. Заметными положительными трендами отличалось небольшое количество территорий. Незначительный положительный рост данного индекса выявлен лишь в Архангельской (1,2% в год), Калининградской (1,3%), Ленинградской (1,3%) областях и в Санкт-Петербурге (0,6% в год). В Республике Карелия (-3,1%), Республике Коми (-1,6%), Вологодской (-2,9%), Новгородской (-0,2%) и Псковской (-1,7%) областях, а в особенности – в Мурманской (-5,0%) тренд оказался отрицательным.

В Калининградской, Ленинградской областях и Республике Карелия наблюдался существенный положительный тренд в развитии промышленности (3–6% в год), тогда как неблагоприятная ситуация складывается в Вологодской (-0,3% в год) и Мурманской (-1,1%) областях.

Во всех регионах СЗФО критическим остается положение в сельском хозяйстве, предоставлении услуг связи и системе товарооборота – положительных сдвигов за 2000–2015 гг. не произошло. Особенно сложной является ситуация в Вологодской (-5,0% в год) и Архангельской (-3,4%) областях в сельскохозяйственном производстве, а в Ленинградской (-8,1% в год), Калининградской (-2,9%) областях, Республике Карелия (-1,5%) и Санкт-Петербурге (-1,6%) – в капитальном строительстве, показателем которого служит ввод в действие жилых домов.

Таблица 2.5. Коэффициенты линейного тренда индексов социально-экономического положения регионов СЗФО в 2000–2015 гг., % в год

Регион СЗФО	ВРП*	Объем отгруженных товаров, выполненных работ и услуг собственными силами	Объем продукции сельского хозяйства	Инвестиции в основной капитал	Объем работ, выполненных по виду деятельности строительство	Ввод в действие жилых домов	Доходы от услуг связи	Оборот торговли		Объем платных услуг населению	Среднедушевые денежные доходы населения	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата
								Оптовой	Розничной			
СЗФО	0,2 (0,64)	1,5 (0,85)	-1,0 (0,61)	0,1 (0,11)	-0,4 (0,14)	-0,5 (0,27)	0,3 (0,84)	0,2 (0,82)	-0,03 (0,84)	0,3 (0,84)	-0,2 (0,10)	-0,02 (0,11)
Республика Карелия	-3,1 (0,93)	4,2 (0,97)	-1,5 (0,92)	-2,8 (0,75)	-1,2 (0,68)	-1,5 (0,47)	0,1 (0,22)	0,03 (0,96)	-0,8 (0,18)	0,1 (0,19)	-2,4 (0,88)	-4,7 (0,88)
Республика Коми	-1,6 (0,85)	0,6 (0,16)	-0,9 (0,71)	6,7 (0,30)	0,8 (0,13)	1,7 (0,86)	0,3 (0,42)	0,2 (0,95)	-3,2 (0,42)	0,3 (0,42)	-5,2 (0,93)	-6,5 (0,93)
Архангельская область	1,2 (0,36)	2,7 (0,54)	-3,4 (0,88)	-0,7 (0,10)	-1,2 (0,51)	1,1 (0,75)	0,2 (0,68)	0,2 (0,97)	0,6 (0,68)	0,2 (0,68)	-0,1 (0,11)	-0,5 (0,14)
Вологодская область	-2,9 (0,90)	-0,3 (0,31)	-5,0 (0,96)	-0,4 (0,10)	0,2 (0,18)	1,0 (0,17)	-0,03 (0,10)	-0,02 (0,79)	-0,3 (0,09)	-0,03 (0,10)	-1,0 (0,56)	-1,9 (0,56)
Калининградская область	1,3 (0,90)	5,5 (0,95)	0,4 (0,10)	-1,0 (0,11)	0,4 (0,13)	-2,9 (0,46)	0,1 (0,18)	0,1 (0,12)	-0,01 (0,16)	0,1 (0,16)	0,8 (0,41)	2,0 (0,41)
Ленинградская область	1,3 (0,87)	3,3 (0,90)	-1,4 (0,28)	0,4 (0,10)	0,2 (0,13)	-8,1 (0,73)	0,4 (0,89)	0,9 (0,67)	2,1 (0,89)	0,5 (0,89)	1,1 (0,46)	1,6 (0,46)
Мурманская область	-5,0 (0,93)	-1,1 (0,37)	-0,7 (0,64)	0,9 (0,10)	0,7 (0,40)	0,2 (0,89)	0,6 (0,57)	0,3 (0,92)	-3,3 (0,57)	0,7 (0,57)	-5,2 (0,82)	-9,4 (0,82)
Новгородская область	-0,2 (0,53)	1,2 (0,87)	3,0 (0,51)	2,0 (0,41)	3,3 (0,62)	3,7 (0,87)	0,2 (0,53)	0,1 (0,96)	0,4 (0,53)	0,2 (0,53)	0,1 (0,09)	-1,1 (0,26)
Псковская область	-1,7 (0,83)	0,6 (0,71)	-1,6 (0,17)	-0,1 (0,12)	0,9 (0,83)	2,6 (0,74)	-0,1 (0,55)	-0,1 (0,95)	0,8 (0,55)	-0,1 (0,55)	-0,2 (0,11)	-0,6 (0,29)
г. Санкт-Петербург	0,6 (0,95)	1,1 (0,24)		-0,5 (0,10)	-3,1 (0,50)	-1,6 (0,71)	0,8 (0,89)	0,3 (0,69)	-0,2 (0,89)	0,7 (0,89)	0,6 (0,12)	0,3 (0,12)
Обозначения:												
	от -0,5 до 0,5% в год											
	от 0,6 до 5% в год					от -0,6 до -5% в год						
	от 5 до 10% в год					от -5 до -10% в год						
* Оценочные данные за 2015 год. (...) – коэффициент детерминации. Источник: рассчитано автором.												

Опережающий рост денежных доходов населения и среднемесячной заработной платы зафиксирован в Калининградской и Ленинградской областях и Санкт-Петербурге. Незначительная отрицательная динамика данных показателей наблюдается в Архангельской, Новгородской и Псковской областях. Существенный отрицательный тренд выявлен в Республике Коми, Республике Карелия, Мурманской и Вологодской областях. Это объясняется тем, что в 1980-х годах на северных территориях России фиксировался высокий уровень заработных плат, а с начала XXI века он начал выравниваться со среднероссийским уровнем [119].

Перспективы социально-экономического развития территорий во многом зависят от динамики инвестиционной активности. Однако инвестиционные процессы имеют положительную динамику лишь в Республике Коми (6,7% в год), Новгородской (2,0%) и Мурманской (0,9%) областях. Что касается ситуации внутри страны, то за период 2010–2015 гг. инвестиции в основной капитал выросли лишь на 13% (табл. 2.6). В 2014–2015 гг. наблюдается спад инвестиций практически во всех регионах, за исключением Мурманской (102,5%), Новгородской (104,7%) и Ленинградской (104,6%) областей.

Таблица 2.6. **Динамика инвестиций в основной капитал**, % к предыдущему году

Территория	2000-2007 гг.	2008-2009 гг.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2015 г. к 2010 г.
Российская Федерация	229,7	92,6	106,3	110,8	106,8	100,8	97,3	91,6	113,0
Северо-Кавказский ФО	141,7	110,3	111,8	103,3	112,2	107,8	109,1	93,3	142,2
Уральский ФО	187,3	100,0	109,1	114,2	106,4	101,4	101,3	95,7	130,3
Приволжский ФО	221,9	90,1	108,1	110,1	109,5	106,9	98,9	92,5	127,5
Центральный ФО	214,6	87,8	104,4	107,2	112,9	105,2	98,9	96,7	127,1
Сибирский ФО	303,9	95,7	113,5	116,2	111,8	94,1	96,3	83,3	111,3
Южный ФО	168,3	116,8	119,2	110,3	107,4	114,6	83,2	82,1	110,5
Северо-Западный ФО	318,8	89,6	115,5	110,0	104,0	90,6	92,4	90,9	100,5
Мурманская область	180,0	125,1	86,2	138,5	121,3	92,8	101,9	102,5	140,4
Архангельская обл.	519,5	47,4	126,4	122,0	110,5	90,2	90,5	92,5	128,7
Новгородская обл.	243,4	120,3	99,8	87,0	109,6	109,8	115,3	104,7	126,1
Республика Карелия	164,8	83,5	117,5	125,3	106,5	93,5	85,8	90,6	114,0
Псковская область	250,4	75,9	102,6	127,4	128,4	84,5	96,0	80,3	109,3
Республика Коми	165,4	142,0	99,9	167,7	104,9	80,1	100,5	76,9	108,8
г. Санкт-Петербург	394,8	84,5	113,9	87,1	92,6	127,4	101,8	89,0	106,0
Ленинградская обл.	256,3	119,5	142,5	103,9	101,0	74,8	69,3	104,6	81,1
Вологодская обл.	490,5	61,4	116,1	149,4	120,7	49,3	80,5	90,4	75,1
Калининградская обл.	356,2	105,8	84,7	104,9	106,3	88,9	81,8	86,9	59,7
Дальневосточный ФО	333,5	119,6	106,1	126,5	88,1	83,2	94,8	96,6	90,1

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: стат. сб. / Росстат. - М., 2016. - 1266 с.

При этом основной объем инвестиций направляется в регионы, являющиеся лидерами по экономическому развитию (табл. 2.7).

Таблица 2.7. **Инвестиции в основной капитал**,
тыс. руб. на душу населения, в сопоставимых ценах 2015 года

Территория	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2015 г. к 2000 г., %
Российская Федерация	41	68	96	106	113	114	109	99	240,1
Уральский ФО	83	109	174	198	210	212	214	204	247,3
Дальневосточный ФО	36	103	166	211	186	155	148	143	396,4
Северо-Западный ФО	35	85	121	133	138	124	114	104	294,3
Республика Коми	66	113	179	303	321	260	264	204	311,2
Архангельская обл.	38	96	131	162	180	164	149	139	369,5
Мурманская область	35	60	78	109	134	125	129	133	382,8
Новгородская обл.	28	52	92	80	88	97	113	119	426,0
Ленинградская обл.	48	107	204	210	210	156	107	112	234,6
г. Санкт-Петербург	31	79	114	98	90	112	113	100	319,4
Вологодская обл.	29	142	109	163	197	97	78	71	245,8
Калининградская обл.	29	92	94	98	103	91	74	64	220,8
Республика Карелия	28	47	52	65	70	66	56	51	181,4
Псковская область	16	23	37	48	62	52	51	41	251,5
Центральный ФО	40	63	78	84	94	99	98	94	233,8
Южный ФО	40	44	94	103	111	127	105	86	217,5
Приволжский ФО	30	48	69	77	84	90	89	82	270,7
Сибирский ФО	21	42	73	85	95	89	86	72	340,5
Северо-Кавказский ФО	26	44	42	43	49	52	56	52	198,9

Источники: рассчитано автором на основе: Инвестиции в основной капитал на душу населения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d03/23-02.htm; Индекс физического объема инвестиций в основной капитал [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d03/23-03.htm; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1266 с.

В Уральском, Дальневосточном и Северо-Западном федеральных округах объем инвестиций в основной капитал на душу населения составляет 100–200 тыс. руб., в то время как в Северо-Кавказском, Сибирском и Приволжском федеральных округах – 50–80 тыс. руб.

В субъектах СЗФО в 2015 году по сравнению с 2014 годом наблюдается снижение объемов инвестиций. Причиной этому послужило завершение проекта по строительству системы газопроводов Ухта–Торжок. В Вологодской области в 2013 году значительный спад инвестиций в основной капитал (более чем в 2 раза по сравнению с уровнем предыдущего года) связан с завершением проекта АО «ФосАгро» (г. Череповец) по строительству газотурбинной станции и комплекса по производству карбамида.

Это же обстоятельство обусловило и сложившуюся в области ситуацию с распределением инвестиций. Если их максимальный объем до 2012 года был вложен в сферу транспорта и связи, то с 2013–2014 гг. направление их использования изменилось: 15–20% поступало в производство и распределение электроэнергии, газа и воды, 18,6% – в металлургическое, 10,0% – в химическое производство и 3–5% – в сельское хозяйство (табл. 2.8) [115].

Таблица 2.8. **Распределение инвестиций по видам экономической деятельности в Вологодской области, % к итогу**

Вид экономической деятельности	2000 г.	2008 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Всего	100	100	100	100	100	100
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	5,9	4,4	2,8	1,7	3,9	5,4
Обрабатывающие производства:	40,3	30,0	21,1	16,8	36,6	38,8
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	-	1,3	0,6	0,7	1,2	1,1
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	18,5	16,6	...	3,6	18,6	...
производство машин и оборудования	1,7	0,5	0,3	0,2	0,6	0,6
химическое производство	4,0	6,5	8,8	6,6	10,0	...
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	4,9	7,1	9,4	6,7	20,4	15,8
Строительство	1,5	1,3	0,2	0,4	0,6	0,8
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств	1,6	1,2	0,5	0,8	2,4	2,6
Гостиницы и рестораны	-	0,9	0,2	0,1	0,2	0,2
Транспорт и связь	30,1	39,9	60,3	68,0	22,9	21,1
Финансовая деятельность	0,7	0,6	0,5	0,4	1,1	1,1
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	0,3	9,3	2,3	2,4	6,1	7,7
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	0,7	0,9	0,2	0,3	0,4	1,5
Образование	2,1	1,0	0,4	0,3	1,4	2,1
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	3,3	1,5	0,5	1,2	2,4	1,1
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	3,5	1,9	1,6	0,7	1,2	0,8
«...» – данных не имеется или информация не публикуется в целях обеспечения конфиденциальности первичных статистических данных. Источники: Инвестиционные процессы в Вологодской области: стат. сб. / Госкомстат, 2003. – С. 40; Инвестиционные процессы в Вологодской области: стат. сб. / Вологдастат, 2010. – С. 33-34; Там же. – С. 37-39; Там же. – 2015. – С. 37-39.						

Причина такого положения кроется в том, что с 2013 года наиболее крупные инвестиционные проекты реализовывались в указанных отраслях экономики (табл. 2.9).

Таблица 2.9. **Наиболее крупные и значимые инвестиционные проекты, осуществляемые с 2013 года в Вологодской области**

Проект	Объем инвестиций, млрд. руб.	Количество созданных рабочих мест, чел.
Строительство АЗС «Газпромнефть» (2013–2017 гг.)	2,4	550
Реконструкция котельных с участием ОАО «Газпром»	5,0	Н.д.
Модернизация Вологодской ТЭЦ	6,0	46
Строительство объектов электросетевого комплекса ОАО «ФСК ЕЭС»	5,4	Н.д.
Модернизация производства в ООО «Сухонский ЦБК» (2011–2019 гг.)	4,1	300
Строительство комбината по переработке ягод, фруктов, грибов и овощей (ООО «Вологодская ягода»)	6,0	619 постоянных + 3000 сезонных
Строительство оборудования по производству аммиака (ОАО «ФосАгро-Череповец»; 2013–2017 гг.)	30,0	300
Источники: составлено автором по [87, 107].		

Нельзя не отметить, что в регионе продолжается реализация и иных крупных инвестиционных проектов. Это определило положительную динамику роста доли собственных средств в структуре источников финансирования (рис. 2.1). В 2014 году она составила 61,7% против 38,3% привлеченных средств.



Рисунок. 2.1. **Распределение инвестиций в основной капитал по источникам финансирования в Вологодской области, %**

Источники: составлено автором по: Инвестиционные процессы в Вологодской области: стат. сб. / Вологдастат, 2008. – С. 32; Там же. – 2014. – С. 28; Там же. – 2015. – С. 43.

Вместе с тем недостаточно средств для социально-экономического развития. Такая ситуация негативно влияет на процессы модернизации экономики регионов. По данным статистики, степень износа основных фондов в 2014 году составила 45,9% в Вологодской области и 47,9% в целом по РФ (рис. 2.2).

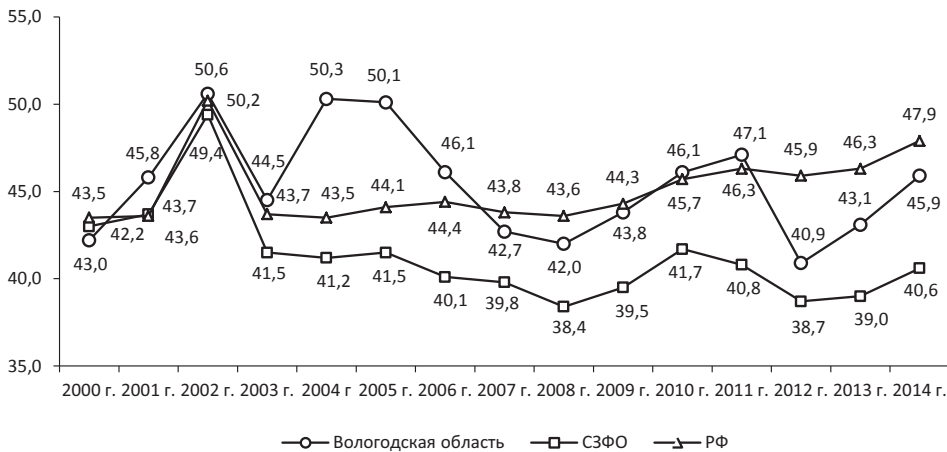


Рисунок 2.2. Степень износа основных фондов, %

Следовательно, не происходит обновления материально-технической базы большинства производств, что, в свою очередь, не способствует росту и экономики, и конкурентоспособности выпускаемой продукции.

Таким образом, замедление темпов развития промышленности, в особенности в Вологодской (-0,3% в год) и Мурманской (-1,1%) областях, неблагоприятная ситуация в сельском хозяйстве (наиболее заметная в Вологодской (-5,0% в год) и Архангельской (-3,4%) областях) и системе товарооборота свидетельствуют о 16-летней стагнации данных отраслей экономики. Динамика основных экономических и социальных показателей сохраняет свою негативную направленность.

Одной из причин сложившейся ситуации является недостаток бюджетных средств у органов власти. В 2014 году дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ составлял 448 млрд. руб., или 8,3% от их собственных доходов (табл. 2.10). Возрастающий бюджетный дефицит обусловлен необходимостью выполнения «майских указов» Президента РФ, спровоцировавшей рост социальных обязательств, которые стали бременем для региональных бюджетов на фоне сокращения их доходной части.

Таблица 2.10. Дефицит консолидированного бюджета РФ в 2009–2014 гг., млрд. руб. [148]

Показатель	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.		2014 г.	
					план	факт	план	факт
Консолидированный бюджет РФ	-2652	-1912	407	-318	-642	-990	-612	-782
В том числе: - федеральный бюджет	-2322	-1812	442	-40	-521	-348	-390	-334
- консолидированные бюджеты субъектов РФ	-329	-100	-35	-279	-121	-642	-222	-448
В % к собственным доходам бюджетов субъектов РФ	7,8	2,0	0,6	4,4	1,6	9,7	2,5	6,2
Чистый дефицит бюджетов субъектов РФ	-379	-202	-203	-355	-642	-669	×	-524
В % к собственным доходам бюджетов субъектов РФ	10,5	7,7	6,5	6,4	×	11,6	×	8,3

Возросшие социальные обязательства регионов привели к необходимости использования внешних заимствований и в конечном счете – к увеличению объема государственного долга во всех регионах РФ. Так, по итогам 2014 года количество субъектов РФ, имеющих уровень долговой нагрузки свыше 50%, увеличилось с 36 до 47 (табл. 2.11).

Таблица 2.11. Долговая нагрузка регионов РФ, в % от собственных доходов [41, 137]

Долговая нагрузка, %	Число регионов				
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Менее 15	25	16	18	11	12
15 – 30	21	24	18	12	7
30 – 50	22	27	28	24	17
Более 50	15	16	19	36	47

Данный показатель рассчитывается как отношение государственного долга региона к собственным доходам регионального бюджета (налоговым и неналоговым) за истекший год. В Бюджетном кодексе предельное значение этого показателя определено на уровне 100%, то есть объем государственного долга (обязательства по привлеченным коммерческим и бюджетным кредитам, по выпущенным от имени этого субъекта государственным ценным бумагам и по предоставленным госгарантиям по обязательствам третьих лиц) региона не должен превышать общий годовой объем его собственных бюджетных доходов.

Следует отметить, что за 2014 год количество регионов с уровнем долговой нагрузки более 80% возросло с 8 до 14. Из них четыре региона

имели долг, размер которого превышал доходы бюджета (табл. 2.12) [105, 150]. Это свидетельствует о критическом уровне государственного долга, который превышает собственные доходы региональных бюджетов, оказывая давление на остальные расходы региона и приводя к возникновению риска дефолта.

Таблица 2.12. **Субъекты РФ с критическим уровнем государственного долга в 2014 году** [148]

Субъект	Млрд. руб.	В % к доходам бюджета	Млрд. руб.	В % к доходам бюджета
<i>Субъекты РФ с уровнем долга свыше 100%</i>				
Чукотский АО	13,8	107,0	13,5	125,1
Костромская область	15,2	84,5	18,6	101,4
Смоленская область	24,3	85,4	29,7	105,1
Республика Мордовия	28,1	138,2	30,4	108,8
<i>Субъекты РФ с уровнем долга свыше 80%</i>				
Белгородская область	45,8	84,6	45,3	82,9
Республика Карелия	16,0	72,1	21,6	96,3
Вологодская область	34,9	81,1	38,0	82,0
Астраханская область	21,7	63,7	27,3	84,7
Республика Ингушетия	2,4	78,2	2,7	80,6
Республика Северная Осетия	8,5	79,5	9,8	89,3
Удмуртская Республика	33,7	70,3	45,1	88,0
Пензенская область	24,1	80,3	27,2	84,7
Саратовская область	51,0	85,4	55,5	88,7
Амурская область	24,3	68,3	30,0	81,4

Судя по результатам проведенного нами анализа, бюджетная система регионов Северо-Западного федерального округа также характеризуется увеличением дефицита, расходов бюджета и многократным ростом государственного долга (табл. 2.13). В ряде субъектов его объем превысил 80–100% суммы налоговых и неналоговых доходов. Долговая нагрузка региональных бюджетов выросла в 3,4 раза [104].

Что касается локальных территорий, то начиная с 2010 года наблюдается усиление процессов наращивания долговых обязательств российских муниципалитетов как в абсолютном объеме, так и по отношению к собственным доходам местных бюджетов. С 2009 по 2014 г. муниципальный долг увеличился в 2,3 раза – с 134,9 до 313,2 млрд. руб. и достиг почти четверти объема собственных местных бюджетов [150].

Таблица 2.13. **Основные показатели консолидированного бюджета регионов СЗФО,**
млрд. руб. [104]

Субъект СЗФО	Налоговые и неналоговые доходы		Дефицит бюджета		Расходы бюджета		Государственный долг	
	2008 г.	2015 г.	2008 г.	2015 г.	2008 г.	2015 г.	2008 г.	2015 г.
СЗФО	571,6	894,6	21,0	16,0	766,9	1035,6	31,5	222,0
Республика Карелия	17,8	24,3	0,4	3,8	29,4	38,6	4,1	21,3
Республика Коми	38,4	60,8	0,4	8,7	46,8	76,1	3,2	33,8
Архангельская обл.	35,6	59,3	4,3	2,8	58,9	81,2	5,4	37,5
Вологодская обл.	45,8	47,3	-0,3	2,0	52,8	60,0	1,8	34,3
Калининградская обл.	24,3	39,5	-0,8	11,1	38,1	70,2	7,5	20,4
Ленинградская обл.	51,6	120,9	-1,1	-11,7	65,6	120,8	5,4	9,6
Мурманская обл.	33,7	59,5	0,3	1,5	49,8	68,0	0,8	20,7
Новгородская обл.	16,1	24,7	1,1	1,3	24,1	31,3	2,8	15,4
Псковская обл.	11,5	17,4	-0,5	2,1	18,7	29,0	0,2	13,3
г. Санкт-Петербург	290,6	423,3	16,7	-7,7	372,5	439,7	0,3	14,7

Одной из причин такого положения кроется в низкой эффективности государственного управления [8, 33, 42, 45, 53]. Такой же точки зрения придерживаются А.Г. Аганбегян и В.В. Ивантер, отмечая, что при существующей экономической политике изыскать финансирование на решение региональных проблем попросту невозможно. Федеральный и региональные бюджеты остаются важными, но узкоспециализированными источниками [2].

Очевидно, что такая ситуация требует совершенствования управления экономикой регионов, а недостаточный объем бюджетных средств вызывает необходимость привлечения бизнес-структур к решению приоритетных задач социально-экономического развития территорий.

2.2. Взаимодействие органов власти и бизнес-структур в решении проблем регионального развития

Проведенный нами анализ основных тенденций социально-экономического развития территорий России свидетельствует о невозможности решения органами региональной власти накопившихся проблем без привлечения ресурсов хозяйствующих субъектов. Причем развитие взаимодействия органов власти и бизнес-структур в процессах управления экономикой региона требует инициативы органов власти и должно строиться на взаимовыгодных условиях. Судя по данным анкетного опроса, так

считают 46% руководителей предприятий г. Вологды². Вместе с тем оптимальной моделью данного взаимодействия является модель партнерства (75% опрошенных; табл. 2.14).

Таблица 2.14. **Наиболее эффективные модели взаимодействия бизнеса и власти,**
% от числа ответивших руководителей предприятий г. Вологды

Вариант ответа	Доля, %
Модель партнерства: взаимовыгодное сотрудничество власти и бизнеса	75
Модель невмешательства: в социальной политике власть реализует свои проекты, а бизнес – свои	13
Модель «сверху-вниз»: власть формулирует и проводит социальную политику, а бизнес реализует отдельные социальные проекты и программы	8
Модель «снизу-вверх»: бизнес формулирует отдельные инициативы в социальной политике, а власть координирует их реализацию	4

Участие хозяйствующих субъектов в решении задач развития территорий осуществляется посредством совместных с органами власти проектов, социальных программ, благотворительной помощи и пр.

Совместные проекты становятся основополагающим инструментом развития экономики территорий, привлечения инвестиций, повышения качества оказываемых населению услуг. По состоянию на начало 2016 года на территории РФ реализуется 873 проекта, по которым заключены соответствующие соглашения суммарным объемом частных средств 640,3 млрд. руб. (рис. 2.3) [113].

Однако потенциал такого взаимодействия используется не в полной мере: отношение объема частных средств в совместных с органами власти проектах к номинальному валовому внутреннему продукту России составляет менее 1%. В то время как в ряде стран со схожей структурой и объемом средств в совместных проектах этот показатель значительно выше (рис. 2.4), а по экспертным оценкам должен составлять примерно 4–5%. Только в этом случае можно будет говорить непосредственно о системном привлечении средств в экономику России на принципах партнерства органов власти и бизнес-структур [113].

² Вологодским научным центром РАН при непосредственном участии автора в августе–сентябре 2015 года проведен опрос руководителей организаций с целью определения их отношения к сущности экономической категории «социальная ответственность бизнеса», выявления направлений повышения СОБ. В опросе приняли участие 104 руководителя хозяйствующих субъектов ключевых видов экономической деятельности г. Вологды: производства пищевых продуктов (14,3%), металлообработки (6%), производства машин и оборудования (6%), производства изделий из дерева (13,1%), строительства (9,5%), транспорта (3,6%), торговли (17,9%), производства продукции сельского хозяйства (2,4%), предоставления финансовых услуг (3,6%) и других. Распределение организаций по численности работников: менее 50 человек – 39,3%, от 51 до 150 человек – 32,1%, от 151 до 300 человек – 9,5%, более 301 человека – 19% организаций.

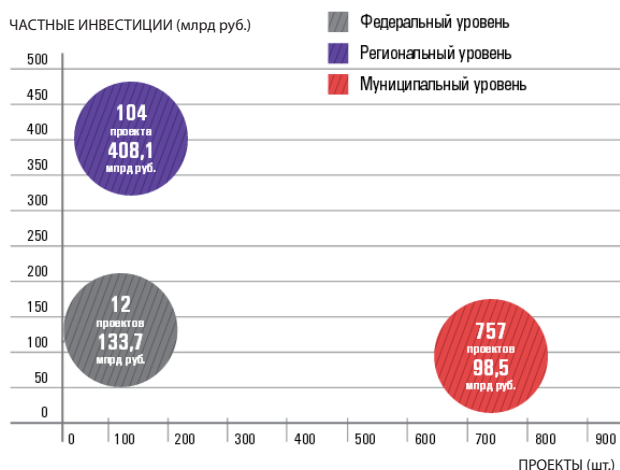


Рисунок 2.3. Соотношение административного уровня реализации проектов, объема частных инвестиций и количества проектов партнерства

Источники: данные Минэкономразвития России; расчеты Центра развития ГЧП.

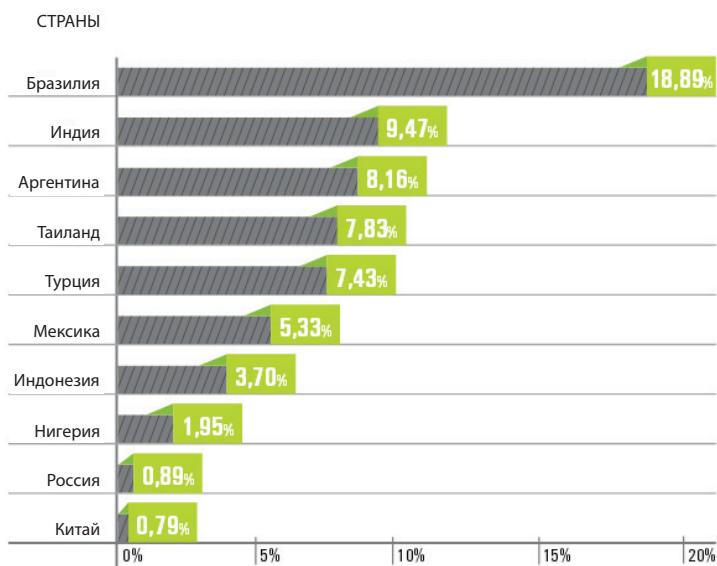


Рисунок 2.4. Отношение частных инвестиций в проектах партнерства к номинальному ВВП

Источники: данные Всемирного банка, МВФ, Росстата; расчеты Центра развития ГЧП.

Изучение опыта реализации проектов партнерства власти и бизнеса в отраслевом разрезе позволяет выделить следующие особенности (табл. 2.15):

1. Наиболее востребованными в сфере транспорта являются проекты по строительству автомобильных дорог и инфраструктуры (при этом федеральный и региональный уровни имеют равное количество проектов – 10).

2. В социальной сфере больше всего проектов реализуется в отрасли здравоохранения на региональном уровне (45 проектов) и образования на муниципальном уровне (43 проекта). Отмечается, что отрасль здравоохранения традиционно привлекательна тем, что есть гарантированный объем прибыли через платные услуги [113].

3. Коммунальная инфраструктура представлена проектами на муниципальном уровне в области системы водоснабжения и водоотведения (310 проектов), а также производства и передачи тепловой энергии (280 проектов); на региональном уровне осуществляется 11 проектов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

4. Проекты в энергетической инфраструктуре реализуются только на муниципальном уровне.

Таблица 2.15. **Реализация совместных проектов власти и бизнеса в разрезе отраслей инфраструктуры на территории РФ, по состоянию на 2015 год**

Отрасль реализации проекта	Уровень локализации проекта			Общее количество проектов
	Федеральный	Региональный	Муниципальный	
Транспортная инфраструктура				
Автомобильные дороги и элементы обустройства автомобильных дорог	10	10	7	27
Аэродромы и сопутствующая инфраструктура аэропортов	–	4	–	4
Железнодорожный транспорт	–	2	–	2
Общественный транспорт общего пользования	1	–	2	3
Системы контроля безопасности ПДД, весогабаритного контроля и общественного порядка	1	9	1	11
Социальная инфраструктура				
Здравоохранение	1	45	8	54
Образование	–	15	43	58
Социальное обслуживание населения	–	2	22	24

Окончание таблицы 2.15

Отрасль реализации проекта	Уровень локализации проекта			Общее количество проектов
	Федеральный	Региональный	Муниципальный	
Физическая культура и спорт	–	9	7	16
Культура и культурное наследие	–	4	7	11
Туризм	–	1	8	9
<i>Коммунальная инфраструктура</i>				
Централизованные системы водоснабжения и водоотведения	–	–	310	310
Производство и передача тепловой энергии	–	–	280	280
Обращение с твердыми коммунальными отходами	–	11	23	34
Городское благоустройство	–	–	2	2
<i>Энергетическая инфраструктура</i>				
Производство и распределение электрической энергии	–	–	25	25
Освещение городских и сельских поселений	–	–	3	3
Источники: данные Минэкономразвития России; расчеты Центра развития ГЧП.				

Для развития взаимодействия власти и бизнеса на региональном и муниципальном уровнях и установления необходимых компетенций соответствующих органов власти принят Федеральный закон «О государственном-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 224-ФЗ от 13.07.2015 года. Отличительной особенностью данного закона является то обстоятельство, что какой-либо орган исполнительной власти субъекта РФ или муниципального образования должен быть наделен рядом полномочий по развитию партнерства с бизнесом на соответствующей территории.

Одно из требований указанного закона касается также необходимости приведения региональной нормативно-правовой базы в сфере взаимодействия власти и бизнеса в соответствие с нормами федерального законодательства. Судя по данным за 2015 год, в России действовал 71 закон субъекта РФ, ряд из них сегодня уже утратили силу, в некоторые внесены изменения, устраняющие противоречия. Вместе с тем в 33 субъектах РФ не осуществлены аналогичные действия.

Ежегодно Центр развития государственно-частного партнерства проводит оценку активности регионов по развитию партнерского взаимодействия органов власти и бизнес-структур. Цель рейтинга заключается в комплексной оценке возможности субъекта РФ для привлечения ресурсов хозяйствующих субъектов в проекты по развитию территории. Результаты исследования позволяют не только упростить процедуру выбора перспективного и надежного партнера для проектов, но и стимулировать органы власти и управления к активным действиям по совершенствованию институциональной среды для развития их взаимодействия с бизнесом.

Потенциал для привлечения частных средств в совместные проекты измеряется в процентах, его оценка проводится по следующей формуле:

$$R_j = 0,04 \times L_j + 0,03 \times E_j + 0,03 \times I_j, \quad (3)$$

где L_j – развитость институциональной региональной среды в сфере партнерства;

E_j – опыт реализации проектов;

I_j – инвестиционная привлекательность для инфраструктурных инвесторов (от 0 до 10) [113].

Средний показатель уровня развития партнерского взаимодействия в России по прогнозу на 2015 год должен был составить 29,2%, фактическое среднее значение оказалось ниже на 4,8 п. п. (24,4%). Данные тенденции можно объяснить следующими факторами:

- уменьшился интерес инвесторов к долгосрочным инвестициям на региональном и муниципальном уровнях в связи со снижением темпов роста российской экономики;
- ряд субъектов РФ не приступили к реализации запланированных проектов;
- регионы, относящиеся к аутсайдерам, не приняли никаких мер по развитию взаимодействия власти и бизнеса (14 субъектов РФ не реализуют совместные проекты власти и бизнеса, 13 субъектов РФ не осуществляют мероприятия по развитию нормативно-правовой базы региона в данной сфере).

Результаты рейтинга (см. приложение 4) позволяют классифицировать субъекты РФ по выделенным категориям (табл. 2.16).

Таблица 2.16. Характеристика результатов рейтинга регионов «Развитие государственно-частного партнерства в субъектах РФ» [112]

Значение показателя, %	Группа регионов	Характеристика группы
60–75	Регионы-лидеры	Лидеры рейтинга обладают наивысшей инвестиционной привлекательностью (10 баллов по оценкам составителей рейтинга) и имеют большой опыт реализации региональных проектов и развитую институциональную среду. Регионы, представленные в первой пятерке, обладают наибольшим опытом реализации проектов.
45–60	Регионы с высоким потенциалом	Регионы характеризуются наличием относительно небольшого опыта реализации проектов (1–2 проекта), стабильной инвестиционной привлекательностью (6–8 баллов) и наличием нормативно-правовой базы в данной сфере, находящейся в стадии становления.
35–45	Регионы со средним потенциалом	Партнерство органов власти и бизнес-структур в регионах, представленных в данной группе, находится на стадии формирования первичного опыта, при одновременном создании условий для развития данной формы сотрудничества.
25–35	Регионы с низким потенциалом	Регионы, находящиеся в данной группе, характеризуются низким уровнем инвестиционной привлекательности и нормативно-правовой базы, негативно влияющей на реализацию проектов.
0–25	Регионы с очень низким потенциалом	Данная группа характеризуется наиболее низкими показателями по факторам: «Опыт региона по реализации проектов» – 0 баллов и «Инвестиционная привлекательность» – 1 балл.

Более четверти субъектов РФ относятся к группе с очень низким потенциалом партнерства власти и бизнеса. Это свидетельствует о сохранении в стране крайне низкого уровня развития данного взаимодействия.

Лидирующие позиции занимают Москва и Санкт-Петербург. Улучшение позиции Москвы в рейтинге за 2015–2016 гг. объясняется максимальным уровнем использования инвестиционного потенциала и реализацией крупных проектов в сфере транспорта, в частности проекта по строительству «Северного дублера Кутузовского проспекта». Хотя Санкт-Петербург и является многолетним лидером в данной сфере, но он может потерять свои позиции в ближайшее время, поскольку в 2014 году в данном субъекте не наблюдалось роста ни по одному из показателей.

К группе регионов с низким уровнем развития рассматриваемого взаимодействия по состоянию на начало 2016 года относится Вологодская область, занимавшая лишь 23-е место, что на 15 позиций ниже, чем в 2013 году (8-е место), и на 5 позиций – чем в 2014 году (18-е место).

Стоит сказать об объеме средств, привлекаемых в реализацию проектов со стороны частного сектора. По итогам 2014 года было привлечено 200,9 млрд. рублей таких средств. Наиболее активным из федеральных округов является в этом плане Центральный федеральный округ

(102,3 млрд. руб.; рис. 2.5). Худшая ситуация в привлечении ресурсов бизнеса наблюдается в Северо-Кавказском (655,5 млн. руб.) и Северо-Западном (4,1 млрд. руб.) федеральных округах.



Рисунок 2.5. Объем средств, привлекаемых в партнерские проекты власти и бизнеса в разрезе федеральных округов РФ, в 2014 году [113]

Что касается участия хозяйствующих субъектов в решении задач развития территорий с помощью социальных программ, то их реализовано пока значительно меньше, несмотря на то что за 2013–2015 гг. их количество увеличилось почти в 1,5 раза по сравнению с числом программ, ориентированных на персонал компании (табл. 2.17). Это говорит о большем внимании хозяйствующих субъектов, уделяемом поддержке собственных работников, чем участию в развитии территорий присутствия.

Таблица 2.17. **Практика российских бизнес-структур в области реализации социальных программ** [98]

Отрасль	Кол-во хозяйствующих субъектов		Программы							
			Всего		направленные на работников компании		направленные на внешнее сообщество		Кодексы, политики, стандарты	
	2013 г.	2015 г.	2013 г.	2015 г.	2013 г.	2015 г.	2013 г.	2015 г.	2013 г.	2015 г.
Нефтегазовая	17	21	51	70	22	25	17	24	12	21
Энергетическая	19	25	30	54	14	15	10	13	6	26
Металлургическая и горнодобывающая	18	21	44	74	28	30	13	23	3	21
Производство машин и оборудования	18	21	26	34	20	23	3	3	3	8
Химическая	9	10	18	23	8	8	4	9	6	6
Деревообрабатывающая	1	2	1	2	1	1	–	–	–	1
Производство пищевых продуктов	4	5	14	16	6	6	4	5	4	5
Телекоммуникационная	5	6	7	8	3	3	4	4	–	1
Финансы и страхование	8	11	17	26	6	6	6	9	5	11
ЖКХ и бытовое обслуживание	2	3	4	5	1	1	1	2	2	2
Розничная торговля	2	3	3	4	2	2	1	1	–	1
Транспорт и дорожное хозяйство	10	10	22	24	13	13	3	5	6	6
Общественное питание	1	1	1	1	1	1	–	–	–	–
Строительство	3	3	6	8	3	4	3	4	–	–
Сельское и лесное хозяйство	3	3	5	5	2	2	3	3	–	–
Образование, наука, культура	2	2	2	2	1	1	1	1	–	–
Прочие виды услуг	4	1	5	1	4	–	1	1	–	–
Итого	126	155	256	365	135	145	74	111	47	109

Однако участие хозяйствующих субъектов в решении вопросов социально-экономического развития территорий может быть значительно активизировано, как подтверждают результаты ежегодного опроса, проводимого Ассоциацией менеджеров России среди руководителей предприятий по оценке их роли в этой области. Большинство опрошенных (52,9%) негативно относятся к ситуации, когда основополагающие функции по социальному обслуживанию населения перекладываются на хозяйствующие субъекты, т.к. считают, что предприятия не предназначены для выполнения данных задач, они отчисляют в бюджет налоговые платежи, следовательно, в распоряжении государства имеются необходимые ресурсы для осуществления этой деятельности [118].

Такого же мнения придерживаются и руководители хозяйствующих субъектов г. Вологды: более 70% от их числа отмечают, что бизнес должен соблюдать базовое социальное законодательство, т.е. обеспечивать выплату достойной, «белой» заработной платы (76%) и безопасные условия труда, социальную защиту своих работников (70%).³ Около половины руководителей уверены, что от них требуется соблюдать взятые на себя обязательства перед деловыми партнерами (42%) и потребителями, обеспечивать выпуск качественной продукции (54%). Четверть респондентов полагают, что участие в развитии территории присутствия может ограничиваться только уплатой налогов.

Опрос, проведенный ВолНЦ РАН, позволил заключить, что большинство представителей бизнес-сообщества понимают социальную ответственность в узком смысле, направляя значительную часть своих ресурсов на развитие и поддержку персонала (табл. 2.18).

Таблица 2.18. **Основные направления социальной ответственности организаций г. Вологды в 2015 году, % от числа ответивших**

Направление	Доля
Развитие и поддержка персонала	85
Мероприятия по охране здоровья и созданию безопасных условий труда	62
Формирование благоприятной деловой среды между бизнес-партнерами, клиентами и т.п.	41
Ресурсосбережение	29
Участие в городских проектах, реализуемых Администрацией г. Вологды на принципах социального партнерства	26
Природоохранная деятельность	12
Развитие местного сообщества	11

Это свидетельствует о том, что у сторон сложились устойчивые негативные стереотипы, которые являются одним из немаловажных препятствий в развитии взаимодействия органов власти и бизнеса при управлении экономикой региона. Подтверждается это и данными ежегодных мониторинговых исследований, выполняемых ВолНЦ РАН: более 46% опрошенных руководителей предприятий промышленности отмечают, что они не осуществляют никаких форм партнерства с органами власти (табл. 2.19).

³ Вологодским научным центром РАН, при непосредственном участии автора, в августе–сентябре 2015 года проведен опрос руководителей организаций г. Вологды с целью определения их отношения к сущности экономической категории «социальная ответственность бизнеса», выявления направлений повышения СОБ.

Таблица 2.19. **Формы партнерских отношений**, % от числа ответивших руководителей предприятий Вологодской области

Формы партнерских отношений	Реализовывались в		Наиболее перспективные в	
	2007 г.	2013 г.	2008–2010 гг.	2014–2015 гг.
Никакие формы не реализуются	Н. д.	46,4	Н. д.	39,2
Предоставление гос. земельных участков в аренду	27,3	17,5	22,7	20,6
Консультативная поддержка	13,6	17,5	18,2	16,5
Совместное финансирование инновационных проектов	13,6	17,5	22,7	14,4
Продвижение продукции вологодских производителей на выставках, ярмарках	50,0	14,4	50,0	23,7
Совместные предприятия	Н. д.	11,3	Н. д.	11,3
Компенсация процентной ставки по кредитам	18,2	8,2	22,7	10,3
Льготные условия налогообложения приоритетных для региона проектов	13,6	5,2	36,4	7,2
Контракт на обслуживание	4,5	3,1	0,0	3,1
Контракт на управление (аутсорсинг)	0,0	2,1	4,5	2,1
Предоставление гос. оборудования в аренду	9,1	2,1	4,5	2,1
Другое	Н. д.	2,1	Н. д.	1,0
Концессионное соглашение	0,0	0,0	4,5	0,0
Соглашение о разделе продукции	Н. д.	0,0	Н. д.	0,0
Предоставление гарантий по займам	4,5	0,0	18,2	0,0
Источник: составлено автором по [86].				

Все же в отраслевом разрезе незначительное количество проектов реализуется в форме совместного финансирования, консультативной поддержки, предоставления земельных участков в аренду. Причем чаще всего это осуществляется в металлургической и химической промышленности (табл. 2.20). Органы власти стремятся развивать с этими отраслями партнерское взаимодействие, поскольку они наиболее прибыльные. Консультативная поддержка в большинстве случаев предоставляется предприятиям металлургии и машиностроения, а также энергетики, деревообработки. Наименее популярные формы партнерских отношений (аутсорсинг, предоставление государственного оборудования в аренду) используются исключительно в пищевой промышленности [91].

Таблица 2.20. **Формы партнерских отношений по отраслям**, % от числа ответивших руководителей предприятий Вологодской области

Форма партнерских отношений	Отрасль производства									Среднее по опросу
	Металлургия и металлообработка	Энергетика	Легкая пром-ть	Химическая пром-ть	Пищевая пром-ть	Произв-во стройматериалов	Деревообработка	Машиностроение	Прочее	
Предоставление гос. земельных участков в аренду	0	40	40	57,1	19	0	20,8	0	0	17,5
Консультативная поддержка	57,1	40	0	0	4,8	0	29,2	15,8	0	17,5
Совместное финансирование инновационных проектов	57,1	0	0	85,7	9,5	0	4,2	21,1	0	17,5
Продвижение продукции вологодских производителей на выставках, ярмарках	0	20	0	14,3	33,3	0	12,5	5,3	25	14,4
Совместные предприятия	0	0	0	57,1	9,5	0	20,8	0	0	11,3
Компенсация процентной ставки по кредитам	0	0	0	42,9	19	0	4,2	0	0	8,2
Льготные условия налогообложения приоритетных для региона проектов	0	0	0	0	9,5	0	0	15,8	0	5,2
Контракт на обслуживание	0	0	0	0	0	40	4,2	0	0	3,1
Контракт на управление (аутсорсинг)	0	0	0	0	9,5	0	0	0	0	2,1
Предоставление гос. оборудования в аренду	0	0	0	0	9,5	0	0	0	0	2,1
Другое	0	0	0	0	0	0	0	10,5	0	2,1
Концессионное соглашение	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Соглашение о разделе продукции	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Предоставление гарантий по займам	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Источник: составлено автором по [86].

Что касается совместных проектов власти и бизнеса, то в Вологодской области они успешно осуществляются, кроме того, достаточно большое количество проектов находится на начальной стадии реализации – поиска инвесторов (см. наиболее крупные проекты в приложении 5). Показательным примером является выставочная площадка деревянного домостроения, организованная в рамках проекта «Вологодская слобода». Здесь органы региональной и муниципальной власти создали все условия для развития строительного бизнеса, для обсуждения с его представителями вопросов обеспечения населения экономически доступным, надежным и качественным жильем. Население региона и гости имеют возможность получить полную информацию по данным вопросам. Основу выставочного комплекса составляют индивидуальные жилые дома, готовые к продаже. При этом стоит отметить, что ключевым инвестором проекта выступают средний и малый бизнес (табл. 2.21).

Таблица 2.21. **Источники реализации инвестиционного проекта «Вологодская слобода» в Вологодской области, млн. руб. [79, 87]**

Наименование этапа работ и сроки выполнения	Инвестиции всего, млн. руб.	В том числе		
		Средства бюджета города	Средства бюджетов других уровней	Привлеченные средства
Стоимость инвестиционного проекта всего	888,0	18,0	291,0	579,0
Стоимость 1-й очереди проекта, в т. ч.	332,0	6,0	111,0	215,0
<i>1 этап. Проектные работы</i>				
2013 год	5,1	–	–	5,1
2014 год	4,3	–	–	4,3
2015 год	2,0	–	–	2,0
<i>2 этап. Общестроительные работы</i>				
2013 год	37,9	–	–	37,9
2014 год	70,7	–	–	70,7
2015 год	30,5	–	–	30,5
<i>3 этап. Благоустройство</i>				
Стоимость 2-й очереди проекта, в т. ч.	556,0	12,0	180,0	364,0
<i>4 этап. Проектные работы</i>				
2016 год	24,2	6,0	–	18,2
<i>5 этап. Общестроительные работы</i>				
2017 год	198,8	–	35,0	163,8
2018 год	198,8	–	35,0	163,8
<i>6 этап. Благоустройство</i>				
2016 год	104,0	6,0	98,0	–
2017 год	12,0	–	12,0	–
2018 год	18,2	–	–	18,2

Еще одним проектом, реализуемым на принципах партнерства в Вологодской области, является Индустриальный парк «Шексна». Его цель – диверсификация экономики региона за счет строительства современных высокотехнологичных производств с высокой добавленной стоимостью, что будет способствовать увеличению поступлений в бюджетную систему. Привлечь дополнительных инвесторов планируется за счет предоставления им налоговых льгот (освобождение на 5 лет от уплаты налога на имущество организаций и транспортного налога; снижение ставки налога на прибыль до 13,5%) [152].

Построены такие объекты инфраструктуры ИП «Шексна», как: административно-бытовой комплекс; площадка АБК и автостоянка на 95 автомобилей; западная и восточная межплощадочные автомобильные дороги;

магистральные сети газоснабжения; линии электропередачи; объекты водоснабжения и водоотведения; подъездной железнодорожный путь.

Основной объем ресурсов состоит из средств частных инвесторов – 6,6 млрд. руб. за 2006–2012 гг., средств областного бюджета – около 2 млрд. руб. В рамках инвестиционного проекта «Индустриальный парк «Шексна» зарегистрировано предприятие ООО «Трубопрофильный завод ООО «Северсталь ТПЗ-Шексна» (4,8 млрд. руб.), помимо которого основными инвесторами выступили ЗАО «НПО «Северный Стандарт» (593 млн. руб.), ООО «Эм Ди Джи Комплекс» (850 млн. рублей), ООО «Северкомплектстрой» (342,8 млн. рублей; табл. 2.22). В индустриальном парке планируется создать около 3 тыс. новых рабочих мест.

Таблица 2.22. **Основные инвесторы проекта «Индустриальный парк „Шексна”» в Вологодской области**

Инвестор	Объем финансирования, млн. руб.	Проект	Кол-во создаваемых рабочих мест, чел.
ООО «Северсталь ТПЗ-Шексна»	4800,0	Трубопрофильный завод	295
ЗАО «НПО «Северный Стандарт»	593,0	Биотехнологический завод	64
ООО «Эм Ди Джи Комплекс»	850,0	Завод по производству пищевой добавки	100
ООО «Северкомплектстрой»	342,8	Завод горячего оцинкования металла	70
Источник: Министерство регионального развития РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.minregion.ru/invest_phound ; [110].			

Однако для дальнейшего развития инфраструктурных мощностей парка необходимо привлечение дополнительного финансирования.

С аналогичной проблемой столкнулся и индустриальный парк «Сокол». На его развитие из областного и федерального бюджетов за 2010–2012 гг. выделено 183,7 млн. рублей. При полной реализации проекта планируется создание 1000 рабочих мест. В результате численность рабочих по состоянию на 2012 год увеличилась до 1090 чел. Сумма налоговых отчислений в бюджет составила 250 млн. рублей. Предприятиям предоставляются льготы по налогу на прибыль (13,5%), на имущество (0%) и транспортному налогу (0%).

Еще одной формой взаимодействия органов власти и бизнес-структур при управлении экономикой региона являются концессионные соглашения. В Вологодской области первое концессионное соглашение было

заключено в 2011 году между Администрацией г. Вологды и предприятием ЗАО «Вторресурсы». Согласно условиям соглашения в городе было запланировано построить мусороперерабатывающий завод (табл. 2.23).

Таблица 2.23. **Инвестиции в строительство мусороперерабатывающего завода в Вологодской области, млн. руб. [110]**

Объект, вид работ	Всего	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Полигон ТБО	389,9	–	–	–	–	–
Подъездная дорога	48,5	24,2	24,3	–	–	–
Административно-хозяйственная зона	26,2	18,0	8,1	–	–	–
1-я очередь площадки ТБО	146,1	64,0	82,1	–	–	–
2-я очередь площадки ТБО	97,1	–	–	56,0	41,1	–
3-я очередь площадки ТБО	72,1	–	–	–	15,0	57,1
Налог на прибыль	77,9	21,2	22,3	11,2	11,2	11,4
Страхование обеспечение	24,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2
Инвестиции	492,1	128,4	138,7	68,5	68,6	69,7

Завод призван уменьшить количество мусора, поступающего на существующий полигон, снизить расходы на транспортировку отходов к месту захоронения и перейти на новый уровень обращения с отходами, извлекая из них вторичное сырье. При этом предусматривается возможность сортировки бытовых отходов, переработки их в биогаз, а также получения электроэнергии при сжигании оставшейся части отходов. Суммарный объем инвестиций в проект оценивается в размере 40–45 миллионов евро, основными инвесторами должны выступить немецкие организации, следовательно, привлечения бюджетных средств не потребуется.

Помимо реализации рассмотренных выше совместных проектов органов власти и бизнес-структур в регионе на принципах партнерства осуществляется реконструкция больниц, модернизация котельных, строительство спортивных комплексов и др. (табл. 2.24) [29].

Участие хозяйствующих субъектов в решении проблем развития территорий может проявляться также в форме реализации проектов и программ, благотворительной помощи, спонсорства, попечительства, денежных грантов и пр. Например, в рамках благотворительных акций и социальных проектов, инициированных Администрацией г. Вологды, хозяйствующие субъекты оказывают помощь детским домам, школам-интернатам (36% респондентов), учебным заведениям (31%), ветеранам (30%), больным детям (20%) и многодетным семьям (19%); осуществляется спонсорство в проведении детских праздников и спортивных мероприятий (27 и 18% соответственно; табл. 2.25).

Таблица 2.24. **Наиболее крупные проекты, реализуемые на принципах партнерства власти и бизнеса в Вологодской области [29]**

Проект	Источники финансирования	Инициатор, участники	Объем инвестиций
Модернизация муниципальных котельных	Собственные и заемные средства частного инвестора	Правительство Вологодской области Муниципальные образования Вологодской области	2 млрд. руб.
Реконструкция БУЗ «Вологодская областная больница № 1»	Собственные и заемные средства инвестора под собственное обеспечение и гарантии Правительства области.	Департамент здравоохранения Вологодской области	4 млрд. руб.
Проект развития комплекса «Усадьба Гальских»	Средства федерального, областного и местного бюджетов Внебюджетные источники.	Правительство Вологодской области Мэрия города Череповца ОАО «Северсталь» «СКОЛКОВО»	2 млрд. руб.
Строительство моста через р. Шексну в г. Череповце	Средства федерального, областного и местного бюджетов Внебюджетные источники	Правительство Вологодской области Мэрия города Череповца	10 млрд. руб.
Комплекс «Гритинская гора»	Средства местного бюджета Внебюджетные источники	Мэрия города Череповца	100 млн. руб.
Строительство спортивного комплекса с бассейном в г. Череповце	Собственные и заемные средства частного инвестора	Мэрия города Череповца	200 млн. руб.
Многофункциональный комплекс на воде	Собственные и заемные средства частного инвестора	Мэрия города Череповца	50 млн. руб.

Таблица 2.25. **Распределение ответов на вопрос: «В каких благотворительные акциях и социальных проектах участвовало Ваше предприятие в последние два года или планирует принять участие?», % от числа ответивших руководителей предприятий г. Вологды**

Благотворительная акция, социальный проект	Да, уже участвует	Планирует принять участие
Помощь детским домам, школам-интернатам	36	13
Поддержка учебных заведений	31	14
Помощь ветеранам	30	12
Спонсорство в проведении детских праздников	27	14
Помощь больным детям	20	14
Спонсорская поддержка в проведении фестивалей, выставок-ярмарок, специальных событий	20	17
Поддержка многодетных семей	19	13
Спонсорство в проведении спортивных мероприятий	18	16
Помощь монастырям, церквям	14	10
Помощь обществу инвалидов	7	10
Другие	1	0

Кроме благотворительных акций, в которых участвуют предприятия, значительная доля респондентов указала, что совместно с бизнесом можно устранить следующие проблемы:

- неудовлетворительное состояние дорог, тротуаров – 43%;
- износ коммунальных сетей и оборудования – 33%;
- вывоз мусора – 31%;
- износ жилищного фонда – 28%;
- нехватка мест в дошкольных образовательных учреждениях – 28%;
- низкий уровень медицинского обслуживания – 27%;
- плохое качество питьевой воды – 26%;
- высокие тарифы на жилищно-коммунальные услуги – 25%;
- неудовлетворительная работа общественного транспорта – 20%

[117].

В целом, по мнению руководителей хозяйствующих субъектов, взаимодействие власти и бизнеса способно создать положительный эффект для социально-экономического развития региона (рис. 2.6).



Рисунок 2.6. **Распределение ответов на вопрос: «Какого эффекта, по Вашему мнению, следует ожидать от реализации партнерского взаимодействия власти и бизнеса?», % от числа ответивших руководителей предприятий г. Вологды**

Исходя из анализа тенденций развития взаимодействия органов власти и бизнес-структур при управлении экономикой региона можно отметить следующее.

Во-первых, взаимодействие власти и бизнеса на принципах партнерства и социальной ответственности реализуется в основном на региональном уровне, при этом количество данных проектов ежегодно увеличивается. Тем не менее оно все еще значительно меньше, чем в мире.

Во-вторых, несмотря на предписания Федерального закона № 224-ФЗ, касающиеся необходимости разработки и принятия регионального законодательства по развитию взаимодействия власти и бизнеса, ряд субъектов РФ данные требования не выполняет.

В-третьих, результаты опроса позволили сделать вывод о том, что большинство руководителей хозяйствующих субъектов понимают социальную ответственность в узком смысле, направляя значительную часть своих ресурсов на развитие внутренней среды. Одновременно с этим многие предприятия не взаимодействуют с органами власти по развитию территории присутствия.

В-четвертых, судя по данным анализа успешного опыта реализации партнерских проектов власти и бизнеса на территории Вологодской области, использование данного инструмента при управлении экономикой региона даст возможность увеличить доходы его бюджетной системы, повысить социальную ответственность бизнеса, обеспечить улучшение качества и доступности социально-экономической инфраструктуры, привлечение инвестиций, что особенно актуально в условиях недостаточного объема бюджетных средств.

2.3. Проблемы развития социальной ответственности

Выявленные нами тенденции развития взаимодействия органов власти и бизнес-структур указывают на снижение уровня его результативности, в то время как выход регионов из кризисного положения и их социально-экономическое развитие требует объединения усилий субъектов партнерства. В 2014–2015 гг. ни один из участвовавших в опросе руководителей предприятий Вологодской области не оценил на 10 баллов уровень сотрудничества с органами ее власти в решении общих проблем территории. Вместе с тем 2% респондентов дали оценку 9 баллов, 37% – 5–8 баллов, а 25% опрошенных – 4 балла (рис. 2.7). Не более чем на 3 балла оценена результативность такого взаимодействия (37% респондентов). Средняя оценка составила 4,1 балла.

При этом средняя оценка взаимодействия между исполнительной властью городов и районов области и бизнесом чуть ниже – 4 балла. Доля руководителей, которые считают, что уровень таких взаимоотношений заслуживает высокой оценки (от 8 баллов и выше), составляет 7%, от 6 до 7 баллов – 10%, не больше 5 баллов – 84%.

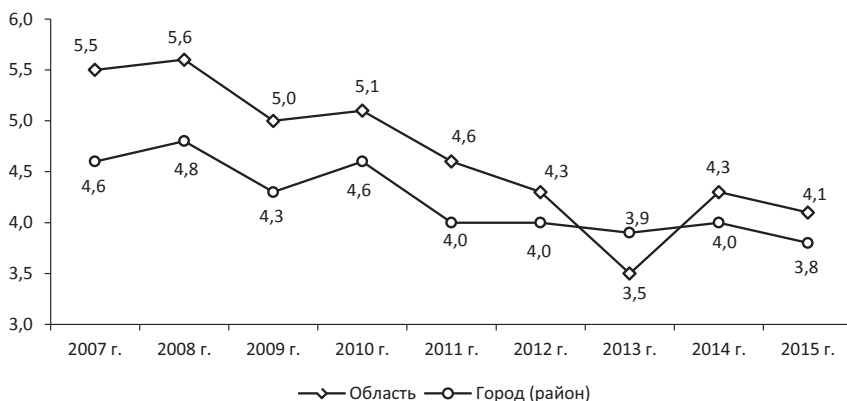


Рисунок 2.7. **Уровень взаимодействия органов власти и предприятий в решении социально-экономических проблем в Вологодской области, баллов (наивысший – 10)**

Нельзя не отметить тот факт, что социальные программы по развитию территорий осуществляются бизнес-структурами эпизодически (41,1% респондентов) и, в большинстве своем, лишь крупными (32,2%; рис. 2.8). Более того, как считает значительная часть респондентов (22,2%), предприятия не берут на себя дополнительную социальную нагрузку.

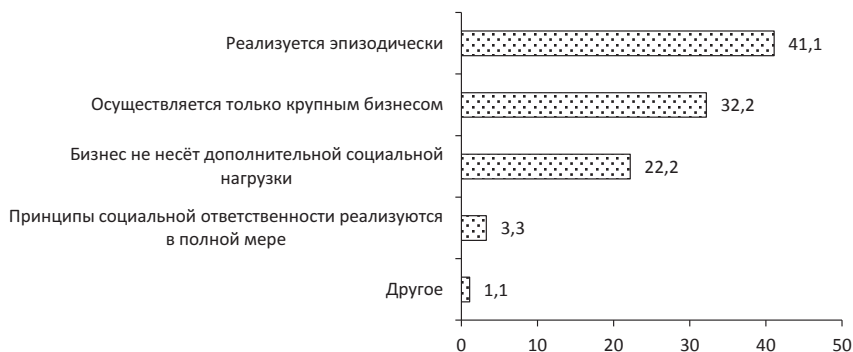


Рисунок 2.8. **Распределение ответов на вопрос: «Осуществление предприятиями Вологодской области программ по развитию территорий на принципах социальной ответственности бизнеса», % от числа ответивших**

Половина опрошенных руководителей организаций не проводят с сотрудниками обсуждение важности реализации социальных программ. Реализуя их, они исходят в основном из собственной позиции (43% опрошенных), обязательств перед населением (39%) и корпоративных традиций (24%).

Это свидетельствует о том, что внутренний стимул руководителей бизнес-структур является ключевым мотивом осуществления программ и проектов, направленных на развитие региона. Следовательно, необходимо воспитывать у населения с самого раннего возраста гражданскую позицию, чувство ответственности за принимаемые решения и их возможные последствия.

Среди причин, сдерживающих развитие социальной ответственности бизнеса, руководители хозяйствующих субъектов г. Вологды называют отсутствие финансовой возможности для реализации социальных программ (62%), отсутствие или слабое стимулирование этих процессов со стороны государства (51%) и неразвитость законодательной базы (37%; табл. 2.26). Треть респондентов не видят преимуществ от взаимодействия с органами власти, 23% опрошенных отмечают слабую информированность о возможном участии в социальных проектах, а 14% – отсутствие знаний и опыта подобного участия.

Таблица 2.26. Основные причины, сдерживающие развитие социальной ответственности бизнеса в г. Вологде, % от числа ответивших

Причина	Доля
Отсутствие финансовой возможности для реализации социальных программ	61,9
Отсутствие стимулирования (слабое стимулирование) со стороны государства	51,2
Неразвитость законодательной базы в сфере социальной ответственности	36,9
Предприятия не осознают преимуществ от взаимодействия с органами власти	33,3
Предприятия слабо проинформированы о возможном участии в решении задач развития территорий	22,6
Отсутствие знаний и опыта участия в социальных проектах	14,3
Не определены приоритеты социальной ответственности на корпоративном уровне	14,3

Вместе с тем в процессе осуществления своей деятельности хозяйствующие субъекты, используя региональные ресурсы, в первую очередь трудовые, нередко оказывают негативное воздействие на окружающую среду. В связи с этим важной методологической задачей является оценка роли предприятий в социально-экономическом развитии территорий, которая характеризуется их вкладом в валовой региональный продукт, доходы регионального (местного) бюджета и создание рабочих мест. Но традиционные подходы не дают взвешенной оценки социальной ответственности бизнеса. Поэтому российскими учеными активно ведется разработка методического инструментария такой оценки. Вместе с тем единого мнения на этот счет нет, и связано это со значительными сложностями получения достоверной информации о реальных объемах и источниках средств на реализацию проектов.

Как показал анализ методик оценки социальной ответственности бизнеса, некоторые исследователи [5, 62] оценивают ее с помощью анкетных опросов организаций, что предоставляет возможность выявить только уровень социальных вложений. Другие [64, 68] предлагают измерять степень СОБ исходя из социальной отчетности предприятий, но они не обязаны представлять данную отчетность, а следовательно, нельзя использовать такую методику в регионах. В работах иных авторов [58, 59, 141] данный показатель определяется через социально-трудовые отношения в конкретной организации. Для этого необходим доступ к финансовым и социальным отчетам, что в сложившихся рыночных условиях является затруднительным. В целом наработки отдельных исследователей и научных коллективов в области оценки вклада бизнеса в социально-экономическое развитие территорий обобщены в приложении 6.

На наш взгляд, для подобной оценки наиболее подходит методика, разработанная Кемеровским государственным университетом. Она базируется на определении индексов влияния деятельности хозяйствующих субъектов на экономический рост, улучшение экологической ситуации, уровень и качество жизни населения [102]. Сопоставимость и соразмерность показателей обеспечивается с помощью расчетов темпов роста по каждой составляющей.

Поскольку данные индексы отражают деятельность предприятия по отдельным направлениям, целесообразно рассчитывать интегральный показатель – коэффициент влияния деятельности предприятия на развитие региона – с помощью среднегеометрической величины:

$$K_{\text{вл.рег.раз.}} = \sqrt[3]{K_{\text{вэр}} \cdot K_{\text{вуж}} \cdot K_{\text{вэс}}} , \quad (4)$$

где $K_{\text{вл.рег.раз.}}$ – коэффициент влияния деятельности предприятия на региональное развитие;

$K_{\text{вэр}}$ – индекс влияния деятельности предприятия на экономический рост региона (определяется путем перемножения индекса роста валовой добавленной стоимости и индекса увеличения налоговых платежей в региональный и местный бюджеты в рассматриваемом периоде по сравнению с базовым);

$K_{\text{вуж}}$ – индекс влияния деятельности предприятия на уровень и качество жизни населения региона (определяется путем перемножения индекса роста средней заработной платы работников компании и индекса увеличения численности работников компании в рассматриваемом периоде по сравнению с базовым периодом);

$K_{\text{вэс}}$ – индекс влияния деятельности предприятия на экологическую ситуацию в регионе (определяется путем перемножения индекса снижения выбросов вредных веществ в водные источники и индекса снижения выбросов вредных веществ в атмосферу) [149].

Положительная динамика индексов и наивысшее значение коэффициента определяют уровень вклада предприятия в региональное развитие: чем они выше, тем ответственнее предприятие за развитие территории присутствия.

Одними из крупнейших хозяйствующих субъектов Северо-Западного федерального округа являются акционерные общества «Акрон» и «ФосАгро», относящиеся к химической промышленности. То обстоятельство, что обрабатывающая промышленность обеспечивает самый значительный вклад в формирование ВРП Новгородской и Вологодской областей (34,9 и 34% соответственно), ставит экономику регионов в сильную зависимость от стабильности финансовых результатов работы ключевых налогоплательщиков данных отраслей (табл. 2.27).

Таблица 2.27. **Отраслевая структура валовой добавленной стоимости регионов СЗФО в 2014 году, в % к итогу**

Отрасль	Карелия	Коми	Архангельская	Вологодская	Калининградская	Ленинградская	Мурманская	Новгородская	Псковская	г. Санкт-Петербург
Сельское хозяйство	3,7	1,7	3,1	4,7	4,9	7,7	0,5	8,1	7,9	0,1
Рыболовство	1,7	0	1,8	0	1,4	0,1	10,1	0	0,1	0
Добыча полезных ископаемых	12	33,6	26,9	0	3,5	0,9	12,2	0,4	0,3	0,4
Обрабатывающие производства	13,4	11,7	13,1	34,9	25	27,2	12,5	34	14,9	19,9
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	5,1	3,8	2,8	3,6	3,2	6,3	6	3,5	4,3	3,6
Строительство	3,6	10,9	6,6	5,8	5,8	8,2	5,4	10,3	7,2	5,1
Оптовая и розничная торговля	11,5	6,2	8,1	12,2	14,4	12,7	9,8	11,3	19,8	21,5
Гостиницы и рестораны	1	0,8	1	0,6	0,9	1,2	1,4	1	1,5	1,2
Транспорт и связь	11,9	8,8	12,9	17,1	8,8	15,9	9,3	7,7	11,9	11,8
Финансовая деятельность	0,3	0,1	0,1	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,4	0,4
Операции с недвижимым имуществом	9,4	6	6	5,5	13,7	8,8	8,1	7	5,7	19,3
Госуправление и обеспечение военной безопасности	12,2	6,8	7,2	6,6	8,1	4	10,3	6,3	12,3	4,3
Образование	4,7	3,6	3,6	2,9	3,6	2,2	4,2	3,6	4,9	4,2
Здравоохранение	8	4,9	5,4	4,4	5	3,6	8	5	6,9	6
Предоставление услуг	1,5	1,1	1,4	1,4	1,4	1	2,1	1,6	1,9	2,2

Источник: Данные Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/tab-vrp2.htm [101].

Отметим, что хозяйствующие субъекты вносят весомый вклад в улучшение качества жизни своих работников и экономики региона в целом, формируя валовой региональный продукт (в нем доля валовой добавленной стоимости составляет 12,0 и 4,9% у «Акрона» и «ФосАгро» соответственно), производя налоговые отчисления в бюджет (6,1 и 5,2%), осуществляя трудоустройство населения (1,8 и 1,4%; табл. 2.28).

Таблица 2.28. Показатели, характеризующие вклад АО «Акрон» и «ФосАгро» в социально-экономическое развитие территории присутствия

Показатель	Предприятие	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2007–2015 гг., +/-
Доля валовой добавленной стоимости в ВРП территории присутствия, %	Акрон	13,9	10,9	10,3	11,4	13,7	13,3	11,7	11,9	12,0	-1,9
	ФосАгро	8,7	11,2	6,5	4,8	9,2	4,4	4,4	5,1	4,9	-3,8
Налоговые платежи в % к общим налоговым доходам бюджета территории присутствия	Акрон	22,0	13,1	10,3	12,9	16,7	9,2	8,3	7,2	6,1	-15,9
	ФосАгро	17,1	11,0	3,0	5,0	5,6	4,5	6,2	5,2	5,2	-11,9
Соотношение средней заработной платы на предприятии и по региону, раз	Акрон	2,7	2,1	1,9	1,7	1,7	1,6	1,4	1,5	1,6	-1,1
	ФосАгро	1,45	1,38	1,55	1,44	1,42	1,51	1,44	1,47	1,53	0,08
Доля занятых на предприятии в общей численности занятых в регионе, %	Акрон	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1,3	1,8	0,7
	ФосАгро	0,68	0,72	0,70	0,72	0,74	1,07	1,77	1,56	1,43	0,75
Источник: рассчитано автором по данным Федеральной службы государственной статистики, годовых отчетов АО «ФосАгро», АО «Акрон».											

Однако в связи с кризисными явлениями в экономике отмеченные показатели снизились, что подтверждается проведенной нами оценкой влияния деятельности предприятия на развитие региона (рис. 2.9).

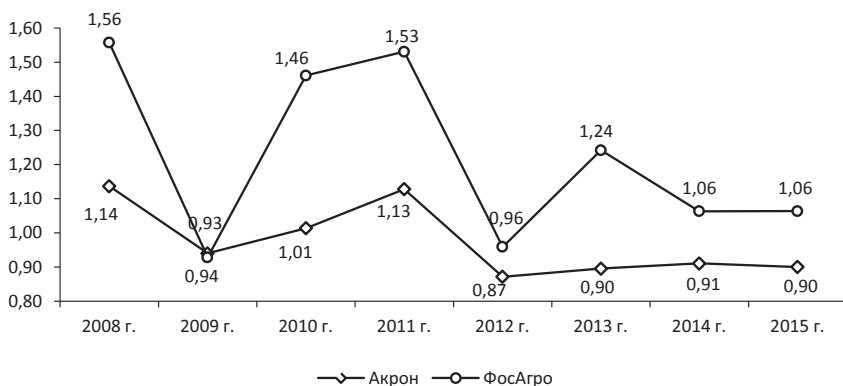


Рисунок 2.9. Коэффициент влияния деятельности предприятий на региональное развитие

Снижение рассматриваемого коэффициента у АО «ФосАгро» в 2015 году по сравнению с 2008 годом обусловлено значительным уменьшением индекса влияния деятельности корпорации на экономический рост региона (на 1,79 п. п.) в результате сокращения валовой добавленной стоимости (табл. 2.29). Кроме того, повлияло и сокращение средней заработной платы работников, а также их среднесписочной численности.

Таблица 2.29. **Расчет коэффициента влияния деятельности АО «ФосАгро» на региональное развитие**

Критерий	2008 г.	2009 г.	2011 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	Изменение 2008–2015 гг., +/-
<i>1. Индекс влияния деятельности предприятия на экономический рост региона ($K_{взр}$)</i>	3,10	0,60	2,98	1,18	1,20	1,31	-1,79
Индекс увеличения валовой добавленной стоимости	3,74	0,74	2,37	0,98	1,30	1,30	-2,44
Индекс увеличения налоговых платежей в региональный и местный бюджеты	0,83	0,81	1,25	1,20	0,92	1,01	0,18
<i>2. Индекс влияния деятельности предприятия на уровень и качество жизни населения региона ($K_{вж}$)</i>	1,22	1,12	1,09	1,83	0,91	0,96	-0,26
Индекс роста средней заработной платы работников	1,19	1,15	1,08	1,11	1,05	1,05	-0,14
Индекс увеличения среднесписочной численности работников	1,03	0,97	1,01	1,64	0,87	0,91	-0,12
<i>3. Индекс влияния деятельности предприятия на экологическую ситуацию в регионе ($K_{вэс}$)</i>	0,99	1,18	1,10	0,89	1,10	0,96	-0,03
Индекс снижения объемов выбросов вредных веществ в атмосферу	0,90	1,07	0,99	0,89	1,09	0,95	0,05
Индекс снижения объемов сбросов сточных вод в водные объекты	1,10	1,11	1,11	1,01	1,01	1,01	-0,09
<i>Коэффициент влияния деятельности предприятия на развитие региона ($K_{вл.рег.раз.}$)</i>	1,56	0,93	1,53	1,24	1,06	1,06	-0,5
Источник: рассчитано автором на основе годовых отчетов АО «ФосАгро» [94].							

В АО «Акрон» складывается аналогичная ситуация: в 2008 году интегральный показатель составлял 1,14 против 0,9 в 2015 году (табл. 2.30). Это обусловлено нестабильной ситуацией на мировом рынке химической продукции в части удобрений, ростом ее себестоимости и, как результат, снижением чистой прибыли предприятия. Вследствие этого уменьшилось его положительное влияние на экономический рост региона.

Таблица 2.30. Расчет коэффициента влияния деятельности АО «Акрон» на региональное развитие

Критерий	2008 г.	2009 г.	2011 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	Изменение 2008–2015 гг., +/-
<i>1. Индекс влияния деятельности предприятия на экономический рост региона ($K_{вэп}$)</i>	1,51	1,12	1,41	0,70	1,08	1,15	-0,36
Индекс увеличения валовой добавленной стоимости	1,22	0,98	1,01	0,93	1,18	1,28	0,06
Индекс увеличения налоговых платежей в региональный и местный бюджеты	1,24	1,15	1,39	0,76	0,91	0,91	-0,33
<i>2. Индекс влияния деятельности предприятия на уровень и качество жизни населения региона ($K_{вжн}$)</i>	0,99	1,03	1,14	1,09	0,62	0,81	-0,18
Индекс роста средней заработной платы работников	0,96	1,01	1,11	1,01	0,84	0,80	-0,16
Индекс увеличения среднесписочной численности работников	1,02	1,02	1,02	1,05	0,73	1,01	-0,01
<i>3. Индекс влияния деятельности предприятия на экологическую ситуацию в регионе ($K_{вэс}$)</i>	0,99	0,72	0,89	0,94	1,11	0,79	-0,2
Индекс снижения выбросов вредных веществ в атмосферу	1,05	0,90	0,95	0,99	1,02	0,85	-0,2
Индекс снижения сбросов сточных вод в водные объекты	0,95	0,80	0,95	0,95	1,10	0,93	-0,02
<i>Коэффициент влияния деятельности предприятия на развитие региона ($K_{вл.рег.раз.}$)</i>	<i>1,14</i>	<i>0,94</i>	<i>1,13</i>	<i>0,90</i>	<i>0,91</i>	<i>0,90</i>	-0,24
Источник: рассчитано автором на основе годовых отчетов АО «Акрон» [93].							

Снижение финансово-экономических показателей деятельности предприятий привело к сокращению налоговых платежей в региональный и местный бюджеты от химического производства (табл. 2.31).

Таблица 2.31. Поступление налогов и сборов в бюджет федеральных округов и субъектов РФ по виду экономической деятельности «химическое производство», млн. руб.

Федеральный округ	2009 г.	2010 г.	2012 г.	2014 г.	2014 г. в % к	
					2009 г.	2012 г.
Российская Федерация	42648,9	57199,8	87361,0	81704,3	191,6	93,5
Центральный	12242,3	15680,7	23204,5	27242,9	222,5	117,4
Северо-Западный	5229,1	6514,1	10519,0	6343,0	121,3	60,3
Вологодская область	1306,0	2279,5	4836,2	1064,3	81,5	22,0
Новгородская область	1492,2	1305,4	1934,3	1487,3	99,7	76,9
Северо-Кавказский	Н.д.	2710,5	2341,9	2471,9	×	105,6
Южный	3464,3	2422,7	2851,1	2971,7	85,8	104,2

Окончание таблицы 2.31

Федеральный округ	2009 г.	2010 г.	2012 г.	2014 г.	2014 г. в % к	
					2009 г.	2012 г.
Приволжский	15751,0	22585,6	36274,2	33356,4	211,8	92,0
Уральский	1188,2	2041,5	4411,9	2225,8	187,3	50,4
Сибирский	4513,7	4884,5	7113,8	6397,0	141,7	89,9
Дальневосточный	260,4	363,3	644,6	695,5	267,1	107,9
Источник: Отчет по форме № 1-НОМ за 2008–2014 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.nalog.ru/rn35/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ [99].						

Одновременно с этим большая доля налогов, внесенных в бюджет АО «ФосАгро», была предъявлена к возврату – свыше 50%, а в определенные периоды времени и более 85% общего объема уплаченных налогов [114]. В целом за период исследования на территории Вологодской области фактический возврат НДС химическому производству составил почти 19,5 млрд. руб., что превышает практически в два раза объем возмещенного НДС в Новгородской области и в 5,5 раза – объем налогов, уплаченных в бюджет Вологодской области.

На фоне снижения вклада в развитие экономики регионов от деятельности корпораций доходы их собственников увеличиваются. В частности, дивидендные выплаты в АО «ФосАгро» в 2011 и 2013 гг. превышали на 43–65% объем его чистой прибыли (табл. 2.32). Превышение над уплаченным налогом на прибыль наблюдалось ежегодно в 2011–2015 гг., причем стоит отметить, что в 2013 году превышение составило 7 раз.

Таблица 2.32. **Дивидендные выплаты акционерам компании**, млн. руб.

Показатель	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2009–2015 г.	
								Всего	В среднем в год
АО «ФосАгро»									
Всего выплачено	1431	3328	36929	7513	12254	5737	18130	85322	12188,9
Доля дивидендов, в % к чистой прибыли	16,4	27,8	164,3	30,7	142,9	42,8	49,8	×	67,8
Доля дивидендов, в % к налогу на прибыль	44,0	91,2	634,5	112,1	704,3	282,1	185,2	×	293,3
АО «Акрон»									
Всего выплачено	1191	1874	6148	4453	0	6157	5631	25454	3636,3
Доля дивидендов, в % к чистой прибыли	16,4	29,8	30,2	30	0	89,2	33,7	×	32,8
Доля дивидендов, в % к налогу на прибыль	77	98,4	118,3	108,7	0	392,4	146,1	×	134,4
Источник: рассчитано автором на основе пояснительной записки к годовой бухгалтерской отчетности АО «ФосАгро» за 2013 год; консолидированных отчетов за 2010 г. (с. 6), 2011 г. (с. 6), 2013 г. (с. 7), 2015 г. (с. 95); годовых отчетов ОАО «Акрон» за 2013 г. (с. 71) и 2015 г. (с. 111).									

На дивидендные выплаты предприятие «Акрон» расходовало 16–33% чистой прибыли (лишь в 2014 году такие выплаты были увеличены и составили 89,2% чистой прибыли в связи с отсутствием выплат в 2013 году). При этом дивидендные выплаты превышали платежи по налогу на прибыль на 18,3% в 2011 году, на 8,7% в 2012 году, в 3,9 раза в 2014 году и на 46,1% в 2015 году.

Однако подчеркнем, что, хотя деятельность предприятий находится в пределах нормативно-правового поля, это свидетельствует о неэффективной экономической политике органов власти в части организации взаимодействия с хозяйствующими субъектами, которым тем самым позволено самоустраняться от участия в решении региональных проблем.

Вместе с тем представители бизнес-структур ожидают от органов власти активных действий по развитию партнерского взаимодействия. Большая часть опрошенных руководителей предприятий Вологодской области (по данным ежегодного мониторинга развития промышленности региона) готовы участвовать в совместном с органами власти обсуждении проектов по развитию региона. По их мнению, необходимо проводить регулярное обсуждение проблем (46%), по итогам которого целесообразно разрабатывать и принимать целевые программы развития области и районов (24%; табл. 2.33). Более 52% руководителей считают, что государственные органы власти должны оказывать финансовую поддержку предприятиям в приоритетных сферах экономики.

Таблица 2.33. **Мероприятия по развитию взаимодействия органов власти и бизнеса,**
% от числа ответивших руководителей предприятий Вологодской области

Мероприятие	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Проведение на регулярной основе обсуждения с руководителями предприятий задач и проблем развития (в форме круглых столов, выездных заседаний и т.п.)	54,3	45,4	46,3
Оказание финансовой поддержки предприятиям приоритетных сфер экономики региона	46,8	59,8	52,5
Разработка и принятие целевых программ развития территорий	26,6	36,1	23,9
Контроль производственно-финансовой деятельности предприятий территории присутствия и принятие оперативных мер в случае, если ситуация становится критической	24,5	24,7	35,8
Создание оперативной информационной системы для обмена информацией между органами власти и представителями бизнес-структур	22,3	12,4	19,4
Организация совещательно-консультативных органов, состоящих из представителей власти и бизнеса, с целью выявления проблем территории и обсуждения вариантов их решения	12,8	12,8	20,9
Разъяснение целей и задач развития региона на краткосрочный и долгосрочный период	10,6	14,4	6,0
Другое	3,2	2,1	3,0
Источник: составлено автором по [86].			

Четверть опрошенных руководителей отмечают, что нужно организовать систему по обмену информацией между соответствующими департаментами и предприятиями (19,4%); по мнению других респондентов (35,8%), необходима система по контролю за финансово-производственной ситуацией на предприятиях региона.

Согласно данным социологического опроса, хозяйствующие субъекты г. Вологды готовы активно участвовать в социальных проектах. При этом они способны инициировать новые проекты в спорте (33,3%), образовании (32,1%), благоустройстве территории (27,4%), культуре (17,9%) и здравоохранении (10,7%).

Наиболее приемлемыми и важными формами участия бизнеса в решении социальных проблем города, по оценкам предпринимателей, являются создание рабочих мест (73,8%), центров по повышению квалификации (42,9%), выплата премий положительно зарекомендовавшим себя студентам, ученым, спортсменам и т.п. (39,3%), денежная и материальная помощь наиболее уязвимым социальным группам населения (38,1%), дополнительная социальная поддержка работников предприятий (28,6%), а также помощь учреждениям образования и науки, здравоохранения, культуры, спорта (27,4%).

Для повышения вовлеченности хозяйствующих субъектов в решение проблем социально-экономического развития территорий, по мнению руководителей предприятий, необходимо:

- пропагандировать лучшие практики социальной ответственности бизнеса (52,4%);
- разработать и принять законодательство в сфере социальной ответственности (45,2%);
- информировать о социальных проектах и программах компаний (34,5%);
- проводить открытые конкурсы социальных проектов и программ (32,1%);
- стимулировать организации к публикации ежегодного отчета о социальной ответственности (20,2%);
- разработать систему учета бизнесом используемых средств (15,5%).

В связи с тем, что наиболее эффективный инструмент развития социальной ответственности представители бизнес-структур видят в пропагандировании лучшего опыта в данной области, при проведении повторного анкетирования нами был задан уточняющий вопрос относительно мер, направленных на популяризацию социально ответственного поведения хозяйствующих субъектов.

Ответы распределились следующим образом:

- предоставление премий трем лучшим предприятиям по итогам рейтинговой оценки социальной ответственности бизнеса (51,2%);
- проведение и обнародование результатов рейтинговой оценки социальной ответственности бизнеса (38,1%);
- публикация перечня организаций, предоставивших в открытом доступе социальные отчеты (35,7%);
- выпуск тематических информационных сообщений (27,4%);
- проведение специализированных конференций и форумов (23,8%).

Наряду с этим, за участие в развитии территории хозяйствующие субъекты хотели бы получать от органов власти различные льготы: прежде всего предоставление на льготных условиях производственных площадей, недвижимости (51,2%) и земли (39,3%); грантов на реализацию социальных проектов (35,7%); прямых инвестиций и/или финансовой поддержки на начальном этапе внедрения новых (инновационных) технологий (35,7%); налоговых льгот (19%; табл. 2.34). Для трети организаций важно публичное признание их высокой социальной репутации.

Таблица 2.34. **Распределение ответов на вопрос: «Какие льготы и помощь Вы хотели бы получить от органов власти в ходе участия в социальных проектах?», % от числа ответивших руководителей предприятий г. Вологды**

Льгота	Доля
Предоставление на льготных условиях производственных площадей, недвижимости	51,2
Предоставление на льготных условиях земли	39,3
Предоставление грантов, выделяемых органами власти на реализацию социальных проектов	35,7
Прямые инвестиции и/или финансовая поддержка на начальном этапе внедрения новых (инновационных) технологий	35,7
Публичное признание высокой социальной репутации	33,3
Предоставление гарантий малым предприятиям со стороны органов власти по обязательствам перед финансово-кредитными организациями	26,2
Налоговые льготы	19,0
Ослабление административного регулирования в предпринимательстве	17,9
Организация курсов повышения квалификации для предпринимателей и наемных работников	13,1
Организация выставок-ярмарок	10,7
Совершенствование справочно-информационного обеспечения касательно социально ответственного поведения бизнеса	8,3
Преференции для работников	8,3
Содействие в развитии системы общественных объединений предпринимателей	2,4

Для повышения вовлеченности предприятий в решение региональных проблем, как считают большинство их руководителей (61,4%), целесообразно использовать зарубежный опыт, причем он должен быть скорректирован с учетом российских условий (табл. 2.35).

Таблица 2.35. **Распределение ответов на вопрос: «Как Вы считаете, необходимо ли использовать зарубежный опыт в российской практике взаимодействия власти и бизнеса и развития социальной ответственности?»,**
% от числа ответивших руководителей предприятий г. Вологды

Вариант ответа	% от числа ответивших
Да, зарубежный опыт нужно применять, но с поправкой на российские реалии	61,4
Нет, зарубежная практика не подходит для российского рынка	20,5
Да, целесообразно изучать и использовать зарубежный опыт	17,0
Другое	1,1

Исследование проблем взаимодействия органов власти и бизнес-структур и развития социальной ответственности позволяет отметить следующее.

Во-первых, взаимодействие власти и бизнеса на принципах партнерства в большинстве регионов РФ, в том числе и Вологодской области, находится на начальной стадии формирования, а его инструменты не получили необходимого развития. Несоответствие интересов и целей органов власти и хозяйствующих субъектов сдерживает развитие их взаимодействия, что приводит к усилению негативных социально-экономических процессов.

Во-вторых, наблюдается снижение участия крупных бизнес-структур в решении социально-экономических проблем территории присутствия.

В-третьих, основные препятствия на пути развития социальной ответственности бизнеса заключаются в неразвитости законодательной базы в этой сфере, некомпетентности и неготовности к партнерскому взаимодействию с властью, отсутствии единой формы отчетности в части социальной ответственности и стратегического подхода к организации данного взаимодействия.

В-четвертых, основным мотивом участия представителей бизнеса в развитии территории присутствия является внутренний стимул – осознание ценностей добра и уважения, признание общественности и т.п. Это свидетельствует о необходимости воспитывать у населения потребность в сопричастности и ответственности за региональное развитие, прививать желание не осуществлять действия, наносящие вред и ухудшающие развитие территории.

Таким образом, в условиях ограниченности бюджетных средств для решения задач социально-экономического развития требуется привлечение ресурсов бизнеса. Однако внедрение данного инструмента в практику управления должно строиться с опорой на инициативу органов власти на взаимовыгодных условиях. При этом активизировать участие субъектов экономических отношений в развитии территории присутствия возможно только посредством разработки методического инструментария развития социальной ответственности как формы взаимодействия органов власти, бизнес-структур и населения.

ГЛАВА 3

ПУТИ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РЕГИОНЕ

3.1. Концептуальные подходы к управлению развитием социальной ответственности бизнеса

Управление экономикой региона представляет собой сложный процесс, требующий комплексного и системного подхода к его реализации. Проведенный во второй главе анализ показал, что участие хозяйствующих субъектов в решении задач социально-экономического развития территорий носит несистемный характер, однако существующий потенциал говорит о возможности увеличения их вклада в экономику региона и, как следствие, снижения негативных тенденций социального и экономического развития территорий.

В России в процессе рыночных преобразований произошел переход от государственно-ориентированного к рыночно-ориентированному механизму управления, в котором главным является получение прибыли, что приводит к необходимости формирования нового подхода к управлению, объединения усилий государства, бизнеса и населения.

Один из инструментов управления экономикой, позволяющий стимулировать бизнес и население к участию в решении региональных проблем, – создание условий с помощью официального закрепления общего видения, правил и процедур реализации экономической политики по развитию взаимодействия власти, бизнеса и населения и социальной ответственности.

Вышесказанные положения нашли свое отражение в «Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года». В перечне задач указано развитие социального партнерства и социальной

ответственности на рынке труда. Вместе с тем конкретные инструменты реализации этой цели не приводятся, отсутствует понятие данных экономических категорий.

Согласно современной теории управления, формирование новых подходов обеспечивается стратегическим управлением.

Стратегическое управление как инструмент реализации региональной экономической политики представляет собой, по мнению Д.С. Львова, А.Г. Гранберга и А.П. Егоршина [72], процесс достижения поставленных целей управления в нестабильных условиях рыночной среды путем формулирования целей и критериев управления, анализа проблем, определения конкурентных преимуществ, разработки сценариев и вариантов социально-экономического развития.

Как отмечают А.И. Татаркин, В.В. Кулешов и П.А. Минакир, изначально понятие «стратегическое управление» применялось в рамках теории управления компанией, но постепенно данные принципы были перенесены на региональный и муниципальный уровни управления. На региональном уровне основополагающие подходы по разработке стратегий базируются на модели «регион – квазикорпорация», суть которой заключается в том, что субъект РФ рассматривается в качестве крупной компании, ориентированной на получение прибыли, при этом учитываются интересы населения территории [74].

Вместе с тем имеет место многообразие определений понятия «стратегия» (табл. 3.1).

Таблица 3.1. **Методологические подходы к определению понятия «стратегия»**

Подход, определение	Автор
Стратегия – это план разработанных действий, которых придерживаются в той или иной ситуации.	Г. Минцберг, Дж. Б. Куинн, С. Гошал, Б. Альстрэнд, Дж. Лэмпел и др. [82, 83]
Стратегия – это метод управления, набор правил и принципов, соблюдение которых обеспечивает достижение целей, определенных на основе анализа результатов деятельности в ретроспективе, внешней среды.	А.И. Панов [101]
Стратегия – это план управления, направленный на укрепление ее позиций, удовлетворение потребителей и достижение поставленных целей, выбор путей развития.	А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд [177]
Стратегия рассматривается как позиция, поиск соответствия между внутренними возможностями компании и внешней средой.	В.Д. Маркова, С.А. Кузнецова [76]

Окончание таблицы 3.1

Подход, определение	Автор
Стратегия – план конкретного распределительного центра, выбор генеральных направлений долгосрочного развития, установление правил экономического поведения субъектов управления.	Ю.А. Спиридонов [132]
Стратегия – это совокупность рациональных приемов достижения долгосрочных целей в условиях нестабильности внешней среды.	А.П. Градов [30]
Стратегия – общий комплексный план, предназначенный для осуществления миссии и достижения управленческих целей.	И. Ансофф [7]
Стратегия – совокупность ориентиров и ограничений, которые определяют направление развития объекта управления в соответствии с поставленной целью.	Э.М. Коротков [60]
Стратегия – это долгосрочное качественно определенное направление развития субъекта хозяйствования, территории.	О.С. Виханский [20]
Стратегия – это рассчитанная на перспективу система мер, обеспечивающая достижение конкретных намеченных целей.	И.Н. Герчикова [26]
Стратегия – проактивный стиль управления, основанный на видении будущего образа объекта управления и на его динамических организационных способностях к обновлению, с учетом изменений внешней среды.	В.С. Катъкало [50]
Стратегия – это набор аналитических инструментов для понимания позиции объекта управления и влияния на него.	В.Ю. Котельников [63]
Стратегия – это развернутый и всесторонний план, показывающий, как субъект управления (корпорация, органы государственной власти) добьется выполнения своей миссии и целей.	Д. Хангер [154]
Стратегия – это определение основных долгосрочных целей и задач, принятие курса действий и размещение ресурсов, необходимых для выполнения этих целей.	Б. Хьюстон [69]
Источники: составлено автором по [7, 20, 26, 30, 50, 60, 63, 69, 76, 82, 83, 101, 132, 154, 177].	

Цель разработки стратегий заключается в поиске источников эффективности и повышения социально-экономического развития региона.

Стоит отметить, что стратегическое управление социально-экономическим развитием региона обусловлено необходимостью выполнения органами власти своих функций. При этом формирование системы стратегического управления региональной экономикой определено следующими факторами:

- особенностями распределения полномочий между федеральным центром и субъектами РФ;
- спецификой и дифференциацией уровня развития региональных социально-экономических систем;
- особенностями экономической политики, реализуемой региональными органами власти.

Стратегическое управление регионов предполагает соблюдение органами власти ряда требований, в частности:

- рассматривать регион с позиции системного подхода как самостоятельно функционирующий и развивающийся субъект, действующий в социально-экономической системе народнохозяйственного комплекса страны;
- соответствовать макроэкономическим условиям функционирования экономики;
- взаимодействовать с органами власти более высокого уровня;
- соответствовать изменяющимся условиям внешней среды;
- обеспечивать разработку всех элементов процесса управления регионом (определение целей, задач, методов, приоритетов развития, структур регионального управления);
- обеспечивать максимальный уровень социально-экономического развития региона.

Данное управление включает в себя ряд взаимосвязанных управленческих процессов, а именно: анализ внешней и внутренней среды региона, определение целей стратегии его развития, выбор направлений функционирования и развития территории, реализацию стратегии развития региона, оценку и контроль реализации стратегии регионального развития.

Стоит отметить, что документом, способствующим внедрению стратегического управления в регионе, является стратегия его социально-экономического развития.

Как отмечают авторы исследования [74], совместимость региональных стратегий с общефедеральными, отраслевыми стратегиями, приоритетными национальными проектами будет способствовать расширению возможностей участия регионов и государства в процессах глобализации, достижению высокого уровня жизни на территории как отдельных регионов, так и страны в целом.

В связи с этим региональные органы власти должны разработать и принять стратегию развития социальной ответственности, интегрированную в систему долгосрочного планирования. Этот документ, дополняющий стратегию социально-экономического развития региона, содержит инструментарий, необходимый для успешной реализации приоритетов развития, определенных как в основной стратегии, так и в отраслевых стратегиях территории (рис. 3.1).

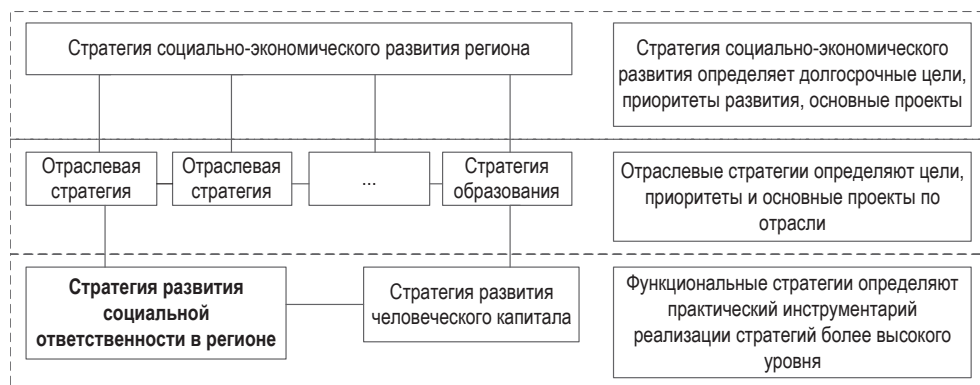


Рисунок 3.1. Документы стратегического планирования региона

Источник: составлено автором.

Например, посредством реализации стратегии развития социальной ответственности и отраслевых стратегий, целевых программ и планов будут решаться следующие задачи стратегического развития Вологодской области:

- создание условий для сохранения и улучшения репродуктивного здоровья населения; осуществление поддержки института семьи, материнства, отцовства и детства, молодых, многодетных и малоимущих семей; повышение доступности и обеспечение качества оказания медицинской помощи; формирование у населения мотивации к ведению здорового образа жизни; создание безопасных условий труда; пропаганда и повышение мотивации занятий физической культурой и спортом и др. (приоритет 1 «Формирование пространства для жизни»);

- создание и развитие информационной платформы взаимодействия хозяйствующих субъектов с образовательными организациями, условий для закрепления молодых кадров, внедрения результатов интеллектуальной деятельности; стимулирование роста производства продукции; реализация максимально открытой политики взаимодействия власти и бизнеса; формирование у населения ответственного отношения к объектам культурного наследия и др. (приоритет 2 «Формирование пространства для развития»);

- снижение негативного влияния на окружающую среду; повышение энергетической эффективности; внедрение и совершенствование технологий по экологически безопасной утилизации отходов; повышение

экономической эффективности и инвестиционной привлекательности субъектов хозяйствования и др. (приоритет 3 «Формирование пространства эффективности») (рис. 3.2).



Рисунок 3.2. Место стратегии развития социальной ответственности в системе стратегического управления экономикой региона

Источник: составлено автором.

Основные положения предлагаемой стратегии включают в себя принципы, цели, задачи и приоритетные направления развития социальной ответственности в регионе. Они могут быть использованы:

- при формировании социально-экономической политики, направленной на стимулирование хозяйствующих субъектов и населения к решению социально-экономических проблем территории;

- самооценке бизнес-структур в сфере соблюдения принципов социальной ответственности бизнеса;
- подтверждении соответствия деятельности предприятия стратегии;
- информировании заинтересованных сторон о соответствии деятельности принципам социальной ответственности;
- разработке и реализации проектов в сфере взаимодействия органов власти, бизнес-структур и населения и развития социальной ответственности;
- принятии мер, направленных на поддержку бизнеса, населения и др.

Соблюдение принципов социальной ответственности (табл. 3.2) способствует повышению эффективности деятельности хозяйствующих субъектов, достижению стратегических целей, поскольку предполагает осуществление долгосрочных инвестиций в создание благоприятного социального и инвестиционного окружения, объединение ресурсов в рамках разработки и реализации социально значимых проектов и программ.

Таблица 3.2. **Принципы социальной ответственности**

Принцип	Описание
Интегрированность	Социальная ответственность должна быть включена органами власти в систему управления экономикой и хозяйствующим субъектом – в управление предприятием, чтобы способствовать достижению поставленных целей по развитию территорий в соответствии с общественными потребностями.
Подотчетность	Органы власти должны быть подотчетны обществу, хозяйствующие субъекты – органам власти, обществу и всем заинтересованным сторонам.
Вовлеченность	Органы власти, представители бизнес-структур и население выступают инициаторами разработки и реализации проектов и программ по развитию территории присутствия и вовлекают заинтересованные стороны в решение социально значимых задач.
Адресность	Мероприятия в области взаимодействия власти, бизнеса и населения и социальной ответственности направлены на определенную аудиторию.
Инновационность	Непрерывное совершенствование, гармонизация и поиск новых форм, методов и инструментов управления экономикой региона на основе взаимодействия власти, бизнеса и населения.
Открытость	Партнерское взаимодействие органов власти и бизнес-структур должно быть открытым и представленным в отчетных документах по проводимым мероприятиям.
Результативность	Взаимодействие власти, бизнеса и населения должно обеспечивать повышение экономических и социальных показателей развития региона.
Многоуровневость	Соблюдение принципов социально ответственного поведения – от федерального уровня (законы и иные нормативно-правовые акты) и до разработки документов, направленных на решение социально-экономических задач развития территорий.

Как известно, важнейшей функцией органов власти в формировании эффективной экономики является стратегическое целеполагание. Поэтому обоснование ключевых долгосрочных ориентиров, которых необходимо

достичь в экономике и социальной сфере, представляет главную задачу рассматриваемого стратегического документа. Однако только определением цели стратегический документ не ограничивается. Он должен включать в себя разработку экономических, социальных, организационно-правовых мер, направленных на достижение намеченных для управления ориентиров. Кроме того, для управления реализацией стратегии необходимо иметь целостную систему, основу которой должны составлять механизмы взаимодействия органов власти, бизнеса и населения [46].

В качестве цели стратегии развития социальной ответственности в регионе, по нашему мнению, может быть выбрано стимулирование участия бизнес-структур и населения в решении региональных проблем для обеспечения повышения темпов социально-экономического роста территорий. Ее достижение требует осуществления следующих направлений (рис. 3.3):

- совершенствование системы информирования и разработка мер, направленных на популяризацию и продвижение опыта участия бизнеса и населения в региональном развитии;
- создание условий, стимулирующих субъектов хозяйствования к участию в развитии территорий;
- формирование личной ответственности за решение задач развития территорий.



Рисунок 3.3. Приоритетные направления стратегии развития социальной ответственности в регионе

Источник: составлено автором.

Реализация первого направления предполагает популяризацию и продвижение опыта участия хозяйствующих субъектов и населения в решении задач развития территорий, а также оказание методической поддержки социально ответственным организациям. Для реализации первой задачи планируется выполнить следующий комплекс мероприятий:

1. Организация просветительских мероприятий в регионе.

С целью объединения ресурсов власти и бизнеса для совместного решения социально значимых проблем территории, привлечения внимания общественности к явлению социальной ответственности органы власти в партнерстве с благотворительными фондами региона, молодежными центрами (например, в Вологодской области – это «Содружество» и «Гор-Ком35») и общественными объединениями организуют и проводят акцию «Живи с добром!» в рамках ежегодной Общероссийской добровольческой акции «Весенняя неделя добра».

Кроме того, предполагается организация и проведение благотворительных концертов, вырученные средства от которых будут направлены на реализацию социально значимых проектов региона.

2. Информационная поддержка в местных СМИ.

Управление информации и общественных связей Правительства субъекта РФ совместно с общественными организациями проводит брифинги, пресс-конференции, выпускает информационные материалы для СМИ в печатном и электронном виде, освещает в местных СМИ опыт взаимодействия власти, бизнеса и населения в решении проблем территории, добровольного участия хозяйствующих субъектов в социально значимых проектах: например, цикл телепередач на тему социальной ответственности (в Вологодской области – в рамках программы «Вместе» на телеканале «ТВ-7» и радиостанции «Маяк» филиала ФГУП «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» – Государственной телевизионной и радиовещательной компании Вологда; статья в периодических изданиях «Вологодские новости», «Наша Вологда»).

3. Организация выставок-ярмарок социальных проектов.

Подобные выставки проводятся в форме круглого стола «Коммуникативная деятельность» с целью установления партнерского взаимодействия органов власти, бизнеса и населения, а также стимулирования выработки совместных проектов (в Вологодской области такие мероприятия целесообразно проводить в рамках Международного форума «Социальные инновации»).

4. Разработка и ведение на официальном сайте субъекта РФ специальной страницы «Социально ответственный бизнес», на которой должны размещаться: информация о действующих благотворительных фондах региона; реестр социально ответственных организаций; список объектов, нуждающихся в поддержке; список идей от бизнес-структур; социальные отчеты хозяйствующих субъектов.

Обеспечить имиджевую поддержку социально ответственных бизнес-структур возможно с помощью:

- организации и проведения конкурса на лучшую социально ответственную организацию;
- присвоения новым социальным объектам имени социального партнера (именные таблички на новых объектах, полностью построенных на средства предприятий – социальных партнеров);
- разработки специального свидетельства с правом размещать его на своей продукции (вручается победителям конкурса «Лучшая социально ответственная организация» с правом использовать в рекламных целях в течение года).

В рамках реализации первого направления осуществляется методическая поддержка хозяйствующих субъектов, которая заключается в разработке и проведении органами власти совместно с научными и образовательными учреждениями образовательных программ, в подготовке научно-методического пособия по формированию социального отчета организаций.

В Вологодской области в рамках Международного форума «Социальные инновации», акции «Весенняя неделя добра», региональных фестивалей проводится «школа социально ответственного бизнесмена» (мастер-классы, круглые столы и т.д.) с привлечением ведущих специалистов в сфере социальной ответственности в качестве лекторов, экспертов, модераторов секций.

Как уже отмечалось ранее, унифицированная форма отчетности по социальной ответственности отсутствует. В результате этого документация хозяйствующих субъектов не содержит количественной информации о реализуемых проектах и средствах, вложенных в развитие собственного персонала и территории присутствия. В то же время в документах отмечается, что хозяйствующие субъекты финансируют программы по созданию условий для повышения квалификации сотрудников, восстановления их здоровья, по реализации социальной поддержки и др. Однако выявить

динамику объема такого финансирования или оказываемой помощи по развитию общественной инфраструктуры региона, поддержке общественных объединений, объектов культуры и спорта, реализации различных программ, проектов, проведению фестивалей не представляется возможным [116].

Вместе с тем составление и публикация социального отчета способствует созданию благоприятной социальной среды в регионах деятельности хозяйствующего субъекта, обеспечивает формирование позитивного имиджа предприятия, укрепление общественного доверия и лояльности к нему, повышение капитализации бизнеса в долгосрочной перспективе (укрепляет доверие инвесторов, являясь показателем снижения нефинансовых рисков), увеличение уровня корпоративного управления, выявление социальных проблем и формирование оценки рисков в данной сфере, повышение эффективности корпоративных коммуникаций. Кроме того, социальный отчет представляет базу для составления рейтинга социально ответственных организаций и определения лучших из них.

Российскому бизнесу необходимо иметь собственную систему отчетности, совместимую со стандартом GRI (Global Reporting Initiative, Глобальная инициатива по отчетности). Опираясь на рекомендации Торгово-промышленной палаты РФ («Социальная отчетность предприятий и организаций, зарегистрированных в РФ. Методические рекомендации») и Российского союза промышленников и предпринимателей («Базовые индикаторы результативности») по подготовке нефинансовых отчетов, следует констатировать, что система показателей, адаптированных к российской системе учета и законодательства, должна содержать экономические, социальные и экологические аспекты деятельности предприятий, а структура социального отчета – включать следующие разделы:

- организационно-экономический;
- социальный;
- технологический;
- экологический;
- внепроизводственный.

Во введении к отчету должны быть изложены приоритеты и принципы социальной политики субъекта хозяйствования; в каждом разделе необходимо кратко описать достигнутые результаты, направления развития соответствующих процессов, а также намечаемые на перспективу социальные проекты и ожидаемые результаты их реализации.

Созданию условий для стимулирования бизнеса к участию в развитии региона будет способствовать поддержка хозяйствующих субъектов, участвующих в решении социально-экономических проблем территорий. На муниципальном уровне будет полезен опыт г. Вологды в предоставлении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, в аренду на льготных условиях (Постановление Администрации города Вологды «Перечень имущества, находящегося в собственности муниципального образования «Город Вологда», для предоставления во владение/пользование субъектам малого и среднего бизнеса» от 30 ноября 2010 года № 6506), а также в предоставлении налоговых льгот (базовым организациям государственной профессиональной образовательной организации предоставляется 30%-ная льгота на основании «Положения о земельном налоге» от 6 октября 2005 года № 309).

Данный опыт целесообразно распространить на хозяйствующие субъекты, являющиеся лидерами во взаимодействии с органами власти по решению вопросов территориального развития.

Кроме того, региональным органам власти необходимо выступать с законодательными инициативами, в числе которых может быть корректировка регионального законодательства и внесение поправок в Налоговый кодекс РФ: в части уменьшения ставки налога на прибыль для организаций, участвующих в социально-экономическом развитии города (ст. 284, п. 1 НК РФ позволяет органам законодательной власти субъектов РФ для отдельных налогоплательщиков уменьшать ставки налога на прибыль в части, подлежащей зачислению в региональный бюджет); применения льготной ставки для объектов социальной сферы организаций при расчете налоговой базы, поскольку ставки устанавливаются законами субъектов Российской Федерации (п. 1 и 2 ст. 380 НК РФ); исключения кадастровой стоимости объектов социальной сферы, находящихся на балансе организаций, из налогооблагаемой базы налога на недвижимое имущество (часть II, ст. 378.2 и 374 НК РФ).

Выбор социально ответственных хозяйствующих субъектов осуществляется органами власти и управления исходя из заявлений от них на предоставление льгот, а также на основании своевременной и объективной информации об их деятельности, получаемой в ходе мониторинга, регулярно проводимого в данной сфере.

Необходимость корректировки Налогового кодекса РФ А.Г. Аганбегян и В.В. Ивантер обосновывают тем, что налоговая система, разработанная Министерством финансов, ориентирована на удобство администрирования

сбора налогов для фискального ведомства, что на самом деле является лишь одной из задач налоговой системы и потому не соответствует условиям рыночной экономики. В России до 85–90% всех налогов собирается с бизнеса. Производство товаров и услуг, в ускорении роста которых остро нуждается страна, облагается самым высоким налогом по сравнению с развитыми странами, что ограничивает темпы увеличения ВВП. Чем больше производство добавленной стоимости, тем больше налоговые отчисления, что вкупе с обязательными страховыми взносами бизнеса тормозит развитие предпринимательства. Вследствие сложившейся в стране системы хозяйствующие субъекты стараются увести активы за рубеж, освободиться от непомерных налогов и сборов [2].

Кроме того, об эффективности применения налоговых льгот свидетельствует и мировой опыт стимулирования хозяйствующих субъектов к участию в развитии территорий. В некоторых зарубежных странах средства и имущество, которое передается общественным организациям, относятся на валовые затраты предприятий. Разница заключается в ограничениях относительно величины такой суммы. К примеру, в Германии этот лимит составляет 20% годового налогооблагаемого дохода. В Канаде лимит установлен на уровне 50% от годового дохода. В Великобритании такого лимита не существует, то есть хозяйствующие субъекты вправе включать в состав валовых затрат всю сумму благотворительной помощи. В ряде других стран существуют конкретные ограничения и определенный минимум. В частности, в Финляндии в валовые расходы могут включаться лишь суммы денежной благотворительной помощи, при этом минимальный и максимальный размер установлен не в процентном соотношении, а в конкретных денежных объемах (денежные суммы, предоставляемые организациям, список которых утвержден Национальным налоговым советом, зачисляются в валовые затраты налогоплательщика, если они превышают 840 евро и не превышают 25 тысяч евро в год). В Дании это же соотношение составляет 70 и 800 евро.

Реализация третьего направления – «Формирование личной ответственности за решение задач развития территории» – заключается в разработке мероприятий, направленных на воспитание и развитие у населения чувства ответственности за совершенные действия и их последствия.

В связи с повышением роли институтов гражданского общества в управлении территорией (профсоюзов, территориально-общественного самоуправления, некоммерческих организаций, добровольческих обществ, общественных советов, общественной палаты, молодежного парламента

и т.п.) органы власти не могут не учитывать мнения этих участников общественной жизни и должны уделять внимание их интересам. Вместе с тем одной из важнейших задач социальных институтов является привитие духовно-нравственных ценностей, личностных качеств щедрости, ответственности.

Стоит отметить, что «фундамент» будущей личности, которая впоследствии и может стать бизнесменом, государственным служащим и т.п., закладывается в детстве, поэтому необходимо включение в программу педагогического процесса (в детском саду, в школе) различных инструментов формирования ответственности. Следовательно, целесообразно разработать методические рекомендации родителям, воспитателям и учителям, содержащие универсальные знания, умения, навыки, основанные на опыте в данной сфере.

Органы власти и управления субъекта РФ совместно с учреждениями социальной сферы территории проводят мероприятия, формирующие положительный имидж социально ответственного бизнесмена, а также с целью привития порастающему поколению ценностей добра, жертвенности, чувства личной ответственности за социально-экономическое развитие региона и сопричастности к общему делу. Просветительская деятельность для детей, подростков и молодежи осуществляется в форме лекций и семинаров, учебных видео, экскурсий на предприятия, игр и т.п.

Рассматриваемое направление предполагает проведение следующих мероприятий:

- уроков добра и ответственности в образовательных учреждениях субъекта РФ (утренник «Чтобы радость людям дарить, надо добрым, ответственным быть», классный час «Что такое доброта и ответственность?»);
- круглых столов, на которых воспитанники и учащиеся делятся своим опытом помощи другим (девиз круглого стола: «Помогая другим, добро возвращается к человеку»);
- тематических утренников «Добро там, где его творят!» (конкурсов, тематических «минуток»);
- флешмобов «Доброе пространство» с целью воспитания у жителей территории чувства сопричастности к ее развитию и создания благоприятного психологического климата;
- квеста «Твори добро» (молодежные центры и общественные организации разрабатывают задания на определение меценатов субъекта РФ, зданий и сооружений, построенных на благотворительные средства и др.);

– благотворительных проектов с участием детей и подростков (предоставляется возможность сравнить благополучную жизнь с ее обратным проявлением);

– информационных, ролевых, творческих, командных и других игр, организуемых в дошкольных и образовательных учреждениях и направленных на разъяснение значимости ответственного поведения.

Вовлекать население в решение проблем территории позволяют следующие методические приемы:

1) организация экспертных советов для обсуждения вариантов решения проблем социально-экономического развития;

2) развитие краудфандинга (народного финансирования) социальных инициатив, который заключается в разработке приложения к официальной странице субъекта РФ с целью объединить банк объектов, нуждающихся в помощи, и возможность моментального перевода средств на реализацию конкретного проекта;

3) разработка и внедрение мобильного приложения «активный гражданин», представляющего собой возможность голосовать онлайн на референдумах, инициируемых органами власти (за восстановление парка, место установления памятника или арт-объекта, открытие нового проката велосипедов и др.); наиболее активным гражданам по итогам года вручаются подарки от органов власти и управления субъекта РФ (сувенирная продукция, печатные издания и др.);

4) организация и проведение конкурса социальной рекламы «Мой город – моя крепость» с целью формирования социальной ответственности у населения и привлечения внимания к решению задач социально-экономического развития на принципах «город – это я», а также стимулирования активности участия жителей в управлении территорией;

5) ведение базы общественных объединений и организаций для привлечения их к участию в проектах и мероприятиях на основе выявления заинтересованности входящего в их состав населения в решении той или иной социально-экономической проблемы.

При реализации стратегии развития социальной ответственности немаловажное значение имеет ориентированная на конкретные действия работа региональных органов власти и управления по проведению организационных изменений, направленных на достижение стратегических целей.

Управляет реализацией данной стратегии орган, осуществляющий полномочия в сфере стратегического планирования социально-экономического развития региона. В Вологодской области – это орган исполнительной

государственной власти – Департамент стратегического планирования. Он организует и координирует процесс реализации стратегии:

- а) разработку и принятие необходимых законодательных документов, контроль их исполнения;
- б) взаимодействие с региональными и муниципальными органами государственной власти, в том числе зарубежными;
- в) разработку и реализацию программ, проектов и мероприятий, финансируемых за счет средств регионального бюджета;
- г) осуществление обратной связи с населением территории и взаимодействия участников реализации стратегии;
- д) мониторинг и оценку хода реализации стратегии;
- е) подготовку и представление ежегодного отчета о реализации стратегии;
- ж) разработку предложений по внесению дополнений и изменений в стратегию.

Для обеспечения максимальной эффективности стратегии, достижения ее целей необходима координация включенных в нее мероприятий, а также планов по реализации со стратегией социально-экономического развития региона, документами его планирования, локальными стратегиями развития хозяйствующих субъектов.

Методами реализации данной стратегии могут быть программно-целевой, проектный. В российской системе государственного управления территориальным развитием наиболее востребованным является программно-целевой метод, который предусматривает для достижения конкретных целей принятие и реализацию программ, направленных на выполнение основных стратегических приоритетов, решение острых проблем, требующих обеспечения ресурсами, разработки комплекса мер, а также согласованности действий федеральных и региональных органов исполнительной власти, местного самоуправления и хозяйствующих субъектов.

Вместе с тем в условиях нестабильной рыночной среды в экономике региона могут возникать сложности, для преодоления которых необходимы неординарные решения, концентрация финансовых и иных ресурсов, совместные действия региональных органов власти и хозяйствующих субъектов. В контексте этого одним из перспективных инструментов, обеспечивающих целенаправленность государственного управления, выступает проектный подход. Он позволяет также согласовывать интересы власти и бизнеса в решении задач социально-экономического развития региона, и прежде всего повышения качества жизни населения.

При этом с целью определения проблем и приоритетов в части активизации сотрудничества представителей власти, субъектов хозяйствования и населения по решению вопросов территориального развития, необходимо организовать мониторинг процессов такого взаимодействия, чтобы иметь возможность вносить обоснованные и своевременные корректировки в региональную экономическую политику.

3.2. Развитие социальной ответственности на основе проектного подхода к управлению экономикой региона

Внедрение проектного подхода в управление экономикой имеет важное стратегическое значение, поскольку он представляет собой эффективный инструмент, позволяющий в условиях ограниченных ресурсов и постоянно происходящих в рыночной экономике изменений решать социально-экономические проблемы территорий, стимулируя участие в этом процессе бизнеса и населения [162].

В современном понимании [80, 128] проект – это целенаправленное, заранее проработанное и запланированное создание или модернизация физических объектов, технологических процессов, технической и организационной документации для них, материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсов, а также управленческих решений и мероприятий по их выполнению.

Автор другого исследования [161] определяет проект как совокупность сложных, неповторяемых действий или процессов, которые предварительно разработаны с учетом конкретной ситуации, определенных ресурсных ограничений.

А.В. Тебеткин и И.Л. Сурат [136] отмечают, что термин «проект» имеет множество аспектов и широко используется при характеристике различных процессов во многих сферах человеческой деятельности.

Под проектом мы будем понимать комплекс взаимосвязанных мероприятий, разработанных для достижения определенных целей на протяжении заданного времени при установленных ресурсных ограничениях. При этом основная цель реализации проекта заключается в достижении желаемого результата в пределах определенного срока при заданных условиях.

Анализ подходов к определению данной экономической категории позволяет выделить ее главные характерные черты, такие как четко определенная цель; строго фиксированный момент завершения; ограниченность ресурсов; комбинирование и объединение усилий специалистов различных сфер деятельности; наличие уникальных элементов.

С точки зрения большинства исследователей под проектным управлением можно понимать «методологию организации, планирования и координации использования человеческих и материальных ресурсов на всем протяжении жизненного цикла проекта, направленную на эффективное достижение целей проекта путем применения системы современных методов, техник и технологий управления» (табл. 3.3).

Таблица 3.3. **Методологические подходы к определению понятия «проектное управление»**

Подход, определение	Автор
Способ организации, руководства, планирования и координации ресурсов на протяжении проектного цикла; направлен на эффективное достижение целей с использованием современных методов, технологий и техники.	И.И. Мазур, В.Д. Шапиро [146], А.Г. Ивасенко, Я.И. Никонова, М.В. Каркавин [43]
Методология управления не только ресурсами, но и изменениями, происходящими в процессе реализации проекта.	А. Ковалев, И. Курдюмов [55]
Совокупность знаний, умений и навыков, а также методов и инструментов организации проекта.	Project Management Institute [125]
Приложение стратегических задач, способов и приемов для осуществления проекта.	А.М. Либман [111]
Деятельность по использованию соответствующих знаний, умений и навыков, средств и методов в проектной деятельности с целью достижения запланированных результатов и удовлетворения потребностей участников проекта.	В.В. Ильин [47], П. Мартин [77]
Проектное управление представляет собой отдельный раздел теории управления социально-экономическими системами, который изучает инструменты, направленные на координацию ресурсов, информационное сопровождение проекта, достижение поставленных целей, соблюдение этапов выполнения работы согласно их стоимости, запланированному сроку и целевым показателям.	Ю.И. Попов, О.В. Яковенко [106]
Проектное управление представляет собой отдельный раздел теории управления социально-экономическими системами, раскрывающий основные инструменты, формы и методы более рационального и эффективного управления происходящими изменениями.	Ю.Н. Лапыгина [147]
Вид управленческой деятельности, основанный на разработке системной модели действий по достижению цели с учетом предварительного коллегиального обсуждения.	М.Л. Разу [120]
Совокупность взаимосвязанных элементов (юридических, организационных, научных, технико-технологических, экономических, экологических), направленных на разработку и реализацию проектов.	И. Ильинская [48]
Источники: составлено автором по [43, 47, 48, 55, 77, 106, 111, 120, 125, 146, 147].	

Кроме того, исследование теоретико-методологических подходов к проектному управлению позволяет заключить, что в научной среде формируется четкое представление о его ориентированности на конкретный результат. Выделение ресурсов под определенный проект и выстраивание

системы управления предполагает более высокую степень ответственности управленцев за результат и минимизирует иерархические прерогативы.

За рубежом проектный подход в деятельности государственных органов власти используется достаточно активно. В целях распространения передового опыта управления проектами, разработки международных и национальных стандартов, проведения семинаров и конференций, исследований по данной проблематике создана и функционирует Международная ассоциация управления проектами (IPMA). Вместе с тем Институтом управления проектами США разработан национальный стандарт «Руководство к своду знаний по управлению проектами» (англ. Project Management Body of Knowledge, PMBoK).

Важность проектного управления в органах власти Российской Федерации признана в настоящее время на самом высоком уровне. Ведется активная работа по его внедрению – расширяется нормативно-правовая база в данной сфере путем принятия национальных стандартов в системе ГОСТ (Р 54869-2011, Р 54870-2011, Р ИСО 21500-2014), соответствующего постановления; распоряжением Правительства РФ от 15 октября 2016 года № 2165-р утвержден план первоочередных мероприятий на 2016–2017 гг. по организации проектной деятельности. Разработанная нормативно-правовая база призвана помочь более эффективно реализовывать проекты, организовав взаимодействие между участниками при осуществлении совместной деятельности.

Однако использование рассматриваемого подхода в практике государственного управления сталкивается с рядом трудностей, а именно несовершенством нормативно-правовой сферы, отсутствием профессиональных компетенций у управленцев в области проектного управления и др. [161]. Требуется развитие проектного подхода в управлении региональной экономикой, для чего органам власти необходимо учитывать успешный управленческий опыт, которым обладают хозяйствующие субъекты. Именно данный подход позволяет одновременно решать несколько задач: привлекать ресурсы бизнес-структур для преодоления проблем развития территории, гармонизировать их интересы, повышать их доверие к органам власти, организовывать взаимодействие и конструктивный диалог между участниками проекта [80, 159].

Положительный опыт применения проектного подхода в решении региональных задач имеется в Уфе, где с 2002 года было реализовано более 550 проектов при существенной помощи Общественного фонда развития

города. В Ижевске для осуществления конкретных проектов в 2013 году создана Ассоциация развития города. Проектный подход в управлении экономикой в 2014 году внедрен в Краснодаре путем организации Общественного совета по развитию городской среды при главе администрации. В Иркутске с 2015 года реализуется программа «Активный иркутянин», которая стимулирует жителей города, в т.ч. представителей бизнес-сообществ, к участию в решении вопросов его благоустройства.

В Вологде также имеется опыт осуществления совместных проектов власти, бизнеса и населения. В администрации города функционирует система по разработке, реализации, продвижению проектов под брендом «Вологда – город добрых дел». За период с 2010 по 2015 г. количество реализованных проектов увеличилось с 5 до 70, т.е. в 14 раз, количество организаций, участвующих в проектах, – в 30 раз (табл. 3.4).

Таблица 3.4. **Сводные показатели реализации социально значимых проектов в г. Вологде**

Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2015 г. к 2010 г., раз
Количество проектов, ед.	5	10	25	40	50	70	14,0
Количество организаций-участников, ед.	15	25	65	150	400	450	30,0
Количество мероприятий	20	35	70	300	350	370	18,5
Количество участников проектов, тыс. чел.	11	31	53	59	102	115	10,5
в том числе представителей молодежи, тыс. чел.	7	10	16	21	27	30	4,3
Количество посетителей мероприятий, тыс. чел.	10	15	20	35	45	55	5,5
Источник: составлено автором по [160].							

В частности, органами власти совместно с представителями бизнес-сообщества реализуется проект «Городская дисконтная карта «Забота», способствующий удовлетворению покупательского спроса малообеспеченных групп населения, в первую очередь пенсионеров, многодетных семей, на товары и услуги повседневного потребления. Проект реализуется посредством предоставления хозяйствующими субъектами скидок для категорий граждан, обладающих данной картой. За период с 2009 года число хозяйствующих субъектов, участвующих в данном проекте, увеличилось более чем в 11 раз (табл. 3.5). За время осуществления проекта объем реализованных товаров и услуг составил около 2,4 млрд. рублей. Благодаря взаимодействию бизнеса и власти экономия держателей карт

достигла ориентировочно 200 млн. рублей. Выгода для организаций от участия в данном проекте заключается, во-первых, в увеличении товарооборота, за счет которого возрастает и доходность бизнеса. Во-вторых, это дополнительная реклама и имидж, поскольку участие в социальных проектах увеличивает привлекательность предприятия в глазах потребителя и среди бизнес-сообщества. Инициатором партнерских отношений с хозяйствующими субъектами выступают органы власти, и это способствует более эффективному исполнению возложенных на них полномочий.

Таблица 3.5. Показатели реализации проекта «Городская дисконтная карта „Забота“»

Показатель	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 г. к 2009 г., раз
Количество партнеров проекта, шт.	22	192	174	208	241	251	11,4
Количество точек реализации, шт.	86	452	438	506	522	590	6,9
Источник: составлено автором по [160].							

Стоит отметить наиболее успешный опыт проектного управления экономикой региона в Белгородской области. Разработку и внедрение системы управления проектами осуществляет специально уполномоченный орган – Департамент внутренней и кадровой политики Белгородской области, основной исполнитель – отдел организации проектного управления (проектный офис). Проекты регистрируются в базе системы общего электронного документооборота «Электронное правительство Белгородской области», в которой работают все органы исполнительной власти как на региональном, так и на муниципальном уровнях. По контрольным точкам отслеживается ход реализации проекта. Точечный контроль дает полную картину того, как идет внедрение проекта – с отклонениями или без них.

По состоянию на 2015 год в этой базе зарегистрировано 2300 проектов, реализуется 850 проектов, 950 – завершено [108]. Остальные находятся на этапе разработки. В соответствии с данными, представленными на официальном сайте Департамента внутренней и кадровой политики Белгородской области, внедрение проектного управления в ее экономику обусловило значительный эффект для социально-экономического развития, а именно: уменьшение периода разработки и согласования документации проекта на 20–50% (средняя экономия времени составляет не менее двух месяцев, на выделение земельного участка – 1,48 мес., на подключение инженерных коммуникаций – 0,65 мес. и т.п.); сокращение срока окупаемости проектов для инвестора и др. [96].

Успешному внедрению проектного подхода в управление и развитию Белгородской области способствовало создание соответствующего организационно-правового и институционального обеспечения (табл. 3.6).

Исходя из представленных данных можно сделать вывод о том, что развитию данного метода управления экономикой способствовал ряд факторов:

- формализация проектного подхода к управлению экономикой региона: нормативно-правовые акты, проектная документация, процедуры;
- высокий уровень поддержки применения принципов проектного управления со стороны высшего руководства региона;
- определение органа власти, ответственного за внедрение проектного подхода к управлению;
- массовое вовлечение работников органов власти в проектную деятельность и их обучение;
- создание системы оценки (отбора) проектов (экспертные комиссии по рассмотрению проектов, привлечение внешних экспертов);
- наличие технологической поддержки проектной деятельности (автоматизированная информационная система, АИС);
- мотивационная политика, ориентированная как на участие работников в проектах, так и на их успешное завершение [22].

Следовательно, с целью расширения использования проектного подхода в решении социально-экономических задач развития территорий *необходимо формирование в данной сфере институциональных условий.*

Следует подчеркнуть, что на федеральном уровне разработаны «Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти», утвержденные Распоряжением Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 года № 26Р-АУ. При этом в качестве пилотных площадок для внедрения новых принципов управления Протоколом заседания Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах власти субъектов РФ при Министерстве экономического развития Российской Федерации от 4 декабря 2013 года № 6-НП были определены Белгородская, Ярославская области и Пермский край.

В связи с этим в данных субъектах РФ происходит формирование региональной нормативно-правовой базы, трансформация действующей системы управления экономикой региона.

Таблица 3.6. **Институциональное, правовое и организационно-методическое обеспечение проектного управления в органах власти Белгородской области**

Параметр сравнения	Белгородская область
Нормативно-правовые акты, регламентирующие использование проектного управления	1. Постановление Правительства Белгородской области «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области» от 31 мая 2010 года № 202-пп. 2. Распоряжение Губернатора Белгородской области «Об утверждении регламента администрирования проектов в органах исполнительной власти, государственных органах Белгородской области» от 22 ноября 2012 года № 794. 3. Распоряжение Губернатора Белгородской области «Об утверждении порядка определения уровня профессионального соответствия проектных специалистов» от 22 июня 2012 года № 408-р. 4. Распоряжение Губернатора Белгородской области «О создании отраслевых экспертных комиссий по рассмотрению проектов» от 29 апреля 2011 года № 279-р и др.
Институциональное и организационно-методическое обеспечение	1. Уполномоченным органом области по разработке и внедрению системы управления проектами является <i>Департамент внутренней и кадровой политики Белгородской области</i>, а основным исполнителем – <i>отдел организации проектного управления (проектный офис)</i>. Всего функционирует 9 региональных (функциональных) проектных офисов (по 1–2 чел.) и 22 муниципальных проектных офиса (1–3 чел.). 2. При каждом органе исполнительной власти региона созданы <i>отраслевые экспертные комиссии</i> (решение об открытии и закрытии проектов), <i>межведомственная комиссия</i> (решение о премировании участников завершенных проектов). 3. Все проекты регистрируются в <i>базе системы общего электронного документооборота</i> «Электронное правительство Белгородской области», в которой работают органы исполнительной власти на региональном и муниципальном уровнях. По контрольным точкам отслеживается весь ход реализации проекта. 4. Создана <i>автоматизированная информационная система «Проектное управление»</i>, интегрированная с электронным правительством области и позволяющая осуществлять: а) ведение реестра (базы) проектов; б) календарное и бюджетное планирование проектов; в) мониторинг реализации региональных и муниципальных проектов; г) распределение полномочий и ответственности членов команды проектов; д) управление изменениями проектов; е) проектный документооборот; ж) автоматизированную аналитическую отчетность. 5. В рамках региона реализуется <i>масштабный областной организационный проект «Совершенствование проектного управления в органах власти Белгородской области»</i>. 6. В целях стимулирования государственных служащих, реализующих проекты, Распоряжением Правительства области от 17 июня 2013 года № 287-рп создан <i>проектный премиальный фонд</i>. Средства аккумулируются на счете Департамента внутренней и кадровой политики и распределяются между органами государственной исполнительной власти по итогам реализации проектов. 7. Нематериальное стимулирование участников осуществляется путем присвоения государственным гражданским служащим <i>рангов в области проектного управления</i>.

В частности, в Ярославской области действуют следующие нормативно-правовые документы, регулирующие проектное управление экономикой региона:

- 1) целевая программа «Повышение эффективности и результативности органов исполнительной власти Ярославской области»;
- 2) «Положение о программно-целевом планировании и контроле», в которое заложены механизмы планирования и реализации областных целевых программ, соответствующие методологии проектного управления;
- 3) «Методика формирования и организации работы межфункциональных групп», в которую заложены механизмы управления человеческими ресурсами, соответствующие методологии проектного управления;
- 4) постановление Правительства Ярославской области «О проектном офисе органов исполнительной власти Ярославской области» от 29 июля 2014 года № 732-п;
- 5) положения о системе управления программами и проектами (СУПП);
- 6) а также введено обучение госслужащих, реализующих областные целевые программы, основным положениям СУПП.

В Пермском крае создан проектный офис в составе департамента мониторинга Администрации губернатора Пермского края (3 штатные единицы), разработаны государственная программа «Совершенствование государственного управления» (в ред. Постановления Правительства Пермского края от 25.09.2015 года № 706-п) и положения об управлении «дорожными картами», проектами, программами, непроектными мероприятиями, утвержденные Указом губернатора Пермского края.

По уровню внедрения проектного управления в «пилотных» субъектах РФ Вологодская область отнесена ко второму этапу. В связи с этим в регионе формируется региональная нормативно-правовая база:

- 1) Правительством области принято постановление «Об организации проектной деятельности в Правительстве области и органах исполнительной государственной власти области» от 01.03.2017 года № 224;
- 2) Губернатором области принято распоряжение «О региональном проектном офисе» от 28.02.2017 года № 41;
- 3) Губернатором области принято распоряжение «О Межведомственной комиссии – Совете при Губернаторе области по стратегическим направлениям развития и проектной деятельности и проектных комитетах

по федеральным приоритетным направлениям (проектам, программам), реализуемым на территории области, и региональным стратегическим направлениям (проектам)» от 28.02.2017 года № 43.

Судя по приведенным данным, внедрение и использование проектного подхода в регионах реализуется в рамках общего системного процесса территориального управления, и он наиболее эффективен на базе организации и функционирования специального коллегиального органа. В связи с этим в регионах *необходимо создавать офисы социального проектирования*, основная цель деятельности которых заключается в оказании содействия социально-экономическому развитию региона на основе аккумулирования информации об идеях проектов и их инициаторах в специальных базах данных.

Задачами такого офиса являются:

- содействие в консолидации ресурсов власти, бизнеса и населения для решения задач развития территории;
- оказание поддержки социальным, культурным проектам и программам, проведение социальных конкурсов;
- поиск ресурсов, инвесторов и способов реализации проектов;
- аккумулирование добровольных взносов от хозяйствующих субъектов;
- организация и проведение мероприятий и программ в области социальной ответственности;
- проведение круглых столов с участием органов власти, бизнеса и населения с целью формирования партнерского взаимодействия по вопросам развития территории;
- разработка и реализация собственных проектов;
- проведение мониторинга взаимодействия власти и бизнес-структур.

Состав участников офиса социального проектирования целесообразно сформировать из представителей власти, бизнеса, общественных организаций. В Вологодской области уполномоченным органом по разработке и внедрению проектного подхода к управлению экономикой региона назначен Департамент стратегического планирования. Сотрудники Департамента проходили в 2015 году обучение по программе «Внедрение проектного подхода в государственной и гражданской службе». При этом председательство данным офисом возложено на Межведомственную комиссию (рис. 3.4).

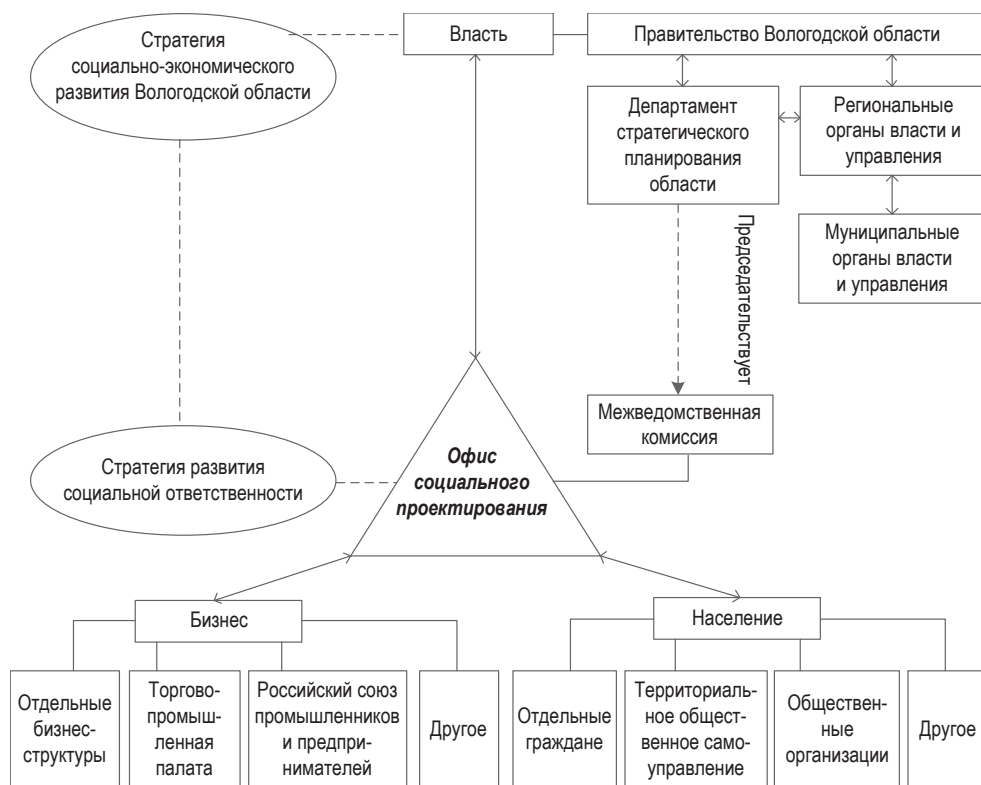


Рисунок 3.4. Предлагаемая организационная модель проектного управления региональной экономикой (на примере Вологодской области)

Источник: составлено автором.

Стоит отметить, что разработка и реализация социальных проектов в регионах может осуществляться двумя путями. В настоящее время большинство проектов разрабатываются и реализуются по инициативе органов власти, прикладывающих значительные усилия для вовлечения в эти процессы субъектов хозяйствования и населения. С этой целью органы власти проводят ревизию проблем социально-экономического развития территории, осуществляют их систематизацию, выбирают круг задач, которые планируется решить с помощью мероприятий в рамках проекта. Производится характеристика проблем, потребностей, интересов, особенностей той или иной категории или социальной группы, которой адресован проект.

Далее определяются суть, цели и задачи проекта. Суть проекта отражает содержание планируемых к реализации мероприятий, с помощью которых возможно понять основную идею проводимых преобразований. Цели и задачи определяются методом мозгового штурма, экспертных оценок и других методов, направленных на устранение выявленных в процессе анализа конкретных проблем.

Затем представители органов власти, исходящие из своего опыта, знаний, личных контактов, осуществляют расчет и поиск финансовых, материально-технических и трудовых ресурсов для реализации проекта. Для расчета стоимости реализации программного проекта, прежде всего, необходимо определить потребность в ресурсах, а также предприятия и общественные организации, которые можно привлечь. Нужно также просчитать возможность получения (в случае успеха) грантов федеральных и региональных органов власти, средств различных благотворительных фондов, отечественных и зарубежных организаций. В целях информационного обеспечения реализации проекта требуется достигнуть соглашения со СМИ о бесплатном (или льготном) распространении информации о проводимых мероприятиях в периодических печатных изданиях, сети Интернет.

После этого осуществляется реализации проекта с помощью различных инструментов: это организация конкурсов и специальных событий; создание площадок; формальных объединений; проведение публичных обсуждений; предоставление финансовых преференций (грантов и льгот); заключение формальных соглашений.

Вместе с тем для реализации значительного количества проектов у органов власти недостаточно финансовых, организационных, человеческих, информационных ресурсов. Поэтому перспективным вариантом применения проектного подхода в управлении экономикой региона является переход к модели, в которой их инициаторами и участниками реализации станут также хозяйствующие субъекты и население. Алгоритм разработки и реализации социальных проектов в данном случае следующий:

1. Офисы социального проектирования осуществляют сбор информации об идеях по возможным проектам и их инициаторах, аккумулирующей в специальных базах данных.

2. Специалисты офиса выносят проекты на публичное обсуждение для определения приоритетности реализации проектов на основе их социальной значимости (по критериям, представленным в таблице 3.7).

Таблица 3.7. Принципы определения приоритетности реализации проектов на основе их социальной значимости

Критерий	Содержание (требования) критериев
Соответствие стратегии развития территории	Соответствие проекта приоритетным направлениям социально-экономического развития региона.
Социальная направленность	Соответствие проекта приоритетным направлениям социального развития территории; получение благоприятных социальных результатов от реализации проекта.
Актуальность выполнения	Актуальность решаемой проектом проблемы для региона; реалистичность исполнения проекта.
Ресурсная обеспеченность (соотношение собственных и привлеченных ресурсов)	Наличие дополнительных ресурсов на реализацию проекта из внебюджетных источников; соответствие привлекаемых ресурсов ожидаемым социальным результатам проекта.
Привлечение бизнес-структур, населения	Наличие хозяйствующих субъектов и населения, которые вкладывают организационные, материальные или финансовые ресурсы в реализацию проекта.
Перспективы развития	Дальнейшие перспективы реализации и продолжения проекта, предложения участников по окончании его срока, отсутствие/наличие плана действий по дальнейшему развитию проекта.
Оригинальность	Является ли идея проекта оригинальной, инновационной; учитывается ли в проекте деятельность, осуществляемая в этой области другими организациями.
Охват целевой аудитории	Круг лиц и организаций, на который направлен проект (количество хозяйствующих субъектов, общественных организаций, отдельных граждан), с возможностью расчета получаемой ими выгоды или пользы.

Каждому критерию присваивается балл от 0 до 4:

0 – проект полностью не соответствует предъявляемым критериям;

1 – сущность, содержание и направления реализации проекта не отвечают критериям по отдельным характеристикам, есть недостатки по выдвигаемым положениям;

2 – сущность, содержание и направления реализации проекта не отвечают одному или нескольким критериям, однако детальная оценка предложения невозможна по причине отсутствия или недостаточной степени раскрытия информации;

3 – сущность, содержание и направления реализации проекта отвечают критериям оценки проекта, но присутствуют небольшие замечания, требующие доработки;

4 – проект полностью отвечает критериям.

Проекты с наибольшей суммой баллов подлежат реализации в первую очередь, с наименьшей – дорабатываются и выносятся на повторное обсуждение.

3. Определяются ресурсы и проводится выбор исполнителей и хозяйствующих субъектов, с помощью которых может быть реализован проект.

4. Раскрутка проекта в СМИ с целью его популяризации и повышения заинтересованности других экономических агентов.

5. Результаты проекта обобщаются, анализируются по положительным и отрицательным направлениям.

С целью усиления участия хозяйствующих субъектов в решении задач развития территорий необходима также разработка системы краудфандинга на специальной странице «Социально ответственной бизнес» и в мобильном приложении «Активный бизнесмен».

В рамках использования проектного подхода в управлении экономикой для развития социальной ответственности как формы взаимодействия органов власти, бизнес-структур и населения могут быть реализованы следующие проекты.

Проект «Лучшая социально ответственная организация». Его суть заключается в организации конкурса, направленного на стимулирование хозяйствующих субъектов к участию в развитии территорий.

Результатом проекта станет: для органов власти – вовлечение предприятий в процессы участия в решении задач развития региона, выполнение своих функций по улучшению качества жизни населения территории; для бизнеса – поддержание значимого образа в бизнес-сообществе, эффективное сочетание имиджевой и функциональной рекламы, широкие возможности для эффектного представления своей деятельности, значительное расширение круга полезных контактов, клиентской базы, партнеров; для населения – улучшение качества жизни и городской среды.

Проведение конкурса предполагает реализацию нескольких этапов (табл. 3.8).

Таблица 3.8. **Этапы проведения конкурса на определение лучших социально ответственных предприятий**

Этап	Характеристика этапа
I. Заявительный	Предполагает сбор заявок участников конкурса, их предварительный отбор в соответствии с установленными критериями, предъявляемыми к социально ответственному предприятию. Заявки участников представляются в офис социального проектирования.
II. Конкурсный	На данном этапе формируется конкурсная комиссия, в состав которой входят представители органов власти субъекта РФ, Общественной палаты, Торгово-промышленной палаты, представители региональной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и профсоюзных организаций. Составляется рейтинг социально ответственных предприятий.
III. Финальный	Проводятся круглые столы для номинантов премии, посвященные обмену опытом в сфере социально ответственного поведения. Определяются предприятия-победители, руководители которых награждаются свидетельствами с эмблемой «Социально ответственное предприятие». Итоги конкурса освещаются в СМИ.

Победители конкурса объявляются по следующим номинациям:

- «Прорыв года» (компания, добившаяся значительного позитивного изменения динамики бизнеса в сравнении с предыдущим годом);
- «Инновация» (компания-инициатор и инновационный лидер; внедряющая оригинальные, новые для рынка идеи, технологии, стратегии);
- «Публичность» (наиболее ответственная публичная компания, принимающая активное участие в общественной жизни региона);
- «Забота» (компания, демонстрирующая максимальную заботу о коллективе);
- «Меценат» (компания, безвозмездно поддерживающая организации или частных лиц на протяжении последнего года);
- «Молодая компания» (самая молодая компания из вошедших в шорт-лист конкурса, существующая на рынке не больше 3 лет);
- «Заслуженная компания» (длительное время являющаяся примером для коллег, сотрудников и партнеров по бизнесу, инициатор программ, влияющих на бизнес-среду города и/или на коллег по рынку);
- «Компания-импортозамещение» (реализовавшая актуальный для общества проект, связанный с импортозамещением).

Лауреаты конкурса получают право на использование эмблемы конкурса в рекламных целях в течение одного года после присуждения этого звания.

Проект «Знай шефа в лицо». Он является продолжением уже действующего в г. Вологде проекта «Шефы», что подразумевает его переход на новый качественный уровень. Проект организуется в форме специальных событий, предусматривающих проведение бесед, лекций, встреч, круглых столов, внеклассных часов в подшефных организациях с участием представителей организаций, оказывающих помощь воспитанникам образовательных учреждений и их родителям; а также создание в образовательных учреждениях стендов, посвященных принципам социальной ответственности, содержащих информацию о предприятиях с указанием предоставляемой ими помощи.

Суть проекта заключается в организации в подшефных учреждениях просветительских мероприятий, направленных на популяризацию идей социальной ответственности среди населения, трансляцию успешного опыта ее реализации, с непосредственным участием представителей организаций-шефов.

Результатом проекта «Знай шефа в лицо» для органов власти станет укрепление связей между предприятиями-партнерами и подшефными организациями, активизация проекта «Шефы»; для бизнеса – формирование положительного имиджа; для населения – усвоение принципов социальной ответственности и повышение информированности о возможном участии в проектах по развитию территории.

Проект «Трудовая династия». Он ориентирует студентов на трудоустройство в конкретном предприятии региона, а не за его пределами, восполняет недостаток квалифицированных кадров и обеспечивает закрепление выпускников за определенной организацией.

Целью проекта является увеличение числа молодых рабочих на производственных предприятиях. Основные задачи проекта:

- сохранение преемственности поколений;
- популяризация сохранения лучших семейных и трудовых традиций;
- формирование у подрастающего поколения позитивного, уважительного отношения к труду, семейным традициям;
- привлечение молодежи к проведению социально-экономических преобразований в регионе;
- формирование у населения чувства гордости за достижения трудовых династий земляков.

Финансовое обеспечение проекта «Трудовая династия» предоставляют руководители производственных предприятий. Его информационную поддержку осуществляют органы власти субъекта РФ, организуя для предприятий круглые столы, семинары с целью информирования о преимуществах проекта, которые заключаются в снижении текучести кадров на предприятии, возможности планировать программу обновления кадровой политики по конкретным специальностям, повышении корпоративного духа и культуры организации за счет сохранения традиций.

Кроме того, органы власти субъекта РФ должны оказывать организационную помощь в корректировке программ учебных заведений с учетом пожеланий конкретных предприятий, создании курсов повышения квалификации для представителей трудовых династий, желающих работать на предприятии.

В ходе реализации проекта ожидается подъем престижа рабочих профессий и возрождение понимания ценности труда среди молодежи. В качестве долгосрочных целей рассматривается формирование чувства патриотизма, ответственности за развитие территории, семейных ценностей среди молодежи.

В настоящее время первоочередной задачей для региональных и муниципальных органов власти является совершенствование нормативно-правовой сферы путем разработки стандартов. Наличие данных документов позволит определить как общие принципы реализации проектов с учетом специфики социально-экономического развития конкретной территории, так и детальное описание процессов и методик.

3.3. Методический инструментарий организации мониторинга взаимодействия власти и бизнеса

Необходимость развития взаимодействия власти и бизнеса требует своевременных корректировок региональной экономической политики на основе получения обратной связи и объективной информации для принятия эффективных управленческих решений. Организация системы мониторинга взаимодействия власти и бизнеса является важнейшим инструментом, осуществляющим информационное обеспечение управления экономикой региона.

Единого подхода к пониманию данной категории в этом виде деятельности до сих пор не выработано, поскольку это зависит от конкретной сферы применения, качества и объема имеющейся информации, целей исследования. В рамках нашего исследования под мониторингом взаимодействия органов власти и бизнес-структур понимается намеренно созданная система наблюдения, сбора, оценки и анализа информации, выработки рекомендаций по принятию рациональных управленческих решений и контроля за развитием данного взаимодействия с целью увеличения участия хозяйствующих субъектов в решении проблем социально-экономического развития региона.

При проведении мониторинга целесообразно руководствоваться следующими основными принципами:

1. Системность – заключается в том, что регион как социально-экономическая система состоит из подсистем и элементов. Следовательно, объектом мониторинга должны выступать не только отдельно взятые проекты партнерства власти и бизнеса, но и влияние данного взаимодействия на социально-экономическую ситуацию в регионе, а также участие хозяйствующих субъектов в решении задач территориального развития.
2. Научность – мониторинг должен быть организован на основе последних достижений современных наук, строиться с учетом объективных законов и закономерностей.

3. Целенаправленность – направленность на достижение поставленных управленческих целей и задач.

4. Периодичность – предусматривает сбор и анализ информации о взаимодействии власти и бизнеса через равные промежутки времени.

5. Непрерывность и сопоставимость – предполагает необходимость постоянного отслеживания изменений и сопоставимость применяемых показателей во времени.

6. Полнота и завершенность – реализация мониторинга должна состоять из всех необходимых стадий по сбору информации, ее анализу и оценке по разработанным показателям.

7. Ответственность – каждый исполнитель должен быть ответствен за качество собранных им мониторинговых данных, предоставление их в необходимые сроки, а также за подготовленные рекомендации по принятию управленческих решений [91, 126].

Мониторинг проводится с целью создания и обеспечения органов власти полной, своевременной и достоверной информационной базой о взаимодействии с бизнес-структурами. Получаемая в ходе мониторинга информация используется для разработки предложений и конкретных мероприятий по изменению социально-экономической ситуации в регионе, в частности для развития взаимодействия власти и бизнеса, стимулирования хозяйствующих субъектов к участию в решении региональных проблем, формирования рейтинга социально ответственных предприятий.

Реализации основной цели будут способствовать следующие задачи:

- организация наблюдения, получение качественной объективной информации о взаимодействии органов власти и бизнеса и участии хозяйствующих субъектов в вопросах регионального развития;
- анализ полученной информации, своевременное выявление проблем реализации партнерского взаимодействия и факторов, обуславливающих характер протекания процессов;
- обеспечение заинтересованных лиц информацией, полученной при осуществлении мониторинга;
- подготовка и доведение до органов власти рекомендаций и предложений по устранению негативных факторов и дальнейшая поддержка позитивных [91].

Основные компоненты предлагаемого методического инструментария организации мониторинга взаимодействия органов власти и бизнес-структур представлены на рисунке 3.5.

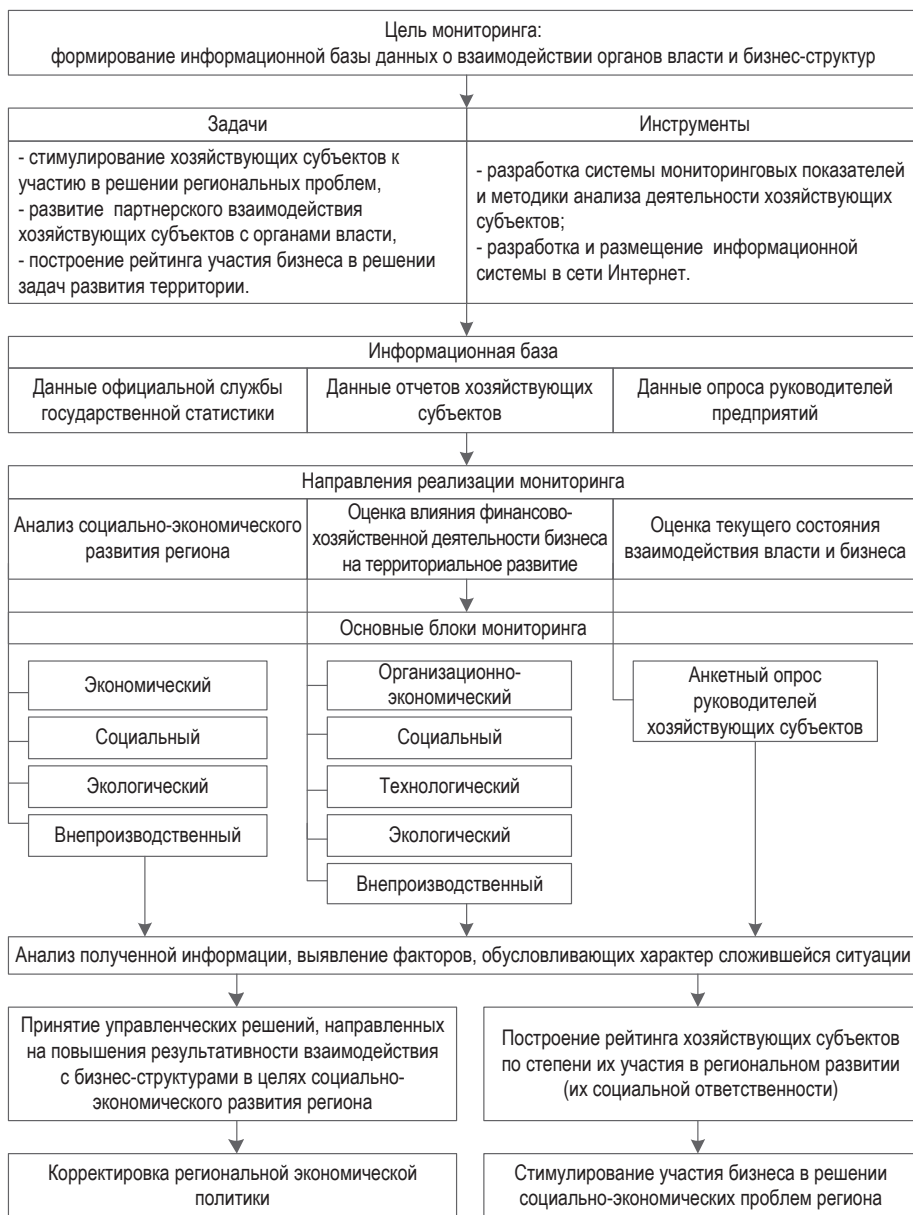


Рисунок 3.5. **Схема осуществления мониторинга взаимодействия региональных органов власти и бизнес-структур**

Источник: составлено автором.

Поскольку мониторинг является подсистемой стратегического управления экономикой регионов, ответственным за сбор и обобщение информации должен быть офис социального проектирования, контроль за деятельностью которого в Вологодской области осуществляет Департамент стратегического планирования.

Реализация мониторинга включает в себя четыре этапа:

I. Формирование информационной базы исследования.

II. Аналитический этап, оценка ситуации.

III. Выработка рекомендаций и разработка мероприятий, обеспечивающих повышение результативности взаимодействия органов власти и бизнес-структур в целях социально-экономического развития региона и своевременной корректировки экономической политики.

IV. Построение рейтинга хозяйствующих субъектов по степени их участия в региональном развитии.

Первоначальным этапом проведения мониторинга является формирование информационной базы исследования. В качестве источников информации выступают данные официальной службы государственной статистики, федеральных и региональных органов исполнительной власти, министерств и ведомств, отчетов хозяйствующих субъектов в разрезе выделяемых блоков, опросов руководителей предприятий.

Второй этап заключается в анализе текущей ситуации. При этом немаловажным в формировании системы мониторинга взаимодействия органов власти и бизнес-структур является определение направлений реализации мониторинга. Изучение научных публикаций выявило недостаточную проработку его методического инструментария. В частности, мониторинг рассматривается исключительно в аспекте реализации хода проектов партнерства власти и бизнеса [140]. Кроме того, не освещена методология мониторинга результатов участия хозяйствующих субъектов в социально-экономическом развитии территорий. Вместе с тем для процесса управления важна оценка достижения поставленных целей, т.е. соответствие задачам социально-экономического развития региона.

На наш взгляд, целесообразно выделить следующие направления реализации мониторинга взаимодействия власти и бизнеса:

- анализ социально-экономического развития региона;
- оценка влияния финансово-хозяйственной деятельности бизнеса на территориальное развитие;
- оценка текущего состояния взаимодействия власти и бизнеса.

Базовым элементом мониторинга выступает система мониторинговых показателей. Поскольку ключевой задачей органов власти является решение социально-экономических проблем и задач развития территории, в предлагаемом нами методическом инструментарии важно оценить результаты, оказывающие прямое или косвенное воздействие на развитие региона (создание рабочих мест, налоговые отчисления в региональный и местный бюджеты и т.д.). В связи с этим социально-экономический эффект предлагается отслеживать по динамике нижеперечисленных показателей.

Экономические показатели:

- сальдированный финансовый результат деятельности предприятий;
- объем налоговых поступлений в региональный бюджет от деятельности предприятий;
- уровень и темп роста цены на продукцию, работы, услуги;
- объем реализованной продукции, работ, услуг;
- объем работ, выполненных в рамках договоров партнерства власти и бизнеса;
- объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг в рамках договоров партнерства власти и бизнеса;
- объем инвестиций в основной капитал;
- объем «теневого сектора» региональной экономики;

Социальные показатели:

- среднегодовая численность занятых в регионе;
- уровень безработицы;
- среднемесячная заработная плата работников организаций;

Экологические показатели:

- удельные выбросы загрязняющих веществ в атмосферу;
- удельный объем отходов;
- доля используемого вторичного сырья;
- объем инвестиций в охрану окружающей среды;

Показатели внепроизводственной сферы:

- количество предприятий, вовлеченных в процесс партнерства с органами власти и (или) участвующих в проектах по развитию территории;
- доля предприятий-партнеров в общем количестве зарегистрированных хозяйствующих субъектов;
- количество реализованных проектов по развитию территории;
- объем средств, выделяемых бизнесом на финансирование социальных проектов.

Одновременно с этим для осуществления функций управления в отношении бизнес-структур с целью их привлечения и стимулирования к участию в региональном развитии необходима детализированная информация об итогах деятельности хозяйствующих субъектов и их влиянии на социально-экономическое развитие территории. Поэтому, как нам представляется, показатели, отражающие участие предприятий в социально-экономическом развитии территорий, целесообразно объединить в пять блоков, характеризующих экономическую, социальную, технологическую, экологическую и внепроизводственную сферы деятельности хозяйствующих субъектов (табл. 3.9).

Таблица 3.9. **Показатели для оценки влияния финансово-хозяйственной деятельности бизнеса на территориальное развитие**

№ п/п	Индикатор	Не достигнуто минимальное значение индикатора	Минимально допустимое значение индикатора	Рекомендуемое значение индикатора
		1 балл	2 балла	3 балла
1. Организационно-экономическая сфера				
1.1	Объем реализованной продукции, работ, услуг, %	Ниже регионального значения по отрасли	Соответствует региональному значению по отрасли (+/- 10%)	Превышает региональное значение по отрасли более чем на 10%
1.2	Начисленные и уплаченные налоги, %			
1.3	Инвестиции в основной капитал, %			
1.4	Структурное подразделения, отвечающего за соблюдение принципов социальной ответственности	Подразделение отсутствует	Введена должность руководителя / менеджера управления СОБ	Структурное подразделение по управлению СОБ
1.5	Объем и доступность раскрываемой информации о социальной деятельности	Нет публичного раскрытия информации	Блок по социальным индикаторам кратко представлен в годовом отчете	Публичное размещение ежегодного социального отчета на официальном сайте предприятия
2. Социальная сфера				
2.1	Среднемесячная заработная плата, руб. на 1 работника	Ниже среднего значения в регионе по видам деятельности	Не ниже среднего значения в регионе по видам деятельности	Не ниже среднего значения в РФ по видам деятельности
2.2	Коэффициент текучести, %	Свыше 20	10–20	Менее 10
2.3	Объем затрат на обучение, руб. на 1 работника в год	До 1 тыс. руб.	1–3 тыс. руб.	Свыше 3 тыс. руб.

Продолжение таблицы 3.9

№ п/п	Индикатор	Не достигнуто минимальное значение индикатора	Минимально допустимое значение индикатора	Рекомендуемое значение индикатора
		1 балл	2 балла	3 балла
2.4	Выплаты социального характера работникам (без учета обязательных страховых платежей), руб. в месяц на 1 работника	Нет	Выплаты за счет расходов, относимых на себестоимость	Выплаты за счет расходов, относимых на себестоимость и из прибыли организации
2.5	Количество работников, прошедших лечение и оздоровление за счет средств организации, % от среднесписочной численности работников	0,0	0,0–10,0	Свыше 10,0
2.6	Объем затрат на санаторно-курортное лечение работников и членов их семей, тыс. руб. на 1 работника в год	До 1 тыс. руб.	1–3 тыс. руб.	Свыше 3 тыс. руб.
<i>3. Технологическая сфера</i>				
3.1	Наличие документов, подтверждающих соответствие качества продукции, работ, услуг требованиям, установленным ГОСТом, ТУ или иными документами	Документы отсутствуют	Соответствие обязательным требованиям, установленным законодательными и нормативными актами	Добровольная сертификация, стандартизация продукции, работ, услуг, введение системы менеджмента качества
3.3	Количество пострадавших от несчастных случаев на производстве, % от среднесписочной численности	Свыше 0,2	0–0,2 (при отсутствии случаев со смертельным исходом)	0
3.4	Объем затрат на мероприятия по улучшению условий и охраны труда, тыс. руб. на 1 работника в год	До 1 тыс. руб.	1–3 тыс. руб.	Свыше 3 тыс. руб.
<i>4. Экологическая сфера</i>				
4.1	Удельные выбросы загрязняющих веществ в атмосферу (в натуральном выражении)	Свыше 20	10–20	0–10
4.2	Удельный объем отходов (в натуральном выражении)	Свыше 20	10–20	0–10
4.3	Доля используемого вторичного сырья	0–10	10–20	Свыше 20

Окончание таблицы 3.9

№ п/п	Индикатор	Не достигнуто минимальное значение индикатора	Минимально допустимое значение индикатора	Рекомендуемое значение индикатора
		1 балл	2 балла	3 балла
4.4	Объем инвестиций в охрану окружающей среды, млн. руб. на объем выбросов загрязняющих веществ	0–10	10–20	Свыше 20
<i>5. Внепроизводственная сфера</i>				
5.1	Расходы на поддержку социально незащищенных слоев общества	Нет	Разовые программы	Ежегодные программы
5.2	Расходы на благотворительные программы	Нет	Разовые благотворительные программы	Систематические благотворительные программы
5.3	Взаимодействие с общественными объединениями и некоммерческими организациями (да/нет) в области общественно значимых задач	Не взаимодействует	Участие в отдельных программах, инициируемых общественными объединениями и некоммерческими организациями	Учредительство и членство в общественных объединениях и некоммерческих организациях
5.4	Взаимодействие с органами власти в решении общественно значимых задач социально-экономического развития территории присутствия	Не взаимодействует	Участие в отдельных программах, инициируемых органами власти	Инициирование программ, получивших поддержку органов власти
Источник: составлено автором на основе [109].				

Значения каждого показателя оцениваются в баллах по степени достижения им следующих уровней:

0 баллов – отсутствие данных в годовой отчетности;

1 балл – не достигнуто минимально допустимое значение показателя;

2 балла – минимально допустимое значение показателя;

3 балла – рекомендуемое значение показателя.

Обобщающий индикатор рассчитывается как сумма баллов, присвоенных по каждому показателю.

Результаты, полученные в ходе апробации инструментария второго направления мониторинга, позволяют сделать вывод об их сопоставимости с данными оценки влияния деятельности предприятий на региональное развитие (табл. 3.10).

Таблица 3.10. **Апробация мониторинга взаимодействия органов власти и бизнес-структур (на примере АО «ФосАгро» и «Акрон»)**

№ п/п	Индикатор	АО «ФосАгро»	АО «Акрон»
<i>1. Организационно-экономическая сфера</i>			
1.1	Объем реализованной продукции, работ, услуг, %	3	2
1.2	Начисленные и уплаченные налоги, %	3	2
1.3	Инвестиции в основной капитал, %	2	2
1.4	Наличие структурного подразделения, отвечающего за соблюдение принципов корпоративной социальной ответственности	2	1
1.5	Объем и доступность раскрываемой информации о социальной деятельности организации	2	2
<i>2. Социальная сфера</i>			
2.1	Среднемесячная заработная плата, руб. на 1 работника	3	2
2.2	Коэффициент текучести, %	0	1
2.3	Объем затрат на обучение, тыс. руб. на 1 работника в год	0	1
2.4	Выплаты социального характера работникам (без учета обязательных страховых платежей), руб. в месяц на 1 работника	3	3
2.5	Количество работников, прошедших лечение и оздоровление за счет средств организации, % от среднесписочной численности работников	0	0
2.6	Объем затрат на санаторно-курортное лечение работников и членов их семей, тыс. руб. на 1 работника в год	0	0
<i>3. Технологическая сфера</i>			
3.1	Наличие документов, подтверждающих соответствие качества продукции, работ, услуг требованиям, установленным ГОСТом, ТУ или иными документами	3	3
3.2	Нарушения в сфере безопасности производства и охраны окружающей среды, выявленные соответствующими органами в течение года	0	0
3.3	Количество пострадавших от несчастных случаев на производстве, % от среднесписочной численности	1	1
3.4	Объем затрат на мероприятия по улучшению условий и охраны труда, тыс. руб. на 1 работника в год	0	0
<i>4. Экологическая сфера</i>			
4.1	Удельные выбросы загрязняющих веществ в атмосферу (в натуральном выражении)	3	1
4.2	Удельный объем отходов (в натуральном выражении)	3	1
4.3	Доля используемого вторичного сырья	1	0
4.4	Объем инвестиций в охрану окружающей среды, млн. руб. на объем выбросов загрязняющих веществ	0	1
<i>5. Внепроизводственная сфера</i>			
5.1	Расходы на поддержку социально незащищенных слоев общества	3	1
5.2	Расходы на благотворительные программы	2	1
5.3	Взаимодействие с общественными объединениями и некоммерческими организациями (да/нет) в области общественно значимых задач	0	0
5.4	Взаимодействие с органами власти и местного самоуправления в решении общественно значимых задач социально-экономического развития территории присутствия	1	1
<i>Итого (сумма баллов)</i>		<i>35</i>	<i>26</i>

Результаты оценки позволяют построить рейтинг хозяйствующих субъектов по степени их участия в региональном развитии. Он используется для определения лучшего предприятия в рамках реализации стратегии социальной ответственности бизнеса в регионе.

Особенность управления экономикой региона на основе взаимодействия органов власти и бизнес-структур заключается в необходимости согласования принимаемых решений с мнением хозяйствующих субъектов. Решить данную задачу возможно путем реализации третьего направления мониторинга – проведения оценки текущего состояния взаимодействия власти и бизнеса. Это направление предусматривает анкетный опрос руководителей хозяйствующих субъектов об оценке взаимодействия с органами власти, о тенденциях участия бизнес-структур в социально-экономическом развитии территории присутствия (см. приложение 7). Опрос позволит выявить отношение представителей бизнеса к различным формам партнерства, региональные проблемы, устранение которых возможно с привлечением бизнеса, оценить текущий уровень взаимодействия данных экономических агентов и определить факторы, сдерживающие развитие социальной ответственности бизнеса.

Как показал проведенный Вологодским научным центром РАН при непосредственном участии автора опрос руководителей хозяйствующих субъектов г. Вологды, 21% от числа опрошенных считают, что бизнес в той или иной мере должен быть социально ответствен и нести бремя по решению социальных проблем.

При этом решать их должны, по мнению 73% руководителей, федеральные и региональные органы власти, органы местного самоуправления (80%; табл. 3.11). Лишь 12% ответивших на данный вопрос полагают, что решением социальных проблем должен заниматься малый и средний бизнес.

Таблица 3.11. **Распределение ответов на вопрос: «Кто должен заниматься решением социальных проблем территорий?», % от числа ответивших руководителей предприятий г. Вологды**

Субъект	Доля
Органы местного самоуправления	80
Федеральные и региональные органы власти	73
Жители	30
Крупный бизнес	29
Малый и средний бизнес	12

Важным направлением социальной ответственности организаций выступает их участие в региональных и городских проектах на принципах социального партнерства. Стоит отметить, что социальные программы реализуются хозяйствующими субъектами эпизодически (41,1% респондентов) и осуществляются только крупным бизнесом (32,2%). Вместе с тем наиболее распространенным является участие в таких проектах, как «Забота» (18%), «Шефы» (17%), «Вологда – площадка инноваций» (14%), «Молодежные трудовые бригады» (11%), «Битва профессионалов» (10%) и «100 помощников Главы» (10%; см. приложение 8). Примечательно, что респонденты, понимая важность подобных проектов, прогнозируют рост активности участия в них своих организаций. Более подробная информация об основных социальных программах, реализуемых или планируемых к реализации организациями г. Вологды, представлена в приложении 9.

Как необходимо подчеркнуть, бизнес готов инициировать новые проекты в спорте (33%), образовании (32%), благоустройстве территории (27%), культуре (18%) и здравоохранении (11%).

Руководители хозяйствующих субъектов отмечают, что они участвуют в проектах по развитию территории исходя из возможности получать дополнительные преимущества – это прежде всего формирование положительной общественной репутации (64%), повышение доверия органов власти, партнеров, населения к деятельности предприятия и расширение списка клиентов (48%), создание кадрового потенциала (48%), а также партнерское взаимодействие с органами власти (46%).

В качестве одной из главных проблем в развитии взаимодействия с органами власти руководители предприятий называют недостаточную степень освещения социального поведения организаций в средствах массовой информации (табл. 3.12).

Таблица 3.12. **Достаточность информации в СМИ о социальном поведении организаций г. Вологды, % от числа опрошенных**

Вариант ответа	Доля			
	Газеты	Журналы	Телевидение	Радио
Достаточно	13,1	7,1	19,0	9,5
Скорее недостаточно	36,9	32,1	26,2	29,8
Практически нет	33,3	36,9	39,3	38,1
Затрудняюсь ответить	16,7	23,8	15,5	22,6

Нельзя не отметить то обстоятельство, что 26,2% опрошенных руководителей предприятий участвуют в социально значимых проектах, при этом каждый пятый выступает за активное участие в развитии территорий, основанное на принципах партнерства. Вместе с тем бизнес готов не только принимать участие в проектах по развитию города, но и инициировать их в таких сферах, как трудоустройство, материальная помощь активным студентам, научным сотрудникам, спортсменам, помощь незащищенным слоям населения, учреждениям здравоохранения, образования и науки, культуры, спорта. Однако реализация таких инициатив в определенной степени зависит от активности участия и заинтересованности органов власти. Именно они призваны управлять социально-экономическими процессами, обеспечивать достижение консенсуса всех агентов в целях развития регионов и страны в целом и роста качества жизни населения.

Для этого, по мнению руководителей предприятий, необходимо создать координационные органы из представителей власти и бизнеса для регулярного обсуждения региональных проблем и способов их решения (46,3% опрошенных). При этом наиболее эффективными мерами по развитию взаимодействия они считают предоставление льгот (51,2%), публичное признание их высокой социальной значимости (33,3%), информирование о возможном участии в проектах по развитию территории (34,5% опрошенных).

На последнем этапе проведения мониторинга осуществляется подготовка рекомендаций и разработка мероприятий, обеспечивающих повышение результативности взаимодействия органов власти и бизнес-структур в целях социально-экономического развития региона.

Рекомендации, выработанные на основе информационной базы, должны быть адресованы соответствующим уровням управления, в зависимости от этого выделяются следующие типы информации:

- стратегическая, предназначенная для высшего уровня управления экономикой региона, включающая в себя показатели эффективности деятельности органов власти;
- тактическая, направленная на средний уровень управления, в который входят руководители структурных подразделений;
- оперативная, предназначенная для конкретных специалистов отдельных подразделений (нижний уровень управления), используемая для решения текущих проблем [91].

Таким образом, организация и проведение мониторинга взаимодействия региональных органов власти и бизнес-структур на регулярной основе будет способствовать обоснованности внесения корректировок в региональную экономическую политику.

В заключение главы стоит отметить, что одним из инструментов управления, который создает условия для стимулирования бизнеса и населения к участию в решении региональных социально-экономических проблем, является стратегия развития социальной ответственности в регионе. Реализация намеченных в ней стратегических направлений будет способствовать выполнению таких задач, как: разработка системы информирования и формирование мер, направленных на популяризацию и продвижение опыта участия бизнеса и населения в региональном развитии; создание условий, стимулирующих субъектов хозяйствования к участию в развитии территорий и формирование личной ответственности за решение этих задач. Как нам видится, одним из перспективных направлений работы по привлечению бизнеса и населения к решению социально-экономических проблем территории является использование в управлении экономикой региона проектного подхода, внедрение которого в деятельность органов власти требует формирования институциональных условий в данной сфере.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях слабых финансово-экономических возможностей региональных и муниципальных органов власти для выполнения в полном объеме переданных им полномочий, нестабильной внешнеэкономической конъюнктуры, оказывающей неблагоприятное воздействие на социально-экономическую ситуацию в регионах России, перспективным инструментом управления экономикой территорий является развитие социальной ответственности как формы взаимодействия власти, бизнеса и населения.

Как свидетельствует успешный мировой опыт, привлечение ресурсов хозяйствующих субъектов к решению задач регионального развития активно применяется в западных странах (опыт Великобритании, Бельгии, Венгрии и др.).

Однако в России потенциал участия бизнеса в решении подобных вопросов незначительный – соотношение объема частных средств в совместных проектах власти и бизнеса и номинального объема валового внутреннего продукта России составляет менее 1%, в то время как в ряде других стран данное соотношение значительно выше – от 2% в Нигерии, Индонезии и до 10–19% в Индии и Бразилии), а по экспертным оценкам оно должно находиться на уровне примерно 4–5%.

Кроме того, большинство представителей бизнес-сообщества понимают социальную ответственность в узком смысле, направляя значительную часть своих ресурсов на развитие и поддержку персонала. Расчеты, проведенные нами с использованием усовершенствованного методического инструментария, выявили уменьшение вклада хозяйствующих субъектов в развитие территории.

При этом следует подчеркнуть, что среднегодовые темпы роста экономики регионов Северо-Западного федерального округа в течение послед-

них лет снижались, что не способствовало решению проблем в социальной сфере и повышению уровня жизни населения. Все более устойчивой является тенденция роста дефицита региональных бюджетов: в 2014 году дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ составлял 8,3% от их собственных доходов; количество субъектов РФ, имеющих уровень долговой нагрузки свыше 50%, увеличилось с 36 до 47.

В такой ситуации становится очевидным, что обеспечение высоких и устойчивых темпов развития регионов, достижение стратегических целей государственной власти невозможно без взаимодействия всех участников экономических отношений на принципах партнерства и ответственности.

Вместе с тем развитие социальной ответственности сдерживается отсутствием у бизнеса финансовой возможности для реализации социальных программ, слабым стимулированием этих процессов со стороны государства и неразвитостью законодательной базы, слабой информированностью бизнес-структур и населения о возможном участии в социальных проектах, недостатком знаний и опыта подобного участия. Одна из главных причин низкого уровня участия бизнеса и населения в решении социально-экономических проблем региона заключается в отсутствии внутреннего стимула. Это свидетельствует о необходимости воспитывать у людей с самого раннего возраста чувство ответственности за развитие своего села/города/региона. Следовательно, важнейшей задачей, стоящей перед органами власти, является использование и совершенствование инструментов стимулирования бизнес-структур и населения к социально ответственному поведению.

Инструментом управления экономикой, позволяющим стимулировать бизнес и жителей к участию в решении региональных проблем, выступает создание условий с помощью официального закрепления общего видения, правил и процедур реализации экономической политики по развитию взаимодействия власти, бизнеса и населения и социальной ответственности. В связи с этим региональные органы власти должны разработать и принять стратегический документ, который будет интегрирован в систему долгосрочного планирования, – стратегию развития социальной ответственности, дополняющую стратегию социально-экономического развития региона и содержащую инструментарий, необходимый для успешной реализации приоритетов развития, определенных как в основной стратегии, так и в отраслевых стратегиях территории. Главное содержание предлагаемого документа составляют такие стратегические направления,

как продвижение этой формы взаимодействия власти, бизнес-структур и населения, стимулирование их участия в решении региональных проблем и формирование личной ответственности за развитие территории.

Популяризация и продвижение принципов социальной ответственности заключаются в организации комплекса мероприятий: это проведение выставок-ярмарок социальных проектов и просветительских мероприятий; информационная поддержка в местных СМИ; организация и проведение конкурса на лучшую социально ответственную организацию; присвоение новым социальным объектам имени социального партнера; разработка специального свидетельства с правом размещать его на своей продукции, а также разработка и ведение на официальном сайте субъекта РФ специальной страницы «Социально ответственный бизнес».

Для оказания методической поддержки субъектам хозяйствования необходимы организация органами власти совместно с научными и образовательными учреждениями образовательных программ, подготовка научно-методического пособия по формированию социального отчета организаций.

Процесс воспитания чувства личной ответственности за решение задач развития территории предполагает повышение роли социальных институтов, которые должны также способствовать вовлечению населения в решение региональных проблем.

Эффективным инструментом реализации предлагаемых стратегических направлений развития социальной ответственности является проектный подход, требующий формирования институциональных условий, в частности создания офиса социального проектирования, методического сопровождения проектов по развитию территории, организации мониторинга взаимодействия власти и бизнеса. Данный инструмент управления позволяет одновременно выполнять несколько задач: привлекать ресурсы бизнес-структур и обеспечивать вовлечение населения в решение региональных проблем, повышать их доверие к органам власти, гармонизировать их интересы, развивать чувство ответственности за развитие территории, организовывать взаимодействие и конструктивный диалог между участниками проекта.

Эффективное управление экономикой региона возможно только на основе сбора и анализа непрерывного потока информации о состоянии и закономерностях всей совокупности протекающих процессов с целью оперативного принятия управленческих решений. Решению данной задачи

будет способствовать организация мониторинга развития взаимодействия органов власти и бизнес-структур, выступающего информационной основой для корректировки региональной экономической политики. Направлениями реализации данного мониторинга могут быть следующие: анализ социально-экономического развития региона (экономический, социальный и внепроизводственный блоки), оценка влияния финансово-хозяйственной деятельности бизнеса на территориальное развитие (экономический, социальный, технологический, экологический и внепроизводственный блоки), оценка текущего состояния взаимодействия власти и бизнеса, выполняемая в форме опроса руководителей субъектов хозяйствования.

Таким образом, внедрение обоснованных в нашей работе предложений в практику регионального и муниципального управления позволит активизировать участие хозяйствующих субъектов и населения в решении задач развития территорий. Именно социальная ответственность как форма взаимодействия органов власти, бизнес-структур и населения имеет значительный потенциал, развитие которого способно дать синергетический эффект для социально-экономического развития субъектов РФ.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Аверин, А.Н. Социальная политика и социальная ответственность предприятия [Текст] / А. Н. Аверин. – М.: Альфа-Пресс, 2008. – 93 с.
2. Аганбегян, А.Г. Текущая экономическая ситуация в России: траектория развития и экономическая политика [Текст] / А.Г. Аганбегян, В.В. Ивантер // Деньги и кредит. – 2014. – № 11. – С. 3–10.
3. Агеев, А. Социальная ответственность бизнеса: отечественные грани и зарубежные стандарты [Текст] / А. Агеев, Е. Карпухина // Экономические стратегии. – 2002. – № 2. – С. 60–63.
4. Айрапетян, М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] / М.С. Айрапетян // Информационно-аналитические материалы Государственной Думы: аналитическая записка. – 2008. – Режим доступа: <http://pda.iam.duma.gov.ru/node/3/4669>
5. Андреева, Е.Л. Механизмы оценки влияния социальной ответственности бизнеса на устойчивое развитие регионов [Текст] / Е.Л. Андреева. – Екатеринбург: УрО РАН, 2010. – 43 с.
6. Анохин, М. Социальная ответственность бизнеса: теория, практика, технологии [Текст] / М. Анохин, Ч. Байгускаров // Наука, культура, общество. – 2007. – № 2. – С. 119–121.
7. Ансофф, И. Стратегическое управление [Текст] / И. Ансофф. – М., 1998. – 303 с.
8. Багдасарян, В.Э. О трансформациях системы государственного управления в России [Текст] / В.Э. Багдасарян // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2010. – Т. 3. – № 2. – С. 106–110.
9. Баринов, В.А. Корпоративная культура организаций в России [Текст] / В.А. Баринов, Л.В. Макаров // Менеджмент в России и за рубежом. – 2002. – № 2. – С. 24–31.

10. Басовский, Л.Е. Менеджмент : учебник [Текст] / Л.Е. Басовский. – М.: Инфра-М, 2007. – 240 с.
11. Башмакова, Е.П. Корпоративная социальная ответственность: зарубежный и российский опыт государственного регулирования [Текст] / Е.П. Башмакова // Финансы и бизнес. – 2014. – № 3. – С. 108–117.
12. Башмакова, Е.П. Развитие экономического потенциала северных регионов России [Текст]: монография / Е.П. Башмакова; под науч. ред. В.С. Селина, К.В. Павлова, Е.П. Башмаковой. – Апатиты: КНЦ РАН, 2011. – 201 с.
13. Беляева, Ж.С. Модели социально ответственного бизнеса в мировой экономике [Текст]: монография / Ж.С. Беляева. – Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2010.
14. Беляева, Ж.С. Трансформационные процессы корпоративного развития в России: социальная ответственность бизнеса [Текст] / Ж.С. Беляева // Экономика региона. – 2011. – № 1. – С. 137–142.
15. Благов, Ю.Е. Корпоративная социальная ответственность. Эволюция концепции [Текст] / Ю.Е. Благов. – СПб.: Высшая школа менеджмента, 2010. – 272 с.
16. Божко, Ю.Н. Современные подходы к управлению региональным развитием / Ю.Н. Божко // Социально-экономические явления и процессы. – 2012. – № 9 (43). – С. 18–22.
17. Братющенко, С.В. Корпоративная социальная ответственность бизнеса как институт государственно-частного партнерства и эффективной региональной и социальной политики [Текст] / С.В. Братющенко, В.Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 4. – С. 189–206.
18. Буреш, О.В. Теоретические аспекты управления экономикой региона [Текст] / О.В. Буреш, Н.Н. Прядкина // Вестник ОГУ. – 2011. – № 13 (132). – С. 99–104.
19. Варнавский, В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски [Текст] / В.Г. Варнавский. – М.: Наука. – 2005. – С. 34–37.
20. Виханский, О.С. Стратегическое управление [Текст]: учебник / О.С. Виханский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 1998. – 296 с.
21. Влияние социальной ответственности бизнеса на социально-экономическое развитие региона [Текст]: заключительный отчет о НИР / исполн. В.А. Ильин, Т.В. Ускова, А.С. Барабанов, Е.Д. Разгулина. – Вологда, 2013. – 139 с. – Инв. № 02201454769.
22. Внедрение проектного управления в органах исполнительной власти: опыт Белгородской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pmolimp.ru/files/content/319/3-sergachyov-prezentaciya-v-a-1-pdf.pdf>

23. Габдуллина, Э.И. Развитие форм взаимодействия региональной власти и бизнеса в условиях модернизации экономики территорий [Текст]: автореф. дис. на соиск. уч. ст. к.э.н.: 08.00.05 / Э.И. Габдуллина. – Казань, 2012. – 26 с.
24. Габдуллина, Э.И. Современные формы взаимодействия власти и бизнеса в регионе [Текст] / Э.И. Габдуллина // Казанская наука. – Казань: Казанский издательский дом, 2012. – № 2. – С. 60–65.
25. Гаркавенко, А.Н. Социальная ответственность бизнеса как механизм противодействия кризисным явлениям [Текст] / А.Н. Гаркавенко, Е.Ю. Лосева, Е.А. Пилюгин // Экономика региона. – 2009. – № 3. – С. 174–180.
26. Герчикова, И.Н. Менеджмент [Текст]: учебник / И.Н. Герчикова. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. – 200 с.
27. Гладкий, Ю.Н. Регионоведение [Текст]: учеб. для студентов / Ю.Н. Гладкий, А.Н. Чистобаев. – М.: Гардарики, 2002. – 382 с.
28. Глебова, И.С. Социальная ответственность бизнеса в России и за рубежом [Текст]: учебное пособие / И.С. Глебова. – Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2008. – 113 с.
29. Государственно-частное партнерство в России. Опыт регионов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pppinrussia.ru/main/market/opit_regiona/region_in_focus/region/vologodskaya_oblast
30. Градов, А.П. Экономическая стратегия фирмы [Текст]: учебное пособие / А.П. Градов. – СПб.: Специальная литература, 2003. – 959 с.
31. Гранберг, А.Г. Основы региональной экономики [Текст] / А.Г. Гранберг. – М.: Высшая школа экономики, 2000. – 496 с.
32. Гринчель, Б.М. Конкурентная привлекательность регионов Северо-Западного федерального округа в контексте стратегических национальных приоритетов России [Текст] / Б.М. Гринчель // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2016. – № 1 (50). – С. 168–181.
33. Гусаков, М.А. Принципы и подходы к управлению инновационной экономикой в регионах разного типа [Текст] / М.А. Гусаков // Инновации. – 2004. – № 10. – С. 34.
34. Гусов, А.З. Социальная ответственность бизнеса как фактор модернизации российской экономики [Текст] / А.З. Гусов // Экономические науки. – 2008. – № 4. – С. 16–19.
35. Гутман, Г.В. Управление региональной экономикой [Текст] / Г.В. Гутман, А.А. Мироедов, С.В. Федин. – М.: Финансы и статистика, 2001. – 176 с.

36. Двас, Г.В. Оценка эффективности частно-государственного финансирования системы подготовки кадров на региональном уровне [Текст] / Г.В. Двас // Проблемы стратегии и тактики регионального развития. – 2006. – Т. 1. – С. 51-61.
37. Доклад о социальных инвестициях в России – 2014: к созданию ценности для бизнеса и общества [Текст] / Ю.Е. Благов (и др.); под общ. ред. Ю.Е. Благова, И.С. Соболева. – СПб.: Авторская творческая мастерская, 2014. – 144 с.
38. Евменов, А.Д. Перспективы внедрения концепции государственно-частного партнерства в сфере культуры Российской Федерации [Текст] / А.Д. Евменов, Г.М. Голубев // Российское предпринимательство. – 2012. – № 4. – С. 17-22.
39. Замятина, М.Ф. Формирование институциональных условий эколого-экономического развития регионов [Текст] / М.Ф. Замятина // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2016. – № 1. – С. 81-98.
40. Захаров, П.Н. Университетский комплекс региона в системе «власть-бизнес-сообщество» [Текст] / П.Н. Захаров // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. – 2012. – № 6 (6). – С. 95-98.
41. Зубаревич, Н.В. Региональная проекция нового российского кризиса [Электронный ресурс] / Н.В. Зубаревич. – Режим доступа: <http://institutiones.com/general/2568-regionalnaya-proekciya-novogo-rossiiskogo-krizisa.html>
42. Иванов, С.А. Социальное партнерство как феномен цивилизации [Текст] / С.А. Иванов // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2005. – Т. 8. – № 3. – С. 79-99.
43. Ивасенко, А.Г. Управление проектами [Текст]: учебное пособие / А.Г. Ивасенко, Я.И. Никонова, М.В. Каркавин. – Ростов н/Д : Феникс, 2009. – 330 с.
44. Ивченко, С.В. Город и бизнес: формирование социальной ответственности российских компаний [Текст] / С.В. Ивченко, М.И. Либоракина, Т.С. Сиваева; под ред. М.И. Либоракиной. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.
45. Ильин, В.А. Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации [Текст]: монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 188 с.
46. Ильин, В.А. Разработка стратегии социально-экономического развития Вологодской области [Текст] / В.А. Ильин, М.Ф. Сычев // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2003. – № 23. – С. 9.
47. Ильин, В.В. Проектный менеджмент [Текст]: практическое пособие / В.В. Ильин. – М.: Альфа-Пресс, 2007. – 264 с.
48. Ильинская, И. Работа на результат. Проектное управление [Электронный ресурс] / И. Ильинская // Вета-Пресс. – Режим доступа: <http://www.betapress.ru/library/management-762.html>

49. Калашников, К.Н. Организационно-экономические факторы управления региональной системой здравоохранения [Текст]: монография / К.Н. Калашников, А.А. Шабунова, М.Д. Дуганов. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – 153 с.
50. Катъкало, В.С. Эволюция теории стратегического управления [Текст] / В.С. Катъкало. – СПб.: Высшая школа менеджмента, 2008. – 548 с.
51. Кириакиди, Ю. Особенности социальной ответственности бизнеса в России [Текст] / Ю. Кириакиди // Экономическое возрождение России. – 2010. – № 2. – С. 139–143.
52. Клейнер, Г.Б. Государство – регион – отрасль – предприятие: каркас системной устойчивости экономики России. Часть 1 [Текст] / Г.Б. Клейнер // Экономика региона. – 2015. – № 2 (42). – С. 50–58.
53. Клейнер, Г.Б. Системное управление в трансформирующейся экономике [Текст] / Г.Б. Клейнер // Эффективное антикризисное управление. – 2014. – № 5. – С. 54–59.
54. Клинова, М.В. Роль государства в экономике Европейского союза [Текст] / М.В. Клинова // Вестник РАН. – 2015. – № 12. – С. 1113–1123.
55. Ковалев, А. Управление проектом по созданию интернет-сайта [Текст] / А. Ковалев, И. Курдюмов. – М.: Альпина Паблишер, 2001. – 337 с.
56. Кожевников, С.А. Взаимодействие власти и бизнес-структур при управлении экономикой территорий Европейского севера России в сфере жилищно-коммунального хозяйства [Текст]: автореф. дис. на соиск. уч. ст. к.э.н. : 08.00.05 / С.А. Кожевников. – Вологда, 2015. – 20 с.
57. Козаков, Е.М. Социальная ответственность власти и бизнеса как базовое научно-практическое положение региональных исследований [Текст] / Е.М. Козаков // Экономика региона. – 2012. – № 1. – С. 11–20.
58. Колесникова, А.А. Анализ методических подходов к комплексной оценке социальной ответственности бизнеса [Электронный ресурс] / А.А. Колесникова // Вестник Удмуртского университета «Экономика и право». – 2011. – № 3. – С. 43–47. – Режим доступа: http://vestnik.udsu.ru/2011/2011-023/vuu_11_023_08.pdf
59. Коновалова, Л.Н. Управление социальными программами компании [Текст] / Л.Н. Коновалова, М.И. Корсаков, В.Н. Якимец; под ред. С.Е. Литовченко. – М.: Ассоциация менеджеров, 2003. – 152 с.
60. Коротков, Э.М. Концепция российского менеджмента [Текст]: учебник / Э.М. Коротков. – М.: Дека, 2004. – 896 с.
61. Корпоративная социальная ответственность. Новая философия бизнеса [Текст]: учеб. пособие. – М.: Внешэкономбанк, 2011. – 56 с.

62. Корпоративная социальная ответственность: управленческий аспект [Текст]: монография / под ред. И.Ю. Беляевой, М.А. Эскиндарова. – М.: КНОРУС, 2008. – 504 с.
63. Котельников, В.Ю. Стратегическое управление [Текст]: учебник / В.Ю. Котельников. – М.: ЭКСМО, 2007. – 96 с.
64. Кричевский, Н.А. Корпоративная социальная ответственность [Текст] / Н.А. Кричевский, С.Ф. Гончаров. – М.: Дашков и К, 2008. – 216 с.
65. Кузнецов, С.В. Новые практики территориального управления в России и вопросы управления качеством жизни [Текст] / С.В. Кузнецов, Н.М. Межевич // Управленческое консультирование. – 2015. – № 7 (79). – С. 25–34.
66. Кузнецов, С.В. Пространственные возможности и ограничения модернизации российской экономики: пример Северо-западного макрорегиона [Текст] / С.В. Кузнецов, Н.М. Межевич, С.С. Лачининский // Экономика региона. – 2015. – № 3 (43). С. 25–38.
67. Кулибанова, В.В. Об основных направлениях реализации социальной ответственности бизнеса [Текст] / В.В. Кулибанова // Маркетинг взаимодействия и экономика предпринимательства: ученые записки диссертационного совета Д 212.354.16. – СПб. : Астерион, 2015. – Вып. 1. – С. 136–150.
68. Кушпов, В. Социальная ответственность бизнеса как компонент рыночной экономики [Текст] / В. Кушпов // Человек и труд. – 2004. – № 2. – С. 68–69.
69. Кэмпбел, Д. Стратегический менеджмент [Текст]: учебник / Д. Кэмпбел, Дж. Стоунхаус, Б. Хьюстон; пер. с англ. Н.И. Алмазовой. – М.: Проспект, 2003. – 337 с.
70. Лаженцев, В.Н. Теоретические итоги исследований по тематике пространственного и территориального развития (с примерами по Европейскому Северу России) [Текст] / В.Н. Лаженцев // Экономика региона. – 2015. – № 4. – С. 21–29.
71. Лексин, В.Н. Общегосударственная система стратегического планирования территориального развития [Текст] / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов // Труды ИСА РАН. – 2006. – Т. 22. – С. 192–212.
72. Львов, Д.С. Стратегическое управление: регион, город, предприятие [Текст] / Д.С. Львов и др.; под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина. – 2-е изд., доп. – М.: Экономика, 2005. – 602 с.
73. Магрупова, З.М. Роль социального партнерства и профсоюзов в управлении трудовыми протестами [Текст] / З.М. Магрупова, В.В. Кубко // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. – 2013. – № 2. – С. 49–54.

74. Макаров, В.Л. От идеи Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока [Текст] / под общ. ред. В.Л. Макарова, А.И. Татаркина, В.В. Кулешова, П.А. Минакира; УрО РАН, Ин-т экономики. – Екатеринбург, 2009.
75. Маннапов, Р.Г. Организационно-экономический механизм управления регионом: формирование, функционирование, развитие [Текст]: монография / Р.Г. Маннапов, Л.Г. Ахтариева. – М. : КНОРУС, 2008. – 352 с.
76. Маркова, В.Д. Стратегический менеджмент: курс лекций [Текст] / В.Д. Маркова, С.А. Кузнецова. – М.: ИНФРА-М; Новосибирск: Сибирское соглашение, 2012. – 262 с.
77. Мартин, П. Управление проектами [Текст] / П. Мартин, К. Тейн: пер. с англ. – СПб.: Питер, 2006. – 224 с.
78. Матишов, Г.Г. Социально-экономическая неоднородность и неравномерность развития южных регионов: проблемы и перспективы выравнивания [Текст] / Г.Г. Матишов, В.В. Селютин // Проблемы социально-экономического и этнополитического развития южного региона. – Ростов н/Д., 2012. – С. 147–173.
79. Межрегиональный выставочный и культурно-досуговый комплекс «Вологодская слобода» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mag.e-gorod.ru/lib/16430/>
80. Местное самоуправление: взаимодействие власти и бизнеса [Текст]: учеб. пособие / В.А. Ильин, Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин, Д.П. Жаравин. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 92 с.
81. Миловидова, О. Формы и перспективы развития государственно-частного партнерства в России / О. Миловидова // XII симпозиум Ассоциации экономистов Германии и России «Диалог+», Тюбинген, 10 мая 2009 г.
82. Минцберг, Г. Стратегический процесс [Текст] / Г. Минцберг, Дж. Б. Куинн, С. Гошал: пер. с англ. – СПб., 2001.
83. Минцберг, Г. Школы стратегий [Текст] / Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Дж. Лэмпел: пер. с англ. – СПб., 2001.
84. Михеев, В.А. Основы социального партнерства: теория и политика [Текст] / В.А. Михеев. – М.: Проспект, 2008. – 472 с.
85. Михеева, Н.Н. Региональная экономика и управление [Текст]: учеб. пособие для вузов / Н.Н. Михеева. – Хабаровск: РИОТИП, 2000. – 400 с.
86. Мониторинг функционирования и развития промышленности региона [Текст]: заключительный отчет о НИР / исп.: Е.В. Лукин, А.Е. Мельников. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 82 с.

87. Мониторинг хода реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов по состоянию на 1 января 2013 г. [Текст] / Министерство экономического развития. – М., 2014. – 221 с.

88. Мысляева, И.Н. Роль государства в условиях открытой экономики [Текст] / И.Н. Мысляева // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2010. – Т. 3. – № 2. – С. 84–95.

89. Некрасов, Н.Н. Региональная экономика: теория, проблемы, методы [Текст] / Н.Н. Некрасов. – 2-е изд. – М., 1978. – 342 с.

90. Окрепилов, В.В. Экономика качества как методологическая основа управления регионами [Текст] / В.В. Окрепилов // Экономика и управление. – 2013. – № 1 (87). – С. 8–14.

91. Орлова, Э.О. Механизм инвестиционного взаимодействия бизнес-структур и местного самоуправления [Текст] / Э.О. Орлова, П.М. Советов. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. – 184 с.

92. Основные положения региональной политики в Российской Федерации: утверждены Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://stra.teg.ru/library/>

93. Официальный сайт АО «Акрон». – Режим доступа: <http://www.acron.ru/>

94. Официальный сайт АО «ФосАгро». – Режим доступа: <http://www.phosagro.ru/>

95. Официальный сайт Ассоциации менеджеров России. – Режим доступа: <http://www.amr.ru/>

96. Официальный сайт Департамента внутренней и кадровой политики Белгородской области. – Режим доступа: <http://www.dkp31.ru/project>

97. Официальный сайт Международной организации по стандартизации (ИСО). – Режим доступа: [http://www.iso.org/iso/ru/home/standards/iso26000.htm?="](http://www.iso.org/iso/ru/home/standards/iso26000.htm?=)

98. Официальный сайт Российского союза промышленников и предпринимателей. – Режим доступа: <http://rspp.ru/simplepage/476>

99. Официальный сайт Федеральной налоговой службы. – Режим доступа: <http://www.nalog.ru/rn35/>

100. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>

101. Панов, А.И. Стратегический менеджмент [Текст] / А.И. Панов, О.И. Коробейников. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 448 с.

102. Перекрёстов, Д.Г. Корпоративная социальная ответственность: вопросы теории и практики: монография [Текст] / Д.Г. Перекрёстов, И.П. Поварич, В.А. Шабаев. – М.: Академия естествознания, 2011. – 216 с.

103. Петров, Ю. «Тринадцатая пятилетка» российской экономики (о ее итогах и о необходимости смены экономической политики) [Текст] / Ю. Петров // Российский экономический журнал. – 1995. – № 8. – С. 3-19.

104. Печенская, М.А. Региональные бюджеты: тенденции, состояние, перспективы [Текст] : монография / М.А. Печенская, А.И. Поварова; под науч. рук. В.А. Ильина. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. – 110 с.

105. Поварова, А.И. Долговые проблемы муниципалитетов (на примере городских округов Вологодской области) [Электронный ресурс] / А.И. Поварова // Вопросы территориального развития. – 2015. – № 7 (27). – Режим доступа: <http://vtr.vscc.ac.ru/article/1517/full>

106. Попов, Ю.И. Управление проектами [Текст]: учебное пособие / Ю.И. Попов, О.В. Яковенко – М.: ИНФРА-М, 2007. – 208 с.

107. Попова, О.И. Государственно-частное партнерство как инструмент привлечения инвестиций в экономику региона [Текст] / О.И. Попова, Т.В. Воронцова // Проблемы развития территории. – 2012. – № 4. – С. 75.

108. Практика организации проектной деятельности в органах исполнительной власти Белгородской области (опыт пилотного региона) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pm-conf.ru/files/04122014/presentations/Pavlova.pdf>

109. Приказ «Об утверждении стандартов корпоративной социальной ответственности организаций Воронежской области» от 05 октября 2012 года № 128-О [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.pravo.ru/document/view/38123662/43927095/>

110. Проблемы экономического роста территории [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Е.В. Лукин, Т.В. Воронцова, Т.Г. Смирнова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 170 с.

111. Проектный менеджмент: ускоренный курс / пер. с нем. А.М. Либман. – М.: Дело и Сервис, 2005 – 192 с.

112. Прохорова, В.В. Структурные аспекты модернизации экономической системы региона [Электронный ресурс] / В.В. Прохорова, Н.М. Макачук // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. – 2010. – № 4. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/strukturnye-aspekty-modernizatsii-ekonomicheskoy-sistemy-regiona#ixzz452uBcVB1>

113. Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 гг. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП [Текст] / Ассоциация «Центр развития ГЧП»; Министерство экономического развития Российской Федерации. – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 36 с.
114. Разгулина, Е.Д. Влияние деятельности крупнейших предприятий химической промышленности на развитие экономики регионов [Текст] / Е.Д. Разгулина // Проблемы развития территорий. – 2015. – № 6 (80). – С. 73–92.
115. Разгулина, Е.Д. О роли инвестиций в социально-экономическом развитии территорий [Текст] / Т.В. Ускова, Е.Д. Разгулина // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2015. – № 2 (38). – С. 72–89.
116. Разгулина, Е.Д. Оценка влияния крупнейших предприятий на социально-экономическое развитие территорий [Текст] / Е.Д. Разгулина // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 3 (33). – С. 223–234.
117. Разгулина, Е.Д. Партнерские отношения органов власти и бизнеса в Вологодской области: состояние и проблемы [Электронный ресурс] / Е.Д. Разгулина // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 9 (19). – Режим доступа: <http://vtr.isert-ran.ru/file.php?module=Articles&action=view&file=article&aid=4277>
118. Разгулина, Е.Д. Социально ответственное поведение бизнеса: эмпирический анализ [Электронный ресурс] / Е.Д. Разгулина // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 1 (11). – Режим доступа: <http://vtr.isert-ran.ru/file.php?module=Articles&action=view&file=article&aid=3495>
119. Разгулина, Е.Д. Управление региональным развитием в контексте сравнительной социально-экономической динамики [Текст] / Е.Д. Разгулина, В.В. Селютин, А.С. Барабанов // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2014. – № 3. – С. 37–47.
120. Разу, М.Л. Управление проектом. Основы проектного управления [Текст]: учебник / М.Л. Разу. – М: КНОРУС, 2007. – 768 с.
121. Райзберг, Б.А. Проблемы методологии оценки эффективности государственного управления [Текст] / Б.А. Райзберг // Управленческие науки в современной России. – 2014. – Т. 1. – № 1. – С. 136–138.
122. Региональная экономика [Текст]: учеб. пособие / А.П. Градов, Б.И. Кузин, М.Д. Медников, А.С. Соколицын. – СПб.: Питер, 2003. – 224 с.
123. Региональные модели взаимодействия между деловыми и властными элитами: современные процессы и их социально-политические последствия: аналитический отчет [Текст] / исп. фонд «Центр политических технологий». – М., июнь 2009. – 160 с.

124. Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике [Текст] : доклад / под ред. А.Д. Некипелова, В.В. Ивантера, С.Ю. Глазьева ; Российская академия наук. – М., 2013. – 93 с.

125. Руководство к своду знаний по управлению проектами [Текст] / Project Management Institute. – 3-е изд. – США, 2004. – 388 с.

126. Рычихина, Э.Н. Мониторинг как общая функция управления [Текст]: монография / Э.Н. Рычихина. – Ухта: УГТУ, 2008. – 140 с.

127. Ситковский, Д.А. Социальная ответственность бизнеса и региональное развитие [Электронный ресурс] / Д.А. Ситковский // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2010. – № 3 (23). – Режим доступа: <http://uecs.mcnp.ru>

128. Скопин, А.О. Управление региональными проектами и проектное управление экономикой региона: сравнение дефиниций [Электронный ресурс] / А.О. Скопин // Региональная экономика и управление. – 2012. – № 1 (29). – Режим доступа: <http://region.mcnp.ru>

129. Смирнова, Е.В. Взаимоотношения бизнеса и власти как фактор качества жизни населения [Электронный ресурс] / Е.В. Смирнова // Вестник Ставропольского государственного университета. – Режим доступа: <http://vestnik.stavsu.ru/68-2010/05.pdf>

130. Соболева, И. Социальная ответственность бизнеса: глобальный контекст и российские реалии [Текст] / И. Соболева // Вопросы экономики. – 2005. – № 10. – С. 90–102.

131. Социальная ответственность бизнеса – опыт России и Запада [Текст] / Комитет по укреплению социальной ответственности бизнеса. – М.: Общероссийская общественная организация «Деловая Россия», 2004. – 95 с.

132. Спиридонов, Ю.А. Управление социально-экономическим развитием региона [Текст] / Ю.А. Спиридонов. – М.: Наука, 2001. – 352 с.

133. Стиглиц, Дж. Глобализация: тревожные тенденции [Текст] / Дж. Стиглиц. – М.: Мысль, 2003. – С. 23–24.

134. Стратегические ориентиры экономического развития России [Текст] / Р.С. Гринберг, А.Я. Рубинштейн, Л.И. Абалкин, С.Ю. Глазьев, В.Л. Макаров и др. – СПб.: Алетейя, 2010. – 664 с.

135. Стратегический анализ социально-экономического развития региона: принципы, основные направления, проблемы [Текст] / под ред. В.А. Гневко, В.Е. Рохчина. – СПб.: ИРЭ РАН, 2004. – 288 с.

136. Сурат, И.Л. Современные тенденции развития проектного управления в экономических системах [Текст] / И.Л. Сурат, А.В. Тебеткин // Транспортное дело России. – 2014. – № 6. – С. 36–40.

137. Табах, А. Долговые стратегии российских регионов [Текст] / А. Табах, Д. Андреева // Вопросы экономики. – 2015. – № 10. – С. 78–93.
138. Татаркин, А.И. Партнерство власти и бизнеса в реализации стратегий развития территорий [Текст] / А.И. Татаркин, Д.А. Татаркин, К.А. Леванова // Экономика региона. – 2008. – № 4. – С. 18–30.
139. Татаркин, А.И. Саморазвитие территориальных социально-экономических систем как потребность федеративного обустройства России [Текст] / А.И. Татаркин // Экономика региона. – 2013. – № 4. – С. 9–26.
140. Ткаченко, И.Н. Формирование системы мониторинга развития государственно-частного партнерства (на примере промышленного комплекса) [Текст] / И.Н. Ткаченко, М.В. Евсеева // Известия УрГЭУ. – 2015. – № 2 (58). – С. 101–110.
141. Тульчинский, Г.Л. Корпоративная социальная ответственность (социальные инвестиции, партнерство и коммуникации) [Текст] / Г.Л. Тульчинский. – СПб.: Питер, 2008. – 104 с.
142. Туркин, С. Зачем бизнесу социальная ответственность? [Текст] / С. Туркин // Управление компанией. – 2004. – № 4.
143. Туровский, Р. Региональные модели взаимодействия между деловыми и властными элитами: современные процессы и их социально-политические последствия [Текст] / Р. Туровский // Итоговый аналитический отчет. – М., 2009. – 42 с.
144. Тяглов, С.Г. Национальная экономика. Система потенциалов [Текст]: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления / С.Г. Тяглов; под ред. Н.Г. Кузнецова, С.Г. Тяглова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 359 с.
145. Уколов, В.Ф. Взаимодействие бизнеса и государства в регионе [Электронный ресурс] / В.Ф. Уколов, Д.А. Розенков. – Режим доступа: www.koism.rags.ru/publ/download.php
146. Управление проектами [Текст]: справочное пособие / под ред. И.И. Мазура, В.Д. Шапиро. – М.: Высшая школа, 2001. – 875 с.
147. Управление проектами: от планирования до оценки эффективности [Текст]: практическое пособие / под ред. Ю.Н. Лапыгина. – М.: ОМЕГА-Л, 2007. – 252 с.
148. Ускова, Т.В. Региональная социально-экономическая политика: сущность, виды, методический инструментарий и оценка эффективности [Текст] / Т.В. Ускова // Научные доклады и сообщения, представленные на заседаниях Ученого совета ИСЭРТ РАН во II полугодии 2015 года. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. – С. 69–152.
149. Ускова, Т.В. Социальная ответственность бизнеса: проблемы и тенденции [Текст]: препринт / Т.В. Ускова, Е.Д. Разгулина. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 56 с.

150. Ускова, Т.В. Социально-экономическое развитие территорий: проблемы эффективности региональной политики [Текст] / Т.В. Ускова // Проблемы развития территории. – 2016. – № 2. – С. 7–18.
151. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона [Текст] / Т.В. Ускова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
152. Ускова, Т.В. Частно-государственное партнерство как механизм модернизации экономики территорий: теоретико-методологические основы [Текст] / Т.В. Ускова // Проблемы развития территории. – 2013. – № 3. – С. 7–16.
153. Форд, Г. Моя жизнь. Мои достижения [Электронный ресурс] / Г. Форд. – Режим доступа: <http://reosh.ru/wp-content/uploads/2014/08/Форд-Генри-Моя-жизнь-мои-достижения-1924.pdf>
154. Хангер, Д. Основы стратегического менеджмента [Текст]: учебник / Д. Хангер. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 320 с.
155. Чирикова, А.Е. Бизнес как субъект социальной политики в современной России [Текст] / А.Е. Чирикова // Общество и экономика. – 2006. – № 9. – С. 116–117.
156. Чонка, А.К. Государственно-частное партнерство: симбиоз государства и бизнеса [Текст] / А.К. Чонка // Бюджет. – 2009. – № 7. – С. 56–59.
157. Чубарова, Т.В. Социальная ответственность в рыночной экономике: работник, бизнес, государство [Текст]: монография / Т.В. Чубарова. – СПб.: Нестор-История, 2011. – 320 с.
158. Широ́в, А.А. Проблемы прогнозно-аналитического сопровождения взаимоотношений бизнеса и государственных структур [Текст] / А.А. Широ́в // Проблемы прогнозирования. – 2010. – № 3. – С. 19–32.
159. Шулепов, Е.Б. Современные методы управления крупным городом [Текст] / Е.Б. Шулепов; под ред. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 195 с.
160. Шулепов, Е.Б. Социальный корпоратизм: теоретические основы и опыт реализации [Текст] / Е.Б. Шулепов. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 154 с.
161. Юрьева, Т.В. Проектно-целевой подход и его роль в современной экономике [Текст] / Т.В. Юрьева // Современные технологии управления. – 2015. – № 6 (54). – С. 71–76.
162. Юрьева, Т.В. Управление проектами и приоритетными программами [Текст] / Т.В. Юрьева // Экономический анализ: теория и практика. – 2012. – № 36. – С. 23–29.
163. Banon, J.-Cl. Partenariat public-privé et croissance en Europe [Text] / J.-Cl. Banon // Confrontations Europe. 2011. Juill.-Sept. No 95. P. 28–29.

164. Carroll, A.B. A History of Corporate Social Responsibility: Concepts and Practices, in A. Crane [Text] / A. McWilliams, D. Matten, J. Moon and D. Siegel (eds.), The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility. 2008. – P. 19–46.
165. Carroll, A.B. A three-dimensional conceptual model of corporate performance [Text] / A.B. Carroll // Academy of Management Review. – 1979. – № 4 (4). – P. 500.
166. Four emerging trends in corporate social responsibility [Electronic resource]: Corporate social responsibility / Mallen Baker, 8 Oct. 2012. – Available at: http://www.mallenbaker.net/csr/page.php?Story_ID=2747
167. Friedman, M. The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits [Text] / M. Friedman // New York Times Magazine. – 1970. – September 13, 32.
168. Galbraith, J.K. Economics and Public Purpose [Text]: textbook. – Boston, 1973.
169. Hayek, F.A. The Road to Serfdom. University of Chicago Press. The Fatal Conceit. The Errors of Socialism. University of Chicago Press, 1992.
170. Heinkel, R. The Effect of Green Investment on Corporate Behavior [Text] / R. Heinkel, A. Kraus, J. Zechner // Journal of Financial and Quantitative Analysis. – 2001. – № 36(4). – P. 431–449.
171. McConnell, C.R., Economics. Principles, Problems and Policies. 11th ed. N.Y., etc.: McGraw-Hill Publishing Co., 2010.
172. Orlitzky, M. Corporate Social Performance and Financial Performance: A Research Synthesis, in A. Crane, A. McWilliams, D. Matten, J. Moon and D. S. Siegel (eds.) [Text] / M. Orlitzky // Oxford University Press, Oxford. – 2008. – P. 113–134.
173. Porter, M., Kramer M. Strategy and Society: the Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility [Text] / M. Porter, M. Kramer. – Harvard Business Review, 2006.
174. Sakál, P. Corporate Social Responsibility (CSR) versus HCS model 3E. [Text] / P. Sakál, G. Hrdinová // In Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Finanční a logistické řízení podniku 2009“. – Ostrava: VŠB-TU Ostrava. – 2009. – S. 499–505.
175. Schreck, P. Reviewing the Business Case for Corporate Social Responsibility: New Evidence and Analysis [Text] / P. Schreck // Journal of Business Ethics. – 2011. – C. 167–188.
176. Sundaram, A.K. The Corporate Objective Revisited [Text] / A.K. Sundaram, A.C. Inkpen // Organization Science. – 2004. – № 15(4). – P. 350–363.
177. Thompson, Arthur A. Strategic management [Text]: textbook / Arthur A. Thompson, A.J. Strickland. – M., 2006. – 928 p.

178. Uskova, T.V. Social responsibility of Russian business: theoretical vision and practical implementation [Text] / T.V. Uskova, E.D. Razgulina // Transfer inovácií. – 2013. – № 26. – P. 9–12.

179. Uskova, T.V. Theoretical and methodological aspects of socio-economic systems stability [Text] / T.V. Uskova // 20th International Scientific Conference CO-MAT-TECH 2012 Global Crises – Opportunities and Threats October 10 – 12, 2012 Trnava, Slovak Republic. – P. 117–122.

180. Williamson, O.E. The Economic Institutions of Capitalism Firms, Markets, Relational Contracting. [Text] / O.E. Williamson. – N.Y. – 1985. – P. 44–52.

СОТРУДНИКИ ВОЛОГОДСКОГО НАУЧНОГО ЦЕНТРА РАН – АВТОРЫ МОНОГРАФИЙ, ВКЛЮЧЕННЫХ В ИЗДАНИЕ



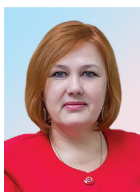
Ильин Владимир Александрович – член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, научный руководитель организации

Монографии:

Эффективность государственного управления. Политический цикл 2012–2018: точка зрения главного редактора (2019 г., том 1). Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).

Анализ и моделирование экономики на основе межотраслевого баланса (2017 г., том 3).

Социальное государство в России: проблемы и перспективы (2018 г., том 5).



Шабунова Александра Анатольевна – доктор экономических наук, доцент, директор

Монографии:

Социальная уязвимость в региональном сообществе: эксклюзия и современные механизмы ее преодоления (2018 г., том 4).

Качество молодого поколения в контексте модернизации России (2016 г., том 4).



Ускова Тамара Витальевна – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе, заведующий отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).

Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве региона: проблемы и перспективы развития (2016 г., том 2).

Анализ и моделирование экономики на основе межотраслевого баланса (2017 г., том 3).



Алферьев Дмитрий Александрович – научный сотрудник лаборатории интеллектуальных и программно-информационных систем

Монографии:

Научно-технологическое пространство и прогнозирование его развития в условиях глобальной конкуренции (2018 г., том 6).



Барсуков Виталий Николаевич – научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Социальная уязвимость в региональном сообществе: эксклюзия и современные механизмы ее преодоления (2018 г., том 4).

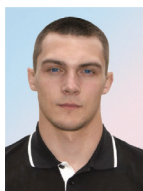


Ворошилов Николай Владимирович – кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).

Внутрирегиональная социально-экономическая дифференциация (2019 г., том 3).



Галухин Антон Викторович – младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах (до октября 2018 г.)

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).



Головчин Максим Александрович – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Качество молодого поколения в контексте модернизации России (2016 г., том 4).

Гражданское общество – общество граждан (2018 г., том 5).

Учитель и образовательная реформа: взгляд из региона (2018 г., том 5).



Груздева Мария Андреевна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения, заведующий лабораторией исследования проблем управления в социальной сфере

Монографии:

Качество молодого поколения в контексте модернизации России (2016 г., том 4).



Губанова Елена Сергеевна – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансов и кредита Вологодского государственного университета, член Ученого совета Вологодского научного центра РАН

Монографии:

Внутрирегиональная социально-экономическая дифференциация (2019 г., том 3).



Гужавина Татьяна Анатольевна – кандидат философских наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Гражданское общество – общество граждан (2018 г., том 5).



Гулин Константин Анатольевич – доктор экономических наук, доцент, заместитель директора по научной работе, заведующий отделом проблем научно-технологического развития и экономики знаний (до сентября 2018 г.)

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).

Научно-технологическое пространство и прогнозирование его развития в условиях глобальной конкуренции (2018 г., том 6).

Малое предпринимательство в экономике территорий (2017 г., том 6).



Калачикова Ольга Николаевна – кандидат экономических наук, заместитель директора по научной работе, заведующий отделом исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).

Социальная уязвимость в региональном сообществе: эксклюзия и современные механизмы ее преодоления (2018 г., том 4).

Качество молодого поколения в контексте модернизации России (2016 г., том 4).



Каминский Вадим Сергеевич – младший научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Гражданское общество – общество граждан (2018 г., том 5).



Квитко Катерина Борисовна – младший научный сотрудник отдела проблем научно-технологического развития и экономики знаний (до июня 2019 г.)

Монографии:

Научно-технологическое пространство и прогнозирование его развития в условиях глобальной конкуренции (2018 г., том 6).



Кожевников Сергей Александрович – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, заместитель заведующего отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах, заведующий лабораторией пространственного развития и размещения производительных сил

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).

Эффективность государственного управления: проблемы и методы повышения (2018 г., том 2).

Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве региона: проблемы и перспективы развития (2016 г., том 2).

Анализ и моделирование экономики на основе межотраслевого баланса (2017 г., том 3).

Организация и факторы новой индустриализации (2018 г., том 3).



Кондакова Наталья Александровна – научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Качество молодого поколения в контексте модернизации России (2016 г., том 4).



Копытова Екатерина Дмитриевна – кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах

Монографии:

Эффективность государственного управления: проблемы и методы повышения (2018 г., том 2).

Социальная ответственность бизнеса: проблемы и перспективы развития (2017 г., том 2).



Короленко Александра Владимировна – научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Качество молодого поколения в контексте модернизации России (2016 г., том 4).



Косыгина Ксения Евгеньевна – научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Гражданское общество – общество граждан (2018 г., том 5).



Кремин Александр Евгеньевич – кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела проблем научно-технологического развития и экономики знаний (до февраля 2020 г.)

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).

Малое предпринимательство в экономике территорий (2017 г., том 6).

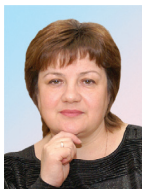


Ласточкина Мария Александровна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения (до августа 2018 г.)

Монографии:

Социальная уязвимость в региональном сообществе: эксклюзия и современные механизмы ее преодоления (2018 г., том 4).

Качество молодого поколения в контексте модернизации России (2016 г., том 4).



Леонидова Галина Валентиновна – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения, заведующий лабораторией исследования проблем развития трудового потенциала

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).

Социальная уязвимость в региональном сообществе: эксклюзия и современные механизмы ее преодоления (2018 г., том 4).

Качество молодого поколения в контексте модернизации России (2016 г., том 4).

Учитель и образовательная реформа: взгляд из региона (2018 г., том 5).



Лукин Евгений Владимирович – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, заместитель заведующего отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах, заведующий лабораторией моделирования и прогнозирования социально-экономического развития территорий

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).

Анализ и моделирование экономики на основе межотраслевого баланса (2017 г., том 3).

Организация и факторы новой индустриализации (2018 г., том 3).



Мазилов Евгений Александрович – кандидат экономических наук, заместитель директора по научной работе, заведующий отделом проблем научно-технологического развития и экономики знаний

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).

Научно-технологическое пространство и прогнозирование его развития в условиях глобальной конкуренции (2018 г., том 6).

Малое предпринимательство в экономике территорий (2017 г., том 6).



Мельников Алексей Евгеньевич – младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах (до сентября 2019 г.)

Монографии:

Организация и факторы новой индустриализации (2018 г., том 3).



Морев Михаил Владимирович – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, заместитель заведующего отделом исследования уровня и образа жизни населения, заведующий лабораторией исследования социальных проблем и эффективности государственного управления

Монографии:

Эффективность государственного управления. Политический цикл 2012–2018: точка зрения главного редактора (2019 г., том 1). Социальное государство в России: проблемы и перспективы (2018 г., том 5).

Гражданское общество – общество граждан (2018 г., том 5).



Нацун Лейла Натиговна – научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Социальная уязвимость в региональном сообществе: эксклюзия и современные механизмы ее преодоления (2018 г., том 4).

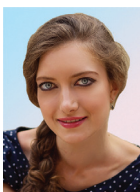
Качество молодого поколения в контексте модернизации России (2016 г., том 4).



Панов Александр Михайлович – младший научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения (до 2017 г.)

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).



Печенская-Полищук Мария Александровна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах, заведующий лабораторией исследования проблем развития общественных финансов

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).



Поварова Анна Ивановна – старший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах (до февраля 2019 г.)

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).

Социальное государство в России: проблемы и перспективы (2018 г., том 5).



Попов Андрей Васильевич – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).

Социальная уязвимость в региональном сообществе: эксклюзия и современные механизмы ее преодоления (2018 г., том 4).

Качество молодого поколения в контексте модернизации России (2016 г., том 4).

Гражданское общество – общество граждан (2018 г., том 5).



Разварина Ирина Николаевна – младший научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Качество молодого поколения в контексте модернизации России (2016 г., том 4).



Россошанский Александр Игоревич – кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Гражданское общество – общество граждан (2018 г., том 5).



Смолева Елена Олеговна – научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Социальная уязвимость в региональном сообществе: эксклюзия и современные механизмы ее преодоления (2018 г., том 4).

Гражданское общество – общество граждан (2018 г., том 5).



Соловьева Татьяна Сергеевна – научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Учитель и образовательная реформа: взгляд из региона (2018 г., том 5).



Теребова Светлана Викторовна – доктор экономических наук, доцент, директор Северо-Западного научно-исследовательского института молочного и лугопастбищного хозяйства – обособленного подразделения ВолНЦ РАН

Монографии:

Малое предпринимательство в экономике территорий (2017 г., том 6).

Механизмы повышения инновационной активности промышленных предприятий: проблемы разработки и внедрения (2017 г., том 6).



Устинова Ксения Александровна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела проблем научно-технологического развития и экономики знаний, заведующий лабораторией инновационной экономики

Монографии:

Социальная уязвимость в региональном сообществе: эксклюзия и современные механизмы ее преодоления (2018 г., том 4).

Качество молодого поколения в контексте модернизации России (2016 г., том 4).



Уханова Юлия Викторовна – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения

Монографии:

Гражданское общество – общество граждан (2018 г., том 5).



Чекавинский Александр Николаевич – научный сотрудник, заместитель заведующего отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах (до 2017 г.)

Монографии:

Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста (2016 г., том 1).



Якушев Николай Олегович – научный сотрудник отдела проблем научно-технологического развития и экономики знаний

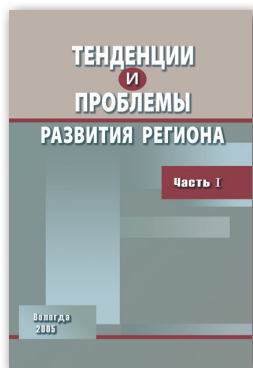
Монографии:

Малое предпринимательство в экономике территорий (2017 г., том 6).

СОДЕРЖАНИЕ ПРЕДЫДУЩИХ МНОГОТОМНЫХ ИЗДАНИЙ

Научные труды к 15-летию ВНКЦ ЦЭМИ РАН

Тенденции и проблемы развития региона
в 3-х частях



Часть I

Становление и стратегия развития рыночной экономики

Ильин В.А., Пашко А.А., Сычев М.Ф.; под ред. Усачева П.А.

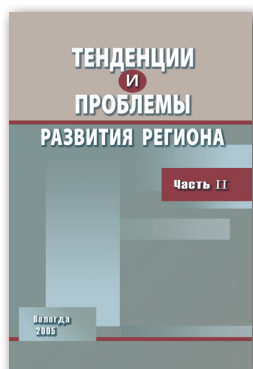
Вологодская область: движение к рынку

Ильин В.А., Сычев М.Ф., Гулин К.А., Бакаева Е.А.,
Губанова Е.С., Дубов С.Н., Задумкин К.А.,
Костылева Л.В., Куковеров М.А., Миронова З.С.,
Москвина О.С., Поляков М.М., Селякова С.А.,
Ускова Т.В., Хамидулина Е.А., Шабунова А.А., Шулев А.С.

Стратегия развития региона

Ильин В.А., Сычев М.Ф., Гулин К.А., Губанова Е.С.,
Задумкин К.А., Костылева Л.В., Куковеров М.А., Миронова З.С.,
Митенев В.В., Ускова Т.В., Шулев А.С.

Региональная стратегия экономического роста – 2015



Часть II

Территориальные проблемы экономического и социального развития

Ильин В.А.

Модернизация промышленного сектора региона

Иогман Л.Г.

Организационно-экономические основы модернизации промышленности региона

Ильин В.А., Сычев М.Ф., Дубов С.Н.,
Дурнова Е.А., Костылева Л.В.

Общественные финансы региона: состояние, факторы, перспективы

Изотова Г.С.; под ред. Гончарук О.В.

Бюджетная безопасность региона: методы обеспечения

Якуничев А.С.

Управление перспективным развитием муниципальных образований городского типа



Часть III

Социальные проблемы регионального развития

Ильин В.А., Гулин К.А.,
Леонидова Г.В., Давыдова В.В.

Трудовой потенциал региона: состояние и развитие

Ильин В.А., Гулин К.А.

Социальная ситуация в регионе: некоторые тенденции и перспективы

Гулин К.А.

Социальная ситуация в регионе и потребительские настроения населения

Попугаев А.И., Гулин К.А., Короленко Н.А.,
Селиванов Е.А., Тихомирова Г.В.;
под ред. Ильина В.А., Колинко А.А.

Состояние здоровья населения региона: тенденции и перспективы

Шабунова А.А., Вологодина Е.Л.;
под ред. Ильина В.А., Колинко А.А.

Формирование здоровья детей: от роддома до школы (итоги 7 лет исследований (на титуле «исследования»))

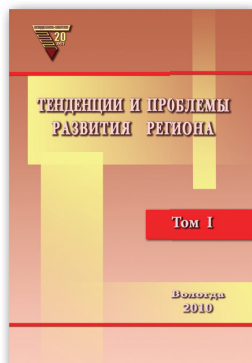
Гулин К.А., Фалалеева О.И., Ослопова Ю.Е.;
под ред. Ильина В.А., Колинко А.А.

Проблемы психического здоровья населения

Научные труды к 20-летию ИСЭРТ РАН

Тенденции и проблемы развития региона
2006–2010 гг.

в 4 томах



Том 1

Стратегические ориентиры социально-экономического развития региона

Ильин В.А., Сычев М.Ф., Гулин К.А., Шабунова А.А.,
Ускова Т.В., Леонидова Г.В., Слободской Г.В., Задумкин К.А.,
Костылева Л.В., Селякова С.А.

Пространственные аспекты развития региона

Ильин В.А., Гулин К.А., Сычев М.Ф., Ускова Т.В.,
Шабунова А.А., Задумкин К.А., Кожина Т.П.

Проблемы регионального развития: 2009–2012

Ускова Т.В.

Управление устойчивым развитием региона



Том 2

Проблемы становления инновационной экономики

Теребова С.В., Губанова Е.С.

Активизация инновационного процесса в регионе

Задумкин К.А., Кондаков И.А.

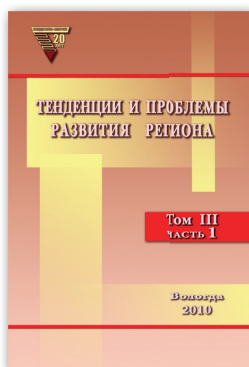
Региональная инновационная система: теория и практика формирования

Ильин В.А., Задумкин К.А., Кондаков И.А.

Научно-технический потенциал региона: проект долгосрочной программы развития

Леонидова Г.В.

Теория и практика формирования научно-образовательного пространства



Том 3 Социальный императив регионального развития

Часть I

Ильин В.А., Колинко А.А., Дуганов М.Д., Гулин К.А.,
Шабунова А.А., Морев М.В., Петухов Р.В., Макеев А.Н.

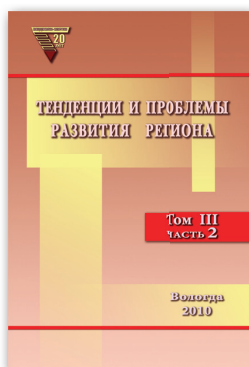
Эффективность здравоохранения региона

Морев М.В., Шабунова А.А., Гулин К.А.; под ред. Ильина В.А.

Социально-экономические и демографические аспекты суицидального поведения

Шабунова А.А.

Здоровье населения в России: состояние и динамика



Часть II

Костылева Л.В., Гулин К.А., Дубиничев Р.В.

Социально-экономическое неравенство населения региона

Попова В.И.

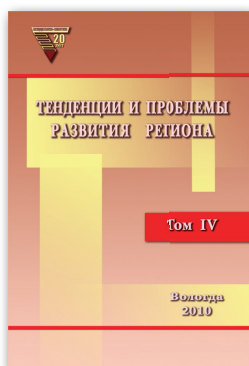
Региональные аспекты безнадзорности несовершеннолетних: социально-экономический подход

Шабунова А.А., Гулин К.А., Окулова Н.А., Соловьева Т.С.

Социокультурные аспекты развития территории

Северо-Запад России: тенденции общественных настроений

Развитие институтов гражданского общества: региональное измерение



Том 4

Модернизация экономического пространства региона

Ильин В.А., Селякова С.А., Малышев Р.Ю., Иогман Л.Г.,
Дубиничева Л.В., Ускова Т.В.

Формирование городской агломерации

Ильин В.А., Гордеев А.В., Ускова Т.В., Сычев М.Ф., Гулин К.А.,
Шабунова А.А., Задумкин К.А., Костылева Л.В., Жаравин Д.П.,
Малышев Р.Ю., Селякова С.А., Орлова Э.О., Дубиничева Л.В.,
Перевалов Д.В. **Экономика сельского района**

Ильин В.А., Плеханов Ю.Н., Ускова Т.В., Селякова С.А.,
Дубиничева Л.В., Марков К.В., Богачева Е.Н.

Стратегия развития туризма в Вологодской области

Ускова Т.В., Барабанов А.С., Попова О.И., Иогман Л.Г.,

Ильин В.В. Производственные кластеры и конкурентоспособность региона

Научные труды к 25-летию ИСЭРТ РАН
Тенденции и проблемы развития территорий
2011–2015 гг.
в 6 томах

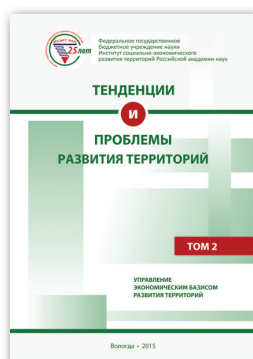


Том 1
Эффективность государственного управления и социально-экономическое развитие территорий

Ильин В.А., Поварова А.И.
Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации

Ускова Т.В., Ворошилов Н.В.
Региональная политика территориального развития

Ильин В.А., Морев М.В., Кожина Т.П., Дементьева И.Н., Каминский В.С.
Эффективность государственного управления в оценках населения (по материалам исследований ИСЭРТ РАН)

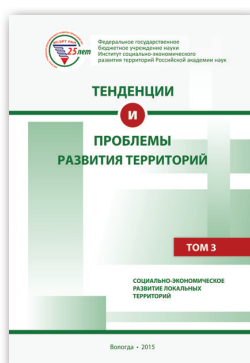


Том 2
Управление экономическим базисом развития территорий

Ускова Т.В., Лукин Е.В., Воронцова Т.В., Смирнова Т.Г.
Проблемы экономического роста территории

Ускова Т.В., Селименков Р.Ю., Чекавинский А.Н.
Агропромышленный комплекс региона: состояние, тенденции, перспективы

Селименков Р.Ю., Советов П.М.
Лесной комплекс: управление инновационным развитием



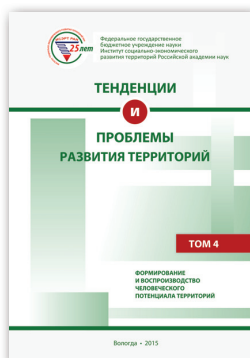
Том 3 Социально-экономическое развитие локальных территорий

Ускова Т.В., Ворошилов Н.В.,
Гутникова Е.А., Кожевников С.А.

Социально-экономические проблемы локальных территорий

Ускова Т.В., Чекавинский А.Н., Лукин Е.В.
**Экономическое развитие крупного города:
состояние, проблемы, перспективы**

Ускова Т.В., Дубиничева Л.В., Орлова В.С.
Социально-экономический ресурс туризма



Том 4 Формирование и воспроизводство человеческого потенциала территорий

Леонидова Г.В., Устинова К.А., Попов А.В., Панов А.М.,
Головчин М.А., Соловьева Т.С., Чекмарева Е.А.;
под общ. ред. Шабуновой А.А.

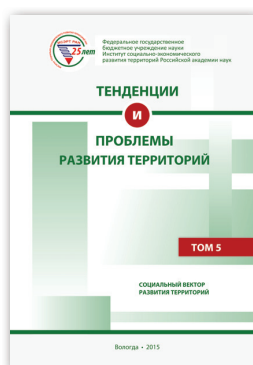
Человеческий капитал территорий: проблемы формирования и использования

Шабунова А.А., Леонидова Г.В.,
Антонова М.А., Дементьева И.Н.,
Каминский В.С., Калачикова О.Н.,
Кожина Т.П., Кондакова Н.А.,
Морев М.В., Панов А.М., Устинова К.А.

Молодежь современной России – ключевой ресурс модернизации

Шабунова А.А., Морев М.В.,
Россошанский А.И., Белехова Г.В.

Уровень жизни и социальная реальность: мониторинг перемен



Том 5

Социальный вектор развития территорий

Шабунова А.А., Морев М.В., Кондакова Н.А.

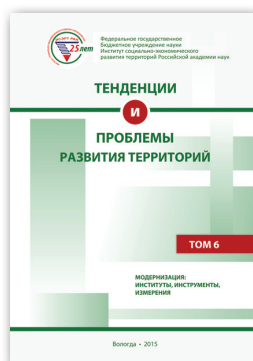
Здоровье детей: итоги пятнадцатилетнего мониторинга

Калачикова О.Н., Шабунова А.А.

Репродуктивное поведение как фактор воспроизводства населения: тенденции и перспективы

Морев М.В., Шабунова А.А., Гулин К.А., Попова В.И.

Проблемы насильственной смертности в России



Том 6

Модернизация: институты, инструменты, измерения

Гулин К.А.

Социально-экономическая модернизация России: региональный аспект

Шабунова А.А., Соловьева Т.С., Ласточкина М.А.

Социальная структура и мобильность в российском обществе

Задумкин К.А., Терехова С.В., Гончаров В.В.,

Колотухин В.А., Никеев Д.В.

Международное научно-техническое сотрудничество: региональный аспект (на примере СЗФО и Республики Беларусь)

СОДЕРЖАНИЕ

Ускова Т.В. Предисловие к изданию	7
Предисловие к тому 2	14

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И МЕТОДЫ ПОВЫШЕНИЯ

Предисловие	18

Глава 1. Эффективность государственного управления: теоретико-методологические основы

1.1. Сущность государственного управления и специфика его эффективности	20
1.2. Подходы к оценке эффективности государственного управления	41
1.3. Инструментарий повышения эффективности государственного управления: отечественный и зарубежный опыт	54

Глава 2. Социально-экономическое развитие территорий и проблемы эффективности государственного управления

2.1. Тенденции социально-экономического развития территорий	71
2.2. Институциональные и организационно-экономические проблемы обеспечения эффективности государственного управления	94
2.3. Проблемы стратегического управления развитием территорий на современном этапе.....	128

Глава 3. Методы повышения эффективности государственного управления

3.1. Развитие взаимодействия бизнеса и власти	140
3.2. Новая промышленная политика и вертикальная интеграция.....	155
3.3. Современные методы управления социально- экономическим развитием территорий	165
3.4. Проектное управление в органах власти.....	183

Заключение	198
Список использованных источников	203

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ РЕГИОНА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Предисловие	214
Глава 1. Теоретико-методологические аспекты государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства	
1.1. Институциональные и экономические основы государственно-частного партнерства	216
1.2. Специфика жилищно-коммунального хозяйства и его значение в экономике северного региона	228
1.3. Зарубежный и отечественный опыт партнерства власти и бизнеса	237
Глава 2. Особенности развития государственно-частного партнерства в региональном ЖКХ	
2.1. Жилищно-коммунальное хозяйство северного региона: состояние и проблемы	249
2.2. Особенности функционирования и управления развитием отрасли на локальном уровне	259
2.3. Экономические условия и институционально-правовые особенности реализации государственно-частного партнерства	273
Глава 3. Перспективы развития партнерства власти и бизнеса в жилищно-коммунальном хозяйстве	
3.1. Стратегическое управление развитием отрасли на основе государственно-частного партнерства	286
3.2. Организационное и финансовое обеспечение партнерства власти и бизнеса в жилищно-коммунальном хозяйстве.....	296
3.3. Методический инструментарий оценки эффективности ГЧП-проектов	309
Заключение	319
Список использованной литературы	322

СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ БИЗНЕСА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Предисловие	336
Глава 1. Теоретические аспекты социальной ответственности как формы взаимодействия власти, бизнеса и населения	
1.1. Формы взаимодействия органов власти, бизнес-структур и населения в региональной экономике	338
1.2. Экономическая сущность и содержание социальной ответственности	351
1.3. Зарубежный и отечественный опыт социальной ответственности бизнес-структур	359
Глава 2. Анализ социально-экономического развития региона и взаимодействия власти, бизнеса и населения	
2.1. Основные тенденции социально-экономического развития регионов	370
2.2. Взаимодействие органов власти и бизнес-структур в решении проблем регионального развития	385
2.3. Проблемы развития социальной ответственности	402
Глава 3. Пути развития социальной ответственности в регионе	
3.1. Концептуальные подходы к управлению развитием социальной ответственности бизнеса	416
3.2. Развитие социальной ответственности на основе проектного подхода к управлению экономикой региона	432
3.3. Методический инструментарий организации мониторинга взаимодействия власти и бизнеса.....	447
Заключение	460
Список использованных источников	464
Сотрудники Вологодского научного центра РАН – авторы монографий, включенных в издание	479
Содержание предыдущих многотомных изданий	488

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Научное издание

ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Научные труды 2016–2020 гг.

В 6 томах

Под научным руководством чл.-кор. РАН **Ильина В.А.**,
д.э.н. **Шабуневой А.А.**, д.э.н. **Усковой Т.В.**

Том второй

Управление социально-экономическими системами

Редакционная подготовка
Оригинал-макет
Корректор

Л.Н. Воронина
Т.В. Попова
Н.В. Степанова

Подписано в печать 14.10.2020.

Формат 70×108/16. Печать цифровая.

Усл. печ. л. 43,7. Тираж 500 экз. Заказ № 173.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Вологодский научный центр Российской академии наук» (ФГБУН ВолНЦ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а

Телефон: (8172) 59-78-03, e-mail: common@volnc.ru

ISBN 978-5-93299-472-6



ISBN 978-5-93299-474-0

