

Федеральное агентство
научных организаций

Российская
академия наук

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук

**НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ И СООБЩЕНИЯ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ НА ЗАСЕДАНИЯХ
УЧЕНОГО СОВЕТА ИСЭРТ РАН
ВО II ПОЛУГОДИИ 2016 ГОДА**

Вологда
2017

ББК 65.9(2Рос-4Вол)

НЗ4

НЗ4 **Научные доклады и сообщения**, представленные на заседаниях Ученого совета ИСЭРТ РАН во II полугодии 2016 года [Текст]. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2017. – 166 с.

ISBN 978-5-93299-371-2

В сборнике публикуются научные доклады и сообщения о проблемах социально-экономического развития регионов России и путях их решения. В центре представляемых сотрудниками ИСЭРТ РАН работ находятся вопросы модернизации хозяйства и социальной жизни регионов и муниципальных образований, совершенствования управления производственными и территориальными комплексами, повышения эффективности использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов.

Издание предназначено научным работникам и преподавателям вузов, специалистам органов управления и всем интересующимся вопросами модернизации региона.

ББК 65.9(2Рос-4Вол)

ISBN 978-5-93299-371-2

© ИСЭРТ РАН, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

О.Н. Калачикова. ВЛИЯНИЕ ОСОБЕННОСТЕЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ТРЕНДОВ НА СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ	4
С.А. Кожевников. К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	60

КАЛАЧИКОВА ОЛЬГА НИКОЛАЕВНА

к.э.н., заведующий отделом исследования уровня и образа жизни населения

**ВЛИЯНИЕ ОСОБЕННОСТЕЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ТРЕНДОВ
НА СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

Доклад на заседании Ученого совета

29 сентября 2016 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	8
1. ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ТРЕНДЫ 1950–2015 (МИР, РЕГИОНЫ МИРА, РОССИЯ)	8
2. КОНЦЕПЦИИ И ТЕОРИИ, ОБЪЯСНЯЮЩИЕ ДЕМОГРАФИЧЕСКУЮ ДИНАМИКУ	23
3. УПРАВЛЕНИЕ ДЕМОГРАФИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ И ИХ УЧЁТ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ	38
3.1. Политика в сфере народонаселения зарубежных стран	40
3.2. Проблемы эффективности политики в сфере народонаселения в России	46
ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ	56

29 сентября 2016 года состоялось заседание Ученого совета ИСЭРТ РАН, на котором было представлено научно-информационное сообщение и.о. зав. отделом исследования уровня и образа жизни населения¹ О.Н. Калачиковой «Влияние особенностей демографических трендов на стратегии развития территорий».

Во вступительной части доклада Ольга Николаевна отметила актуальность изучения демографических процессов, в частности динамики численности населения, параметров его состава для социально-экономического развития территорий, обозначила, что в результате недостаточной научной обоснованности современная демографическая ситуация показала наличие проблем реализуемого курса.

В основной части доклада Ольга Николаевна остановилась на основных демографических теориях и концепциях, объясняющих происходящие изменения в демографической ситуации, сделала вывод о том, что универсальный закон, чётко описывающий и прогнозирующий динамику населения, не найден; существующие теории успешны для какого-либо периода, либо территории, и не дают однозначного прогноза развития ситуации. Численность человечества не подчиняется только биологическим законам регуляции размера популяции в силу биосоциальной природы вида, демографические процессы, особенно в периоды кризисов, требуют внимания со стороны органов власти.

Далее докладчик представила анализ демографических трендов 1950-2015 гг. в период реализации демографической политики в большинстве стран мира, который показал, что в ряде развитых государств произошло резкое сокращение темпов роста населения вплоть до депопуляции вследствие снижения уровня рождаемости. Это повлекло за собой трансформацию возрастной структуры – старение населения и вызвало рост смертности. Развивающиеся страны уверенно «догоняют» развитые. Страны третьего мира сохраняют параметры расширенного воспроизводства традиционного типа и прирост

¹ Должность указана на дату проведения Ученого совета.

населения за счёт снижения смертности, но динамика процессов свидетельствует о замедлении темпов роста и стремлении к показателям развитых стран. Российская Федерация имеет ряд черт воспроизводства, характерных для развитых стран – низкий уровень рождаемости, старение населения, рост ожидаемой продолжительности жизни. Вместе с тем, сохраняется высокая смертность населения, особенно в трудоспособном возрасте. Анализ теоретических основ и глобальных демографических параметров позволяет выявить несоответствие, как мальтузианских концепций перенаселения, так и концепций «вымирания» реальной ситуации. Население планеты имеет молодую возрастную структуру. В планетарном масштабе нет ни угрозы вымирания, ни угрозы перенаселения. Однако, происходящие процессы могут привести к перераспределению населения между регионами и странами, что, в свою очередь, повлечет пересмотр состава «мировых игроков». Разумеется, с точки зрения национальной безопасности существующих (в первую очередь, развитых) государств это является существенной угрозой.

Затем Ольга Николаевна познакомила присутствующих с исследованиями демографической ситуации в России и её регионах, проводимыми ИСЭРТ РАН, которые позволили определить пространственную дифференциацию демографического развития России, сильные и слабые стороны российских регионов по 4 блокам демографической безопасности.

Заключая, докладчик обозначила основные проблемы эффективности государственного управления в сфере народонаселения в России, среди которых отсутствие системных демографических исследований, инициированных на государственном уровне; проблема взаимодействия науки и власти; низкая степень учета региональной специфики, отсутствие органа власти, отвечающего за демографическую политику, не-достаточное финансирование программ, недоучёт демографического развития в стратегическом планировании и предложила основные пути их решения.

Введение

Динамика численности населения, параметров его состава во многом влияет на социально-экономическое развитие территории. Однако остается спорным вопрос о том, что первично демографический или экономический рост. Идет ли население за экономикой или экономика развивается там, где растет население. Какими должны быть параметры воспроизводства, демографическая структура и интенсивность демографических процессов, качественные характеристики населения, чтобы не только не мешать, но и способствовать экономическому росту. Можно ли и нужно ли, как следует управлять демографическим развитием с точки зрения стратегического планирования.

Особенность демографических исследований – необходимость регулярного мониторинга демографической ситуации, которая впоследствии анализируется и объясняется (и не всегда удачно). Поэтому о теориях и концепциях речь пойдет несколько позже.

Методологический комментарий

Информационная база исследования включает классические источники данных о населении и социологические опросы (статистика и результаты обследований Всемирного Банка, ВОЗ, Евростата, ООН, Росстата).

Для получения картины демографической динамики в мировом масштабе проанализированы два ключевых параметра воспроизводства – рождаемость и смертность населения, а также величина ожидаемой продолжительности жизни и младенческой смертности (как индикатора развития системы здравоохранения).

1. Демографические тренды 1950–2015 (мир, регионы мира, Россия)

На начало 2016 г. на планете Земля проживает 7 432 663 000 человек. Лидерами по численности населения на сегодняшний день являются Китай (1,4 млрд) и Индия (1,3 млрд), на территории которых проживает 38% землян (2,7

из 7 млрд человек). На третьем месте с заметным отрывом США – 330 млн человек. В мировом масштабе на размер численности влияют исключительно рождаемость и смертность населения (естественное движение), на уровне стран имеет место третий фактор – миграция (механическое движение населения). Рассмотрим динамику основных показателей демографического развития в разрезе географических макрорегионов (частей света²) с 1950 г., когда начался системный сбор данных о населении в странах мира.

Общий коэффициент рождаемости в мире сократился с 37 в 1950 до 20 ‰ в 2015 году. К 21 веку уровень рождаемости всех регионов, кроме Африки, стал ниже среднемирового. Причем оно само является довольно высоким за счёт существенного «отрыва» стран африканского континента (следующий по величине показатель – 17,3, Океания) (рис. 1).

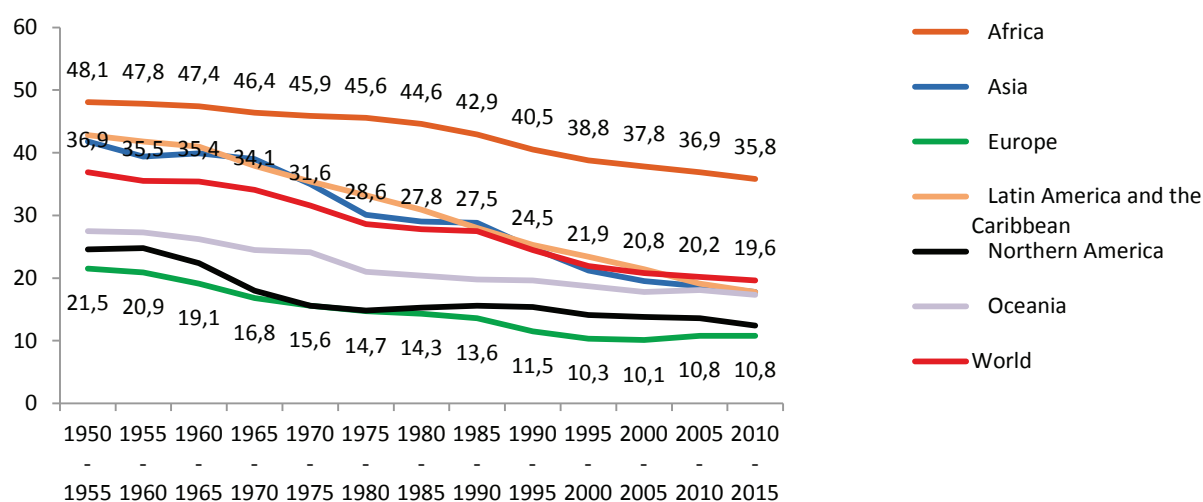


Рис. 1. **Общий коэффициент рождаемости** (на 1000 человек)

Источник: Здесь и далее, если не указано иное: TheWorldBank. World Development Indicators [Electronic resource]. – Available at: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>

Общий коэффициент смертности населения планеты за рассматриваемый период также снизился с 19 до 8 ‰. В 2015 г. в Европе уровень смертности выше не только среднемирового значения, но и уровня стран Африки. И только её динамика имеет тенденцию роста (рис. 2).

² Часть света – часть суши, выделенная не только по географическому, но и по историко-культурному признаку.

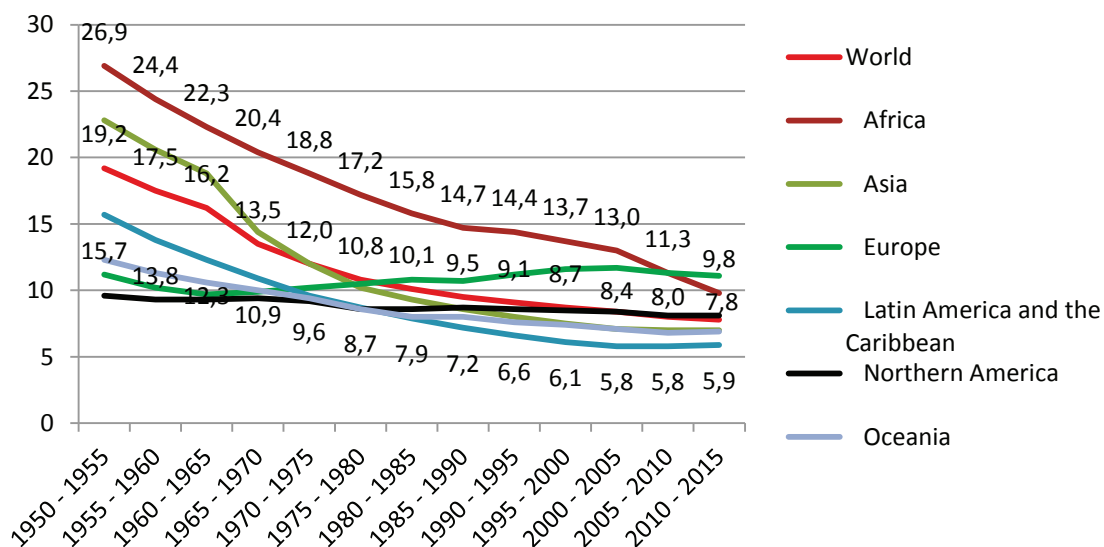


Рис. 2. **Общий коэффициент смертности** (на 1000 человек)

Только африканский регион демонстрирует уровень и рождаемости, и смертности выше среднемирового.

Ожидаемая продолжительность жизни выросла с 47 до 71 года. Максимальной величины – 79 лет – она достигла в странах Северной Америки, минимальная – 59 лет – наблюдается в африканских странах. Там же зафиксирована и самая высокая младенческая смертность – 59 умерших на 1000 родившихся живыми (рис. 3).

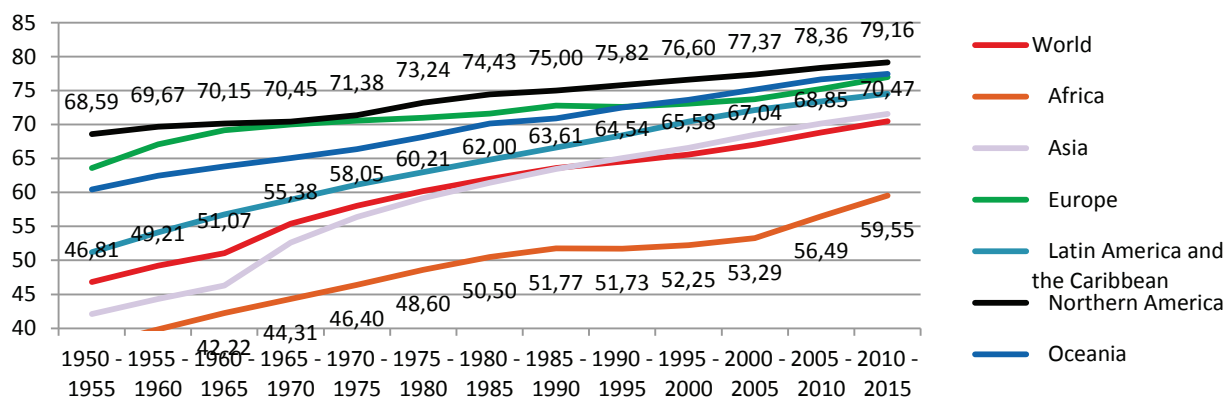


Рис. 3. **Ожидаемая продолжительность жизни, лет**

Коэффициент младенческой смертности традиционно считается маркером уровня развития системы здравоохранения страны. Африканский регион вновь заметно отличается от других регионов мира. Здесь крайне

высокий уровень младенческой смертности: несмотря на впечатляющую позитивную динамику, он составляет 59 умерших на каждую тысячу младенцев, родившихся живыми. В Европе и Северной Америке эта цифра составляет в среднем 6 случаев (рис. 4).

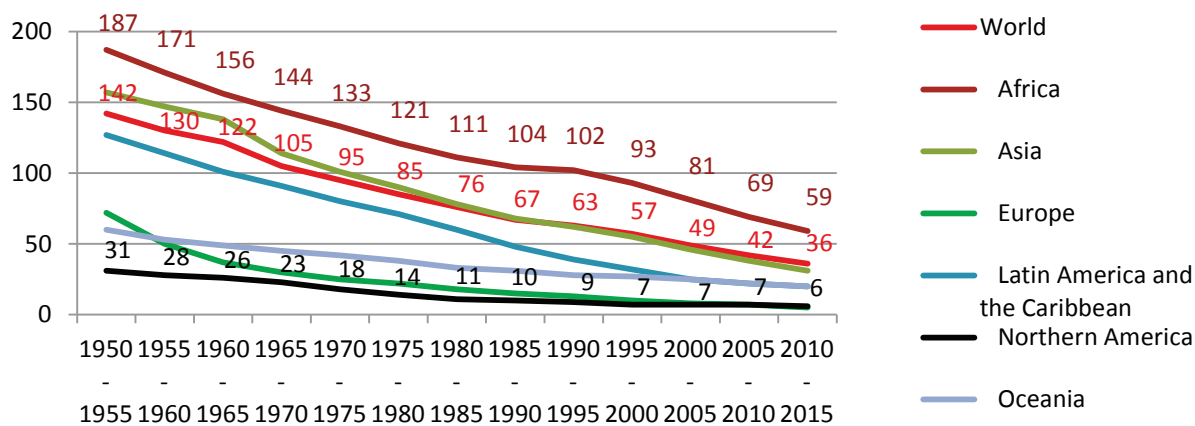


Рис. 4. Коэффициент младенческой смертности (умерших на 1000 родившихся живыми)

Анализ данных показателей позволяет говорить о существующей дифференциации демографических процессов, самым ярким примером которого являются параметры воспроизводства стран Африки, для которой характерен не только иной режим, но и исторический тип воспроизводства населения.

Разница демографических показателей обусловлена различиями образа жизни, вызванными разным хозяйственным укладом и уровнем развития страны, который традиционно измеряется ВВП или уровнем доходов.

Рождаемость ниже в развитых странах с высоким уровнем доходов, тогда как для слаборазвитых «бедных» стран характерна более высокая рождаемость населения. Не так однозначна ситуация в сфере смертности – к 2015 г. её уровень в странах с высоким и низким уровнем доходов сравнялся (9‰, рис. 5).

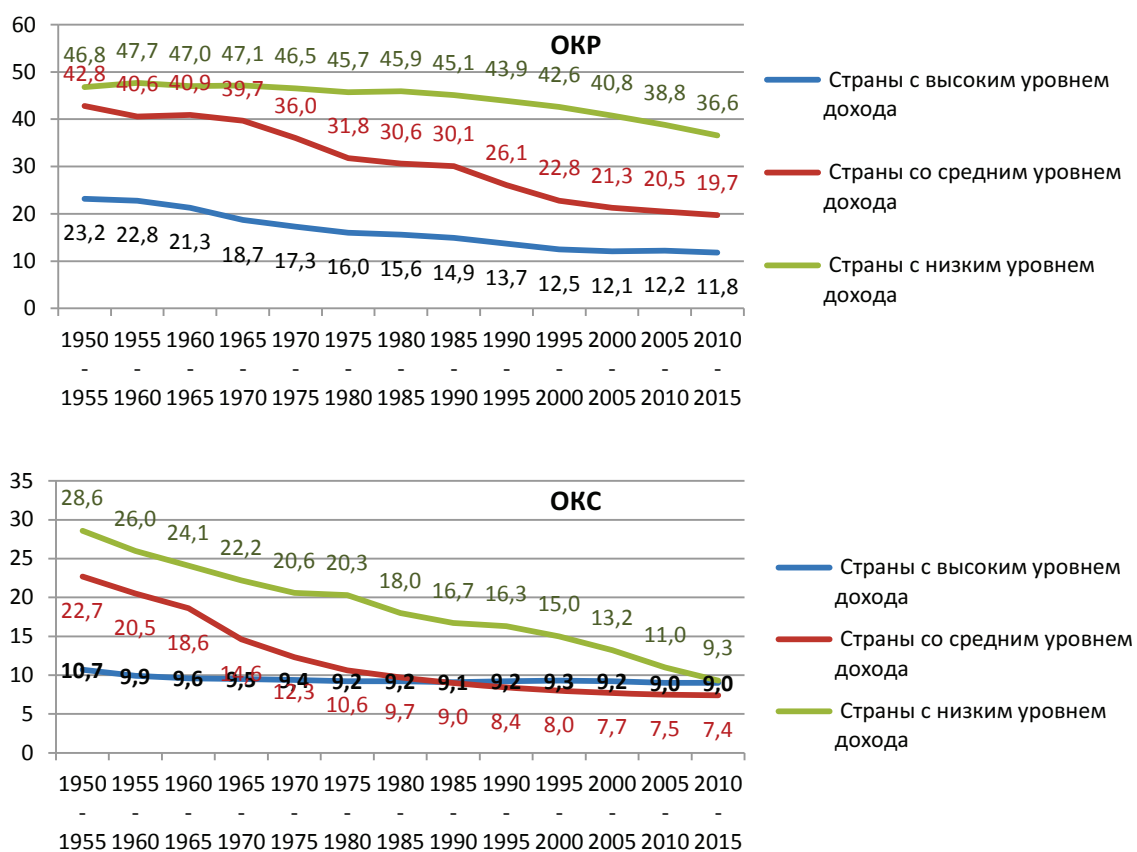


Рис. 5. Общие коэффициенты рождаемости (ОКР) и смертности (ОКС) в странах с разным уровнем доходов

Ожидаемая продолжительность жизни растет, а младенческая смертность снижается так же во всех группах стран. С точки зрения демографического развития явно заметны различия между странами Африки и Латинской Америки (наименее развитыми и с низким уровнем доходов) и более развитыми странами Европы, Северной Америки, Азии и Океании. Для первых более характерны черты традиционного типа воспроизводства³, для вторых – современного со всеми вытекающими последствиями.

Снижение мировой рождаемости обусловлено снижением детности семей: с 1950 по 2015 суммарный коэффициент рождаемости снизился в два раза – с 5 до 2,5 рожденных детей на 1 женщину (табл. 1).

³ Со второй трети 20 в. стала распространяться типология, основанная на выделении этапов демографической истории человечества. В настоящее время демографами выделяются три исторических типа воспроизводства: архетип, традиционный (примитивный, доиндустриальный), современный.

Таблица 1. Суммарный коэффициент рождаемости

	1950 - 1955	1955 - 1960	1960 - 1965	1965 - 1970	1970 - 1975	1975 - 1980	1980 - 1985	1985 - 1990	1990 - 1995	1995 - 2000	2000 - 2005	2005 - 2010	2010 - 2015	2015 к 1950, %
Мир	4,96	4,90	5,02	4,92	4,48	3,87	3,59	3,45	3,04	2,74	2,62	2,56	2,51	50,6
По уровню социально-экономического развития														
Более развитые страны	2,82	2,81	2,69	2,39	2,15	1,92	1,84	1,81	1,67	1,57	1,58	1,67	1,67	59,2
Менее развитые страны	6,01	5,85	6,05	5,94	5,25	4,32	3,87	3,64	3,09	2,69	2,52	2,42	2,37	39,4
Наименее развитые страны	6,56	6,61	6,70	6,74	6,73	6,67	6,53	6,19	5,77	5,39	5,01	4,62	4,27	65,1
По размеру среднедушевого дохода														
Страны с высоким уровнем дохода	2,97	3,03	2,94	2,60	2,34	2,07	1,98	1,91	1,80	1,71	1,69	1,76	1,75	58,9
Страны со средним уровнем дохода	5,92	5,74	5,94	5,88	5,24	4,39	3,96	3,72	3,16	2,75	2,59	2,48	2,42	40,9
Страны с низким уровнем дохода	6,39	6,52	6,47	6,56	6,57	6,47	6,53	6,44	6,23	6,00	5,67	5,31	4,89	76,5

Причем снижение характерно для всех стран мира независимо от уровня социально-экономического развития.

Снижение рождаемости в России началось с более высокого уровня и позднее, чем в большинстве развитых стран: отставание от европейских стран составило в среднем 30-40 лет (табл. 2). Несмотря на поздний переход к новому режиму воспроизводства, снижение рождаемости произошло за период в диапазоне от 60 до 70 лет, что является не самым длительным периодом (к примеру, во Франции он составил 120 лет). Характерно, что на первую стадию перехода Россия вступила с одним из самых высоких показателей рождаемости, однако интенсивные демографические изменения позволили России быстро «догнать» развитые страны по этому показателю.

Таблица 2. Хронологические рамки перехода к низкой рождаемости в России и некоторых других развитых странах

Страна	Коэффициент суммарной рождаемости (КСР) накануне перехода	Годы начала снижения рождаемости	Годы, в которые КСР составлял 2,2 и ниже	Приблизительная длительность перехода, лет	КСР в 1999 году
Франция	5,0	1800-е	1915-1919 1929-1944 1974 и след.	120	1,74
Швеция	4,7	1880-е	1926-1942 1968 и след.	50	1,53
Англия	4,9	1880-е	1925-1949 1972 и след.	50	1,73
Германия	5,3	1890-е	1926-1941 1969 и след.	40	1,41
Италия	5,0	1890-е	1975 и след.	90	1,20
США	4,5	1890-е	1933-1939 1971 и след.	50	2,05
Испания	5,3	1900-е	1980 и след.	90	1,18
Россия	7,5	1900-е	1964 и след.	70	1,23
Финляндия	5,0	1910-е	1968 и след.	60	1,74

Источник: Демографическая модернизация России 1900-2000 : кол. монография под. ред. А.А. Вишневого. – М. : Новое издательство, 2006. – 601 с.

На протяжении последних 50 лет общий коэффициент смертности (ОКС) на территории России испытывал значительные колебания, максимальный пик смертности был отмечен в 2003 г. Постепенное снижение её уровня наблюдалось начиная с 2004 г. Так, с 2004 по 2015 г. ОКС сократился на 21%. Однако, несмотря на позитивные тенденции в динамике данного показателя, в Российской Федерации значение общего коэффициента смертности стабильно выше, чем в странах Евросоюза⁴. По последним данным Центрального разведывательного управления США на 2014 г.⁵ Россия занимает 10-е место из 225 возможных в рейтинге стран мира по уровню смертности населения (13,8%), соседствуя с такими африканскими государствами, как КотД'Ивуар и Свазиленд (табл. 3).

⁴ Population Reference Bureau.DataFinder [Electronic resource]. – Available at: <http://www.prb.org/>

⁵ Central Intelligence Agency. The World Factbook [Electronic resource]. – Available at: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Таблица 3. **Общий коэффициент смертности в некоторых странах мира**
(отранжировано по 2010–2015 гг.)

Страна	1950-1955	1960-1965	1970-1975	1980-1985	1990-1995	2000-2005	2005-2010	2010-2015
Катар	13,4	8,0	4,4	2,8	2,1	2,0	1,7	1,5
ОАЭ	21,9	12,8	6,0	3,5	2,5	1,8	1,5	1,5
Бахрейн	21,1	12,2	6,4	4,1	3,2	2,7	2,4	2,3
Майотта	26,9	14,1	8,9	5,6	3,7	2,9	2,7	2,5
Кувейт	13,6	7,9	5,5	3,6	2,6	2,7	2,7	2,5
.....								
Китай	23,1	21,0	9,3	6,6	6,6	6,2	6,5	7,0
.....								
Канада	8,6	7,7	7,3	7,0	7,1	7,2	7,3	7,3
....								
Франция	12,8	11,3	10,8	10,2	9,3	9,0	8,7	8,9
.....								
Нигеоя	29,6	25,1	21,8	18,6	18,3	17,0	14,8	13,3
Кот ДИвуар	32,0	26,0	19,3	14,6	14,2	17,1	15,2	13,9
Россия	11,0	8,1	9,4	11,3	13,3	16,0	14,9	13,9
Свазиленд	22,6	19,6	16,4	12,0	9,5	15,7	15,0	14,1
Сьерра Леоне	35,5	32,6	26,9	23,5	27,6	21,5	17,5	14,1
Ангола	36,4	31,0	26,5	24,3	23,1	17,7	15,8	14,2
....								
Украина	11,7	8,1	9,4	12,0	13,7	15,9	16,3	15,3

Одной из ключевых характеристик российской модели смертности является сверхсмертность трудоспособного населения (особенно мужского) по сравнению с развитыми странами мира⁶. Так, за период с 1960 по 2012⁷ гг. в большинстве развитых государств данный показатель и среди мужчин, и среди женщин сократился в 2 и более раза, тогда как в России у женщин он не изменился, а у мужчин вырос на 22%.

В 2012 г. уровень смертности мужчин трудоспособного возраста в России в 4 раза превышал аналогичный в развитых странах мира, общемировой – в 2 раза. Показатель смертности женщин данной категории в нашей стране несколько ниже мирового, но превышает средний по экономически развитым странам (в 2,6 раз; *табл. 4*).

⁶ Шабунова А.А., Шахотько Л.П., Боброва А.Г., Маланичева Н.А. Смертность трудоспособного населения России и Беларуси как угроза демографическому развитию территорий // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – №2(20). – С. 83-94, 87.

⁷ Данные за более поздние даты отсутствуют в статистике.

Таблица 4. Динамика смертности трудоспособного населения (в возрасте 15-60 лет) в ведущих развитых странах мира в 1960–2012 гг. (умерших на 100 тыс. чел. трудоспособного населения)

	1960 г.		1970 г.		1980 г.		1990 г.		2000 г.		2012 г.		2012 к ..., %			
													1960 г.		2000 г.	
	муж.	жен.	муж.	жен.	муж.	жен.	муж.	жен.	муж.	жен.	муж.	жен.	муж.	жен.	муж.	жен.
Мир	383	298	283	225	254	184	232	161	220	152	194	138	50,7	46,3	88,2	90,8
США	233	131	237	128	195	103	172	91	144	83	130	77	55,8	58,8	90,3	92,8
Англия	186	109	180	107	162	97	129	78	108	68	90	56	48,4	51,4	83,3	82,4
Швеция	141	95	140	84	142	76	114	66	87	56	68	44	48,2	46,3	78,2	78,6
Канада	193	110	187	103	164	86	127	70	101	61	68	52	35,2	47,3	67,3	85,2
Дания	151	106	159	104	167	106	155	101	126	79	102	61	67,5	57,5	81,0	77,2
Норвегия	142	82	158	76	146	67	132	68	107	61	73	44	51,4	53,7	68,2	72,1
Франция	217	115	204	101	196	85	168	69	138	61	109	52	50,2	45,2	79,0	85,2
Италия	189	109	176	95	165	77	131	61	101	51	70	39	37,0	35,8	69,3	76,5
Германия	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	158	77	124	63	94	50	-	-	75,8	79,4
Япония	217	149	173	104	130	69	109	53	98	48	82	43	37,8	28,9	83,7	89,6
Россия	277	127	313	123	362	135	316	116	443	159	339	127	122,4	100,0	76,5	79,9

Источник: The World Bank. World Development Indicators [Electronic resource]. – Available at: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>

По причине преждевременной смертности население России ежегодно теряет около 11 лет потенциально возможной жизни, что больше аналогичного показателя в государствах СНГ (10 лет) и Евросоюза (4 года). При этом потери лет жизни мужского населения нашей страны превышают потери женского в 2,5 раза, тогда как в ЕС этот разрыв ниже и составляет 1,7 раза. Кроме того, в европейских странах наблюдается более значительное сокращение потерь от преждевременной смертности по сравнению с общероссийскими (табл. 5).

Таблица 5. Снижение ожидаемой продолжительности жизни до 65 лет из-за преждевременной смертности (лет)*

Страны	1990 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2010 к 1990 г., %
Россия	10,41	13,17	13,28	10,77	103,5
Мужчины	13,31	16,91	17,02	13,89	104,4
Женщины	6,48	7,83	7,99	5,56	85,8
Страны ЕС	6,3	5,25	4,79	4,39	69,7
Мужчины	7,75	6,49	5,94	5,41	69,8
Женщины	4,44	3,7	3,38	3,13	70,5
Страны СНГ	10,26	11,81	11,78	9,9	96,5
Мужчины	12,86	14,99	14,93	12,59	97,9
Женщины	6,85	7,47	7,49	6,41	93,6

* Последние данные для России и стран СНГ представлены за 2010 г.
 Источник: Европейская база данных «Здоровье для всех» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://data.euro.who.int/hfadb/shell_ru.html

«Расплатой» развитых стран за рост ОПЖ, снижение смертности и рождаемости стало изменение возрастной структуры населения – демографическое старение.

Доля пожилых и нагрузка на трудоспособное население достигли очень высоких значений в странах Европы и Северной Америки. Кроме того, прогнозные оценки свидетельствуют о дальнейшем ухудшении ситуации.

За последние десятилетия в большинстве экономически развитых стран мира, характеризующихся высоким уровнем ожидаемой продолжительности жизни населения, заметно увеличилась доля лиц в возрасте 60 лет и старше, в результате чего произошло неминуемое постарение населения и, как следствие, увеличение демографической нагрузки пожилыми на граждан трудоспособного возраста⁸. Мировое лидерство по показателям старения сейчас принадлежит Японии. В ней каждый третий человек (33%) находится за чертой старости. Помимо Японии высокие показатели старения демонстрируют развитые европейские страны (табл. 6), окончательно совершившие демографический переход.

Таблица 6. Доля пожилого населения и демографическая нагрузка ими на трудоспособное население в России и странах мира в 1950–2100 гг.

Страны	Доля пожилых в общей численности населения (лиц в возрасте 60 лет и старше, в %)						Коэффициент демографической нагрузки пожилыми на трудоспособное население (на 100 человек в трудоспособном возрасте, в %)					
	1950	2000	2015	2050*	2100*	Изменение, +/- (%)	1950	2000	2015	2050*	2100*	Изменение, +/- (%)
Мир	8,0	9,9	12,3	21,5	28,3	+20,3	8,4	10,9	12,6	25,6	38,1	+29,7
Россия	7,7	18,4	20,0	28,8	27,5	+19,8	7,4	18,0	19,1	34,1	35,8	+28,4
Япония	7,7	23,3	33,1	42,5	40,9	+33,2	8,3	25,2	43,3	70,9	69,2	+60,9
Индия	5,4	6,9	8,9	19,4	34,1	+28,7	5,3	7,2	8,6	20,5	48,6	+43,3
Беларусь	12,6	19,2	20,3	29,7	29,3	+16,7	13,2	19,8	20,0	35,6	39,4	+26,2
Украина	10,9	20,7	22,6	31,5	28,7	+17,8	11,7	20,0	21,9	38,4	37,4	+25,7
Дания	13,3	19,8	24,7	29,9	34,8	+21,5	14,0	22,3	29,6	40,9	52,6	+38,6
Норвегия	13,7	19,3	21,8	29,5	34,3	+20,6	14,5	23,4	24,9	39,8	51,9	+37,4
Швеция	14,9	22,2	25,5	29,6	33,6	+18,7	15,3	26,8	31,8	40,5	50,7	+35,4
Великобритания	15,7	20,7	23,0	30,7	35,1	+19,4	16,2	24,3	27,6	42,2	53,6	+37,4
Италия	12,0	24,1	28,6	40,7	39,9	+27,9	12,4	26,7	35,1	67,6	65,9	+53,5
Франция	16,3	20,7	25,2	31,8	35,9	+19,6	17,3	24,7	30,6	46,3	56,2	+38,9
Германия	14,5	23,1	27,6	39,3	39,7	+25,2	14,5	23,7	32,2	58,6	64,8	+50,3
Бразилия	4,9	7,7	11,7	29,3	38,8	+33,9	5,4	7,7	11,3	36,6	61,9	+56,5
Канада	11,3	16,6	22,3	32,4	36,0	+24,7	12,2	18,4	23,8	44,9	55,8	+43,6
США	12,5	16,2	20,7	27,9	32,6	+20,1	12,8	18,5	22,3	36,9	47,9	+35,1

* Прогнозные оценки.

Источник: World Population Prospects: the 2015 revision [Electronic resource]. – Available at: <http://esa.un.org/unpd/wpp/>

⁸ Лисицин, Ю.П. Общественное здоровье и здравоохранение [Текст]: учебник / Ю.П. Лисицин. – 2-е изд. – М.: ГЭОТАР-Медиа, 2010. – 512 с.

Демографическое старение служит неотъемлемым проявлением завершающей стадии демографического перехода к современному (рациональному) типу воспроизводства населения с суженным режимом смены поколений. Поскольку демографический переход в России начался позднее, чем в других развитых странах, то значения показателей старения для России, как и для других развивающихся стран и стран переходного типа, были и остаются меньшими, чем для развитых государств, но, как это демонстрируют представленные ниже данные, происходит постепенное сближение с показателями «западных» стран. В России доля пожилых в сравнении с развитыми государствами не столь велика (20% в 2015 г.), однако в дальнейшем она продолжит увеличиваться вследствие нарастания темпов демографического старения и по прогнозным данным к 2100 г. достигнет уже 28%.

Во второй половине XX и начале XXI века численность пожилых людей на территории Европы росла и продолжает расти большими темпами, чем общая численность населения. Для подтверждения воспользуемся показателем периода удвоения численности населения, показывающим время, за которое показатель вырастет в два раза. Воспользуемся временным интервалом с 1960 по 2010 гг. (табл. 7).

Таблица 7. Соотношение периодов удвоения общей численности населения стран Европы и числа пожилых людей

Страна	Период удвоения численности всего населения (с 1960 по 2010 год), лет	Период удвоения численности пожилых людей (с 1960 по 2010 год), лет	Соотношение периода удвоения численности всего населения и числа пожилых людей, раз
Германия	414	92	4,5
Украина	200	50	4,0
Италия	263	66	4,0
Россия	209	59	3,5
Польша	97	33	2,9
Швеция	240	86	2,8
Великобритания	343	122	2,8
Испания	141	57	2,5
Франция	169	92	1,8
В среднем по исследуемым странам	231	73	3,1

Источник: WorldPopulationProspects: The 2012 Revision [Electronic resource]. – Available at : <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>

Представленные в таблице данные позволяют сделать вывод о том, что в среднем в Европе численность пожилых людей росла в 3 раза быстрее, чем общая численность населения указанных стран (период удвоения 73 и 231 год соответственно). Для России этот показатель составил 3,5 раза, что говорит об отсутствии принципиальных отличий в развитии процесса старения российского населения от стран Европы.

В целом снижение рождаемости и смертности в России привело к тому, что с 1926 по 2010 год доля пожилых людей в общей численности увеличилась в 2,6 раза (6,9 и 18,2% соответственно). В 2013 году Российская Федерация в рейтинге наиболее «старых стран мира» занимала 44 место, а доля пожилых (население старше 60 лет) составила 18,8%⁹.

По уровню ожидаемой продолжительности здоровой жизни¹⁰ отставание России от ведущих развитых государств мира ещё значительнее – более чем на 10 лет, гендерный разрыв в её величине выше в 2–3 раза (11 лет против 3–5; табл. 8).

Таблица 8. Ожидаемая продолжительность здоровой жизни (ОПЗЖ) населения в России и странах мира в 2000 и 2015 гг. (лет)

Страны	2000 г.			2015г.			Изменение 2015 к 2000, лет		
	Муж.	Жен.	Оба пола	Муж.	Жен.	Оба пола	Муж.	Жен.	Оба пола
Мир	57.0	60.1	58.5	61.6	64.6	63.1	+4.6	+4.5	+4.6
Россия	53.3	63.9	58.3	59.0	67.8	63.4	+5.7	+3.9	+5.1
Япония	70.1	75.2	72.7	72.5	77.2	74.9	+2.4	+2.0	+2.2
Индия	53.9	54.5	54.2	58.8	60.4	59.6	+4.9	+5.9	+5.4
Беларусь	57.0	65.6	61.2	60.7	69.6	65.2	+3.7	+4.0	+4.0
Украина	56.2	65.2	60.6	60.2	67.8	64.1	+4.0	+2.6	+3.5
Дания	66.4	69.4	67.9	70.0	72.3	71.2	+3.6	+2.9	+3.3
Норвегия	67.3	71.2	69.3	70.6	73.4	72.0	+3.3	+2.2	+2.7
Швеция	68.3	71.1	69.7	71.1	73.0	72.0	+2.8	+1.9	+2.3
Великобритания	67.0	70.1	68.6	70.3	72.5	71.4	+3.3	+2.4	+2.8
Италия	68.2	71.8	70.0	71.8	73.7	72.8	+3.6	+1.9	+2.8
Франция	67.1	72.4	69.7	70.7	74.4	72.6	+3.6	+2.0	+2.9
Германия	66.5	70.8	68.7	69.7	72.8	71.3	+3.2	+2.0	+2.6
Бразилия	59.3	64.5	61.9	63.1	67.8	65.5	+3.8	+3.3	+3.6
Канада	68.2	71.3	69.8	71.3	73.3	72.3	+3.1	+2.0	+2.5
США	65.5	68.9	67.2	67.7	70.4	69.1	+2.2	+1.5	+1.9

Источник: World Health Organization. Global Health Observatory Data Repository [Electronic resource]. – Available at: <http://apps.who.int/gho/data/view.main.680?lang=en>

⁹ Profiles of Ageing 2013 [Electronic resource]. – Available at : <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/dataset/urban/profilesOfAgeing2013.shtml>

¹⁰ Ожидаемая продолжительность здоровой жизни (Healthylifeexpectancyatbirth) – это число лет, которые предстоит прожить человеку без ограничений жизнедеятельности из-за болезней или инвалидности.

Показатель дожития среди шестидесятилетних в России (17 лет) значительно уступает аналогичному в развитых государствах (в среднем 24 года) и сравним с показателями таких стран, как Украина, Беларусь и Индия (табл. 9).

Таблица 9. **Ожидаемая продолжительность жизни в возрасте 60 лет в России и странах мира в 2000 и 2013 гг.(лет)**

Страны	2000 г.			2013 г.			2013 г. к 1990 г., +/-, лет		
	Мужчины	Женщины	Оба пола	Мужчины	Женщины	Оба пола	Мужчины	Женщины	Оба пола
Мир	17	20	18	19	22	20	+2	+2	+2
Россия	13	19	17	14	20	17	+1	+1	0
Япония	22	27	25	23	29	26	+1	+2	+1
Индия	15	17	16	16	18	17	+1	+1	+1
Беларусь	14	20	17	14	22	18	0	+2	+1
Украина	14	19	17	15	20	18	+1	+1	+1
Дания	19	22	21	21	24	23	+2	+2	+2
Норвегия	20	24	22	23	26	24	+3	+2	+2
Швеция	21	24	23	23	25	24	+2	+1	+1
Великобритания	20	23	21	22	25	24	+2	+2	+3
Италия	21	25	23	23	27	25	+2	+2	+2
Франция	20	26	23	23	28	25	+3	+2	+2
Германия	20	24	22	22	25	24	+2	+1	+2
Бразилия	18	21	19	20	23	22	+2	+2	+3
Канада	21	25	23	23	26	25	+2	+1	+2
США	20	23	22	22	24	23	+2	+1	+1

Источник: World Health Organization. Global Health Observatory Data Repository [Electronic resource]. – Available at: <http://apps.who.int/gho/data/view.main.680?lang=en>

Таким образом, процесс демографического старения в России имеет серьёзные отличия от развитых стран, совершивших демографический переход:

- существенное отставание от развитых стран по показателям ОПЖ и ОПЗЖ;
- значительный гендерный разрыв в параметрах смертности и продолжительности здоровой жизни населения;
- низкая вероятность дожития населения после 60 лет.

Как отмечает В.Г. Доброхлеб¹¹, эти особенности позволяют охарактеризовать демографическое старение в нашей стране как процесс *патологического социального старения населения*.

Возрастная структура России будет изменяться, следуя современным демографическим тенденциям: увеличение доли пожилых людей в общей численности населения, уменьшение доли лиц в трудоспособных и младших

¹¹ Доброхлеб, В.Г. Старение населения как фактор модели демографического перехода на примере современной России [Текст] / В.Г. Доброхлеб // Социологический альманах. – 2012. – №3. – С. 67-73.

возрастах. К 2050 году почти каждый третий человек в стране будет находиться за порогом 60 лет (рис. 6). Согласно среднему варианту прогноза Росстата, в 2031 году число иждивенцев составит 832 человека на 1000 человек населения трудоспособного возраста, причём две трети составят люди в возрасте 60 лет и старше¹².

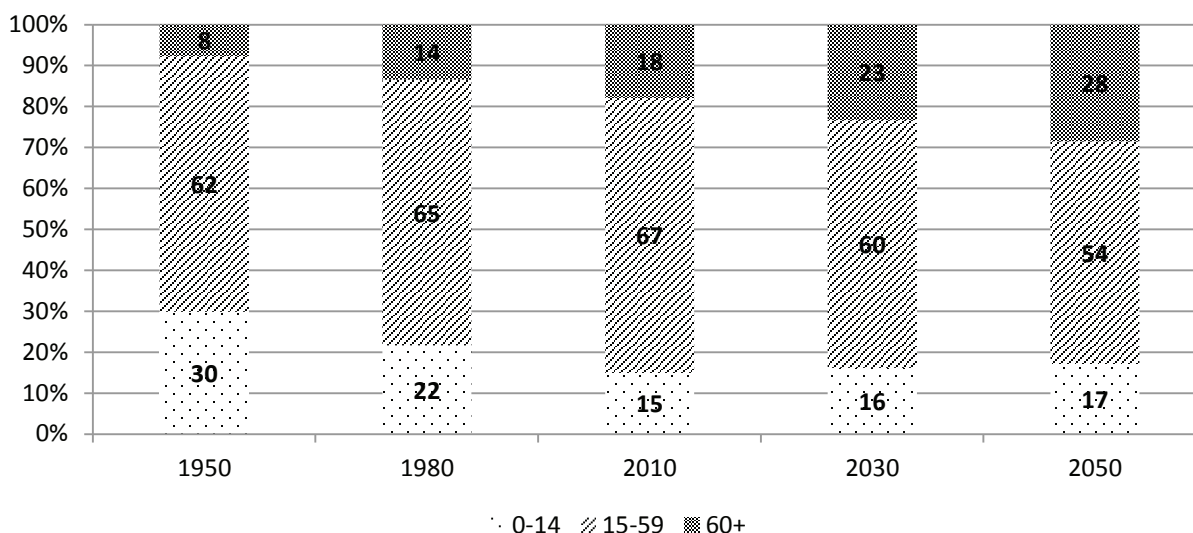


Рис. 6. Структура населения России по основным возрастным группам, 1950–2050 гг.

Источник: World Population Prospects: The 2012 Revision [Electronic resource]. – Available at : <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>

Еще один важный аспект, касающийся народонаселения – его **территориальное размещение**. Самые густонаселенные регионы – Европа, где плотность населения составляет порядка 200 чел на км², (Нидерланды – 404), Южная Азия – около 300 чел на км² (Индия – 357). Причем для Европейского региона характерно относительно равномерное размещение населения по территории, для остальных территорий имеются ярко выраженные очаги или полосы расселения, обусловленные как историческим, так и социально-экономическим развитием (история и планы освоения). В Российской Федерации половина населения сосредоточена в Европейской части страны. На рис. 7 видно, что Дальний Восток и Восточная Сибирь за период между первой и последней переписями населения потеряли до 40% населения (как за счет естественной убыли, так и за счет миграционного оттока).

¹² Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gks.ru>

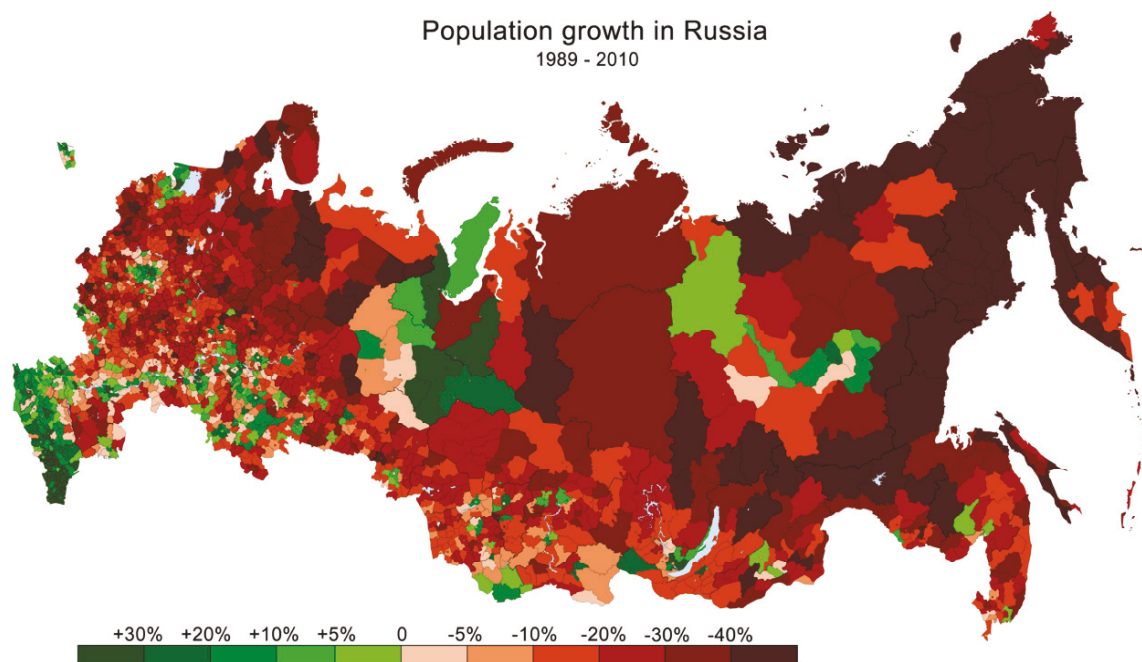


Рис. 7. Изменение численности (прирост/убыль) населения муниципальных образований России за период 1989–2010 г., %

Источник: <http://mapinmap.ru/wp-content/uploads/2014/11/rus1989-20103.png>

В большей части стран Восточной и Северной Европы наблюдается отрицательный естественный прирост. При этом сокращение численности восполняется миграционным приростом. Это влечет изменение этно-конфессионального состава и как показывает опыт ЕС, обострение межнациональных отношений.

Прогнозы развития ситуации

По среднему варианту прогноза ООН население мира в 2050 г. составит 9 млрд. 150 млн. человек, по максимальному варианту прогноза – 10 млрд. 461 млн. человек. По прогнозам С.П. Капицы после гиперболического роста до демографического перехода население мира будет приближаться к 11 млрд. 300 млн. человек. Это прогнозы абсолютного устойчивого роста без ограничения емкости биосферы (демографические прогнозы ООН не учитывают предельную емкость биосферы). По данным прогнозам население в 1950-2000 гг. возросло в 2,4 раза и в 2000-2050 вырастет еще в 1,5-1,7 раза. При этом в 2000-2050 численность детей возрастет в 1-1,3 раза, трудоспособных – в 1,5-1,6 раза, жителей пенсионного возраста – в 3 раза и престарелых (80+) в 5,6 раза. По прогнозу ООН в 2050 г. дети составят 20-24% населения мира, трудоспособные – 57-58%, жители пенсионного возраста – 19-22% и престарелые – около 4%. Наблюдается постарение населения за счет уменьшения рождаемости и увеличения средней продолжительности жизни. Во все больших странах мира происходит демографический переход. Это не может не накладывать отпечаток на режимы научно-технологического развития, производства и потребления жителей Земли. Поэтому к середине ХХIв. можно ожидать серьезных изменений в научно-технологической и социально-экономической «картинах» мира и условиях технологического и экономического роста.

* * *

В середине XX – начале XXI в. протекающие демографические процессы (и страны, соответственно) можно условно отнести к трем видам демографической динамики:

1) в ряде развитых государств произошло резкое сокращение темпов роста населения вплоть до депопуляции вследствие снижения уровня рождаемости, опередившего снижение смертности. Это повлекло за собой трансформацию возрастной структуры – старение населения.

2) развивающиеся страны уверенно «догоняют» развитые.

3) страны третьего мира или наименее развитые страны в первую очередь, Африки, сохраняют параметры расширенного воспроизводства традиционного типа (высокая рождаемость и смертность, в т.ч. младенческая, невысокая ОПЖ) и прирост населения за счёт снижения смертности, но динамика процессов свидетельствует о замедлении темпов роста и стремлении к показателям развитых стран.

Российская Федерация имеет ряд черт воспроизводства, характерных для развитых стран – низкий уровень рождаемости, старение населения, рост ОПЖ. Вместе с тем, сохраняется высокая смертность населения, особенно в трудоспособном возрасте, невысокий миграционный прирост.

Осознание и осмысление демографического развития и его влияния на социально-экономическую жизнь общества привело к формированию ряда концепций и теорий относительно причин и перспектив динамики народонаселения.

2. Концепции и теории, объясняющие демографическую динамику

Попытка систематизировать множество научных точек зрения на сущность и причины демографических процессов представлена в *таблице 10*.

Таблица 10. **Основные демографические концепции**

Концепции (теории)	Представители	Основные положения
Экономический подход		
Мальтузианская теория	Т. Мальтус	Численность населения возрастает в геометрической прогрессии, а пищевые ресурсы, необходимые для пропитания этого населения – в арифметической. Демографический детерминизм в объяснении низкого уровня жизни населения. Факторами, сдерживающими его увеличение, являются войны, эпидемии, голод и лишь в незначительной степени безбрачие и позднее вступление в брак.
Неомальтузианская теория	Х. Бешлоу, Х. Лебенштейн, Р. Нельсон	Чрезмерный рост населения приводит к конфликтам, войнам, истощению продовольственных и природных ресурсов, грозит глобальной экономической и экологической катастрофой. Факторы, позволяющие сдерживать бурный рост численности, - распространение использования средств контрацепции и применение методов активной социальной пропаганды (биологический детерминизм).
Макроэкономическая теория рождаемости и смертности	Э. Гувер, Г. Беккер, Р. Истерлин, А. Коул, Р. Нельсон, Х. Лебенштейн, Э. Фелпс, Б.Ц. Урланис	Рабочая сила пропорциональна населению; темпы роста населения сначала увеличиваются, затем стабилизируются, тогда, как доход на душу населения растёт; сбережения на душу населения увеличиваются линейно с ростом дохода; численный рост населения коррелируется уровнем дохода и капиталовложений; показатели смертности населения зависят от уровня душевых доходов населения, но лишь до тех пор, пока он не достигнет определенной величины, после чего его воздействие на уровень смертности снижается. Г. Бекер – «экономика рождаемости»: рождение каждого последующего ребёнка снижает его «предельную» полезность, увеличиваются затраты на социализацию детей. Дети – «специфический товар длительного пользования». Р. Истерлин – «относительная стоимость детей». Теория колебаний рождаемости (истерлинских циклов). Х. Лейбенштейн – концепция экономико-демографического развития. Б.Ц. Урланис: факторная модель объяснения демографических процессов.
Микроэкономическая теория рождаемости	Р. Уиллис, Т. Шульц, П. Шульц	Семья следует рациональной цели максимального обеспечения благосостояния своих членов и руководствуется экономическим расчётом. Т. Шульц Экономическая детерминация демографических процессов по-разному действует в разных странах.
Социально-экономический и социально-психологический подходы		
Теория ценности и стоимости детей	М. Кейн, Э. Мюллер,	Учитывают особенности социального окружения семьи, признавая роль социальных норм репродуктивного поведения, при этом они не интерпретируют установки на многодетность в экономически слаборазвитых странах как иррациональные.
Теория демографического перехода	А. Ландри, Ф. Ноутстайн, У. Томпсон, А.Г. Вишневицкий	Демографический переход – смена исторических типов воспроизводства населения: от традиционного (патриархального) с высокими уровнями рождаемости и смертности к современному (рациональному) – с низкими показателями рождаемости и смертности. Выделяют 4 типа воспроизводства: 1. архетип; 2. традиционный (патриархальный); 3. переходный; 4. современный (рациональный).
Теория второго демографического перехода	Р. Лестаг, Д. Ван де Каа	Распространение добрачных и внебрачных союзов, рост внебрачной рождаемости, увеличение возраста вступления в брак объясняется широким развитием индивидуалистически ориентированной системы ценностей и соответствующим изменением норм поведения, в том числе и демографического. Происходит значительное увеличение степени свободы как в выборе индивидуальных целей, так и средств их достижения. Ван де Каа рассматривает второй демографический переход как результат движения общественного сознания от консерватизма к прогрессивности.
Концепция исторического уменьшения потребности в детях	А.И. Антонов, В.А. Борисов	Главной причиной уменьшения рождаемости, отказа от многодетности послужило постепенное изменение, а затем и отмирание экономической составляющей потребности в детях или экономической мотивации деторождения и её замещение сугубо социально-психологической. Эта мотивация, проявляется в том, что без подходящего числа детей индивид испытывает затруднения как личность.

Теория третьего демографического перехода	Д. Коулмен	Миграция – это значимый демографический фактор и оказывающий заметное воздействие на все демографические процессы. «Третий демографический переход» - процесс, при котором в развитых странах с крайне низким уровнем рождаемости и высоким уровнем иммиграции граждан наблюдается рост доли приезжих, в результате которого коренное население может стать меньшинством.
Институциональный подход		
Теория демографического развития	М.А. Клупт	Снижение рождаемости и ориентация населения на малодетность или бездетность, объясняются тем, что традиционные нормы, определяющие положение женщины в семье сильны, а общественные или частные институты, способствующие сочетанию профессиональной и семейной ролей женщины, развиты недостаточно, в результате чего современные женщины не имеют возможности полноценно сочетать карьеру и родительские функции. Высокий уровень преждевременной смертности, заболеваемости социально значимыми болезнями и, как следствие, низкая ожидаемая продолжительность жизни граждан страны, главным образом, связаны с преобладанием саморазрушительного поведения среди населения, а также с ростом социальной разобщённости (аномии) внутри социума.
Популяционный (биосоциальный, биогенетический) подход		
Концепция биотической регуляции	В.Н. Данилов-Данильян, К.С. Лосев В. Горшков,	Население как биологический вид, популяция подчиняется экологическим законам. Неконтролируемый рост человеческой популяции наносит непоправимый урон биосфере. Необходимо разумное ограничение размножения до достижения численности 700-900 тыс человек
Цивилизационный (историко-культурный) подход		
Теория внутренних благ	А.К. Шторх Ю.В. Яковец	Все цивилизации проходят в своем развитии определенные стадии: зарождение, развитие, расцвет, угасание. Соответственно им меняется и население. Особую роль играют внутренние блага - здоровье, образование, навыки, культура, безопасность, досуг.
Альтернативная цивилизация	И.В. Бестужев-Лада К.Э. Циолковский	Альтернативная цивилизация «новая энергетика, основанная на «чистых» (восполняемых) источниках энергии; восстановление глобальных балансов (от экологического до демографического); всеобщее и полное разоружение (под страхом попадания оружия массового поражения в руки мафиозных структур); органическое сосуществование человечества с окружающей его природной средой; «подлинная человечность», основанная на преодолении торжествующей пока антикультуры.
Феноменологический подход		
Модель демографического императива	С.П. Капица	Демографический переход – следствие самоорганизации человечества как динамической системы. Информация, передача опыта от поколения к поколению –главное отличие человечества от животного мира. Глобальная независимость системы от внешних ресурсов в течение всей истории человечества; темпы роста зависят от внутренних свойств системы.

Подробнее остановимся на тех концепциях, которые оказали большое влияние на формирование управленческих воздействий на демографическую ситуацию (и те, на которые внимание обратить следует).

Мальтузианство.

Книга Томаса Мальтуса «Опыт о законе народонаселения» (1798 г.)¹³ написана в период зарождения индустриальной цивилизации. Мальтус приходит к выводу, что за последние 150 лет население удваивается менее чем за 25 лет,

¹³ Томас Мальтус. Опыт о законе народонаселения. Петрозаводск, Петроком, 1993.

то есть растет в геометрической прогрессии, а «средства существования при наиболее благоприятных условиях применения человеческого труда никогда не могут возрастать быстрее, чем в арифметической прогрессии»¹⁴. Поэтому важнейшим препятствием к размножению населения является недостаток пищи. Следовательно, сам народ является источником всех страданий.

Мальтус рекомендует предупредительные препятствия к росту населения – воздержание от ранних браков, выселение в колонии, закон о бедных, лишаящих их права на поддержку, соблюдение общественной нравственности. Уменьшение числа работников должно вести к повышению заработной платы. Именно эта теория стала прародительницей концепции «Золотого миллиарда» и других учений и прогнозов угрозы перенаселения и необходимости сокращения численности жителей планеты.

Теория внутренних благ.

В рамках цивилизационного подхода хочется особо отметить роль малоизвестной теории внутренних благ А.К. Шторха, раскрытую Ю.В. Яковцом: «Это теория политической экономии цивилизации, провозглашавшей не только материальные, но и духовные ценности равноправными началами политической экономии и народного благоденствия. И именно в России, где начала политической экономии цивилизации получили развитие в трудах Л.И. Абалкина и современной российской цивилизационной школы – в отличие от Запада, где царствует прагматичная рыночная экономика, основы которой заложены Альфредом Маршаллом еще в 1890 г. В период неолиберальных рыночных реформ «экономика» широким фронтом вторглась в Россию, оттеснив политическую экономию. Сейчас пришло время ее возрождения, но не в классическом или марксистском виде, а на принципах политической экономии цивилизации, отвечающей сущности грядущей интегральной, гуманистически-ноосферной цивилизации»¹⁵.

¹⁴ Там же, с. 12.

¹⁵ Яковец Ю.В. Политическая экономия XXI века: исторические корни и перспективы. Научный доклад. М.: МИСК, 2015. С. 6-7.

Под «*внутренними благами*» А.К. Шторх понимал «все нематериальные продукты природы и человеческого труда, в которых по общему мнению, распознается их полезность для людей и которые могут составлять морально признаваемую собственность человека»¹⁶.

А.К. Шторх подразделял внутренние блага на первичные и вторичные. «*Первичные блага* состоят из самих наших способностей и всего того, что непосредственно служит их развитию и совершенствованию»¹⁷. Это *здоровье, умение, просвещение, вкус, нравы и культ*.

«*Вторичные блага* не имеют непосредственного отношения к нашим способностям, но являются необходимым предварительным условием для их сохранения и развития, т.е. без них существование первичных благ делается невозможным».¹⁸ Это *безопасность и досуг*.

Во второй книге своего труда по цивилизациям в главе 1 «Здоровье - население» ученый излагает свою теорию народонаселения, критически отзываясь о более ранней работе Мальтуса (1798 г.). А.К. Шторх пишет: «народонаселение отдельно взятой страны всегда ограничено, с одной стороны, величиной ее годового продукта, а с другой стороны – распределением этого продукта: чем больше продукт и чем лучше он распределен, тем больше возрастет население»¹⁹. Нарушение этих условий порождает демографический кризис, который и произошел в России в 90-х годах XX века.

Противоположных Мальтусу взглядов придерживается и основоположник космонавтики **К.Э. Циолковский**²⁰. В книге «Грезы о Земле и небе» он высказывает предположение, что за сто лет (1917-2017) население Земли утроится²¹. В работе «Монизм вселенной» К.Э. Циолковский пишет: «Можно вскоре ожидать наступления разумного и умеренного общественного устройства на Земле, которое будет соответствовать его свойствам и его

¹⁶ Шторх Андрей. Курс политической экономии, или изложение начал, обуславливающих народное благоденствие. М.: Издательская дом «Экономическая газета», 2008. – С. 609.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же, с. 660.

²⁰ К.Э. Циолковский. Грезы о Земле и небе. – Приокское книжное издательство, 1986.

²¹ Там же, с. 133.

ограниченности. Наступит объединение, прекратятся вследствие этого войны, так как не с кем будет воевать. Счастливое общественное устройство, подсказанное гениями, заставит технику и науку идти вперед с невообразимой быстротою и с такой же быстротою улучшать человеческий быт. Это повлечет за собой усиленное размножение. Население возрастет в 1000 раз, отчего человек сделается истинным хозяином Земли. Он будет преобразовывать сушу, изменять состав атмосферы и широко эксплуатировать океан. Климат будет изменяться по желанию или надобности. Вся земля сделается обитаемой и приносящей великие плоды»²².

Несмотря на некоторую утопичность, концепция имеет ряд актуальных идей: необходимость глобализации, интеграции, моноцентризма управления.

Также новую альтернативную цивилизацию обосновывал в своих трудах И.В. Бестужев-Лада. Его альтернативная цивилизация должна быть создана с учётом следующих принципов: «новая энергетика, основанная на «чистых» (восполняемых) источниках энергии; восстановление глобальных балансов (от экологического до демографического); всеобщее и полное разоружение (под страхом попадания оружия массового поражения в руки мафиозных структур); органическое сосуществование человечества с окружающей его природной средой; «подлинная человечность», основанная на преодолении торжествующей пока антикультуры»²³. «Как и тысячелетия назад, антикультура опиралась на три столпа, скрепленные намертво «наркотическим эффектом»: культ насилия, культ секса, культ эгоцентризма, вседозволенности, в смысле отсутствия какого-либо Долга (с большой буквы) перед родными и близкими, перед окружающими, перед обществом в целом»²⁴. В качестве решения проблемы «демографического взрыва» в одних странах и депопуляции в других И.В. Бестужев-Лада предлагает «демографический оптимум» - переход от многодетной и малодетной семьи к «среднедетной» семье или, точнее, в среднем к трем детям на каждую женщину «детородного возраста» (18-45 лет).

²² Там же, с. 287.

²³ И.В. Бестужев-Лада. Альтернативная цивилизация. М.: Владос, 1998.

²⁴ Там же, с. 307.

Одна из наиболее известных концепций – **концепция «демографического перехода»** – исторического процесса перехода от экстенсивного типа воспроизводства населения с высокими уровнями смертности и рождаемости к интенсивному типу воспроизводства населения с низкими уровнями смертности и рождаемости.

Архетип воспроизводства существовал до неолита и наименее изучен. Архетип господствовал у племен, находящихся на стадии собирательства. Люди имели только те средства существования, которые давала им природа. Именно природными факторами регулировалась численность и воспроизводство населения. Такая присваивающая экономика позволяла существовать только при очень низкой плотности населения – от нескольких человек до десятков человек на 100 кв. км. Численность населения в данный период практически не росла. Вследствие высокой смертности (сверхсмертности) из-за голода, эпидемий продолжительность жизни составляла чуть более 20 лет. К преимущественно биологическим механизмам регуляции численности населения на данном этапе добавляются также социальные (запрет эндогамии, регламентация прав и обязанностей различных возрастно-половых групп и т.д.).

Традиционный тип воспроизводства населения – характерен для аграрного общества и соответствующей ему системе экономических, культурных отношений и норм поведения. Для аграрного общества было характерно слабое разделение труда (переход к скотоводству и земледелию), низкий уровень развития материального производства, здравоохранения, преобладание семейного производства. Такой тип возник около 10 тыс. лет назад в связи с неолитической революцией. Характеризуется сочетанием высокого уровня смертности с высокой, сознательно не ограничиваемой, рождаемостью. В результате темпы прироста населения были в среднем невелики (от 0,03-0,04% до 0,2-0,8% в год). Коэффициент смертности находился на высоком уровне (в отсутствие эпидемий – 30-35%), но был несколько ниже уровня рождаемости. Для смертности характерна достаточно

высокая доля т.н. «катастрофической» смертности (от голода, эпидемии, войн). Высокая смертность была следствием также плохих условий жизни, слабого развития медицины, низкой санитарной культуры населения. Сохранялась чрезвычайно высокая материнская и детская смертность – 250-300‰, низкая продолжительность жизни населения. В основном именно колебания смертности определяли данный режим воспроизводства населения.

Высокая рождаемость была как экономически и демографически целесообразна (из-за высокой смертности), так и поддерживалась религиозными установками, общественными нормами и бытовыми традициями. Общий коэффициент рождаемости достигал 40‰.

Для данного типа характерна неизменность демографических норм, образцов поведения. Отличительной чертой является появление института семьи. В условиях высокой детской смертности высокая рождаемость позволяла надеяться, что в семье вырастет хотя бы 1-2 кормильца родителей. Там, где общинное землевладение предусматривало периодические переделы земли в соответствии с размером семьи, экономическая мотивация многодетности еще более усиливалась. Почти все массовые религии ориентировали на высокую рождаемость. Кроме того, многодетная семья успешнее функционировала в социальном плане. Действовали нормы, поощрявшие всеобщую и раннюю брачность, пожизненный брак и деторождения в течение всего репродуктивного периода, запреты на вмешательство в репродуктивный цикл. В этот период изменения условий жизни населения прямо и непосредственно влияли на изменение режима смертности, но не влияли на изменение интенсивности рождаемости, так как стабильными оставались социально-экономические мотивы рождения детей.

Данный тип ввиду крайне слабого влияния со стороны общества на уровень рождаемости и смертности существовал большую часть истории человечества – в Европе до середины 18 – конца 19 века, во многих развивающихся странах Азии, Африки и Латинской Америки – вплоть до недавнего времени.

Концепция демографического перехода акцентируется на исследовании перехода от традиционного к современному типу воспроизводства, при котором происходит снижение смертности и рождаемости. Согласно этой концепции, все страны и народы в своей демографической истории проходят по сути через одни и те же этапы, каждому из которых соответствует определенный тип воспроизводства населения. Переход осуществляется в ходе четырех фаз (рис. 8).

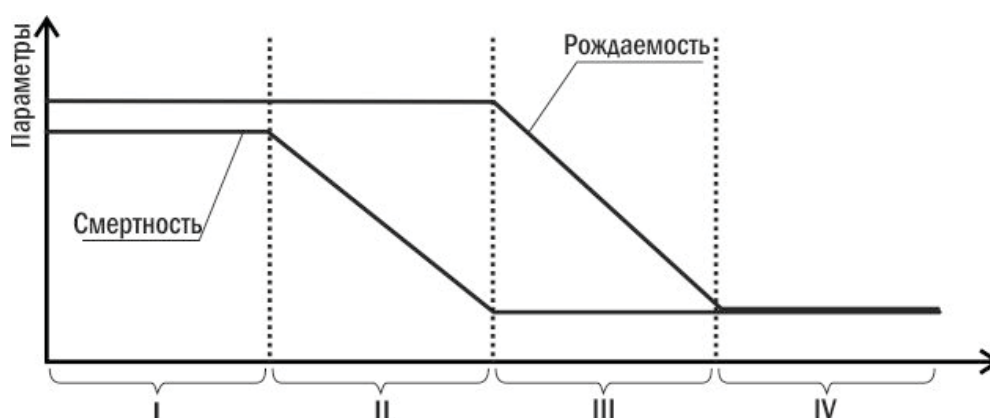


Рис. 8. Фазы демографического перехода

Также выделяется несколько типов протекания данного процесса: «французский» (одновременное и планомерное снижение рождаемости и смертности; демографический взрыв в данном случае не имеет места), «английский» (на первом этапе рождаемость остается высокой, несмотря на снижение смертности, что приводит в дальнейшем к демографическому взрыву) и «японо-мексиканский» (наряду со снижением смертности наблюдается рост рождаемости, что приводит к большому росту численности населения)²⁵. Именно разница в развитии данного процесса и легла в основу территориальной дифференциации демографической ситуации, которую мы можем наблюдать на современном этапе.

В 1986 г. демографы Д. Ван де Каа и Р. Лестег опубликовали статью, в которой впервые были даны определения «первого» и «второго»

²⁵ Пожилые люди в современном российском обществе: препринт / А.А. Шабунова и др. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – С. 9.

демографического перехода²⁶. Под первым демографическим переходом авторы понимали последовательное снижение уровней смертности и рождаемости в странах Западной Европы примерно до середины 60-ых годов XX века. В понятие «второго демографического перехода» авторы вместили те изменения в населении, которые не могли быть объяснены предыдущими теориями. В первую очередь Ван де Каа и Лестег сделали акцент на том, что параллельно снижению уровня рождаемости стали наблюдаться изменения в структуре института семьи: в 60-70 годах прошлого века в странах Западной Европы заметно выросло число разводов, сожительства, случаев внебрачной рождаемости. Заметно большую роль приобрела «культура» контрацепции, став одним из главных инструментов установления сознательного контроля над рождаемостью. Важнейшим отличием двух «переходов» является разница в причинах снижения рождаемости: если в первом случае это было обусловлено заботой о благополучии семьи и потомства, то во втором – нежеланием нести бремя родительства, забота о собственном благополучии.

Примерно с 80-х годов прошлого века, во многих западных странах приоритет был отдан семейной, а не демографической политике. Однако увеличение интенсивности миграционных процессов в этих странах вынудило государство взять ее под свой контроль. Миграция стала приобретать все большую роль в формировании локальных населений. Во многих развитых странах, где рождаемость находилась ниже уровня простого воспроизводства, государству приходилось менять свою политику по отношению к миграции, а миграция, в свою очередь, оказывала влияние на состав населения.

Несмотря на обширные исследования в рамках теории демографического перехода, фактор миграции в них был затронут крайне незначительно. Долгое время приоритет отдавался исключительно изучению параметров естественного изменения численности населения (смертности и рождаемости), тогда как удельный вес компонента миграции считался незначительным. Однако начиная

²⁶ Van de Kaa, D. Europe's Second Demographic Transition [Text] / D. Van de Kaa // Population Bulletin. – 1993. №42(1). – Pp. 38- 46.

с конца XX века интенсивность мировой миграции заметно возросла и в настоящее время общая численность людей, вовлеченных в миграционные процессы, превышает 1,1 млрд. человек²⁷. Такие изменения заставили ученых говорить о *третьем демографическом переходе*, где главными предпосылками становятся низкая рождаемость и высокая иммиграция²⁸. Один из создателей этой теории британский ученый Д. Коулмэн выделял два основных положения, на которых основана его концепция:

1. из-за низкой рождаемости в некоторых индустриальных странах быстрое изменение в этническом составе, возникающее из-за прямых и косвенных эффектов иммиграции, за последние несколько десятилетий уже стало заметно в составе населения;

2. прогноз, основанный на правдоподобном допущении, предполагает, что если такое существенное изменение состава населения сохранится, то это приведет к тому, что коренное население станет меньшинством, т.е. произойдет «замещение» коренного населения большинства стран Западной Европы различными группами иммигрантов²⁹.

Объединяя выводы всех концепций можно выделить три основных направления социально-демографических трансформаций, которые были пройдены большинством развитых стран в своем демографическом (а косвенно и в социально-экономическом) развитии:

– «эпидемиологический переход» (установление контроля над заболеваемостью и смертностью)³⁰;

– «наталистический переход» (установление контроля над рождаемостью, трансформация институтов семьи и брака)³¹;

²⁷ The World Bank Data [Electronic resource]. – URL: <http://data.worldbank.org/>

²⁸ Coleman, D. Immigration and ethnic change in low-fertility countries: A third demographic transition [Text] // Population and Development Review. – 2006. – №32(3). – Pp. 401-446.

²⁹ Coleman, D. Immigration and ethnic change in low-fertility countries: A third demographic transition [Text] // Population and Development Review. – 2006. – №32(3). – Pp. 401-446.

³⁰ Omran, A.R. The epidemiologic transition: a theory of the epidemiology of population change [Text] / A.R. Omran // The Milbank Quarterly. – 2005. – №83(4). – Pp. 731-757.

³¹ Van de Kaa, D. Europe's Second Demographic Transition [Text] / D. Van de Kaa // Population Bulletin. – 1993. – №42(1). – Pp. 38-46.

– «миграционный переход» (увеличение интенсивности иммиграционных процессов, являющихся необходимым источником пополнения рабочей силы)³².

Необходимо отметить, что концепции второго и третьего демографического перехода были направлены на устранение недостатков классической теории, в целом не опровергая основных ее постулатов, и являясь своего рода органичным дополнением. В целом же, несмотря на критику некоторых важных аспектов (в частности несостоятельность ТДП в объяснении особенностей бифуркации демографического развития в некоторых регионах мира; подробнее см.³³), теория демографического перехода остается доминирующей концепцией в исследованиях демографического развития народонаселения. Все концепции в рамках теории демографического перехода констатируют, определяют тенденции демографического развития в ретроспективе, но, как показывает практика, не всегда оказываются правы в том, что касается дальнейших перспектив. Можно согласиться с фразой А.Г. Вишневого: «мы знаем, от чего ведет этот переход, но пока не знаем к чему»³⁴. Вероятнее всего, теория демографического перехода будет претерпевать изменения, как это уже случалось неоднократно на протяжении XX и XXI веков.

Концепция биотической регуляции основана на измерении биологической ёмкости биосферы. В.Г. Горшков пишет, что «человечество как биологический вид обладает уникальной особенностью, отличающей его от всех остальных биологических видов. Это культурное наследие, ...непрерывно накапливаемое каждым поколением и передающееся следующим поколениям. Способность и необходимость накопления культурного наследия являются

³² Ионцев, В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения [Текст] / В.А. Ионцев. – М., 1999. – 370 с.; Zelinsky, W. The hypothesis of the mobility transition [Text] / W. Zelinsky // Geographical Review. – 1971. – №61. – Pp. 219-249.

³³ Клупт, М.А. Теория демографического развития: институциональная перспектива [Текст] / М.А. Клупт // Общественные науки и современность. – 2005. – №2. – С. 139–149.

³⁴ Вишневский, А.Г. Куда ведет демографический переход? [Электронный ресурс] / А.Г. Вишневский // Вестник московской школы гражданского просвещения. – 2014. – №2-3(65). – Режим доступа: <http://otetrad.ru/article-773.html>

генетическими характеристиками нормальных особей вида. Развитие культурного наследия не может быть остановлено. Прекращение развития культуры было бы эквивалентно уничтожению человечества как вида»³⁵. Но в своем развитии «человечество столкнулось с противоречащими друг другу явлениями – неизбежностью быстрого развития цивилизации и невозможностью устойчивого развития биосферы с той же скоростью»³⁶. Автор описывает климатический, биологический и экологический пределы роста величины энергопотребления человека, запасы информации и информационные потоки в биоте и цивилизации и делает вывод, что человечество превысило предельную емкость биосферы, поэтому его численность будет уменьшаться до критического уровня. Практически подход В.Г. Горшкова – неомальтузианский, подкрепленный расчетами, отражающими современный уровень знаний.

В 2009 году было опубликовано второе издание книги **С.П. Капицы** «Общая теория роста человечества. Как рос и куда идёт мир»³⁷, в которой автор подчеркивает необходимость анализа демографических тенденций на глобальном уровне, отношении к населению, «как к единому целому, как к развивающейся динамической системе» в рамках феноменологического подхода. Как и в более ранних трудах³⁸³⁹, он доказывает гипотезу, что «рост определяется потенциалом развития сознания, в отличие от популяционного принципа Мальтуса, по которому ресурсы определяют предел роста населения»⁴⁰, «интерпретация развития основана на предположении, что коллективное взаимодействие определяется механизмом распространения и размножения обобщенной информации, происходящим в человечестве как глобальном сетевом информационном сообществе. Этот рост определяется

³⁵ В.Г. Горшков. Физические и экологические основы устойчивости жизни. Отв. ред. К.С. Лосев. М., 1995. – С. 415.

³⁶ Там же, с. 416.

³⁷ С.П. Капица. Общая теория роста человечества. М.: Наука, 1999.

³⁸ Kapitza S.P. Global Population, Blow-up and After. Demographic Revolution and Information Society. A Report of the Club of Rome. Moscow: Tolleranza, 2007.

³⁹ С.П. Капица. Очерк теории роста человечества: Демографическая революция и информационное общество. М.: URSS, 2008.

⁴⁰ Там же, С. 28-29.

самосогласованным системным развитием, а движущим фактором автомодельного развития оказываются связи, охватывающие все человечество эффективным информационным полем»⁴¹, «если экспоненциальный рост определяется только индивидуальной способностью человека к размножению, то рост человечества происходит в результате коллективного механизма роста. Именно в этом состоит качественное отличие человека от всех остальных животных, управляемых врожденными инстинктами, а не системой приобретенных и развивающихся знаний»⁴².

Подводя итог рассмотрению демографических концепций, согласимся с мнением С.П. Капицы о том, что демографическая динамика населения мира и отдельных стран или регионов объясняется разными теориями. Анализ теоретических основ и динамики глобальных демографических параметров, позволяет выявить несоответствие, как мальтузианских концепций перенаселения, так и концепций вымирания реальной ситуации. Население планеты имеет возрастную структуру, близкую к стационарной (причем при переходе от молодой), с соответствующим типом воспроизводства»⁴³. В планетарном масштабе нет ни угрозы вымирания, ни угрозы перенаселения. Однако, происходящие процессы могут привести к перераспределению населения между регионами, что, в свою очередь, по теории С. Кузнеця⁴⁴, повлечет пересмотр состава «мировых игроков» по экономическому росту. Разумеется, с точки зрения национальной безопасности существующих (в первую очередь, развитых) государств это является существенной угрозой. С одной стороны, демографический кризис внутри страны повлечет экономический спад, а рост населения развивающихся стран вызовет их экономический рост, а так же и рост

⁴¹ Там же, с. 35.

⁴² С.П. Капица. Очерк теории роста человечества: Демографическая революция и информационное общество. М.: URSS, 2008. – С. 38.

⁴³ Согласно классификации Л.Л. Рыбаковского при традиционном типе воспроизводства (архетипе) возрастная структура населения имеет вид вытянутого треугольника с широким основанием, при стационарном – форму колокола, при регрессионном – форму погребальной урны с узким основанием из-за невысокой рождаемости.

⁴⁴ Kuznets S. Nobel Prize lecture. http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1971/kuznets-lecture.html

геополитического влияния. В этой ситуации возникает два выхода – искать возможности поддержания хотя бы стабильного населения страны и новые источники и возможности экономического роста. Второе направление – сдерживание роста «конкурентов».

Определение рабочей (а точнее – работающей) концепции важно для целеполагания процесса управления демографическим развитием. Не менее важен вопрос о том, как определить «желательные» параметры воспроизводства? Сколько численно и какое качественно должно быть население той или иной территории?

Расчеты максимального размера человеческой популяции, превышение которого нанесет непоправимый ущерб планете (и, очевидно, приведет к апокалипсису) или обществу ведутся со времен Мальтуса. Принципы, заложенные в методику расчета, весьма разнообразны, не менее разнообразны и полученные «критические максимумы» населения Земли – от 300 тысяч до 60 квадриллионов человек (*табл. 11*).

В рамках эколого-биологических концепций лежат мальтузианские принципы ограниченности пищевых ресурсов (площади пахотных земель и объемы выращенных или произведенных пищевых продуктов, запасы пресной воды), биологической ёмкости биосферы, скорости обмена веществ в биосфере. Здесь большая часть оценок в интервале «реальных» 10-13 млрд. Расчет по принципу теплового (энергетического) баланса, выполненный В. Бадеску и Д. Фремлингом обещают выживание квадриллионов человек (правда при этом оговариваются, что обеспечить это сможет только научно-технический прогресс и «лик» планеты при этом должен будет сильно измениться).

Достаточно «несправедливый» принцип структурной дифференциации для обеспечения благоденствия «элиты» развитых стран предполагает ограничение населения на уровне 1 млрд. Наиболее обоснованным концептуально и математически выглядит расчёт С.П. Капицы – 15 млрд человек.

Таблица 11. **Некоторые результаты расчетов максимально допустимой численности населения планеты**

Основной принцип	Максимум населения	Автор/концепция
Эколого-биологические концепции (способность биосферы «выдержать» антропогенную нагрузку)	13,4 млрд человек	А. Левенгук (1679 г.)
	12,4 млрд человек	Дж. Кинг (1695 г.)
	10 млрд человек	Э. Уилсон
Запасы пресной воды и пахотных земель (эффективность использования)	200-300 – 700-900 тысяч человек	И.А. Ефремов
НТП и разумность общественного устройства	1 трлн человек	К.Э. Циолковский (1920 г.)
Структурная дифференциация «Золотой миллиард»	1 млрд «элита»+1 млрд «рабов»	(«Римский клуб»)
Математические модели роста	15 млрд чел	С.П.Капица
Принцип теплового (энергетического) баланса: количество тепла, которое получает планета от человеческой деятельности на ее поверхности, должно быть равно теплу, которое она отдает.	1,3 квадриллиона человек 60 квадриллионов человек	В. Бадеску Д. Фремлин (1960-е)
Плотность населения (80 ч/км ²)	10-11 млрд чел	А.В. Кокин

Демографические процессы, особенно в периоды кризисов требуют внимания со стороны органов власти. При этом возрастает роль государства в социально-экономическом регулировании его развития.

3. Управление демографическими процессами и их учёт в стратегическом планировании

Как считает Т.Ю. Яковец, экономический рост должен соответствовать долгосрочным целям социодемографического развития цивилизаций, а не наоборот (*социодемографический императив*). Экономика должна работать на улучшение качества жизни народонаселения всего мира. Чем выше экономическое развитие государства, тем выше его возможности в регулировании социальных и демографических процессов. Обобщая мнения ряда российских ученых Т.Ю. Яковец пишет: «Таким образом, просматривается четырехзвенная цепочка: экономический рост – увеличение индивидуальных денежных доходов – налоги и взносы в социальное страхование – социальная деятельность государства. К неэкономическим факторам социального регулирования относятся гуманитарные мотивы, признание социальных рисков в качестве объекта ответственности государства, политический фактор»⁴⁵.

Роль глобального ответственного за демографические процессы взяла на себя Организация объединенных наций. В её структуре с 1967 г.

⁴⁵ Т.Ю. Яковец. Государственное регулирование социодемографических процессов в России, 2016. – С.177.

функционирует Фонд по народонаселению (ЮНФПА), занимающийся мониторингом, координацией разработки и реализации программ в сфере народонаселения стран мира.

Проблемы народонаселения находятся в центре внимания документов по стратегии устойчивого развития, принятых ООН. Из отдельных документов особое значение имеет принятый в 1974 г. в Бухаресте «Всемирный план действий в области народонаселения»⁴⁶, регламентировавший деятельность ООН по распространению медицины, планирования семьи, особенно в развивающихся странах.

В 2000 году на уровне ООН были впервые определены «Цели тысячелетия» – то есть на глобальном уровне началось регулирование социальных и демографических процессов.

По итогам Саммита ООН, который состоялся 25-27 сентября 2015 г. в Нью-Йорке, посвященного принятию Повестки дня в области устойчивого развития на период после 2015 года, члены организации одобрили документ под названием «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития до 2030 года». Новые Цели устойчивого развития (ЦУР) носят комплексный характер и обеспечивают сбалансированность трех аспектов (экономического, социального и экологического) устойчивого развития. Основные Цели связаны с проблемами народонаселения. По словам Генерального директора Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) Жозе Грациану да Силва, продовольственная безопасность, здоровое питание и устойчивое сельское хозяйство являются ключевыми факторами для достижения всех ЦУР к 2030 г., а 14 из 17 новых ЦУР связаны с исторической миссией ФАО. Еще одна важная цель – повышение качества жизни населения мира.

В данном исследовании мы не ставили перед собой задачу раскрытия «теории заговора» и оценки обоснованности обвинений в «злом умысле»

⁴⁶ Изменения в него внесены на конференциях в Мехико (1984 г.) и в Каире (1994 г.).

мировых лидеров. Однако, деятельность, например, гуманитарной миссии ООН в Африке привела к изменению динамики смертности.

3.1. Политика в сфере народонаселения зарубежных стран.

Из истории. Как массовое явление социальное обеспечение стало развиваться уже в XX веке, однако свои корни оно берет еще в глубокой древности. Так, например, в Древнем Риме, была широко распространена помощь бедным гражданам республики в виде бесплатной раздачи продовольствия и одежды. Подобная практика осуществлялась также в Средневековье и Новое Время, когда функции обеспечения малоимущих граждан взяла на себя церковь, а также частные благотворители.

Эпохой становления современной системы социального обеспечения стал конец XIX – первая половина XX века, когда большинством развитых странах мира был взят курс на введение общегосударственных социальных программ (табл. 12).

Таблица 12. Годы введения общегосударственных социальных программ в развитых странах

Программа	Германия	Великобритания	Швеция	Франция	Италия	США	Канада
Страхование от несчастных случаев на производстве	1884	1906	1901	1946	1898	1930	1930
Пособия по болезни	1883	1911	1910	1930	1943	-	1971
Пенсионное обеспечение	1889	1908	1913	1910	1919	1935	1927
Страхование по безработице	1927	1911	1934	1967	1919	1935	1940
Семейные пособия	1954	1945	1947	1932	1936	-	1944
Медицинское страхование либо предоставление бесплатной медицинской помощи	1880	1948	1962	1945	1945	-	1972

Источник: Проблемы законодательного обеспечения пенсионной реформы в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/vestniksf_index17.htm

Как видно из таблицы 12, первые общегосударственные социальные программы были введены в Германии, а их непосредственным инициатором стал канцлер Отто фон Бисмарк. Масштабное реформирование социальной системы в Германии началось с внедрения медицинского страхования (1880 г.) и страхования от несчастных случаев на производстве (1884 г.), а в 1889 году

был официально принят законопроект о пенсионном обеспечении. Законопроект о пенсионном обеспечении пожилых рабочих и опеке над инвалидами обсуждался в рейхстаге с 1881 по 1889 г. Его основу составляло положение об обязательном страховании широкого круга рабочих и служащих с годовым доходом не более 2 тыс. марок⁴⁷. Пенсионное законодательство Бисмарка подвергалось критике со стороны современников, в частности из-за высокого пенсионного возраста (70 лет) и минимального уровня пенсий, однако реформы, проведенные по инициативе министра-президента Пруссии, стали точкой отсчета развития пенсионных систем во всем мире.

Как видно, социальную политику тогда трудно назвать демографической. Влияние на динамику населения вводимых мер было «дополнительным» эффектом, её целью была скорее компенсация трансформации института семьи. Следствием перехода к индустриальному способу производства стала утрата семьёй экономической функции⁴⁸.

Анализ систем. Проанализируем систему регулирования демографического развития некоторых стран мира (в первую очередь, Европы) с точки зрения трех аспектов – научное обоснование, «ответственные» органы власти, финансирование (см. табл. 13).

Что касается **научного потенциала**, призванного на службу европейских государств, он не нуждается в особом представлении. Европа – «альма матер» академической науки. Англичанин Дэвид Коулмен – идеолог «третьего» демографического перехода, профессор демографии Оксфордского университета, Департамента социальной политики и социальной работы, консультант правительства Великобритании, бельгиец Рон Лестег и голландец Дирк Ван де Каа – авторы теории второго демографического перехода, француз Альфред Сови и т.д. Однако важнее то, что научные исследования законов народонаселения инициируются государством, им же финансируются и ложатся в основу управленческой парадигмы. Так, **Великобритания** входит в

⁴⁷ Беспалова, Л.Н. Социальная политика Отто фон Бисмарка в освещении "Вестника Европы" [Текст] / Л.Н. Беспалова. – Вестник Томского государственного педагогического университета. – 2013. – №7. – С. 69-75.

⁴⁸ Синельников А.Б., Шпаковская Л.

число стран с наиболее высокой долей затрат на НИОКР в ВВП (1,7%) и обладает одной из наиболее эффективных систем управления наукой. Научные исследования проводятся в государственных институтах и центрах, университетах (среди которых особую роль играют «старейшие» университеты – Кембриджский и Оксфордский), в научно-технических подразделениях корпораций. В 1915 году в Англии была создана первая современная бюрократическая система управления наукой – Департамент научных и промышленных исследований.

В Германии система управления научными исследованиями рассредоточена между федеральным уровнем и уровнем земель. На федеральном уровне научно-техническую политику формирует Федеральное министерство образования и научных исследований, а за создание и внедрение инноваций отвечает Министерство экономики и технологий. На региональном уровне формирование научной политики возложено на Министерство образования и Министерство экономики.

Существует Немецкий совет по науке консультирует федеральное правительство по вопросам научных исследований и высшего образования (функции, близкие к Академии наук США). Научные исследования (фундаментальные или прикладные) в Германии, кроме Союза академий и множества университетов, проводят четыре крупных государственных научно-исследовательских организации: Общество Макса Планка (фундаментальные исследования широкого профиля), Общество Фраунгофера (прикладные исследования по заказам корпораций и предприятий), Ассоциация Гельмгольца (комплекс исследовательских центров научно-технического и биолого-медицинского направления) и Ассоциация Лейбница (в основном социально-экономические, психологические и политические исследования).

Крупнейшая из этих организаций – Общество Макса Планка. Оно включает в себя 80 научно-исследовательских институтов и организаций с общим кадровым составом более 20 тысяч сотрудников, и способно проводить такие исследования (в том числе междисциплинарного характера и с очень

высокими затратами), которые «не по зубам» университетам и подразделениям Академий.

Общество Макса Планка находится на бюджетном финансировании и проводит важнейшие фундаментальные исследования. Но одновременно оно имеет в полной собственности всё свое имущество, а также обладает автономией в выборе направлений и содержания исследований. Эта автономия ограничена лишь центральным органом Общества под названием Сенат, куда, кроме 22 ведущих ученых, входят 10 политиков и государственных чиновников, 7 представителей общественных организаций и профсоюзов, 6 представителей финансовых организаций и 4 представителя бизнеса.

Во **Франции** первую в Европе Академию наук в 1635 году учредил кардинал Ришелье. На сегодняшний день во Франции главной организацией, развивающей фундаментальную науку, является Национальный центр научных исследований (НЦНИ, Centre National de la Recherche Scientifique, CNRS). Его государственный статус и финансирование, а также высокая степень научной автономии весьма близки к статусу Общества Макса Планка в Германии, а также недавнему статусу РАН.

В **Китае** Академия наук была создана в 1949 году в Пекине на базе Центральной научно-исследовательской академии в Нанкине и Пекинской научно-исследовательской академии. АН КНР является ведущим китайским центром фундаментальных исследований в области естественных наук, объединяет 84 НИИ и два университета и включает в себя пять отделений: математических наук; физических наук; химических наук; наук о Земле; технических наук.

Управляется АН КНР Академическим советом, который руководит отделениями АН и избирает постоянный комитет из восьми человек (президента, шести вице-президентов и генерального секретаря). Кроме того, Комитету отраслевых отделений Академии наук КНР, который состоит из всех академиков страны, отведена роль высшего консультативного органа Китая в научно-технической сфере.

В США фундаментальная наука сосредоточена в государственных исследовательских лабораториях и институтах, университетах, исследовательских подразделениях крупных корпораций, а также в некоторых частных неприбыльных организациях (фондах).

Основное федеральное агентство, в задачу которого входит поддержка фундаментальной науки, – Национальный научный фонд (NSF), учрежденный Конгрессом в 1950 году для «содействия развитию науки, для улучшения здоровья нации, ее процветания и благосостояния; для укрепления национальной обороны...». Работой фонда руководят правление и директор, которые назначаются президентом США и утверждаются Сенатом.

NSF финансирует примерно 20% фундаментальных научных исследований, проводимых в университетах и колледжах при поддержке правительства США. Помимо NSF, свои программы финансирования и поддержки фундаментальной науки также ведут Национальный институт здоровья, Министерство энергетики, НАСА, Министерство обороны, Министерство сельского хозяйства и Министерство национальной безопасности. В целом в США по государственным каналам финансируется от 50 до 60 % фундаментальных исследований.

Источники финансирования науки в США распределяются следующим образом (данные ЮНЕСКО на 2010 г.): 27% – федеральное правительство, 67% – частный сектор, 7% – местное самоуправление, университеты, частные неприбыльные организации. При этом 17% всего финансирования идет на фундаментальные исследования, 22% – на прикладные, остальное (60%) – на разработку конечного продукта.

На территории стран ЕС, Китая, Японии действуют Фонд народонаселения ООН (ЮНФПА) и соответствующая комиссия, ВОЗ.

Таблица 13. **Органы власти некоторых стран мира, реализующие политику в сфере народонаселения**

Страна	Орган власти	Научный институт
КНР Политика одного ребенка Доктрина «383»	Госкомитет КНР по планированию рождаемости	Исследовательский центр проблем демографии и развития КНР
ФРГ	Федеральное министерство по делам семьи, пенсионеров, женщин и молодежи	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Федеральный ин-т по изучению народонаселения, 1973 г.) Interdisziplinäres Lehrfach für Bevölkerungswissenschaft an der Christian - Albrechts-Universität Kiel (19969 г.)
Великобритания	Министерство здравоохранения и социального развития	Оксфордский институт Гарвардский институт
Франция	Министерство социальных дел и здравоохранения	Национальный институт Франции
США	Федеральный исполнительный департамент здравоохранения и социальных услуг	Department of Health and Human Services, HHS

По данным Евростата расходы на социальную защиту в странах Еврозоны в 2012 г. составляли 29%. Динамика доли государственных социальных расходов в 2002–2013 гг. в ряде стран ЕС представлена в *таблице 14*.

Таблица 14. **Расходы на социальную защиту, % от ВВП**

Страна	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Германия	29,3	29,8	29	28,9	27,8	26,8	27,1	30,5	29,8	28,6	28,7	29
Эстония	12,7	12,6	13	12,5	12	12	14,7	18,8	17,6	15,6	15	14,8
Испания	19,5	19,8	19,9	20,1	20	20,3	21,4	24,4	24,7	25,4	25,5	25,7
Франция	29,6	30,2	30,4	30,5	30,2	29,9	30,2	32,6	32,7	32,5	33,3	33,7
Латвия	13,8	13,3	12,6	12,1	11,8	10,5	12	16,7	18,1	15,1	14,2	14,4
Румыния	13,5	13	12,8	13,4	12,8	13,5	14,1	16,9	17,3	16,4	15,4	14,8
Швеция	29,6	30,4	29,8	29,5	28,6	27,4	27,7	30,1	28,6	28,2	29,3	30
Велико-британия	24,7	25,4	25,6	26,2	26,1	25,4	26,4	29,1	28,8	28,7	28,8	28,1
Норвегия	25,4	26,7	25,3	23,3	22	22,1	21,7	25,4	25,1	24,7	24,5	25
Турция	9,6	10,7	10,9	11	11,2	11,6	11,9	14,1	13,5	13,2	13,8	14,1
Еврозона (18)	26,4	26,8	26,6	26,6	26,3	25,8	26,5	29,3	29,2	28,9	29,4	Н.д.
Россия	9,6	9,5	8,3	8,1	7,7	7,5	8,0	10,9	12,4	11,6	11,8	12,5

Для европейских стран характерно наращивание социальных расходов в кризисные периоды. Как отмечает В.В. Антропова, в кризисном 2009 г. в 16-ти странах ЕС расходы государственных (консолидированных) бюджетов на социальные пособия и выплаты превышали 40% общей суммы расходов, в том числе в Германии они составляли 56,1%, в Люксембурге – 51,2%. В остальных

странах эта статья расходов превышала 30%. При всей тяжести нагрузки социальной сферы на экономику страны Евросоюза придерживаются установки, что каждый житель объединенной Европы должен иметь доход, позволяющий ему вести достойный образ жизни, для этого в бюджете каждой страны предусматриваются социальные гарантии⁴⁹. Общая сумма расходов на социальную защиту в странах Евросоюза в 2013 г. составляла 29% ВВП (пик – 29,6% приходился на кризисный 2009 г.), колеблясь от 14,4% в Латвии до 33,7% во Франции. В среднем на душу населения приходилось 7617,8 евро, при этом Люксембург тратил на социальную защиту 14662,5 евро/душу, Норвегия – 11558,05 евро/душу, а Турция и Румыния – 1972,89 и 2204,58 соответственно.⁵⁰

В среднеевропейской структуре расходов на социальную защиту первенство принадлежало пособиям по старости – 39,12%, за ними следовали пособия по болезни и на медицинскую помощь – 29,44%, семейные и детские пособия – 8%, по инвалидности – 7,96%; пособия по безработице в среднем по ЕС составляли 6%. Средние цифры, как, впрочем, почти всегда, скрывали существенные структурные различия. Так, в Италии, Латвии и Польше пособия по старости «съедали» свыше 50% общих расходов на социальную защиту⁵¹.

Семейных и детских пособий приходилось 620,9 евро на душу населения в среднем по ЕС (по данным за 2012 г.). Максимальные 2295,2 евро на душу населения тратит Люксембург, минимальные в регионе 233 евро – Хорватия.

В Российской Федерации расходы на социальную защиту существенно ниже, в 2014 г. они составили 12,5 ВВП. Следует отметить, что в кризисный 2009 г. их объем так же был увеличен.

3.2. Проблемы эффективности политики в сфере народонаселения в России

В своих предвыборных статьях президент РФ В.В. Путин сформулировал ясную цель – добиться того, чтобы население России в 2050 г. составило 154

⁴⁹ В.В. Антропова «Социальная защита в странах Европейского союза: история, организация, финансирование». М.: Экономика, 2006. С. 42.

⁵⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00100&language=en>

⁵¹ В.В. Антропова «Социальная защита в странах Европейского союза: история, организация, финансирование». М.: Экономика, 2006. С. 43.

млн. человек⁵². После «демографического перехода» многие развитые страны мира, включая Россию, находятся в условиях падения темпов роста населения и даже депопуляции. Поэтому разработка долгосрочной стратегии государственного регулирования социодемографических процессов в стране приобретает особенную актуальность. Это подкрепляется тем, что по Конституции РФ Россия продекларирована социальным государством. В связи с этим возрастают требования к эффективности регулирования социальных процессов в стране.

Россия – федеративное государство, с высокой степенью полномочий и ответственности регионов за их социально-экономическое положение. Как уже упоминалось выше, в управлении страной заложен принцип иерархичности и соответственности уровней власти – федеральной, региональной, муниципальной.

При разработке **региональных Концепций демографической политики** (далее Концепций) власти субъектов РФ ориентируются на федеральный документ «Концепция демографической политики Российской Федерации до 2025 года». Структура региональных документов не имеет принципиальных отличий и включает в себя следующие блоки:

1. Общие положения.
2. Современная демографическая ситуация и тенденции ее развития.
3. Цели, принципы, первоочередные задачи и основные направления.
4. Механизмы реализации.
5. Информационное обеспечение реализации.
6. Основные этапы и ожидаемые результаты реализации.
7. Объемы и источники финансирования.

⁵² Такие общестрановые демографические цели имеют исторический прецедент. В послевоенной Франции ее президент генерал Шарль де Голль сформулировал задачу довести население страны до 100 млн. человек. С учетом данной задачи директором французского Института народонаселения Альфредом Сови была разработана его теория народонаселения. Эта теория строилась в условиях положительных темпов роста населения, который рассматривался как основной источник экономической динамики. В работах нобелевского лауреата Саймона Кузнеця говорится о росте фактора труда как источника экономического роста. Kuznets S. Nobel Prize lecture. http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1971/kuznets-lecture.html

Структура региональных Концепций проверяется Министерством труда и социальной защиты населения РФ на соответствие аналогичному документу Федерального уровня, чем объясняется их схожесть и наличие единых положений. Тем не менее, это не объясняет практически полного отсутствия учета региональной специфики при разработке Концепций. После представления данных анализа демографической ситуации в субъекте Федерации, как правило, в Концепции следуют одни и те же выводы (о низкой рождаемости, старении населения, высокой смертности мужчин трудоспособного возраста и т.д.). Исходя из этих выводов, формируются схожие цели, задачи, основные направления, механизмы, и, что важно, единые целевые ориентиры. В качестве последних в большинстве случаев используются ориентиры Федеральной Концепции, без учета региональных особенностей (табл. 15).

Таблица 15. Целевые индикаторы и ожидаемые результаты реализации ведущих концептуальных документов в сфере народонаселения в России

Целевой индикатор	Ожидаемый результат
Концепция демографической политики РФ на период до 2025 года	
Численность населения России, млн. чел.	Увеличение до 145
Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Увеличение до 75
Суммарный коэффициент рождаемости	Увеличение по ср. с 2006 г. в 1,5 раза до 1,49
Общий уровень смертности (общий коэффициент смертности)	Снижение в 1,6 раза до 9,12
Миграционный прирост, чел. в год	Увеличение до 300тыс.
Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года	
Смертность от болезней системы кровообращения (на 100 тыс. нас.)	Снижение не менее чем в 1,4 раза
Смертность от несчастных случаев, отравлений и травм (на 100 тыс. нас.), чел.	Снижение в 2 раза
Младенческая смертность (на 1 тыс. родившихся живыми), чел.	Снижение до показателей развитых стран
Материнская смертность (на 100 тыс. родившихся живыми), чел.	Снижение до показателей развитых стран
Заболеваемость социально значимыми болезнями (случаев на 100 тыс. нас.), чел.	Снижение в 1,5 раза
Объём амбулаторной помощи (в первую очередь профилактической)	Увеличение в 1,3 раза

Более чем в половине из рассмотренных Концепций (всего был рассмотрен 71 уникальный документ) отсутствуют планы мероприятий по их реализации, где региональная специфика должна прослеживаться в наибольшей степени. Индикаторы эффективности мероприятий, как правило, также

отсутствуют. Эффективность оценивается по тому, достигнуты ли целевые значения (табл. 16), насколько освоены средства⁵³.

Таблица 16. Целевые индикаторы и ожидаемые результаты реализации Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года

Целевые индикаторы	Конечный ожидаемый результат	Ожидаемый результат к 2015 г.	Фактический результат в 2015 г.	Выполнение
Численность населения России, млн. чел.	Увеличение до 145	Стабилизация на уровне 142–143	146,3	✓
Общий уровень смертности (общий коэффициент смертности), умерших на 1 тыс. чел. населения	Снижение до 9,4	Снижение до 10,1	13,0	✗
Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Увеличение до 75	Увеличение до 70	70,9	✓
Суммарный коэффициент рождаемости	Увеличение до 1,49	Увеличение до 1,29	1,75	✓
Миграционный прирост, тыс. чел. в год	Увеличение до 300	Не менее 200	219.	✓

При этом важно отметить, что планы мероприятий и индикаторы их эффективности могут быть представлены в других документах по типу «Программы мер по демографическому развитию Новосибирской области на 2008-2025 годы», сформированных и ориентированных на приоритетные задачи и направления Концепции региона. Это пример уникального по проработке и длительности программного документа. Распространенным опытом регионального планирования демографического развития являются концепции, рассчитанные на 1-3 года (в пределах избирательного цикла).

Наиболее проработанными и оригинальными, в том числе учитывающими региональную специфику, являются Концепции г. Москвы, Ленинградской области, Республики Мордовия, Псковской области, г. Санкт-Петербурга.

Анализ региональных Концепций позволяет сделать вывод об отсутствии единоначалия в ее реализации. В подавляющем большинстве документов один из механизмов реализации мероприятий Концепции формулируется следующим образом: объединение и координация совместных действий

⁵³ Подробнее мы уже рассматривали эту проблему. См.: Национальная безопасность России. Внутренние угрозы реализации Стратегии / под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина, 2015.

исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных и религиозных организаций, направленных на выработку единых подходов к сохранению и укреплению демографического потенциала. Однако не раскрывается, каким образом это может быть реализовано, а также какие инструменты для этого должны использоваться. На текущий момент все мероприятия по реализации программ демографического развития в регионах распределены между отдельными субъектами (органы здравоохранения, социальной защиты и т.д.), которые, очень часто, не взаимодействуют друг с другом. Регионам (как и стране в целом) требуется формирование централизованного органа по реализации демографической политики, ответственного за реализацию всех запланированных мероприятий. На текущий момент имеются Координационные Советы (не во всех субъектах РФ), не обладающие достаточными полномочиями.

Если обратиться к федеральному плану⁵⁴ мероприятий по реализации в 2016–2020 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, ответственными за повышение СКР до 1,87 к 2020 г. назначены Министерства труда, экономического развития и финансов. Минздрав теперь отвечает за снижение смертности⁵⁵. В регионах, очевидно, «спрашивать по демографии» будут с департаментов труда.

Что касается региональных *стратегий социально-экономического развития*, практически все их объединяет одно – второстепенность социальных и демографических целей по сравнению с экономическими. Исключением является проект Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 г.⁵⁶ Он изначально исходит из социодемографического императива, ставя задачи экономического развития «на службу» демографического. ИСЭРТ РАН дал заключение на Проект⁵⁷, большая часть замечаний, как и других поступивших в период публичного экспертного

⁵⁴ РАСПОРЯЖЕНИЕ Правительства от 14 апреля 2016 г. N 669-р

⁵⁵ Для Минздрава, ранее ответственного за рождаемость, это, конечно, облегчение, поскольку врачи не знали, как увеличить число приходящих к ним беременных и рожениц. Однако, знают ли как это сделать финансисты и экономисты?

⁵⁶ <http://vologda-oblast.ru/strategiya2030/strategiya/index.php>

⁵⁷ http://www.vscc.ac.ru/files/www/research/expert-conclusions/2016/2016_2.pdf

обсуждения, были учтены. Отраслевые департаменты, принимавшие участие в разработке Проекта показали отличное понимание существующих в регионе проблем и видение путей их решения. Следует отметить и еще один важный момент – разработка Стратегии (а потом и контроль ее реализации) осуществляется Департаментом стратегического планирования. Таким образом, при разработке проекта учтена необходимость единоначалия, привлечения научного потенциала, учета региональных особенностей и оценки ресурсов.

Стратегия г. Вологды «Вологда - комфортный город» – еще один пример успешного решения демографических проблем на локальной территории.

Реализация Стратегии разбита на четыре этапа. Завершение первых двух из них: «Старт» (2009–2011 гг.) и «Вологда Upgrade. Второе дыхание» (2012–2015 гг.) показало, что **даже в условиях очень ограниченных ресурсов, четко определив приоритеты и используя идеологию социального корпоратизма можно достаточно быстро достичь видимых результатов.** По ряду направлений: численность жителей, охват детей услугами дополнительного образования, количество занимающихся физической культурой и спортом, строительство жилья, развитие сфер торговли и связи в Вологде зафиксирована впечатляющая положительная динамика. Значительно улучшилось общее состояние городской инфраструктуры и городской среды. Изменился и психологический климат в городе⁵⁸.

В 2016 году администрация города приступила к реализации третьего этапа Стратегии – программе «Лидерство» (2016–2018 гг.). С учетом накопленного в предыдущие годы потенциала, в ней поставлена задача **развивать лидерство Вологды в сфере социальных инноваций и активного долголетия.** Эти два направления гармонично дополняют и поддерживают друг друга, создавая условия для уверенного движения вперед.

Для концентрации усилий на приоритетных направлениях развития были разработаны два специальных стратегических документа. В основе каждого из

⁵⁸ Шулепов Е.Б. Современные методы и проблемы управления крупным городом (на примере города Вологды) // Материалы VII науч.-практ. конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект», г. Вологда, 17–19 декабря 2015 г. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2016. – С. 104-113.

них лежат принципы *социальной интеграции*⁵⁹, городского партнерства и ответственности.

Первый документ – **«Концепция активного долголетия на территории муниципального образования «Город Вологда» на период до 2035 года «Вологда – город долгожителей»**. Основной гипотезой Концепции является то, что при соблюдении ряда условий: а) сбалансированное рациональное питание; б) оптимальные и регулярные физические нагрузки; в) комплексная медицинская диагностика; г) поддержание нормального психического самочувствия; д) отсутствие вредных привычек употребления алкоголя и табака; е) наличие цели и смысла в течение всей жизни; ж) в окружении родственников и друзей со схожими жизненными установками – вологжанин может жить активной и полноценной жизнью до 100 лет.

Целью Концепции является привлечение внимания жителей города к проблемам здоровья и долголетия, формирование личной ответственности за собственное здоровье, приобретение знаний и навыков долгой и активной жизни. Среди основных задач:

- формирование знаний и навыков здорового питания;
- популяризация физической активности и распространение информации об эффективных программах и занятиях;
- создание системы общегородской медицинской диагностики;
- профилактика распространения вредных привычек;
- формирование общегородской системы психологической профилактики;
- развитие системы социальных связей жителей.

Дополнил и усилил Концепцию второй документ **«Стратегия развития физической культуры и массового спорта на территории муниципального образования «Город Вологда» на период до 2035 года «Вологда – город высокой физической культуры»**.

⁵⁹ Табылгинова, Л.А. Основные научные подходы к понятию «социальная интеграция» // Учёные записки ЗабГУ. Серия: Философия, социология, культурология, социальная работа. – 2011. – № 4. – С. 196-201.

Целью Стратегии является создание всем жителям города Вологды возможностей для комфортных занятий физической культурой, а также массовым и школьным спортом и обеспечение на этой базе увеличения доли вологжан, систематически занимающихся физической культурой и спортом с 32,3% в 2015 году до 40% к 2020 году и до 60% к 2035 году.

Для достижения поставленной цели нам необходимо решить ряд *задач*:

1. обеспечить поддержку и развитие ключевых видов спорта;
2. сформировать у всех категорий вологжан устойчивые поведенческие установки на здоровый образ жизни и систематические занятия физической культурой и массовым спортом;
3. обеспечить развитие инфраструктуры для занятий физической культурой и спортом, в том числе на принципах государственно-частного партнерства;
4. модернизировать систему городских спортивных мероприятий на принципах массовости и круглогодичности;
5. обеспечить поддержку развития в Вологде спорта высших достижений как базы для воспитания и закрепления в городе талантливой молодежи, выдающихся спортсменов и как мощного инструмента популяризации физической культуры и спорта среди молодежи;
6. модернизировать систему управления сферой физической культуры и спорта города;
7. обеспечить комплексное развитие системы подготовки кадров для сферы физической культуры, массового и школьного спорта Вологды;
8. создать условия для развития в городе рынка оздоровительных и спортивных товаров и услуг.

Разработка и реализация Стратегии базируется на следующих *принципах*:

– непрерывность и системность воспитания у жителей города Вологды на всех этапах жизни норм поведения и навыков физической культуры, а также ответственности за собственные здоровье и физическую форму;

- системная трансформация городской среды в направлении максимального стимулирования жителей города к занятиям ключевыми видами спорта;
- проектный подход с четкой ориентацией на достижение цели;
- социальное партнерство, выраженное через сотрудничество бюджетных, коммерческих, общественных учреждений и организаций, а также жителей города Вологды путем объединения усилий и ресурсов для достижения цели Стратегии с четким распределением ответственности;
- максимальная эффективность использования имеющейся в городе спортивной инфраструктуры и кадрового потенциала;
- максимальная включенность города в действующие межмуниципальные и иные спортивные проекты и программы, а также активная инициация собственных проектов и мероприятий;
- открытость системы физической культуры и спорта города для внедрения инновационных технологий, для новых видов спорта и упражнений, для форм организации соревнований и физического воспитания жителей;
- максимальная эффективность деятельности при решении задач Стратегии, то есть достижение наибольшего соответствия целей и полученных результатов при наименьших затратах;
- организованное и системное включение физической культуры и массового спорта в деятельность коллективов организаций всех форм собственности.

Закономерным результатом стал рост рождаемости и снижение смертности, что способствовало увеличению численности вологжан на 9,3%, или на 27,3 тыс. человек за 7 последних лет.

Подавляющее большинство российских городов в сфере демографической политики идут схожим с Вологдой путем (развивают спорт, ведут борьбу с вредными привычками, заботятся о людях старшего поколения и т.д.). В тоже время из **130 рассмотренных стратегических документов российских городов** только в половине из них имеется отдельный раздел,

посвященный демографии. При этом динамика численности жителей часто рассматривается всего лишь как один из множества других частных показателей, по важности идет с ними в одном ряду.

Это примеры того, что демографическая политика не должна существовать отдельно от социальной или экономической, понимание и первоочередность задачи демографического роста уже позволили достичь положительных результатов и позволяют надеяться на дальнейшие успехи.

Финансирование. Как отмечалось выше, расходы РФ на социальную политику существенно ниже стран ЕС. Подробно о недостатках экономических механизмов демографической политики России мы докладывали ранее⁶⁰. В рамках данного сообщения еще раз подчеркнем их *неспособность привести к реальным изменениям положения семей с детьми.* Вклад социальных трансфертов в доход среднестатистического домохозяйства слишком мал и не покрывает расходы семьи на детей. Поэтому социальная поддержка не имеет решающего значения для репродуктивных планов. Доля материнских и семейных пособий в денежных доходах домохозяйств составляла в 2010 г. 0,6% (табл. 17).

Таблица 17. **Расходы на выплату семейных и материнских пособий**

Год	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Расходы на семейные и материнские пособия - всего, млн. руб.	26276	46736	57811	120828	167113	266925	351337	456415	535053	574186	574875
в % от общего объёма расходов на выплату пособий и соц. помощь	33,8	14,7	12,4	18,9	20,1	22,8	23,1	24,9	27,6	27,6	26,4
<i>из них:</i>											
по беременности и родам ¹⁾	3675	14403	19109	29410	44222	57039	67317	75632	86636	82448	95671
при рождении ребенка ¹⁾	1533	8192	11047	12246	14158	16878	18737	21311	23350	24792	19678
по уходу за ребенком до 1,5 года ¹⁾	1757	5632	7607	54306	75210	97067	121797	139802	152059	169580	121384

⁶⁰ Научное сообщение по итогам диссертационного исследования 25 июня 2014 г.

ежемесячное пособие на ребенка ²⁾	19170	18135	19624	24090	32611	40898	43607	45228	48846	46601	46447
по уходу за детьми-инвалидами ¹⁾	141	374	424	776	912	680	760	938	1159	1417	1687
предоставленные семейного (материнского) капитала ³⁾	41450	86793	162825	212315	237403	270710
прочие семейные и материнские пособия	...	...	...	...	11673	12913	12326	10679	10688	11945	19298
Доля семейных и материнских пособий, в %:											
к ВВП	0,4	0,2	0,2	0,4	0,4	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
к объему денежных доходов населения	0,7	0,3	0,3	0,6	0,7	0,9	1,1	1,3	1,3	1,3	1,2
Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России 2003, 2009, 2015 гг. 1) По данным Фонда социального страхования Российской Федерации. 2) По данным Минтруда России. 3) По данным Пенсионного фонда Российской Федерации.											

Итак, еще раз определим основные проблемы эффективности политики в сфере народонаселения.

1. Оценка эффективности по «достигнутости» целевого значения, освоенности средств.
2. Проблема научной обоснованности – выбор индикаторов и их целевых значений.
3. Недоучет региональной специфики.
4. Отсутствие органа власти, ответственного за демографическое развитие.
5. Недостаточное финансирование.

Выводы и предложения

Учитывая, что политика в сфере регулирования численности населения ведется с начала 20 в. и в отдельные периоды в ряде стран была успешна (с точки зрения достижения поставленных целей), сохранение демографических проблем свидетельствует о том, что сегодняшний демографический кризис –

это результат существующих проблем эффективности государственного управления(кризис управления).

Огрехи неадекватности, недостаточной научной проработки перспектив и последствий принимаемых решений и последовавшую смену политического курса мы видим в Европе (несостоятельность культурной парадигмы ЕС, миграционной политики), Китае (старение и гендерный дисбаланс населения в результате политики «Одна семья - один ребенок»). Россия, пережившая «шоковые реформы» 1991 г., так же искала правильный путь. Политику невмешательства либеральной модели сменили принципы обеспечения равных условий для женщин на рынке труда и прямой поддержки семей эгалитарной и традиционной семейной политики.

Исследования ведущих учёных свидетельствуют о ряде проблем, ограничивающих эффективность российской демографической (семейной, социальной) политики. Это отсутствие национальной идеи, транслируемой национальной элитой, пока еще не достаточно реализованное понимание демографической детерминированности экономического роста, узость (в демографическом смысле) горизонта планирования (в силу краткости политических циклов), недоучёт вклада демографического поведения населения в формирование «демографических итогов».

В этой связи представляется целесообразным

– Определить стратегию народонаселения национальной идеей. Это предложение не раз выдвигалось Н.М. Римашевской (2003, 2007), Б.Т. Величковским (2012), а еще в 1994 г. А. Солженициным.

– Разработать документ федерального уровня, регламентирующий цели, задачи, механизмы реализации политики в области народонаселения (Концепция, стратегия, доктрина, госплан).

– Ввести систему оценки эффективности госуправления системой следующих показателей, состоящей из 1). Демографических показателей; 2). Показателей уровня жизни (включая здравоохранение, образование и состояние окружающей среды); 3). Показателей качества жизни; 4). Оценки социальной

безопасности 5). Характеристик трудового потенциала 6). Динамики затрат на социальную сферу. Каждая группа показателей «проработана» в научной литературе, изданной научной школой Н.М. Римашевской, и может быть адаптирована для данной цели⁶¹.

– Провести преобразование структуры управления. На правительственном уровне необходимо создание:

1. сети научно-исследовательских учреждений, специализирующихся на демографических исследованиях хотя бы на уровне макрорегионов (сейчас это три столичных учреждения: ИСЭПН РАН, Институт демографии ГУ ВШЭ, Центр демографических исследований МГУ).

2. органа исполнительной власти, ответственного за демографическую политику и её результаты на федеральном уровне и в регионах.

После выступления О.Н. Калачикова ответила на вопросы:

А.В. Маклахов: Можно ли управлять демографическими процессами?

О.Н. Калачикова: Управлять демографическими процессами можно, и современный опыт управления показывает, что научно обоснованные инструменты и программы управления оказывают положительное влияние на демографическую ситуацию. Пример европейского региона развитых стран также говорит о возможности управления демографическими процессами – они предприняли меры и смогли изменить свою структуру за счет снижения смертности, привлечения мигрантов и т.д., т.е. смогли изменить тренд своего демографического развития.

К.А. Гулин: Насколько связаны демографическая и социально-экономическая политики? Это параллельные политики, или одна – часть другой? Можно ли управлять экономическими процессами через демографическую политику?

⁶¹ Т.Ю. Яковец. Государственное регулирование социодемографических процессов в России, 2016.

О.Н. Калачикова: Социальная, демографическая, семейная политика – это пересекающиеся области. На мой взгляд, любая политика, любая стратегия развития территории должна исходить из социально-демографического императива, поскольку трудовые ресурсы, занятые в экономике, это непосредственный предмет управления демографии. Поэтому в любых программах, проектах управления должно обязательно учитываться, какое влияние их реализация окажет на население.

К.А. Гулин: В последнее время набирает сторонников инициатива о выведении абортотв из системы медицинского страхования. Её поддерживает и Русская православная церковь. Хотелось бы узнать Вашу точку зрения по этому поводу.

О.Н. Калачикова: В советские времена, в 1953 году, уже вводили запрет на абортотв; это привело к массовому распространению практик подпольных абортотв и резко повысило смертность женщин. В настоящее время по инициативе участников движения «За жизнь» и «Православные добровольцы» в общественных и политических кругах продвигается петиция за исключение абортотв из ОМС. Русская православная церковь поддержала данную петицию. Инициаторы понимают, что в нынешних условиях полностью запретить абортотв невозможно. Кроме того в петиции предусматриваются некоторые исключения, позволяющие женщинам пройти данную процедуру.

КОЖЕВНИКОВ СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

к.э.н., зав. лабораторией пространственного развития и размещения
производительных сил отдела проблем социально-экономического развития и
управления в территориальных системах

**К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Доклад на заседании Ученого совета

23 ноября 2016 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	66
1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	69
1.1. Сущность и особенности эффективности государственного управления	69
1.2. Концептуальные подходы к исследованию эффективности государственного управления	76
1.3. Методологические и методические основы оценки эффективности государственного управления за рубежом и в России	82
2. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ	90
2.1. Анализ состояния экономики территорий как объекта государственного управления	90
2.2. Оценка эффективности государственного управления экономическим развитием	102
3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ	127
3.1 «Новая» промышленная политика и вертикальная интеграция.....	128
3.2. Проектное управление как инструмент повышения эффективности государственного управления отраслями и территориями.....	140
4. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ ВОПРОСОВ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ИСЭРТ РАН	152
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	157
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	158

23 ноября 2016 года состоялось заседание Ученого совета ИСЭРТ РАН, на котором было представлено научное сообщение научного сотрудника ИСЭРТ РАН⁶², к.э.н. Кожевникова С.А. на тему «К вопросу об оценке эффективности государственного управления».

Во вступительной части доклада Сергей Александрович отметил, что в течение последних десятилетий развитие мирового сообщества характеризуется обострением так называемых «глобальных проблем человечества» (перенаселение планеты, истощение природных ресурсов и др.; в экономической сфере – это структурные деформации в производстве, рост безработицы, инфляция и т.д.), от успешности решения которых зависит не только качество жизни населения, но и возможность перехода на вектор устойчивого развития. Многие исследователи связывают такое положение дел с кризисом традиционных административных моделей управления, их низкой эффективностью, что является значимым и для современной России. В этой связи актуальны исследования, предполагающие изучение теоретико-методологических аспектов эффективности государственного управления, проведение оценки эффективности управления в современной России и разработку предложений по ее повышению.

В основной части доклада Сергей Александрович раскрыл сущность и особенности эффективности государственного управления, подходы к ее исследованию, подробно остановился на оценке эффективности государственного управления в современной России, представив анализ состояния экономики российских территорий и выделив ключевые проблемы государственного управления, а также обозначил основные направления повышения эффективности государственного управления в России.

Рассматривая теоретико-методологические основы эффективности государственного управления, докладчик раскрыл подходы к трактовке сущности понятий «государственное управление» и «эффективность», этапы и концептуальную схему государственного управления, виды эффективности госуправления, а также представил авторское определение «эффективности

⁶² Должность указана на дату проведения Ученого совета.

государственного управления». Кроме того, докладчик систематизировал факторы развития и упадка государственности, повышения и снижения эффективности государственного управления на различных этапах исторического развития России.

Автор подчеркнул, что в настоящее время разработано и используется большое количество разнообразных методик и индикаторов оценки эффективности государственного управления, которые не лишены недостатков. Для международных индикаторов, оценивающих эффективность на национальном уровне, – это непрозрачность и субъективность индексов, оценка преимущественно процессов политического управления в стране. Для методик оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, закрепленных в нормативно-правовых актах РФ федерального уровня, недостатки состоят в несбалансированности и несоотнесимости используемых показателей, невозможности определения для многих из них пороговых значений, неполном охвате всей организационной структуры управления. Среди недостатков методических подходов, разработанных в отечественной науке (оценка эффективности управления развитием территории в целом и оценка эффективности функционирования органов власти), автор указал подмену критерия эффективности критерием результативности, односторонность оценки, большой перечень показателей и их недостаточную обоснованность.

Далее Сергей Александрович остановился на основных результатах анализа эмпирических данных и оценки эффективности государственного управления в России. В своем исследовании докладчик использовал целевой подход с включением аспектов функционального подхода, касающихся исследования качества исполнения основных функций управления и наличия условий для их осуществления. Выводы автора подтверждены и иллюстрированы анализом экономических показателей, нормативно-правовой базы.

По словам докладчика, в российской экономике наблюдаются деструктивные явления, среди которых особо значимы сырьевая ориентация экспорта, устойчивая тенденция к снижению доли обрабатывающих производств

в ВРП, отнесение значительной части производимой продукции к низшим технологическим укладам, сокращение посевных площадей сельскохозяйственных культур и поголовья крупного рогатого скота, деградация социальной инфраструктуры сельских территорий и вытекающая отсюда ориентация населения на миграцию из села. Сергей Александрович обратил внимание на сохранение проблемы высокого уровня дифференциации субъектов РФ (так, соотношение максимального и минимального уровня ВРП на душу населения составляет 40,9 раза, инновационной активности организаций – 58,4 раза, общего коэффициента смертности – 5,3 раза) и указал, что в настоящее время менее 10 регионов являются самодостаточными, а остальные – дотационные с высоким уровнем внутреннего долга. Докладчик подчеркнул, что реальный вклад институтов развития, создаваемых для решения проблемы неравномерности развития территорий, является весьма низким, хотя есть и редкие примеры их успешной деятельности (например, в Белгородской и Калужской областях).

Докладчик также перечислил ключевые проблемы государственного управления в России – несогласованность действий Правительства РФ со стратегическим курсом Президента страны; противоречивость решений Правительства РФ; отсутствие обоснованного, объективного прогнозирования при выработке стратегических управленческих решений (так, Министерство экономического развития РФ в течение сентября-октября 2016 года 3 раза корректировало прогноз социально-экономического развития России на 2017–2018 гг.); неэффективное использование ограниченных финансовых средств (например, проект бюджета на 2017–2019 гг. предполагает полное исчерпание Резервного фонда в 2017 году). Следствием этого является не только деиндустриализация экономики, но и падение реального уровня жизни россиян, углубление социально-экономического неравенства, что закономерно проявилось в резком снижении доверия населения к госструктурам и социальным институтам в 2016 году по сравнению с 2015 годом.

На основании полученных результатов Сергей Александрович выделил приоритетные направления совершенствования государственного управления. Как отметил докладчик, в деле повышения эффективности управления большую роль может сыграть «новая» промышленная политика, ориентированная на стимулирование развития горизонтальных и вертикальных связей, гибких организационных форм воспроизводственных цепочек с высокой добавленной стоимостью, а также внедрение проектного подхода к управлению.

Заключая, Сергей Александрович подвел итоги проведенного исследования, представил имеющийся в ИСЭРТ РАН задел по исследованию вопросов эффективности государственного управления, а также обозначил перспективы развития исследовательской деятельности по данной тематике.

ВВЕДЕНИЕ

В условиях наличия целого комплекса острых социально-экономических проблем развития территорий, необходимости обеспечения высокого уровня и качества жизни населения, устойчивости развития и национальной безопасности страны вопросы повышения эффективности государственного управления являются крайне важными для современной России. Однако сложившаяся отечественная система государственного управления, несмотря на многочисленные попытки ее реформирования, по-прежнему не отвечает стоящим перед ней задачам и не способствует полноценному решению имеющихся в стране проблем [39]. Причины последних ученые видят в несовпадении философии реформ и их инструментальной организации, неэффективности действий правящей элиты по удовлетворению важнейших потребностей населения в повышении качества жизни, обеспечению социальной справедливости, преследование ей собственных интересов.⁶³

О деструктивном влиянии данных факторов на эффективность государственного управления свидетельствует и мировая практика. В частности, внутренние противоречия в США в первой половине XIX в. (между фермерско-буржуазным Севером и рабовладельческим Югом страны), агрессивная деятельность рабовладельцев по навязыванию своих интересов, непоследовательность федеральной политики (принятие билля Канзас–Небраска (1850 г.), нарушившего прежнее равновесие между рабовладельческими и свободными штатами) фактически стали причинами кризиса государственности и начала Гражданской войны в стране. Похожие процессы наблюдались ранее в Японии в XV в: на фоне ослабления центральной власти правители провинций (сюго) стали использовать власть исключительно в своих интересах. Данные противоречия привели к началу новой эпохи феодальной раздробленности – «эпохе воюющих провинций».

⁶³ Ильин, В.А. Правящие элиты – проблема национальной безопасности России / В.А. Ильин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 4. – С. 10.

Неспособность власти к решению системных экономических проблем в стране, снижение на фоне этого уровня жизни населения, отсутствие единства политических элит ведут в конечном счете к кризису государственности и обострению «социальных болезней» в обществе (например, приход к власти в Германии нацистов 30-е гг. XX в.).

В этой связи проблемы, связанные с повышением эффективности государственного управления в России, постоянно поднимаются и первыми лицами государства. Так, Президент В.В. Путин отмечал это еще в 1999 г. в своей предвыборной статье «Россия на рубеже тысячелетий», обращая внимание на необходимость усиления роли государства, его институтов, гражданского общества в модернизации экономики и в целом жизни страны. И вновь на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам, прошедшем в июле 2016 г., отметил, что на современном этапе «самое главное – повышение эффективности управления и отраслями, и экономикой в целом ... с полной персонификацией ответственности за это достижение или, наоборот, за отсутствие результатов» [52]. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев на Инвестиционном форуме в Сочи в сентябре 2016 года, признал, что «низкая эффективность системы государственного управления – один из ключевых факторов, который сдерживает развитие страны» [18].

Таким образом, в настоящее время ключевые проблемы социально-экономического развития страны обусловлены не только дефицитом ресурсов для их полноценного решения, но и неэффективным государственным управлением, отсутствием полноценного законодательного регулирования данных процессов, своевременных и компетентных управленческих решений. При этом, по мнению исследователей, повышение эффективности государственного управления только в краткосрочной перспективе может привести в росту ВВП страны на 2% [4]. Однако данные процессы, что является куда более важным, создадут объективные предпосылки для трансформации

всей системы социально-экономических отношений в стране, будут способствовать обеспечению ее национальной безопасности и устойчивому развитию в долгосрочной перспективе. Эти обстоятельства обуславливают актуальность данной работы.

Целью исследования является проведение оценки эффективности государственного управления в современной России и разработка направлений ее повышения.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие *задачи*:

- исследовать теоретико-методологические основы эффективности государственного управления и провести критический анализ существующего инструментария ее оценки;

- провести оценку эффективности государственного управления в современной России с использованием обоснованного в работе методических подходов;

- обосновать основные направления, формы, методы и инструменты повышения эффективности государственного управления в России.

Вопросы обеспечения эффективности государственного управления в настоящее время стоят в числе приоритетных направлений исследований ИСЭРТ РАН. В период с 1990 по 2015 г. сотрудниками института исследовались отдельные аспекты данной проблематики, проводилась оценка эффективности управления различными сферами экономики, методология непрерывно развивалась, охватывались все новые стороны данной проблемы [2].

Результаты исследований вопросов эффективности государственного управления в России изложены в настоящем докладе, структура которого определяется логикой представления научных результатов.

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Сущность и особенности эффективности государственного управления

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

Формализовано данную экономическую категорию прямо или косвенно характеризуют такие понятия, как «эффект», «результат», «ресурсы», «затраты». На практике зачастую она также синонимизируется с категориями *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 предыдущим периодом, 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. 1.1).

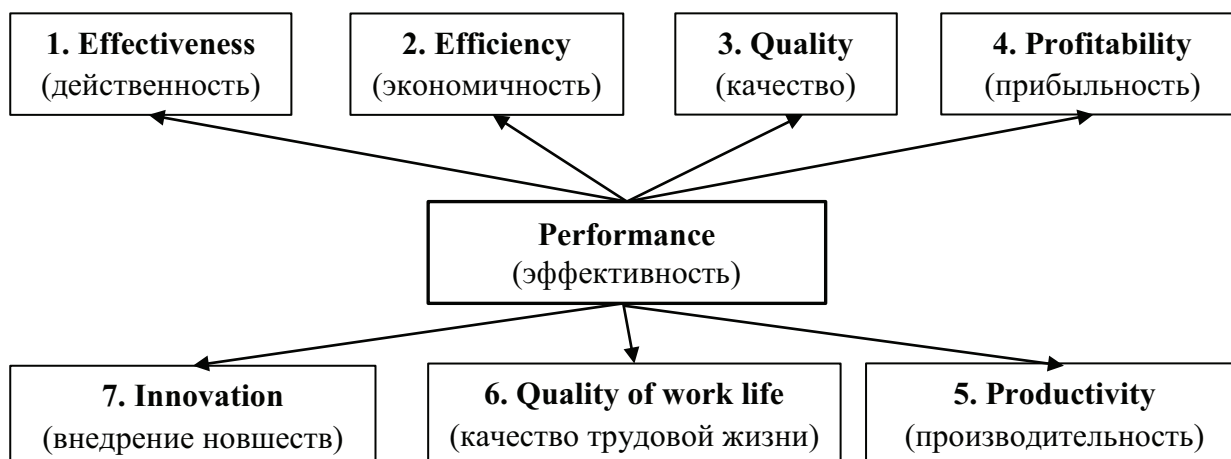


Рис. 1.1. Основные компоненты категории «эффективность»
(по Д.С. Синку) [61]

Effectiveness (действенность) 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, где наиболее эффективным считается тот субъект, который находится ближе к цели [25].

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

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

Profitability (прибыльность) – показатель, который соответствует традиционным представлениям об эффективности. 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 отражает преимущественно социальную эффективность. Он 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 не только эффективности компаний, но и территорий, играют существенную роль в ее формировании.

Таким образом, «эффективность» является сложной категорией и включает в себя элементы результативности и экономичности, взаимосвязь которых представлена на *рисунке 1.2*.

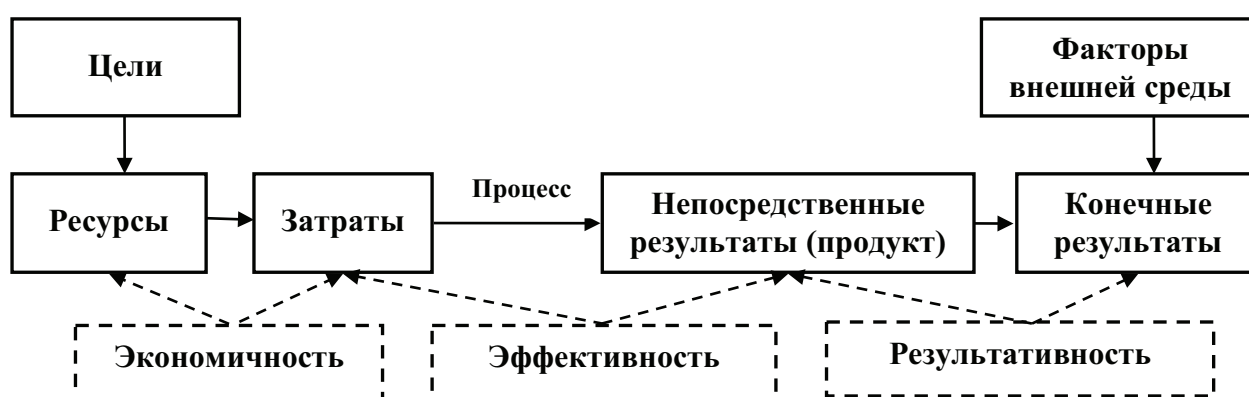


Рис. 1.2. Взаимосвязь категорий «эффективность», «результативность», «экономичность»

Составлено автором по [13].

На основании проведенного анализа можно 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 [54].

Крайне важным является оценка эффективности применительно к деятельности органов государственной власти. Многообразие в настоящее время исследований по данной проблематике позволяет выделить широкую и узкую трактовку в них понятия «*государственное управление*» как социального института (табл. 1.1).

Таблица 1.1. Подходы к трактовке сущности государственного управления

Подход	Содержание
1. «Широкий» подход	<i>Государственное управление – непосредственная деятельность всех ветвей государственной власти, их органов и должностных лиц по регулированию общественных отношений.</i>
2. «Узкий» (административный) подход	<i>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.</i>
Источник: составлено автором.	

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 мы будем придерживаться «широкого» подхода (трактовка Г.В. Атаманчука [6]) и под *государственным управлением* будем понимать *практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.*

Соглашаясь с мнением С.С. Сулакшина, В.И. Якунина, А.В. Клименкова и др. 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*: формирование государственной политики и ее реализация (рис. 1.3).

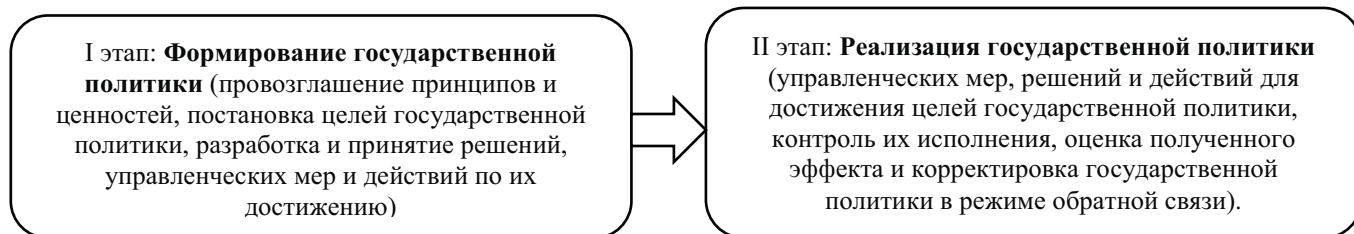


Рис. 1.3. Этапы государственного управления

Составлено автором по: Качество и успешность государственных политик и управления: монография / Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Орлов И.Б., Строганова С.М. – М.: Научный эксперт, 2012 г. – 496 с.

На процесс государственного управления действует множество различных внешних и внутренних факторов, среди которых важное место занимают *интересы различных групп* (общественные, государственные, местные, национальные, религиозные, профессиональные, корпоративные, частные). Их учет позволяет государству согласовывать не совпадающие, а иногда противоположные интересы, цели различных групп, проводить на практике политику улаживания конфликтов и достижения стабилизации общества.

Критический анализ отечественного и зарубежного исторического опыта позволяет утверждать, что существует целый ряд факторов, которые ведут к росту и развитию, повышению эффективности государственного управления, так и упадку государственности (табл. 1.2).

Таким образом, факторами развития цивилизации, *повышения эффективности государственного управления является:*

- политическое объединение сил под интегрирующим началом, общей религией, единая идентификация народа, внутреннее согласие;
- ликвидация внешней угрозы, сильная армия, расширение территории страны;
- забота о внутреннем единстве, развитии, благосостоянии населения;

- повышение роли государства в экономике и управлении страной;
- использование различных достижений и изобретений, смена технологического уклада;
- развитие законодательства;
- активная дипломатия;
- развитие экономики, использование преимуществ внешней торговли;
- реформы, осуществление изменений в социально-экономической и политической жизни, адекватных требованиям времени, использование лучшего опыта;

Таблица 1.2. **Факторы и причины, влияющие на эффективность государственного управления, становление, расцвет и упадок государственности на различных этапах исторического развития**

Факторы развития	Факторы упадка
<p>а) <i>политическое объединение сил под единым интегрирующим началом</i> (Древний Египет (конец 4-го тыс. до н.э.), Древняя Индия (2500–2000 гг. до н. э.), Киевская Русь (XIV-XV вв.), <i>общей религией</i> (Древний Китай (вторая половина I тысячелетия до н.э.), <i>единая идентификация народа</i> (Древняя Греция (V-IV вв. до н. э.)), <i>внутреннее согласие</i> (Древний Рим (II в. н.э), Англия при Генрихе I (1100-1135 гг.);</p> <p>б) <i>ликвидация внешней угрозы</i> (Древний Египет (конец 4-го тыс. до н.э.), <i>сильная армия, расширение территории страны</i> (Киевская Русь (IX-X вв.), Московская Русь при Иване IV Грозном (1533-1584 гг.);</p> <p>в) <i>забота о внутреннем единстве, внутреннем развитии, о благосостоянии населения</i> (Древний Рим (II в. н.э), Киевская Русь при князе Владимире (980-1015 гг.) и Ярославе Мудром (1036-1054 гг.);</p> <p>г) <i>повышение роли государства в экономике и управлении страной</i> (реформы Петр I (пер. половина XVIII в.), Шуваловская реформа (1753 г.); СССР (1930-40 гг.)</p> <p>д) <i>перенимание различных достижений и изобретений</i> (Древний Египет (конец 4-го тыс. до н.э.), Древний Шумер и Аккад (около 7000 лет назад), Япония (около 500 г. до н.э.), <i>смена технологического уклада</i> (Китай в XX в.);</p> <p>е) <i>развитие законодательства</i> (Древний Вавилон (ок. 1894 – ок. 1595 гг. до н.э.), США во второй половине 18 в – избрание первого Президента и принятие Конституции);</p> <p>ж) <i>активная дипломатия</i> (Древний Вавилон (ок. 1894 – ок. 1595 гг. до н.э.), Московская Русь (XIV-XV вв.);</p> <p>з) <i>развитие экономики, использование преимуществ внешней торговли</i> (Киевская Русь в X-пер. пол. XI века);</p> <p>и) <i>реформы, осуществление изменений в социально-экономической и политической жизни адекватных требованиям времени, использование лучшего опыта</i> (Древний Китай (вторая половина I тысячелетия до н.э., Чжаньго), реформы Александра II в России (1855-1881 гг.),</p>	<p>а) <i>разобщенность, борьба между политическими силами</i> (Древний Египет (XI – VI вв. до н.э.), Древний Вавилон (ок. 1894 – ок. 1595 гг. до н.э.), Российская Империя при Николае II (1894-1917), <i>классовые и социальные противоречия</i> (Древний Китай (последняя четверть I в. до н.э.), Древняя Греция (V в. до н.э), США (вторая половина XIX века), Россия (1990 гг. – начало XXI в.);</p> <p>б) <i>ослабление центральной власти</i> (Древний Египет (XI – VI вв. до н.э.), Российская империя в Смутное время (XVII век), Япония (XV век);</p> <p>в) <i>чрезмерный гнет на народ, восстания населения против власти</i> (Древний Египет (XI – VI вв. до н.э.) и <i>социальной несправедливости</i> (Российская империя при Михаиле Романове (1613-1645 гг.), время царствования Екатерины II (1762-1796 гг.);</p> <p>г) <i>коррупция</i> (Древняя Греция (V в. до н.э); <i>слабый контроль населения за деятельностью государственной власти;</i></p> <p>д) <i>противоречивость, непоследовательность и отсутствие четко заданных ориентиров реформирования, неуспешное решение ключевых и системных проблем государства</i> (реформы Александра I (1801-1825 гг.), СССР (1970 гг.), Россия в настоящее время.</p>

В то же время на развитие влияет множество внешних и внутренних факторов, которые являются дестабилизирующими и ведут к *снижению эффективности государственного управления*:

– разобщенность, борьба между политическими силами, классовые противоречия;

– ослабление центральной власти;

– чрезмерный гнет на народ, восстания граждан против власти и социальной несправедливости;

– коррупция, слабый контроль населения за деятельностью государственной власти;

– противоречивость, непоследовательность и отсутствие четко заданных ориентиров реформирования, неуспешное решение ключевых и системных проблем государства.

Учет этого исторического опыта крайне важен при реформировании существующей системы государственного управления в современной России.

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 с учетом влияния, которое оно оказывает на состояние общества.

2. Экономическая эффективность отражает эффективность проводимой государством экономической политики, протекающих процессов и явлений (экономического роста, использование ресурсов, приватизации, инвестиций, государственного сектора экономики 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 [13, 32]. По нашему мнению, учитывая его общественно значимый характер, под *эффективностью государственного управления* следует понимать *системную категорию, отражающую не только достижение экономических, но и социально-политических результатов деятельности органов власти, заключающихся в решении общественно значимых задач, обеспечении на основе этого национальной безопасности страны, повышении уровня и качества жизни населения.*

1.2. Концептуальные подходы к исследованию эффективности государственного управления

Исследование вопросов эффективности государственного управления имеет довольно длительную историю.

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, получивших название «доктрины 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 изданы 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» [10].

Довольно широкий 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 [71].

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 минимальными негативными социальными последствиями» [26].

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» [49].

Говоря о проблемах управленческой эффективности, нельзя не упомянуть работу И.А. Коха «Социальная эффективность муниципального управления» [35]. Это исследование основано на масштабных опросах населения, которые были проведены в нескольких муниципальных образованиях Свердловской области.

Другой исследователь [22] 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).

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 происходит весьма значительное влияние иных условий и факторов, не связанных с системой государственного управления [27].

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 может стать вся система управления или отдельный ее элемент (например, сфера деятельности, процесс, результат или последствия); структурно-институциональный аспект, кадры);
- в) инструментарий эффективности (модели, аспекты, 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 (Денисенко Н.В.,⁶⁴ Стрижева Е.С.,⁶⁵ и Васильева Е.Г.⁶⁶):

- 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 Ильина В.А. одним из ключевых критериев эффективности государственного управления является обеспечение национальной безопасности страны, повышение уровня жизни населения и решение проблем социальной справедливости.⁶⁷

Вечкинзова Е.А. [13] предлагают следующую группу критериев, используемых для оценки бюджетных программ: эффективность, своевременность, качество, результативность.⁶⁸

По мнению Галиуллина Т.Т., критерии оценки эффективности системы регионального управления сводятся к двум основным типам: необходимости (оценивается деятельность органа с точки зрения оправданности его

⁶⁴ Денисенко, Н.В. Анализ существующих критериев управления эффективностью деятельности предприятия [Текст] / Н.В. Денисенко // Дискуссия, 2010. – № 1.

⁶⁵ 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.mcsnp.ru>

⁶⁶ Васильева, Е.Г. Оценка эффективности и социальной политики: региональная практика [Текст] / Е.Г. Васильева // Власть. – 2008. – № 12. – С. 29-34.

⁶⁷ См. напр. 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.

Ильин, В.А. Правящие элиты – проблема национальной безопасности России / В.А. Ильин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 4. – С. 10.

⁶⁸ Вечкинзова, Е.А. Институциональные основы оценки эффективности государственных, отраслевых и региональных программ в Республике Казахстан [Текст] // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2009. – Т. 26. № 4. – С. 151-156.

существования), исполнительности (используют показатели, характеризующие степень выполнения поручений или плановых заданий).⁶⁹

Е.В. Курчатченко предлагает к основным критериям оценки эффективности регионального управления отнести следующие: способность власти рационально использовать имеющиеся ресурсы, степень благоприятности инвестиционной среды [36].

Критерии раскрываются через *показатели эффективности*, под которыми понимается *определенная мера, позволяющая сравнить фактическую деятельность органов власти с желательной или требуемой; в различные временные периоды; по сравнению друг с другом.*

При оценке эффективности государственного управления на практике выделяют несколько групп показателей:

- 1) показатели ресурсов;
- 2) показатели, характеризующие выполнение должностных обязанностей, административного и должностного регламентов – показатели процессов и показатели непосредственного результата;
- 3) показатели, характеризующие основные направления деятельности органа исполнительной власти в целом – показатели конечного результата.

При оценке конечных результатов наиболее адекватной является «гражданская» (демократическая) оценка, которая может формироваться, например, на основе голосования или других форм выражения общественного мнения по поводу результатов деятельности органов власти.

Во втором случае (непосредственные результаты) нужна профессиональная экспертная оценка исполнительской дисциплины, оперативности, четкости исполнения принятых решений и установленных правил, подконтрольности нижних звеньев системы верхним.

⁶⁹ Галиуллин, Т.Т. Современные проблемы оценки государственного управления [Текст] // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – № 4. – С. 28-32.

1.3. Методологические и методические основы оценки эффективности государственного управления за рубежом и в России

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 использования). 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.).

Существуют *межстрановые* (международные) и *национальные* методики оценки государственного управления. В качестве подходов к мониторингу используются 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).

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

Название показателя	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 регулярно (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 Poor's, Moody's, инвестиционное агентство Fitch.	Рейтинговая оценка стране 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.
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.
Составлено по: Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы. Доклад Всемирного банка. М., 2006 г. Справка по интегральным показателям качества государственного управления // (применяемым в странах ОЭСР) // http://www.csr.ru/upload/editor_files/file0097.doc/ Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Policy Research Working Paper 4978, «Governance Matters VIII Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008». 2009.		

Важнейшей проблемой существующей за рубежом 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 невозможности 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, являются крайне субъективными и т.п.

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 1.4*.

Таблица 1.4. «Сильные» и «слабые» стороны методического инструментария оценки эффективности государственного управления, существующего в научной литературе

Достоинства	Недостатки
<ul style="list-style-type: none"> • 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 т.д. 	<ul style="list-style-type: none"> • подмена критерия эффективности критерием результативности; • отсутствие при расчете некоторых интегральных показателей весов или если они есть, то одинаковы, что не соответствует реальности; • односторонность оценки, так как 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 существуют механизмы мониторинга эффективности 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 [51].

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.⁷⁰ На основе сводных докладов осуществляется 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 [11].

С 2008 года по результатам исполнения сводных докладов внедряется система оценки, на основе которой оценивается эффект от финансирования программ и может приниматься решение о распределении бюджетных средств на поддержку той или иной отрасли на следующий год [7]. Однако необходимо отметить, что данные доклады не позволяют сформировать оценку работы федеральных органов исполнительной власти. Так, по замечанию экспертов, *в подобных документах преобладают показатели непосредственных результатов*, в то время как эффективность не может быть оценена без анализа показателей конечного общественно значимого результата.

В настоящее время базовым документом, закрепляющим порядок оценки эффективности, является Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Этим актом утвержден перечень показателей для ее проведения. Кроме того, аналогичный Указ и развивающее его Распоряжение Правительства РФ приняты и в отношении оценки деятельности органов местного самоуправления (*табл. 1.5*).

⁷⁰ Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. N 259 «Об утверждении Положения о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006-2008 годы».

Таблица 1.5. Основные нормативно-правовые акты федерального уровня, регламентирующие процесс оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти

Нормативно-правовой акт	Содержание	Количество показателей оценки
1. Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ».	Содержит в себе перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.	12
2. Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. №1142 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ».	Включает в себя перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, методику проведения оценки, правила предоставления субъектам грантов в форме межбюджетных трансфертов, форму ДРОНДов для субъектов РФ.	44
3. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».	Содержит перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.	13
4. Распоряжение Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. №1317 «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».	Введен перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (8 блоков). Содержит типовую форму доклада глав местных администраций о достигнутых значениях показателей, методику 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
Источник: информационно-справочная система «КонсультантПлюс».		

По мнению многих экспертов, формирование подобных показателей – весомый шаг в развитии формализованной системы оценки работы глав регионов. Вместе с тем в предложенной системе критериев имеется достаточное число проблемных аспектов [58].

Кроме системы ведомственного мониторинга эффективности государственного управления разрабатываются новые инструменты оценки

публичного администрирования со стороны общественных неправительственных организаций, а также 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) [73].

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 [47].

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в России в настоящее время комплексные и систематические оценки эффективности государственного и муниципального управления отсутствуют. Для существующего инструментария характерны следующие проблемы, ограничивающие проведение комплексной и объективной оценки эффективности государственного и муниципального управления:

а) проблема большого количества показателей оценки эффективности, в том числе различными ведомствами.

Практически в каждом министерстве и ведомстве также есть показатели, по которым они оценивают субъекты РФ. У Минфина есть показатели оценки налогового потенциала, оценки качества управления бюджетом и

региональным финансами. Множественность показателей отраслевой направленности затрудняет получение итоговой интегральной оценки;

б) проблема неполного охвата используемыми показателями всей организационной структуры управления.

Не всегда отдельные структурные подразделения региональных администраций могут быть оценены набором показателей, предложенным 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 имеются *показатели*, которые не могут быть прямо отнесены к деятельности какого-то одного конкретного подразделения (министерства, комитета и пр.) органа власти. Они скорее отражают развитие региона в целом (величина ВРП, уровень безработицы и некоторые другие);

в) 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 ситуация не только оценки всех исполняемых функций, но и их контроль;

г) проблема построения иерархии показателей. Сама по себе неравнозначность используемых показателей означает их подчиненность, разделение на уровни иерархии и выделение более или менее значимых;

д) проблема определения количественных (пороговых) значений применяемых показателей с целью установления качественных итоговых выводов (хорошо, удовлетворительно, неудовлетворительно) [51].

Классическая проблема валидности измерений характерна и для системы оценки глав регионов: общее соотнесение сформулированных показателей с тем, что они должны измерять, не всегда выдержана; отдельные показатели оценивают деятельность не высших должностных лиц субъектов РФ, а территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти,

анализируя исполнение полномочий, закрепленных в ведение РФ (в частности, показатели Минприроды России).

Подводя итог анализу, следует отметить, что в научной литературе и нормативных актах сложилось множество методологических подходов к проведению оценки эффективности, но большинство из них являются трудно применимыми на практике и 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.

В данной работе при исследовании эффективности государственного управления за основу возьмем целевой подход, при котором эффективность будем оценивать через динамику показателей социально-экономического развития территории, эффективность реализуемых программ, соблюдение социальных ограничений развития, качество жизни населения и т.п.

2. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

2.1. Анализ состояния экономики территорий как объекта государственного управления

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.

Промышленность является одной из ключевых сфер, в которой создается значительная часть добавленной стоимости в экономике, обеспечивающая другие отрасли материалами и сырьем для функционирования. Кроме того, развитие обрабатывающих секторов экономики обладает значительным мультипликативным эффектом: каждый вложенный сюда доллар приводит к росту ВВП на 1,5 доллара, тогда как все остальные отрасли (за исключением сельского хозяйства), приносят в экономику менее 1 долл. вложений.

Вместе с тем в течение последних десятилетий промышленный комплекс страны продолжает оставаться в кризисном явлении. Трансформационные преобразования, связанные с распадом Советского Союза, «шоковой терапией», привели к резкому падению промышленного производства, нарушению основных кооперационных связей между хозяйствующими субъектами. По объему промышленного производства в физическом выражении в настоящее время пока так и не удалось превзойти уровень начала 90-х гг. XX века: в 2015 году оно в целом составляло 82% от уровня 1990 года, а по обрабатывающим производствам и вовсе 78% (*рис. 2.1*).



Рис. 2.1. Индекс промышленного производства в РФ (значение показателя за год), % к 1990 году

Более позитивная динамика отмечается в сфере добычи полезных ископаемых, в течение последних лет довольно успешно развивающейся за счет значительного увеличения объемов извлечения природных ресурсов.

О деструктивных явлениях в отечественной промышленности, деиндустриализации экономики России свидетельствует также тот факт, что наблюдается устойчивая тенденция к снижению доли добавленной стоимости, созданной в обрабатывающих производствах. Если в 2000 году в данной сфере создавалось 19,3% от общего объема ВВП, то в 2015 году –17,4%. (табл. 2.1).

Таблица 2.1. Доля валовой добавленной стоимости, созданной в обрабатывающих производствах, в ВРП регионов России, %

Территория	2000 г.	2005 г.	2008 г.	2010 г.	2013 г.	2015 г.	2015 г. к 2000 г., +/-
Российская Федерация	19,3	18,5	19,3	17,7	17,2	17,4	-1,9
Центральный ФО	17,9	17,1	18,2	16,5	17,5	17,8	-0,1
Северо-Западный ФО	25,1	24,0	22,6	21,5	20,2	20,5	-4,6
Республика Карелия	18,1	17,6	15,8	17,5	14,2	13,4	-4,7
Республика Коми	12,1	11,7	11,0	9,7	11,4	11,7	-0,4
Архангельская область	19,2	18,9	17,0	12,4	12,3	13,1	-6,1
Вологодская область	46,9	46,6	50,5	38,1	32,6	34,9	-12
Калининградская обл.	17,9	17,3	18,0	17,0	23,1	25,0	+7,1
Ленинградская область	31,2	29,1	26,4	24,6	24,6	27,2	-4,0
Мурманская область	26,1	25,5	15,8	17,5	10,8	12,5	-13,6
Новгородская область	36,1	34,6	34,4	30,2	33,6	34,0	-2,1
Псковская область	19,1	18,0	19,7	18,7	17,1	14,9	-4,2
Южный ФО.	н.д.	н.д.	н.д.	16,2	14,8	16,3	-
Северо-Кавказский ФО	12,1	10,7	9,3	9,2	8,3	8	-4,1
Приволжский ФО	25,1	24	24,8	23,1	23,3	23,6	-1,5
Уральский ФО	12,1	11,1	16,7	15,6	13,7	12,7	+0,6
Сибирский ФО	28,1	27,9	22,7	21,8	19	20	-8,1
Дальневосточный ФО	8,3	7,7	6,3	5,3	5,4	5,1	-3,2
Примечание: В Китае данный показатель составляет в настоящее время 33%, Южной Кореи – 28%, Индонезии – 25% и т.д. См. напр. Кондратьев, В.Б. Глобальная обрабатывающая промышленность [Электронный ресурс]. – http://www.perspektivy.info/rus/ekob/globalnaja_obrabatyvajushhaja_promyshlennost_2013-06-11.htm							

Доля отрасли в ВРП Мурманской области сократилась почти на 14 п.п., Вологодской области – на 12 п.п. Среди федеральных округов наибольшее сокращение наблюдается в Сибирском федеральном округе – на 8 п.п.

При этом значительная часть производимой продукции относится к низшим технологическим укладам и является неконкурентоспособной на мировых рынках. Так, доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП регионов России находится стабильно на низком уровне, практически не превышающем 20-30% (табл. 2.2).

Таблица 2.2. Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте субъектов Российской Федерации

Территория	2005 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2015 г.	2015 г. к 2005 г., п.п.
Российская Федерация	20,1	19,1	19,4	19,4	19,3	-0,8
<i>Центральный ФО</i>	22,1	21,8	20,8	21,2	20,5	-1,6
<i>Северо-Западный ФО</i>	23,1	22,7	23,1	23,3	24,4	1,3
Республика Карелия	18,4	17,4	18	18,1	18,3	-0,1
Республика Коми	13,2	10,3	10,7	12,2	13,1	-0,1
Архангельская область	18,8	16,9	16,9	18,4	18,9	0,1
Вологодская область	22,8	22,6	21,1	20,6	20,3	-2,5
Калининградская область	22,6	22,4	23	25,6	26,4	3,8
Ленинградская область	14,3	13,7	12,2	12,2	13,5	-0,8
Мурманская область	18,3	17,1	18,6	17,9	19,1	0,8
Новгородская область	27,7	27,9	30,1	29,5	29,3	1,6
Псковская область	24,1	23,1	23,2	23,4	21	-3,1
г. Санкт-Петербург	28,8	29,6	30,9	30,2	31,7	2,9
<i>Южный ФО</i>	16,8	16,7	16,3	16,4	16,3	-0,5
<i>Северо-Кавказский ФО</i>	18,1	18,4	18,1	18,0	19,1	+1,0
<i>Приволжский ФО</i>	23,1	23,3	22,8	23,2	23,2	+0,1
<i>Уральский ФО</i>	13,4	12,8	12,4	12,3	12,7	-0,7
<i>Сибирский ФО</i>	18,8	18,0	18,2	18,7	19,6	+0,8
<i>Дальневосточный ФО</i>	15,4	15,0	13,7	13,7	15,2	-0,2
Примечание: по данному показателю Россия существенно отстает от передовых стран мира. В частности, в США, Японии, Германии, Южной Корее, Тайвани на протяжении последних лет этот показатель составляет в среднем 40-50% [41].						

Сформировавшаяся в 1990-е годы экономическая система нарушила целостность цепочек добавленной стоимости во всем народном хозяйстве. О системной дезорганизации и упадке обрабатывающей промышленности свидетельствует существенное снижение величины *мультипликатора добавленной стоимости*⁷¹, являющегося одним из ключевых показателей, характеризующих глубину технологического передела в отраслях экономики (рис. 2.2).

⁷¹ Данный показатель рассчитывается как отношение совокупной величины товарной массы к стоимости первичных сырьевых ресурсов, вовлеченных в хозяйственный оборот, и рассчитывается по официальным данным Росстата о детализированной разработке счета производства СНС. Он характеризует глубину технологической переработки сырьевых ресурсов.

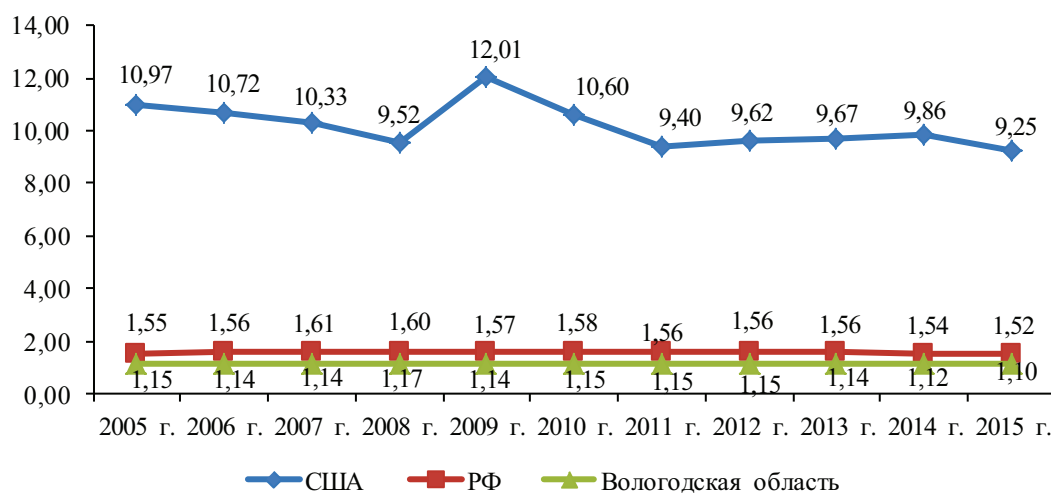


Рис. 2.2. Динамика мультипликатора добавленной стоимости в экономике США, России и Вологодской области

Как показывают данные цифры, в расчете на единицу стоимости добывающего сектора обрабатывающая промышленность России в 2005 – 2015 гг. создавала в среднем 1,55 единицы добавленной стоимости. Это почти на порядок ниже, чем в промышленно развитых странах, где значение мультипликатора находятся в диапазоне 11-13 единиц (в США – 12,8). Значение мультипликатора в экономике Вологодской области еще ниже.

Крайне низкая величина данного индикатора как раз и свидетельствует о том, что современная промышленность России является низкоукладной, производящей продукцию низких технологических переделов (с невысокой добавленной стоимостью), далеко не всегда конкурентоспособную на мировых рынках. Эти обстоятельства делают задачу проведения неоиндустриализации отечественной промышленности крайне актуальной и важнейшей.

Основной продукцией, которую в настоящее время Россия экспортирует на мировые рынки, являются товары минерально-сырьевого происхождения (нефть, природный газ, каменный уголь и т.п.). При этом в течение 2000–2015 гг. в структуре экспорта наблюдалось дальнейшее увеличение доли минеральной продукции с 53,8 до 71,3% (рост на 17,5 п.п.), в то время как доля машин и оборудования сократилась с 8,8 до 5,1% (на 3,7 п.п., *рис. 2.3*).



Рис. 2.3. Структура российского экспорта в 2000–2015 гг.

Примечание: доля машиностроительной продукции в общей стоимости экспорта в настоящее время составляет в Японии около 65%, в США и Германии – около 50, Швеции – 45, Канаде – 42%.

Таким образом ни о каком преодолении в настоящее время зависимости от «нефтяной иглы» не может быть и речи! Россия по-прежнему позиционирует себя на мировых рынках как сырьевая держава.

Эффективность агропродовольственной политики можно непосредственно охарактеризовать через анализ текущего состояния и тенденций развития *сельского хозяйства*, являющегося объектом государственного управления в рамках данного направления государственной экономической политики.

Следует отметить, что на протяжении последних десятилетий сельское хозяйство России продолжает оставаться в кризисном состоянии. До сих пор отрасль не преодолела системный кризис, среди признаков которого, в первую очередь, можно отнести деградацию ее ресурсного потенциала, отсталость инфраструктуры села, удручающую демографическую ситуацию и все большее запустение деревни. По мнению академика И.Н. Буздалова, главной причиной всего этого является *ущербность проводимой в России аграрной политики*.

Несмотря на предпринимаемые федеральными и региональными властями меры как в России в целом, так и в большинстве регионов СЗФО в 2015 году физический объем продукции сельского хозяйства так и не превысил уровень 1990 года. Так, в среднем по стране в настоящее время он составляет лишь 95%

от уровня базового периода, в Мурманской области – 17%, Архангельской области – 30%, Республике Карелия – 37,9% (табл. 2.3). Среди других округов наибольшее падение сельскохозяйственной продукции отмечается в Дальневосточном федеральном округе (на 43,5%).

Таблица 2.3. **Индекс производства продукции сельского хозяйства**
(во всех категориях хозяйств), % к 1990 г.

Территория	1990 г.	1991 г.	1998 г.	2000 г.	2005 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
РФ	100	95,5	55,1	60,7	68,1	80,2	81,4	72,2	88,8	84,5	89,4	92,5	95,3
Центральный ФО	100	97,1	57,2	62,2	64,2	80,1	83,3	70,3	94,8	98,8	105	109,7	115,2
Северо-Западный ФО	100	99,4	53,6	59,1	52,8	52,5	54,7	55,8	60,4	62,8	62,7	65,6	68,5
Республика Карелия	100	96,7	39,7	47,2	40,6	41,7	40,2	39,8	39,8	37,5	39,1	38,4	37,9
Республика Коми	100	104,9	68,3	68,3	57,1	58,2	56,6	58,4	63,6	64,5	61,2	60,7	61,2
Архангельская обл.	100	99,7	61,8	56,6	38,9	33,0	34,7	33,9	36,6	36,9	33,6	34,3	29,2
Вологодская область	100	96,8	64,1	72,3	61,1	57,7	56,3	52,1	57,6	54,8	51,1	50,2	52,0
Калининградская обл.	100	100,0	46,4	48,1	47,8	53,7	59,0	59,1	59,2	62,3	64,8	71,2	78,5
Ленинградская обл.	100	98,8	49,3	59,7	61,8	64,0	66,9	68,7	74,7	80,7	83,7	85,8	87,4
Мурманская область	100	92,3	32,2	37,0	26,6	32,6	32,9	32,1	32,7	32,7	26,8	22,2	16,9
Новгородская область	100	98,7	53,2	57,5	53,6	50,7	59,7	75,1	88,1	92,5	84,1	93,6	107,5
Псковская область	100	104,4	55,4	59,9	41,9	36,3	37,0	37,3	39,3	41,6	46,9	57,7	66,5
Южный ФО	100	88,0	42,0	50,8	70,1	90,7	83,6	82,9	93,9	85,1	89,0	93,6	95,0
Приволжский ФО	100	99,3	64,5	70,1	77,0	89,2	89,0	65,8	92,3	86,5	90,2	94,0	95,4
Уральский ФО	100	94,4	56,3	61,3	69,3	75,5	78,9	71,1	88,8	75,8	82,1	82,0	84,9
Сибирский ФО	100	84,6	53,8	60,1	61,5	68,5	75,3	71,3	74,9	67,4	75,4	72,8	74,1
Дальневосточный ФО	100	93,7	47,2	43,8	44,6	49,2	50,7	51,7	55,6	54,1	48,6	58,2	56,5

Источник: рассчитано авторами на основе данных официального сайта Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.fedstat.ru. В Северо-Кавказском федеральном округе данные представлены только за 2011-2015 гг., поэтому в таблице не приведены.

Одним из базовых индикаторов развития аграрного производства является показатель посевных площадей сельскохозяйственных культур. При этом в течение 1990 – 2015 гг. наблюдается устойчивая тенденция к их снижению: в среднем по стране они за анализируемый период сократились почти на треть, а в регионах СЗФО данное выбытие происходило еще более быстрыми темпами. В частности, в Архангельской области в настоящее время посевные площади составляют только 26% от уровня 1990 года, в Мурманской области – 30%, Республике Коми – 40% (табл. 2.4).

Такие быстрые темпы выбытия площадей в долгосрочной перспективе приведут к невозможности полноценного обеспечения нашей страны различными видами продукции сельского хозяйства, даже учитывая факт интенсификации производства.

Таблица 2.4. Посевные площади сельскохозяйственных культур, тыс. гектаров

Территория	1990 г.	1998 г.	2000 г.	2005 г.	2008 г.	2013 г.	2015 г.	2015 г. к 1990 г., %
РФ	117705,2	91 226,9	84 669,6	75 836,9	76 923,5	78 057,1	79 318,98	68,7
Центральный ФО	23744,3	91227,0	84669,6	13990,9	14000,6	14922,6	15354,6	64,7
Северо-Западный ФО	3530,8	2730,1	2489,7	1840,5	1603,8	1398,1	1429,62	42,2
Республика Карелия	82,8	69,8	64,8	46,94	41	32,1	32,52	40,1
Республика Коми	100,5	86,2	79,9	52,7	44	38,5	40,65	39,7
Архангельская обл.	295,1	230,0	206,7	134,4	111	89,8	77,04	26,3
Вологодская область	815,1	716,2	686,1	541,6	492,8	395,2	372,41	46,6
Калининградская обл.	416,3	285,7	257,9	217,9	158,3	183,7	245,55	59,0
Ленинградская область	436,7	380,6	373,1	293,2	262,8	231,4	229,94	53,3
Мурманская область	24,8	12,1	11,5	7,7	7,4	7,3	7,67	30,3
Новгородская область	484,8	317,9	270,2	180,5	166	175,3	178,53	41,3
Южный ФО	20098,1	15012,7	14500,8	15052,4	11981,7	11487,1	11711,3	58,3
Северо-Кавказский ФО	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	4039,0	4240,3	4291,4	106,2
Приволжский ФО	35527,4	29332,1	27183,1	23517,7	23588,7	23485,6	23712,2	66,7
Уральский ФО	8485,2	6677,5	5976,5	4997,3	5228,2	5373,9	5197,4	61,3
Сибирский ФО	23426,9	17593,6	16650,4	15258,6	15176,9	15161,2	15026,7	64,1
Дальневосточный ФО	2892,4	1645,5	1405,9	1179,6	1304,5	1787,7	1883,6	65,1

Источник: рассчитано авторами на основе данных официального сайта Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.fedstat.ru. Примечание: в Северо-Кавказском федеральном округе – 2015 г. к 2008 г.

Аналогичные деструктивные явления наблюдались и в животноводстве: за последние 25 лет в целом по стране поголовье крупного рогатого скота сократилось на 2/3, а в регионах ситуация еще более пессимистическая: сокращение составило около 4-5 раз (табл. 2.5).

Таблица 2.5. Поголовье крупного рогатого скота, тыс. голов

Территория	1990 г.	1998 г.	2000 г.	2005 г.	2008 г.	2013 г.	2015 г.	2015 г. к 1990 г., %
РФ	57043	28480,8	27519,8	21625	21040,1	19 563,9	18991,9	33,3
Центральный ФО	13094	5978,7	5527,4	3749,3	3117,2	2834,9	2874,1	21,9
Северо-Западный ФО	3 253,8	1 403,5	1 281	867,4	774,1	681,5	683,1	21,0
Республика Карелия	126,3	56,9	56,2	34,9	32,5	23,6	24,4	19,4
Республика Коми	173,5	91,3	83,3	45,3	41,5	36,2	33,8	19,5
Архангельская область	354,7	149	129,4	74,1	66	50,5	47,1	13,3
Вологодская область	613,3	329,8	317	233,1	215,3	166,7	163,7	26,7
Калининградская обл.	467,5	170,3	150,9	91,1	60,5	87,2	109,4	23,4
Ленинградская область	579,8	251,1	237,6	187,3	185	177,1	181,6	31,3
Мурманская область	43,8	11,9	11,9	8,7	8,6	7,61	7,3	16,8
Новгородская область	339,8	116,9	96,3	58,7	49,5	41,0	37,3	11,0
Псковская область	555,1	226,3	198,4	134,1	115,3	91,4	78,2	14,1
Южный ФО	9172,6	4029,6	4256,3	3972,7	4358,1	2307,2	2299,3	25,1
Северо-Кавказский ФО	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	2150,3	2307,2	2299,3	106,9*
Приволжский ФО	15268,2	8890,3	8445,7	6946,5	6785	5664,3	5315,1	34,8
Уральский ФО	3963,2	1927,9	1 897,1	1232,2	1195,2	1045,4	927,5	23,4
Сибирский ФО	10582,2	5559	5 442,1	4322,7	4322,1	4171,2	4119,1	38,9
Дальневосточный ФО	1709	691,8	670,3	534,2	488,4	417,8	395,2	23,1

Источник: рассчитано авторами на основе данных официального сайта Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.fedstat.ru. Примечание: в Северо-Кавказском федеральном округе – 2015 г. к 2008 г.

Таким образом, следует отметить, что на протяжении последних десятилетий функционирование сельского хозяйства как объекта управления характеризуется кризисными явлениями, преодолеть которые пока так и не удалось.

Другим направлением в рамках данной политики является сельско-поселенческая – политика в отношении развития *сельских территорий* страны. Ее актуальность обусловлена тем, что в настоящее время в сельской местности расположено около 155 тыс. населенных пунктов, где проживает более 37 млн. человек (26% общей численности населения).

Устойчивое развитие сельских территорий является одной из основных стратегических целей современной государственной политики руководства Российской Федерации, условием для обеспечения продовольственной безопасности страны, повышения конкурентоспособности российского АПК и экономики в целом, улучшения благосостояния граждан.

В большинстве регионов России с начала 1990-х гг. численность населения сельских территорий стремительно сокращалась. Не стал исключением и Северо-Западный федеральный округ: в период 1990-2015 гг. численность постоянного населения сельских территорий округа уменьшилась 503,6 тыс. чел. или почти на 20%, *табл. 2.6*).

Таблица 2.6. Динамика численности постоянного населения сельских территорий регионов СЗФО на начало года в 1990-2015 гг., тыс. чел. (округа – млн. чел.)

Регионы	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	Изменение 2015 г. к 1990 г.	
									абс.	в %
<i>РФ, млн. чел.</i>	38,9	40,1	39,3	38,5	37,6	37,1	38,0	37,9	-1,0	97,4
<i>Центральный ФО</i>	8,3	8,2	7,8	7,5	7,2	7,1	7,1	7,1	-1,2	85,5
<i>Северо-Западный ФО</i>	2,7	2,7	2,6	2,4	2,3	2,2	2,2	2,2	-0,5	81,5
Архангельская обл.	415,5	395,6	351,2	322,6	307,1	280,7	276,2	268,8	-146,7	64,7
Вологодская обл.	467,6	437,4	406,5	394,9	362,1	341,4	337,0	333,7	-133,9	71,4
Калининградская обл.	185,3	202,3	214,5	208,8	214,0	215,3	216,0	217,0	31,7	117,1
Ленинградская обл.	566,1	568,2	568,2	568,2	582,8	614,5	624,1	632,7	66,6	111,8
Мурманская обл.	102,3	82,4	73,2	68,2	58,2	56,7	56,6	56,9	-45,4	55,6
Новгородская обл.	228,4	220,1	219,0	199,4	188,9	184,2	182,0	179,9	-48,5	78,8
Псковская обл.	311,2	294,6	274,6	236,7	205,8	196,2	194,2	191,5	-119,7	61,5
Респ. Карелия	146,1	198,5	189,3	165,9	144,5	133,5	130,6	127,8	-18,3	87,5
Респ. Коми	303,5	282,8	259,6	239,9	213,3	197,9	194,6	191,3	-112,2	63,0
Южный ФО	8,4	9,4	9,6	9,8	5,2	5,2	5,2	5,2	-3,2	61,9
Приволжский ФО	9,2	9,3	9,3	9,1	8,8	8,6	8,5	8,5	-0,7	92,4
Северо-Кавказский ФО	н.д.	н.д.	н.д.	4,6	4,8	4,9	4,9	4,9	+0,3*	106,5
Уральский ФО	2,5	2,5	2,4	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	-0,2	92,0
Сибирский ФО	5,9	6,2	5,9	5,7	5,4	5,3	5,3	5,3	-0,6	89,8
Дальневосточный ФО	1,9	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	-0,4	78,9

Составлено авторами по данным Федеральной службы государственной статистики. Источник: Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/indicator/31556>. По СКФО данные представлены только за 2005 – 2015 гг., поскольку они отсутствуют за другой период.

За рассматриваемый временной промежуток численность данной категории населения сократилась в 8 субъектах СЗФО, при этом наиболее существенно в Мурманской (на 44%), Псковской (на 38%), Архангельской областях (на 35%), Республике Коми (на 37%). Наблюдаемый спад, по мнению Л.Л. Рыбаковского, объясняется существованием устойчивого миграционного коридора между перечисленными регионами, которые служат донорами населения, и г. Санкт-Петербургом, выполняющим роль акцептора или своеобразного «миграционного магнита».

Противоположный тренд наблюдался лишь в Калининградской и Ленинградской областях (рост на 17 и 12% соответственно).

Изменение численности непосредственно зависит от масштабов естественного и механического (миграционного) движения населения. Для динамики показателей естественного движения сельского населения регионов СЗФО в целом характерна негативная тенденция: за 1990 – 2015 гг. усилилась естественная убыль, её коэффициент изменился с -0,9 до -4,1‰.

Ключевой проблемой сельских территорий в настоящее время является деградация инфраструктуры в данной местности. Одним из основных элементов социальной инфраструктуры выступают объекты здравоохранения. В советской системе здравоохранения преобладала идея выравнивания доступности для советских граждан медицинской помощи, поэтому первостепенное значение в этих условиях приобрели показатели обеспеченности населения медицинской помощью, прежде всего, стационарными койками. В постсоветский период из-за хронической нехватки средств в России произошло закрытие множества больниц и сокращение числа больничных коек.

В целом, за рассматриваемый период обеспеченность жителей сельских территорий России койками в стационарах снизилась в 2,5 раза и составляет в настоящее время 37,6 единиц на 10 тыс. населения (*рис. 2.4*).

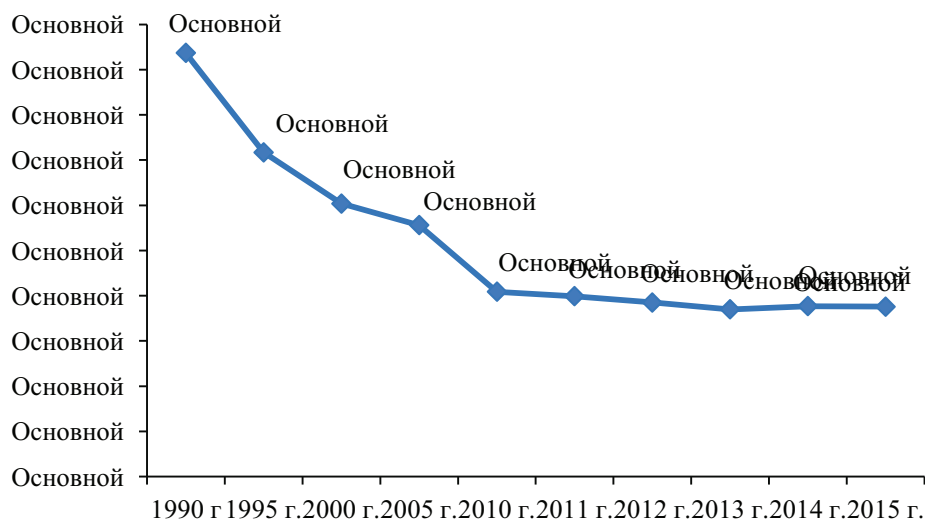


Рис. 2.4. Динамика обеспеченности жителей сельских территорий больничными койками, на 10 000 чел. населения

Источник: Здравоохранение в России. 2015: стат.сб. / Росстат. – М., 2015. – 174 с.

Кроме того, продолжало сокращаться количество фельдшерско-акушерских пунктов.

Состояние инженерной инфраструктуры сельских территорий в большинстве регионов страны также является неудовлетворительным, уровень обеспеченности жилищного фонда основными видами коммунальных услуг находится на весьма низком уровне, что существенно снижает комфортность и качество жизни населения на селе. В частности, в 2015 году обеспеченность на селе водопроводом, канализацией почти в 2 раза ниже, чем в городской местности (табл. 2.7). В некоторых регионах ситуация еще более пессимистичная.

Таким образом, в настоящее время формирование благоприятной среды для проживания на сельских территориях является крайне актуальной задачей, от успешности решения которой зависит не только их будущее, но и будущее всей страны.

Таблица 2.7. Обеспеченность жилищного фонда сельских территорий регионов РФ основными видами коммунальных услуг (2015 год), % от общей площади жилья

Территория		водопроводом	канализацией	централизованным отоплением	газом (сетевым, сжиженным)
Российская Федерация	городская местность	89,6	87,5	92,2	66,2
	сельская местность	49,1	39,9	61,3	73,8
Центральный федеральный округ	городская местность	91,1	89,8	94,9	71,3
	сельская местность	50,2	44,4	61,7	77,7
Северо-Западный федеральный округ	городская местность	92,6	91,5	92,4	67,5
	сельская местность	39,3	34,7	40,6	55,3
Южный федеральный округ	городская местность	86,6	84,7	87,7	85,2
	сельская местность	57,6	49,4	64,9	82,5
Северо-Кавказский федеральный округ	городская местность	91,8	85,8	93,8	91,6
	сельская местность	59,1	46,7	68,4	87,4
Приволжский федеральный округ	городская местность	90,2	87,3	94,2	85
	сельская местность	50,1	36,8	73,4	87,2
Уральский федеральный округ	городская местность	89,3	88,1	91,7	55,4
	сельская местность	46,1	38	47,9	58,9
Сибирский федеральный округ	городская местность	85,1	81,5	86,1	23,5
	сельская местность	39,9	27,2	48,4	55,3
Дальневосточный федеральный округ	городская местность	86,8	85,8	89,7	29,2
	сельская местность	38,1	36,7	60,5	27,1

Кроме того, следует отметить, что крайне актуальной проблемой в настоящее время является существенная 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, а также усиление дифференциации 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), степени износа основных фондов (с 1,8 до 2,4 раза), коэффициент смертности (с 4,1 до 5,3 раза, *табл. 2.8*).

Вместе с тем следует отметить, что по целому ряду других параметров отмечается снижение различий регионов, особенно в социальной сфере. Во многом это обусловлено тем, что региональная политика носит в основном выравнивающий характер, а большинство расходов региональных и местных бюджетов являются социальными. Кроме того, отчасти сокращение различий может быть обусловлено и статистическими погрешностями: изменением методологии и полноты расчета показателей.

Таблица 2.8. Соотношение максимального и минимального значений показателей по всем субъектам РФ, раз

Наименование показателя	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 г. к 2000 г., +/-
ВРП на душу населения	44,2	61,2	71,8	48,7	44,0	40,9	-3,3
Степень износа основных фондов	1,8	3,1	2,9	2,8	2,9	2,4	0,6
Оборот розничной торговли на душу населения	22,9	18,6	12,5	9,2	9,0	8,7	-14,2
Инновационная активность организаций	21,7	25,5	42,9	20,5	11,4	58,4	36,7
Удельный вес убыточных организаций	3,2	3,4	2,8	2,4	2,2	2,7	-0,5
Инвестиции в основной капитал на душу населения	179,8	125,8	56,0	44,6	54,6	68,1	-111,7
Расходы консолидированного бюджета на 1 жителя	28,3	31,3	15,1	15,6	18,1	14,9	-13,4
Общий коэффициент рождаемости	3,2	3,3	3,4	3,0	3,0	2,8	-0,4
Общий коэффициент смертности	4,1	5,7	4,7	5,3	5,3	5,3	1,2
Общий коэффициент младенческой смертности	3,5	4,3	5,2	7,6	5,4	5,4	1,9
Число больничных коек на 10 000 человек населения	5,6	5,2	3,5	3,0	3,2	3,1	-2,5
Численность врачей на 10 000 человек населения	3,6	3,0	3,0	3,1	3,0	3,1	-0,5
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций	10,2	7,5	5,1	4,7	4,1	4,2	-6,0
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в процентах от общей численности населения субъекта РФ	8,5	7,9	4,8	4,7	5,4	5,0	-3,5
Объем платных услуг на душу населения	26,1	19,8	10,0	8,4	6,8	6,7	-19,4
Индексы потребительских цен	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	0,0
Уровень зарегистрированной безработицы (на конец года)	21,3	123,7	71,2	69,8	66,3	39,3	18,0
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, (на конец года)	4,2	2,3	2,5	2,3	2,2	2,2	-2,0
Благоустройство жилищного фонда водопроводом	4,3	3,4	2,9	2,7	2,8	2,9	-1,4
Благоустройство жилищного фонда канализацией	4,5	4,0	3,5	3,1	3,0	2,9	-1,6
Благоустройство жилищного фонда центральным отоплением	10,0	2,5	2,0	2,0	2,1	2,1	-7,9
Ввод в действие жилых домов на 1000 человек населения	36,9	78,3	187,3	39,7	130,6	42,0	5,1

Однако данные различия по-прежнему весьма существенны, что ведет к разрушению единого экономического пространства страны, обострению социальных, экономических и экологических проблем на данных территориях. На муниципальном уровне также отмечается высокий уровень

внутрирегиональной дифференциации, преодолеть который пока, к сожалению, так и не удастся. Эти обстоятельства актуализирует поиск путей и источников саморазвития регионов РФ на основе совершенствования государственной региональной политики.

2.2. Оценка эффективности государственного управления экономическим развитием

Эффективность государственной политики является ключевым условием эффективности всей системы государственного управления, поскольку от успешности выбранного курса развития страны, отрасли, сферы зависит и полученные в результате этого итоги.

Как свидетельствует сложившаяся в промышленности России кризисная ситуация, а также отмечают в своих исследованиях целый ряд экспертов, текущий вариант государственной промышленной политики не позволяет успешно решить поставленные задачи.⁷² Об этом свидетельствуют и результаты анкетного опроса руководителей промышленных предприятий Вологодской области, проводимых ИСЭРТ РАН с 1993 года с целью выявления тенденций развития отрасли, оценки эффективности и выявления перспективных направлений совершенствования государственного управления.⁷³

В частности, в 2007–2015 гг. увеличилась доля руководителей промышленных предприятий региона (с 18 до 28%), считающих *неправильной экономической политикой*, проводимую Правительством РФ; на 22 п.п. относительно политики, проводимой Правительством Вологодской области (*табл. 2.9*).

⁷² Основные положения и направления государственной экономической политики в сфере промышленности нашли свое концептуальное отражение в Указе Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», государственной программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (утв. постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 года №328) и др.

⁷³ В рамках исследования опрашиваются руководители предприятий металлургии, лесопромышленного комплекса, машиностроения, пищевой, химической, легкой и строительной промышленности. В 2016 году в нем приняли участие 68 руководителей, 2014 году – 67 руководителей, 2013 году – 97, 2012 году – 95, 2011 году – 93, 2010 году – 85, 2009 году – 64, 2008 году – 57, 2007 году – 56.

Таблица 2.9. 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

Одной из ключевых проблем при этом является *низкая результативность диалога между исполнительной властью и промышленными предприятиями*. Так, в 2015 году треть участвующих в опросе руководителей оценили качество такого взаимодействия на 1-4 балла (максимально возможный балл – 10). Почти половина опрошенных (48,6%) взаимодействие с органами власти по части решения экономических проблем признали на 5-7 баллов. Схожие результаты получились и относительно результативности взаимодействия с органами власти муниципалитетов (рис. 2.5).

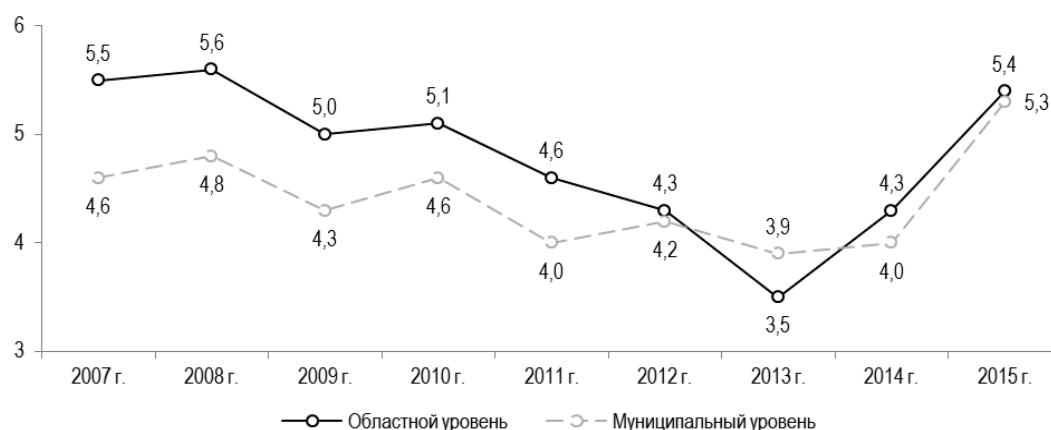


Рис. 2.5. Средняя оценка результативности взаимодействия исполнительной власти Вологодской области и промышленных предприятий, балл (максимальный – 10)

За последние годы взгляды руководителей промышленных предприятий Вологодской области на роль государства в рыночной экономике и отраслевом регулировании претерпели значительные изменения. В частности, в 2007–2015

годах на 15 п.п. выросла доля респондентов, считающих, что *государство должно активизировать свою экономическую политику, расширяя спектр используемых инструментов*. В настоящее время такой позиции придерживается почти 60% руководителей промышленных предприятий региона (табл. 2.10).

Это является особенно актуальным в свете санкций и усиления зависимости экономики России от зарубежных производственных товаров и товаров народного потребления. В такой ситуации крайне важным направлением промышленной политики является политика *импортозамещения*.

Таблица 2.10. Распределение ответов на вопрос: «Какую роль должно играть государство в российской экономике в ближайшие несколько лет?»,
% от числа ответивших

Оценка	Год									Измене-ние. 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

Анализ ситуации в данной сфере позволяет признать, что 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 реализовалось 33 проекта, 7 были приостановлены из-за отсутствия денежных средств.

За годы проведения так называемой кампании по импортозамещению (конец 2014 года – 2016 год) в России производство данных стратегически важных продуктов не только не выросло, но оно в большей степени упало! Так, производство в 2015 году по отношению к предыдущему периоду в сфере производства машин и оборудования упало на 11,1%, текстильном и швейном производстве – на 11,7%, транспортных средств и оборудования – 8,5%, электрооборудования, электронного и оптического оборудования – 7,9% (рис. 2.6). В целом обрабатывающие производства страны за весь рассматриваемый период имели отрицательную динамику развития.

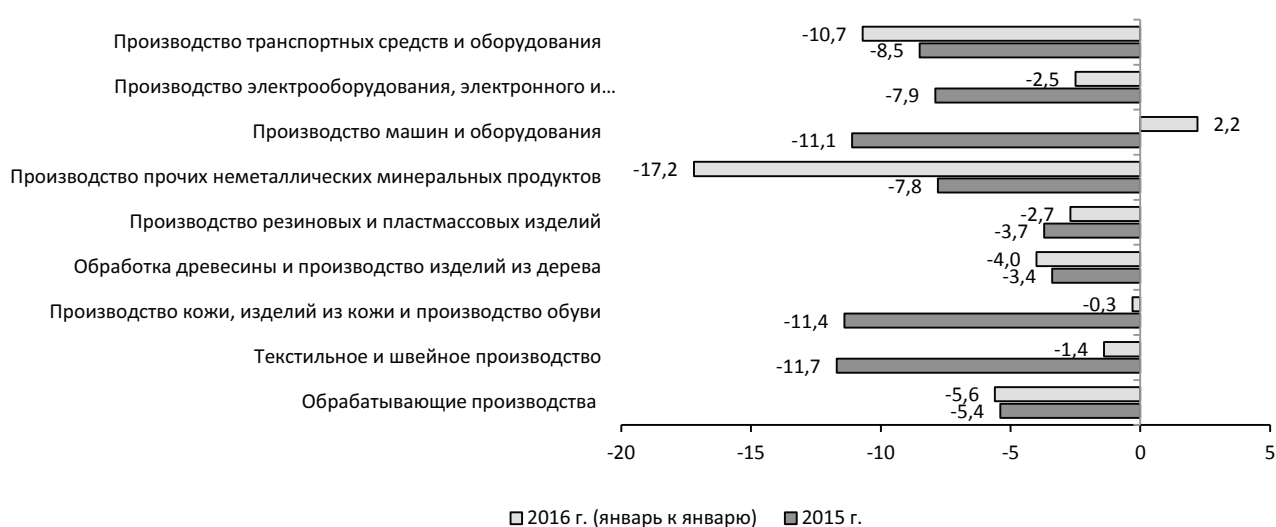


Рис. 2.6. **Индекс физического объема промышленного производства по отраслям промышленности, % к предыдущему году**

Источник: составлено 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 жизненно был необходим в условиях кризиса. Меры, предпринятые государством, оказались недостаточными и неэффективными.

Антикризисный план 2015 года⁷⁴ был ориентирован, прежде всего, на спасение банковского сектора. В соответствии с ним предполагалась

⁷⁴ 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).

докапитализировать кредитные структуры на сумму 1,25 трлн. руб., а также предоставить гарантии под кредиты на сумму 30 млрд. руб. Данные мероприятия реализовывались с целью спасения банков, которые пострадали в результате ошибочной политики ЦБ, а также увеличения объемов кредитования организаций реального сектора экономики.

На поддержку промышленности были выделены весьма скромные суммы: меры по импортозамещению и поддержке несырьевого экспорта в масштабах всей страны всего 4 млрд. руб., поддержка малого и среднего предпринимательства – 5 млрд. руб. сельское хозяйство – до 50 млрд. руб., промышленность и топливно-энергетический комплекс – 17 млрд. руб.

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, решить огромный объем существующих проблем в российской промышленности пока, к сожалению, так и не удалось. Вместе с тем стоящие перед Россией вызовы требуют скорейшей ее модернизации на инновационной основе, формирования длинных производственно-технологических цепочек в отрасли, проведение ее неоиндустриализации. Однако этого весьма проблематично сделать без изменения курса и совершенствования государственного управления в отрасли.

Успешно решить имеющиеся в *сельском хозяйстве* России проблемы также невозможно без адекватной требованиям стоящих перед ней задач аграрной политики. Как свидетельствует опыт развитых стран, она должна включать в себя инструменты денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, гибкое ценовое регулирование на рынке продукции АПК.

Вместе с тем анализ текущей ситуации свидетельствует о том, что существующий вариант государственного управления в отрасли характеризуется своей неэффективностью. Это подтверждают, в частности,

результаты ежегодно проводимых ИСЭРТ РАН опросов руководителей сельскохозяйственных предприятий⁷⁵.

В частности, одним из основных направлений государственной политики в сфере АПК в настоящее время является бюджетная поддержка сельхозорганизаций. Однако результаты опроса свидетельствуют о том, что в Вологодской области в 2015 году ее текущий размер не удовлетворял 41% опрошенных руководителей, а устраивал лишь 19% ответивших.

Кроме того, 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 5,0 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. 2.7*). Иными словами, в целом в течение анализируемого периода данные оценки не претерпели существенных положительных изменений.

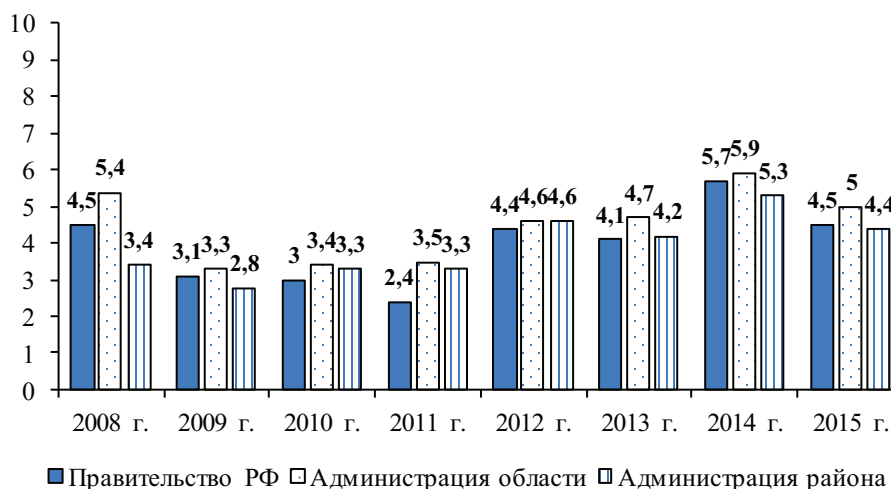


Рис. 2.7. Оценка результативности деятельности органов власти в решении аграрных проблем, средний балл, поставленный руководителями

⁷⁵ 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 определение 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 существует еще целый ряд проблем, снижающих эффективность государственного управления.

1. Одной из ключевых проблем государственного управления 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, что одной из стратегических задач развития отрасли является 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 в настоящее время сформирована такая нормативно-правовая и институциональная среда, которая не позволяет успешно решать данную задачу. Предприятия отрасли, а прежде всего, малый бизнес «кошмарят» 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 пределами границ района, где оно зарегистрировано.

Нормы⁷⁶ ФЗ от 13.07.2015 г. № 248 требуют от сельхозтоваропроизводителей оформления специального разрешения на передвижение негабаритной техники по дорогам областного и федерального значения. Оно 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.

⁷⁶ 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.

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

2. Кроме того, решения Правительства РФ зачастую противоречат друг другу и здравому смыслу.

Например, задачами подпрограммы 5 «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие» Государственной программы, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 19 декабря 2014 г. № 1421 является: «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 от 6 февраля 2016 г. № 81 «Об утилизационном сборе в отношении самоходных машин и (или) прицепов к ним...» определены его следующие размеры, значительно повышающие конечную цену на покупку данной продукции (табл. 2.11).

Таблица 2.11. Размер утилизационного сбора на приобретение сельскохозяйственной техники

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

В отрасли функционирует институт развития – АО «Россельхозбанк». Вместе с тем средневзвешенные процентные ставки данной финансовой организации по инвестиционным кредитам, направленным на развитие растениеводства, составляют 17,5% годовых, животноводства – 15,8%, а на

приобретение сельскохозяйственной техники и оборудования – 19,4%. Соответственно, при столь высоких для заемщика ставках доступ к банковскому кредитованию имеет ограниченное количество сельскохозяйственных товаропроизводителей [1]. То есть фактически АО «Россельхозбанк» как основной институт развития отрасли не выполняет возложенные на него при создании функции, 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 их дифференциации по уровню развития производства и финансовому состоянию*. В частности, в настоящее время 23% сельскохозяйственных организаций страны концентрируют 92,6% всей прибыли (табл. 2.12). Остальные субъекты не имеют достаточных экономических условий для развития, так как для них фактически закрыт доступ к кредитным ресурсам.

Таблица 2.12. Группировка сельскохозяйственных организаций по прибыли до налогообложения (включая субсидии) за 2014 год

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
Источник: Петриков А.В. Основные направления и механизмы реализации современной агропродовольственной политики // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2016. – №1. – С. 12.			

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

Это же актуально и для сельско-поселенческой политики, поскольку без принятия скорейших мер преодолеть деструктивные явления в сельской местности уже не удастся. Так, одной из наиболее значимых угроз сельских территорий является разрушение производственной и социальной сферы, приведшее к тому, что в настоящее время крайне высокой является угроза полной утраты трудового потенциала данных территорий. Население ориентировано на миграцию с данных территорий, где не существует благоприятных условий для качества жизни (табл. 2.13).

Основные положения существующей государственной политики в данной сфере нашли свое отражение в Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р), Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (принятая Распоряжением Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р).

Таблица 2.13. Распределение ответов сельских жителей на вопрос «Собираетесь ли Вы в ближайшие 2-3 года переехать на постоянное место жительства в город», % от числа опрошенных

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

Источники: Бондаренко, Л.В. Демографическая ситуация на селе и перспективы развития сельских территорий / Л.В. Бондаренко // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2013. – № 3. – С. 53-57; Ушачев, И.Г. Стратегические подходы к развитию АПК России в контексте межгосударственной интеграции / И.Г. Ушачев // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2015. – № 2. – С. 8-15.

Кроме того, реализуется Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года» (принятая 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 ассигнования 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. 2.8*).

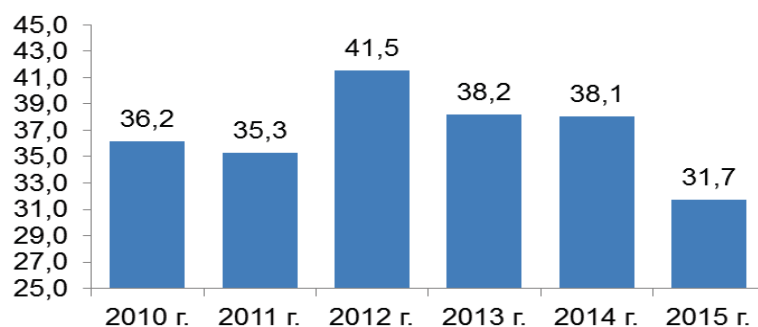


Рис. 2.8. Фактические расходы на реализацию мероприятий ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года» и «Устойчивое развитие сельских территорий», млрд. рублей

При этом в целом *государственное управление по отношению развития 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 (утв. распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р) отмечается в настоящее время «поддержка развития инфраструктуры ... ориентирована на развитие тех сельских территорий, где осуществляются инвестиции в сельское хозяйство, что усиливает очаговость в развитии» (существующий порядок, не способствующий решению проблем).

При этом одним из документов, на основании которого 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 свое официальное закрепление в Порядке отбора региональных целевых программ устойчивого развития сельских территорий, утвержденный приказом Минсельхоза РФ от 20 сентября 2013 г. № 357. Таким образом, несмотря на понимание остроты данной проблемы, в настоящее время предпринимаемые управленческие решения не только не способствуют ее решению, но наоборот усугубляют кризисную ситуацию на селе.

К числу других 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» собственной доходной базы местных бюджетов это все ведет к длительным срокам реализации проектов по повышению комфортности проживания на селе.

В связи с этим на основании проведенного анализа, на наш взгляд, 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 не только в агропромышленной, но и в целом в социально-экономической сферах. 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 сельскопоселенческой 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 его *довольно низкий уровень эффективности*. Это подтверждается тем, что в течение анализируемого периода не удалось успешно решить одну из ее ключевых задач – снизить уровень дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития.

Одним из инструментов, активно внедряемым в нашей стране с начала 2000-х гг., является создание на федеральном и региональном уровнях *институтов развития*⁷⁷, 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 данных регионов.

В России в настоящее время представлен практически весь спектр институтов развития, функционирующих в мире. Сложившаяся на сегодняшний день их система представлена в основном тремя уровнями – федеральным и региональными отделениями федеральных институтов (более 70% от их общего числа), собственно региональными и местными институтами.

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

Проведем оценку вклада регионального института – АО «Корпорация развития Вологодской области» в обеспечение социально-экономического развития региона. Для оценки такого *вклада от деятельности организаций-институтов развития* (корпораций, агентств, фондов территориального,

⁷⁷ 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 [50].

инвестиционного развития) считаем целесообразным использовать следующий методический подход, заключающийся в оценке:

- 1) эффективности деятельности корпораций (агентств) развития на основе ключевых показателей эффективности (KPI);
- 2) вклада деятельности организаций-институтов развития в социально-экономическое развитие региона (муниципального образования);
- 3) экономической эффективности деятельности корпораций (агентств) как организаций.

Оценку ключевых показателей эффективности (KPI) деятельности корпораций предлагаем осуществлять на основе следующей методики.

1 этап. Определение показателей, наиболее емко, объективно и точно характеризующих основные результаты (эффект) от деятельности Корпораций (агентств) территориального развития. Изучение отчетности ряда таких российских организаций позволяет утверждать, что наиболее распространенными и доступными для получения и анализа показателями, характеризующими их деятельность, являются следующие (табл. 2.14).

Таблица 2.14. **Исходные показатели для расчета ключевого показателя эффективности деятельности (KPI) корпораций (агентств) территориального (инвестиционного) развития**

Наименование показателя (k_i)	Весовой коэффициент (α_i)
1. Вклад в динамику роста объемов инвестиций, млн. рублей	0,200
2. Поиск и обработка бизнес-планов и бизнес-идей, ед.	0,070
3. Количество заключенных соглашений, формирование пула приоритетных инвестиционных проектов (нарастающим итогом), ед.	0,070
4. Создание новых рабочих мест, в рамках пула приоритетных инвестиционных проектов, мест	0,200
5. Бюджетная эффективность инициированных проектов, млн. рублей	0,200
6. Реализация проектов по замещению ввозимой в область (муниципальное образование) продукции, ед.	0,070
7. Создание новых субъектов налогообложения в районах и сельских поселениях области, ед.	0,070
8. Количество разработанных и реализованных проектов государственно-муниципально-частного партнерства, ед.	0,070
9. Прирост инвестиционных обращений на реализацию проектов в субъект РФ (муниципальное образование), % к предыдущему году	0,050

Для дальнейших расчетов значения показателей будут браться с учетом весовых коэффициентов каждого из них. Наиболее важными в этом перечне являются показатели 1, 4, 5, которые характеризуют конкретный вклад деятельности организации-института в социально-экономическое развитие

региона: эти 3 показателя и получили наибольший и одинаковый вес (по 0,2). Показатели 2, 3, 6, 7, 8 характеризуют результаты текущей деятельности института по работе с инвесторами и также имеют равный вес (по 0,07). Показатель 9 отражает привлекательность и узнаваемость территории среди потенциальных инвесторов, обратившихся в корпорацию, агентство. Этот параметр только косвенно отражает конкретный результат деятельности в соответствующем году, поэтому и имеет меньший вес (0,05).

В каждом субъекте РФ целесообразно определить и закрепить нормативно-правовым актом исполнительного органа государственной власти единый перечень показателей для оценки эффективности деятельности институтов развития. Также могут быть включены и дополнительные показатели с равным снижением значения его веса у остальных показателей.

2 этап. По каждому из 9 показателей рассчитывается коэффициент выполнения плана показателя в соответствующем году ($K_{ВПi}$) и коэффициент динамики показателя по сравнению с предыдущим годом ($K_{Ди}$):

$$K_{ВПi} = \frac{k_{iФ}}{k_{iП}}, \quad (1)$$

где $k_{iФ}$ – фактическое (достигнутое) значение i -го показателя в году t ;

$k_{iП}$ – фактическое (достигнутое) значение i -го показателя в году t ;

$$K_{Ди} = \frac{k_{i(t)}}{k_{i(t-1)}}, \quad (2)$$

где $k_{i(t)}$ – значение i -го показателя в году t ;

$k_{i(t-1)}$ – значение i -го показателя в предыдущем ($t-1$) году.

В случае если $k_{iП}$ в данном году не определено, или $k_{i(t-1)}=0$, то значения $K_{ВПi}$ и $K_{Ди}$ принимаются равными 1.

Эти частные индикаторы показывают выполнение плана и динамику по сравнению с предыдущим годом по каждому из 9 частных показателей.

3 этап. Определяется ключевой показатель эффективности деятельности организации-института развития по i -му показателю (KPI_i) с учетом его значимости (веса коэффициента):

$$KPI_i = \alpha_i \cdot \sqrt{K_{ВПи} \cdot K_{Ди}}, \quad (3)$$

где α_i – весовой коэффициент i -го показателя.

4 этап. Рассчитывается суммарный коэффициент – ключевой показатель эффективности деятельности организации-института развития ($KPI_{общ}$).

$$KPI_{общ} = \sum_{i=1}^9 KPI_i, \quad (4)$$

5 этап. Анализируется динамика частных показателей, степень выполнения плана по показателям. Значение показателя эффективности деятельности ($KPI_{общ}$) более 1 в целом свидетельствует об эффективности деятельности корпорации и желательно должно быть не ниже уровня предшествующего года. Анализируются причины недостижения плановых значений частных показателей, снижения значений по сравнению с предыдущим годом.

Апробация данного методического инструментария на примере *Корпорации развития Вологодской области* в 2012–2014 гг. позволила сделать следующие выводы (табл. 2.15).

Таблица 2.15. Результаты деятельности Корпорации развития Вологодской области в 2012–2014 гг.

Наименование показателя	2012 г.		2013 г.		2014 г.	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт
1. Вклад в динамику роста объемов инвестиций, млн. рублей	-	797,8	4550,0	1155,4	10100,0	2512,0
2. Поиск и обработка бизнес-планов и бизнес-идей, ед.	100	109	150	163	200	211
3. Количество заключенных соглашений, формирование пула приоритетных инвестиционных проектов (нарастающим итогом), ед.	10	17	20	31	30	53
4. Создание новых рабочих мест, в рамках пула приоритетных инвестиционных проектов, мест	-	101	400	198	400	408
5. Инвестиционный рейтинг региона	3В1	3В1	3В1	3В1	3В1	3В1
6. Бюджетная эффективность инициированных проектов, млн. рублей	-	4,0	15,8	23,8	34,9	92,4
7. Реализация проектов по замещению ввозимой в область продукции, ед.	1	2	4	2	8	10
8. Создание новых субъектов налогообложения в районах и сельских поселениях области, ед.	1	4	8	1	15	1
9. Количество концессионных проектов в сфере инфраструктуры, ед.	-	-	2	1	2	3
10. Прирост инвестиционных обращений на реализацию проектов в субъект РФ (муниципальное образование), %	-	-	+ 15,0%	+ 49,5%	+ 20,0%	+ 28,9%

Источник: Годовой отчет открытого акционерного общества «Корпорация развития Вологодской области» за 2014 год [Электронный ресурс] / Центр раскрытия корпоративной информации. – Режим доступа: <http://www.e-disclosure.ru/portal/FileLoad.ashx?Fileid=1103772>

По итогам 2013 г. был не выполнен план по 5 из 9 показателям, в 2014 г. – по 2 (объем привлеченных инвестиций и создание новых субъектов налогообложения). Однако динамика значений практически всех показателей по сравнению с предыдущим годом была положительная. Как в 2013 г., так и в 2014 г. общий ключевой показатель эффективности деятельности корпорации был более 1 (1,3 и 1,7 соответственно). Это свидетельствует в целом об эффективности ее деятельности.

Однако такой наиболее важный показатель, как объем привлеченных инвестиций и создание новых субъектов налогообложения выполняется всего на 7-25% от запланированного, что не позволяет в должной мере расширять производство, создавать новые рабочие места и субъекты налогообложения, а соответственно и увеличивать доходную базу местных бюджетов.

Полученные в результате расчета ключевые показатели эффективности деятельности данного института развития представлены в таблице 2.16.

Таблица 2.16. Результаты расчета ключевых показателей эффективности деятельности Корпорации развития Вологодской области за 2013–2014 гг.

Наименование составляющей эффективности	Показатель выполнения плана (Квп)		Показатель динамики (Кд)		KPI с учетом весовых коэффициентов	
	2013 г.	2014 г.	2013 г.	2014 г.	2013 г.	2014 г.
1. Вклад в динамику роста объемов инвестиций	0,25	0,25	1,45	2,17	0,121	0,147
2. Поиск и обработка бизнес-планов и бизнес-идей	1,09	1,06	1,50	1,29	0,089	0,082
3. Количество заключенных соглашений, формирование пула приоритетных инвестиционных проектов (нарастающим итогом)	1,55	1,77	1,82	1,71	0,118	0,122
4. Создание новых рабочих мест, в рамках пула приоритетных инвестиционных проектов	0,50	1,02	1,96	2,06	0,197	0,290
5. Бюджетная эффективность инициированных проектов	1,51	2,65	5,90	3,88	0,596	0,641
6. Реализация проектов по замещению ввозимой в область продукции	0,50	1,25	1,00	5,00	0,049	0,175
7. Создание новых субъектов налогообложения в районах и сельских поселениях области	0,13	0,07	0,25	1,00	0,012	0,018
8. Количество концессионных проектов в сфере инфраструктуры	0,50	1,50	1,00	3,00	0,049	0,148
9. Прирост инвестиционных обращений на реализацию проектов в субъект РФ (муниципальное образование)	3,30	1,45	1,00	0,58	0,091	0,046
Итого (в среднем)	1,036	1,222	1,764	2,301	1,324	1,669

Для оценки *измеримого вклада деятельности Корпорации* была рассчитана доля показателей экономического, социального и бюджетного эффекта от ее деятельности в соответствующих параметрах развития региона в общем объеме значения показателя в целом по региону. Каждый эффект выражен одним показателем: это соответственно объем инвестиций в основной капитал, число созданных новых рабочих мест, поступления в консолидированный бюджет региона от проектов, реализованных при непосредственном участии деятельности данного института развития. Далее рассчитано среднее арифметическое из этих долей и получено общее значение вклада института развития в развитие экономики территории. Апробация данного подхода на материалах Вологодской области привела к получению следующих результатов (табл. 2.17).

Таблица 2.17. Оценка вклада Корпорации развития Вологодской области (КРФО) в социально-экономическое развитие региона

Наименование составляющей эффективности	Значение, достигнутое КРВО			Значение показателя в целом по Вологодской области			Вклад КРВО в социально-экономическое развитие региона, %		
	Год			Год			Год		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Объем инвестиций, млн. рублей	797,8	1155,4	2512,0	151023	75421	64892	0,53	1,53	3,87
Создано новых рабочих мест, мест	101	198	408	4000	3800	2960	2,53	5,21	13,78
Консолидированный бюджет области, млн. рублей	4,0	23,8	92,4	54574	53029	56405	0,01	0,04	0,16

Данные таблицы свидетельствуют о том, что за период от начала деятельности Корпорации развития Вологодской области (2012 г.) и до 2014 г. ее роль в развитии региона в целом повысилась, однако, на наш взгляд, она остается невысокой. Причиной этого могут быть недостаточный уровень взаимодействия со многими территориями региона и слабый учет социально-экономических, ресурсных возможностей муниципалитетов. Решение этих проблем, на наш взгляд, должно обеспечить повышение роли Корпорации в развитии региона не менее чем до 10-15%.

Большинство корпораций, агентств развития, созданных в регионе и муниципальных образованиях, являются акционерными обществами.

Соответственно важным становится и оценка эффективности их производственно-хозяйственной деятельности. Пример такого расчета по данным Корпорации развития Вологодской области приведен в *таблице 2.18*.

В 2013 г. Корпорация развития Вологодской области работала с убытками и соответственно все показатели эффективности деятельности были отрицательными. По итогам 2014 г. результат от основной деятельности Корпорации развития также был отрицательным: убыток от продаж составил 16,23 млн. руб. Однако за счет доходов от прочей деятельности (сдача в аренду имущества и его продажа) была получена чистая прибыль в размере 11,89 млн. руб., часть из которой (2,97 млн. руб.) была направлена на выплату дивидендов акционеру (Вологодской области в лице Департамента имущественных отношений). Рентабельность активов и капитала составили 2,9% и 5,6% соответственно. Соответственно, деятельность Корпорации по основному ее направлению, которая закреплена в уставе организации, нельзя признать эффективной.

Таблица 2.18. Показатели эффективности производственно-хозяйственной деятельности Корпорации развития Вологодской области

Показатель	2013 г.	2014 г.
Прибыль (убыток) до налогообложения, тыс. руб.	-15712	15537
Выручка, тыс. руб.	9547	25391
Балансовая (валовая) прибыль, тыс. руб.	-2904	6410
Прибыль (убыток) от продаж, тыс. руб.	-9901	-16229
Чистая прибыль (убыток), тыс. руб.	-12676	11893
Себестоимость, тыс. руб.	12451	18981
Активы, тыс. руб.	364417	460347
Капитал и резервы, тыс. руб.	27937	397615
Коэффициент общей рентабельности, %	-164,6	61,2
Коэффициент рентабельности продаж, %	-103,7	-63,9
Коэффициент рентабельности прямых затрат, %	-23,3	33,8
Коэффициент рентабельности активов, %	-6,2	2,9
Коэффициент рентабельность собственного капитала, %	-37,0	5,6
Базовая прибыль (убыток) на акцию, руб.	-9,19	3,11
Величина чистой прибыли, направленная на выплату дивидендов, тыс. руб.	0	2973,5
Дивиденды на акцию, руб.	0	0,77665

Таким образом, на примере Вологодской области показано, что созданная на ее территории Корпорация развития пока играет еще незначительную роль в социально-экономическом развитии региона. Вместе с тем в целом к 2014 г. наблюдается рост показателей эффективности ее деятельности.

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

В частности, в своих работах 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» [14].

Одним из ключевых недостатков сложившейся системы институтов развития является то, что в настоящее время фактически отсутствует четкое закрепление функций различных структур, многие функции зачастую дублируются у организаций одного уровня (например, г. Череповец: 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 оказания 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 Институтом социально-экономического развития территорий 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 половины последних оценили эффективность такого сотрудничества как низкую (рис. 2.9).

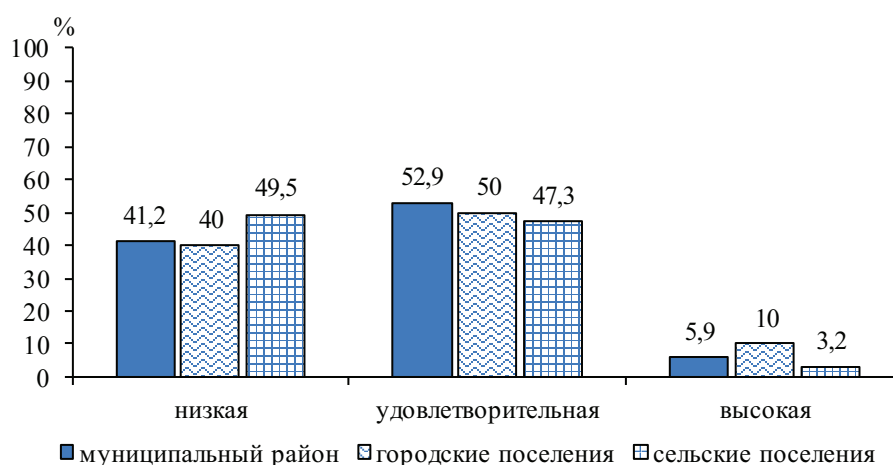


Рис. 2.9. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Как Вы оцениваете эффективность взаимодействия с Корпорацией развития Вологодской области?», % от числа ответивших

В то же время, по мнению академика В.М. Полтеровича, именно формирование вертикали институтов развития и наличие между ними сложившегося и постоянного взаимодействия является 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 ключевых задач при совершенствовании деятельности данных институтов развития.

Одной из ключевых функций государственного управления является *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-октября 2016 года 3 раза (!) корректировало прогноз социально-экономического развития России на 2017 – 2018 гг. Теперь базовый сценарий развития страны предусматривает рост ВВП в 2017 году на 1,9% (предыдущий прогноз – 0,2% и 0,6%), в 2018 – 2,4% (0,9 и 1,7%) (табл. 2.19).

Таблица 2.19. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (базовый сценарий)

Показатели	2016 г.	2017 г.			2018 г.		
	оценка	прогноз от 16 сентября 2016 г.	прогноз от 10 октября 2016 г.	прогноз от 17 октября 2016 г.	прогноз от 16 сентября 2016 г.	прогноз от 10 октября 2016 г.	прогноз от 17 октября 2016 г.
Цена на нефть Urals, долл./ барр.	41	40	40	52	40	40	55
Инфляция на конец года, %	5,8	4,9	4	4	4,4	4	4
Курс доллара, руб.	67,5	65,5	67,5	67,5	65	68,7	68,7
ВВП, %	-0,6	0,6	0,2	1,9	1,7	0,9	2,4
Инвестиции в основной капитал, %	-3,7	0,3	-0,5	2,1	2,2	1,2	2,6
Реальные располагаемые доходы, %	-5,6	0,5	0,2	1,5	1	0,3	1,9
Реальная зарплата, %	0,3	0,6	0,4	2,9	1,9	1,2	3,1
Розничная торговля, %	-4,6	1,1	0,6	0,5	1,5	0,9	1,1
Промышленность, %	0,4	1,2	1,1	1,5	1,8	1,7	1,9
Экспорт, млрд. долл.	279	...	284	344	...	290	365
Импорт, млрд. долл.	187	...	194	212	...	200	223
Счет текущих операций, млрд. долл.	32	...	30	30	...	25	25
Безработица, %	5,9	...	5,9	5,9	...	5,8	5,8

Источник: 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.

По мнению экспертов, базовый его вариант в нынешнем виде – не прогноз экономического развития, а «набор счетных параметров под бюджет»⁷⁸. 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 Антон 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»⁷⁹. В свою очередь 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 россиян, которые причисляют 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. человек⁸⁰.

⁷⁸ Прокопенко, А, Папченкова, М. Прогноз роста экономики на 2017 год увеличен по поручению Правительства // Ведомости. – № 4184 от 18.10.2016. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/10/18/661348-minekonomrazvitiya-skorrektirovalo-dinamiku>

⁷⁹ 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>

⁸⁰ Источник: данные за третий квартал 2016 года опроса Sberbank CIB, который проводится среди 2,3 тыс. россиян со средним уровнем дохода в возрасте 18–65 лет в 164 городах с населением более 100 тыс. человек. Эта оценка получена исходя из того, как сами люди идентифицируют себя. Данные выпускаются ежеквартально и позволяют проследить уровень потребительской уверенности россиян – представителей среднего класса.

По другим исследованиям цифры еще более пессимистичные. По данным исследований РАНХиГС, доля россиян, относящихся к среднему классу, упала к концу 2015 года с 20 до 15% от общей численности населения.⁸¹

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. 2.10.).

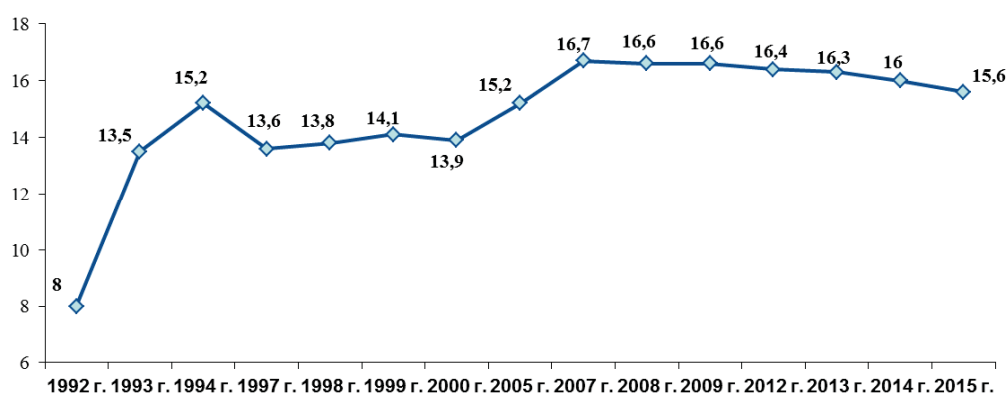


Рис. 2.10. Коэффициент фондов в Российской Федерации в 1992–2015 гг.

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 2015 годом (табл. 2.20).

Таблица 2.20. 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

⁸¹ 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 самооощения (оценка благосостояния, доступа к власти и уважения).

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.							

Рейтинг доверия к Правительству РФ оказался самым низким за последние пять лет. В 2016 году около ¼ ответивших признали, что Правительство РФ «совсем не заслуживает доверия». Полученные данные коррелируют с результатами исследований ИСЭРТ РАН.

В такой кризисной ситуации крайне актуальной, если не первостепенной задачей, является *эффективное использование ограниченных финансовых средств*. Это усугубляется тем, что Проект бюджета на 2017–2019 гг. предполагает полное исчерпание Резервного фонда в 2017 году. В частности, Минфин планирует истратить на покрытие дефицита бюджета в 2017 г. 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. руб.⁸²

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

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

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

⁸² 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%20ОРФ%20и%20ФНБ%202017-2019%20у.pdf?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/6BA0F805720581384325805A0065DA8D/$File/Расчет%20объемов%20ОРФ%20и%20ФНБ%202017-2019%20у.pdf?OpenElement)

В такой ситуации обосновано ожидать дальнейшее снижение уровня жизни россиян, рост бедности, стагнацию 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 такие прогнозы являются весьма призрачными.

Таким образом, для обеспечения национальной безопасности государство должно отказаться от самоустранения и перейти к политике активно действующего актора в экономической жизни страны. В такой ситуации 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 гражданского общества. Только при таком изменении Россия сможет стать самодостаточной, суверенной, ответственной и социально ориентированной мировой державой.

3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Результаты проведенного анализа свидетельствуют о том, что приоритетными направлениями совершенствования государственного управления, которые, на наш взгляд, позволят повысить его эффективность, является:

1) отказ от саморегулирования, усиление прямого государственного управления развитием территорий, отраслей, комплексов, совершенствование

государственной политики в ключевых сферах социально-экономической системы;

2) использование передовых методов организации деятельности в государственном секторе, новых технологий и лучших практик реализации государственных функций и предоставления услуг (например, внедрение проектного подхода к управлению);

3) разработка эффективной организации взаимодействия органов власти, бизнес-структур и институтов гражданского общества в достижении стратегических задач государственного управления;

4) переход к комплексной оценке правовых актов различных уровней, нацеленных на регулирование в той или иной сфере деятельности;

5) повышение эффективности межведомственного взаимодействия, взаимодействия органов власти федерального, регионального и муниципального уровня и др.

3.1. «Новая» промышленная политика и вертикальная интеграция

Процессы деиндустриализации в России фактически привели 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 стимулирование связей между агентами инновационного процесса (университетами, исследовательскими институтами, частными фирмами) путем поддержки кооперационных связей, развитию 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 является ориентация на «новую» индустриализацию. В этой связи крайне актуальной задачей является структурная перестройка экономики, модернизация технологической базы [38, 60].

Одной из основных тенденций функционирования экономик развитых стран мира (США, Германия, Франция, Япония, Китай и др.) в течение последнего столетия является активное *развитие вертикально интеграционных процессов*, приведшее к тому, что в настоящее время их основу составляют крупные компании, носящие характер транснациональных. Так, в Соединенных Штатах Америки лицо промышленности определяют около сотни многоотраслевых корпораций, являющихся по своей природе высоко интегрированными («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.

Согласно официальным данным, на долю таких компаний приходится 55–60% ВВП страны, 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 – 60% [34].

Таким образом, данные компании являются источником обеспечения занятости населения, вносят значительный вклад в формирование ВВП этих стран, наполняемость бюджетной системы и социально-экономическое развитие территории в целом.

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 деятельности данных компаний зачастую является весьма низкой, а также отмечается незначительный вклад данных компаний в развитие территорий присутствия по причине достаточно невысокой прозрачности их функционирования.

О масштабах уровня вертикальной интеграции экономики стран можно судить, если рассчитать значения мультипликатора добавленной стоимости,⁸³ под которым понимается отношение совокупной величины товарной массы в экономике к стоимости первичных сырьевых ресурсов.

В наших исследованиях [33] данный методический инструментарий был адаптирован к уровню хозяйствующих субъектов, и под *мультипликатором добавленной стоимости* в данной ситуации понимаем *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).

⁸³ Данный инструментарий активно использует в своих исследованиях С.С. Губанов.

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, значение мультипликатора будут значительно выше, чем для дезинтегрированных субъектов.

Данный методический инструментарий был апробирован при анализе деятельности крупнейших зарубежных и отечественных вертикально интегрированных компаний, ведущих свою деятельность в различных отраслях экономики. Для этого были проанализированы их финансовые отчеты за последние несколько лет. Рассчитанные значения мультипликатора добавленной стоимости по зарубежным ВИС представлены на *рисунке 3.1*.

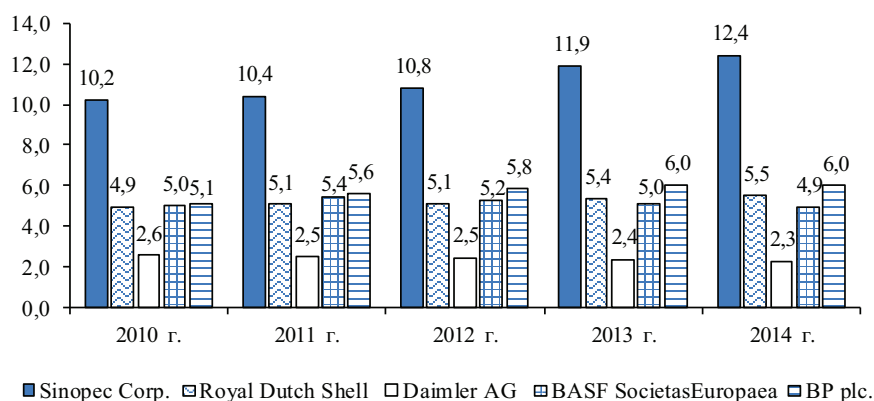


Рис. 3.1. Мультипликатор добавленной стоимости крупнейших зарубежных вертикально интегрированных компаний

Источник: 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>

Для анализа текущей ситуации в экономике России были выбраны крупные отечественные ВИС: химическая промышленность (ОАО «ФосАгро»), нефтехимия (ОАО «ЛУКОЙЛ»), агропромышленный комплекс (АПХ «Мираторг»), машиностроение (ОАО «КамАЗ»), целлюлозно-бумажная промышленность (ОАО «Архангельский ЦБК»). Динамика рассчитанного нами мультипликатора добавленной стоимости данных компаний в 2010 – 2014 гг. представлена на *рисунке 3.2*.

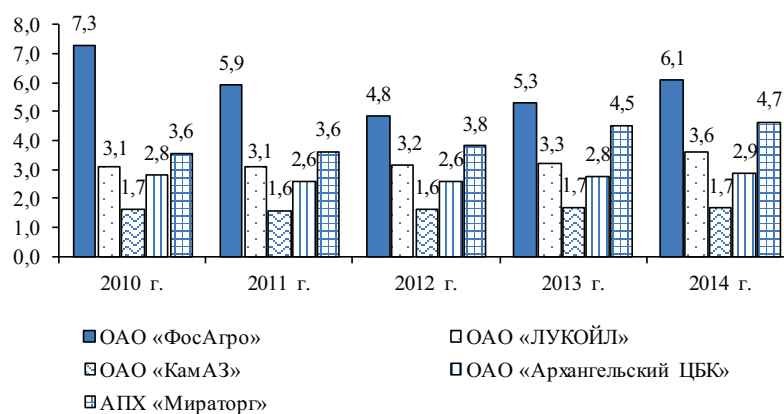


Рис. 3.2. Мультипликатор добавленной стоимости крупнейших отечественных вертикально интегрированных компаний

Источник: 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>

Следует отметить, что значения мультипликатора добавленной стоимости Лукойла в 2010 – 2014 гг. ниже целого ряда зарубежных компаний-конкурентов (например, у Sinopet он превышает 10, BP plc. – 6, Royal Dutch Shell – 5), что в долгосрочной перспективе может быть фактором, ограничивающим конкурентоспособность компании на мировых рынках энергетической, а главное, нефтехимической продукции. При этом за более длительный период и вовсе наблюдается снижение 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 на ОАО «КамАЗ» по сравнению с зарубежными компаниями-аналогами (например, на Daimler – 2,0-2,5) могут свидетельствовать о том, что существуют потенциальные возможности к дальнейшему формированию единой технологической цепочки производства, полному обеспечению хозяйственной деятельности компании материалами и комплектующими высокого качества и собственного производства. Именно формирование вертикально интегрированной структуры полного цикла, на наш взгляд, позволит повысить его конкурентоспособность компании за счет оптимизации издержек производства.

В целом следует отметить, что значение мультипликатора добавленной стоимости в среднем по экономике России значительно ниже уровня развитых стран мира. Так, по расчетам С.С. Губанова и других исследователей это значение в нашей стране 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 экономике России в настоящее время разрушены и ее основу составляют большое количество дезинтегрированных хозяйствующих субъектов, производящих в рамках одного предприятия продукцию лишь 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 России является осуществление трансформационных преобразований в экономике страны путем ликвидации ее дезинтегрированности и восстановления технологических цепочек добавленной стоимости в приоритетных отраслях, поскольку лишь в этом случае удастся осуществить реальное перевооружение промышленности, провести ее 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 проведение анализа потенциальной эффективности интеграции и определение наиболее предпочтительных для включения в данную структуру предприятий. При этом возникает необходимость в анализе потенциальной устойчивости кооперационных связей между предприятиями, рыночной концентрации в отрасли, возможной степени увеличения рыночной власти от такого объединения и т.п.

Проведем оценку целесообразности и эффективности вертикальной интеграции, используя данный инструментарий, на примере взаимодействия

ПАО «Северсталь» и АО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод». Эти предприятия находятся на различных стадиях единой технологической цепочки, начинающейся от добычи и переработки сырья и заканчивающейся производством современной продукции машиностроения.

ПАО «Северсталь» в своем производственном процессе соединяет два технологических передела:

I передел (дивизион «Северсталь Ресурс») – 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 (дивизион «Северсталь Российская Сталь») – 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 «Северстали» на внутреннем рынке – строительные компании, трубопрокатные заводы, машиностроительные предприятия и производители автомобилей [46].

В свою очередь АО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» в настоящее время является одним из крупнейших предприятий в своем сегменте, которое занимается производством продукции машиностроения (*III передел*), в том числе наиболее современных ее типов (современные виды вооружения) и использует 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 [44].

Таким образом, между данными предприятиями существуют объективные предпосылки для образования кооперационных связей. Степень потенциально возможного участия предприятия ПАО «Северсталь» в едином технологическом процессе является весьма значительной: 55% общего объема

производимых корпорацией товаров в настоящее время являются продукцией с высокой добавленной стоимостью, которая в дальнейшем является востребованной для использования в машиностроении. То есть значения данного индикатора свидетельствуют о наличии высокого потенциала такого объединения. Текущие производственные возможности ПАО «Северсталь» могут полностью покрыть потребность АО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» 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:

$$Z = 1,2 * X_1 + 1,4 * X_2 + 3,3 * X_3 + 0,6 * X_4 + 1,0 * X_5; \quad (2)$$

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 АО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» 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 ПАО «Северсталь» привели к следующему: $Z = 0,422 + 0,419 + 0,825 + 0,376 + 1,090 = 3,132$. Полученные данные свидетельствуют о финансовой стабильности на предприятии.

Далее рассчитаем значение для проектируемой интегрированной структуры, полученной в результате слияния ПАО «Северсталь» и АО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» (табл. 3.1).

Таблица 3.1. Значение Z-показателя в 2015 году у ПАО «Северсталь», АО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» и единой проектируемой вертикально интегрированной компании

Финансовые показатели	До слияния		ВИК*
	ПАО «Северсталь»	АО «НПК «Уралвагонзавод»	
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 в 65 руб. за 1 долл.).

Как следует из таблицы 3.1, Z-значение вертикально интегрированной структуры, полученной в результате слияния, составляет 2,811, т.е. вероятность банкротства является невысокой и находится на уровне 15-20%. При этом следует отметить тот факт, что в результате объединения удастся повысить финансовую устойчивость второго ее сегмента – машиностроения, а 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 является управление достижением ее финансовой стабильности и денежными потоками внутри компании.

О долгосрочной устойчивости и способности к дальнейшему развитию новой ВИС свидетельствуют значения рассчитанного нами мультипликатора добавленной стоимости. При его вычислении были сделаны следующие допущения: объем производственной мощности АО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» был определен на текущем его уровне. Соответственно, объем используемых на данном этапе технологической цепочки сырья и материалов, произведенных ПАО «Северсталь», также был подкорректирован под данные потребности. И наконец, размер получаемой выручки последним подразделением не корректировался с учетом применения трансфертных цен внутри подразделений новой интегрированной структуры по причине невозможности определения обоснованного их уровня. Полученные значения мультипликатора представлены на *рисунке 3.3*.

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 ПАО «Северсталь» было 2,56, для АО «Уралвагонзавод» – 2,22 (сумма их равна 4,78), тогда как для вновь образованной компании – 5,66. В этом проявляется эффект синергии, характерный для данных структур. При этом следует отметить, что применение на практике трансфертных цен, увеличение производственных мощностей предприятий III технологического предела обеспечит еще большие значения мультипликатора.

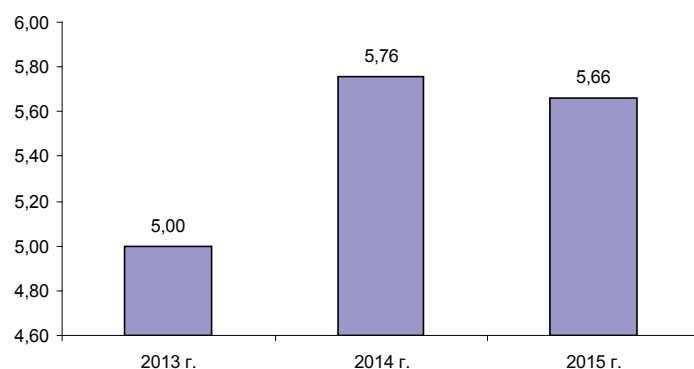


Рис. 3.3. Мультипликатор добавленной стоимости созданной на базе ПАО «Северсталь», АО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» новой вертикальной интегрированной структуры

Источник: рассчитано автором.

О чем это свидетельствует? 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 быть компании конкурентоспособной и устойчиво развиваться в долгосрочной перспективе.

Формирование и развитие вертикально интегрированных компаний в экономике России предполагает необходимость разработки государственной политики, которая побуждала бы с помощью стимулирующих мер предприятия к созданию интегрированных хозяйственных субъектов.

Основные методы построения интегрированных 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 ресурсных 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 в эффективные и быстрокупаемые инвестиционные проекты и т.п.).

Меры экономического воздействия на хозяйствующие субъекты, стимулирующие их к объединению в рамках вертикально интегрированных структур, могут включать в себя следующие 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;
- содействию развитию ВИС на долевых началах с другими участниками.

2. Инструменты инвестиционной политики:

- предоставление инвестиционного налогового кредита;
- реструктуризации 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.

3.2. Проектное управление как инструмент повышения эффективности государственного управления отраслями и территориями

Потребность в модернизации, переводе национальной экономики на инновационные рельсы развития, а также в полноценном решении целого комплекса имеющихся социально-экономических проблем развития территорий и повышении на основе этого уровня и качества жизни населения в условиях ограниченности ресурсов обуславливает необходимость *повышения эффективности государственного управления посредством совершенствования системы организации управленческих процессов в публичном секторе.*

Изучение теоретико-методологических основ и практики организации деятельности органов государственной и муниципальной исполнительной власти в России и за рубежом позволяет утверждать, что в настоящее время сложилось множество концептуальных подходов к организации управления в данной сфере, к числу основных из которых относятся: системный, функциональный, программно-целевой, процессный, ресурсный, маркетинговый, проектный, кибернетический, акторный и др.

Для деятельности органов государственной исполнительной власти в большинстве регионов РФ в настоящее время характерны функциональный и регламентный подходы, предельно предписывающие их функции и задачи, юридически закрепленные за той или иной структурой управления, условия и ограничения их осуществления. При этом в данном случае деятельность органов власти характеризуется некоторой разобщенностью, низкой эффективностью межведомственных коммуникаций.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что решением данных проблем является активное внедрение в деятельность государственных и муниципальных органов власти *проектного подхода 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, позволяет повысить качество и сократить сроки 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.⁸⁴

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 полноценную его экономическую оценку на всех стадиях жизненного цикла.

⁸⁴ Материалы VIII Междунар. конф. ПМСОФТ по управлению проектами «ПМСОФТ и Primavera – успешные инвестиции в промышленность и строительство».

Эффективность использования данной методологии на корпоративном уровне привела к тому, что проектный подход за границей в настоящее время 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 независимой их 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. Кроме того, необходимо отметить существование в настоящее время Свода знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК, разработчик – Институт управления проектами (PMI)), фактически являющегося методической основой по 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.

Таким образом, за годы своего развития концепция проектного управления постепенно эволюционировала от подхода, присущего лишь крупным государственным проектам с техническим уклоном, до комплексной методологии управления организационными процессами.

Несмотря на то, что в течение последних лет *проектное управление* довольно активно развивается и используется на различных уровнях государственного и корпоративного управления, устоявшегося понятия и единых принципов его использования в настоящее время не сложилось (табл. 3.2).

Таблица 3.2. **Некоторые трактовки понятия «проектное управление»**

Автор	Определение
1. Мильнер Б.З.	Проектное управление – это управление важными видами деятельности в организации, которые требуют постоянного руководства в условиях строгих ограничений по затратам, срокам и качеству работ.
2. Разу М.Л.	Проектное управление – особый вид управленческой деятельности, базирующийся на предварительной коллегиальной разработке комплексно-системной модели действий по достижению оригинальной цели и направленный на реализацию этой модели.
3. Макарова Н.В.	Проектное управление – это управление всеми трудовыми, финансовыми, материальными и энергетическими ресурсами, требующимися для обеспечения процесса в пределах запланированной стоимости.
4. Бикмурзин Р.	Проектное управление – объединенное управление интеграционной деятельностью, направленной на достижение заданных результатов – целей.
5. Ильинская И.	Проектное управление – комплекс взаимосвязанных организационных, научных, правовых, технических, финансовых, экономических, экологических решений по разработке, производству и предоставлению продукции и услуг заказчику (потребителю). Выделяет несколько видов проектного управления, различающихся по организационным формам: линейно-функциональное, матричное и смешанное.
Составлено по: [9, 40, 53, 63].	

Проанализировав данные трактовки отметим, что проектное управление – это особый вид деятельности, который так или иначе может применяться к управлению любыми объектами, а не только явно обладающими признаками проекта. Иными словами, это технология организации людей для достижения определенных задач.

Проектное управление имеет целый ряд особенностей, отличающих его от других подходов. Так, оно имеет модель жизненного цикла по сравнению с замкнутым циклом «директива-выполнение-контроль», характерного для традиционного управления. Кроме того, в отличие от программно-целевого, проектное управление нацелено на конкретный, частный результат. При этом в данном случае появляется возможность определить степень личного участия каждого участника проекта, эффективность его работы в целом и компетентность, оптимизировать управленческие процессы, наладить более эффективное взаимодействие между всеми участниками проекта. Проектное управление предполагает деятельность, наиболее подходящую для

мероприятий, которые происходят впервые или имеют существенные отличия от других.

В последние годы методы проектного управления находят применение в российской практике государственного управления и пришли на смену функциональному управлению, что обусловлено избранным курсом на модернизацию экономики, реализация которого предполагает осуществление большого числа программ и проектов различной сложности.

Кроме того, действующая модель управления реализацией государственных программ и крупных инвестиционных проектов федерального и регионального уровня в настоящее время характеризуется крайне низкой степенью эффективности. Так, по словам главы Счетной палаты Российской Федерации Т. Голиковой, в государственных проектах, проанализированных при участии этого контрольного органа, в 100% случаев наблюдалось последующее удорожание стоимости капитального строительства.⁸⁵

В значительной степени данная ситуация обусловлена низким качеством временного и ресурсного планирования данных проектов со стороны исполнителей. Кроме того, фактически не представлены четкие требования к потенциальным исполнителям государственных контрактов в части содержания, детальности и качества предоставляемых календарных планов и смет проекта. В итоге эффективность реализации проектов и расходования на данные цели бюджетных средств находится на весьма низком уровне.

Перспективным инструментом решения данной проблемы может стать применение единых принципов и подходов проектного управления как со стороны заказчиков, так и исполнителей государственных контрактов.

За последние несколько лет в Российской Федерации на федеральном и региональном уровне была проведена большая методическая работа в области использования проектного подхода в организации деятельности органов государственной исполнительной власти.

⁸⁵ Интервью Председателя Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голиковой «РБК», 11.09.2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: – http://www.ach.gov.ru/press_center/interview/23543 (дата обращения: 12.07.2016 г.).

Федеральной структурой, ответственной за внедрение проектного управления в исполнительных органах государственной власти, является Департамент стратегического управления, государственных программ и инвестиционных проектов при Министерстве экономического развития РФ. В 2013 году при Департаменте был образован Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов РФ, в состав которого вошли представители органов государственной власти Российской Федерации, руководители коммерческих организаций, научных и образовательных учреждений.

При непосредственном участии Совета были разработаны *Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти* (утв. Распоряжением Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ), носящие пока рекомендательный характер.

Данные рекомендации определяют подходы, принципы, порядок внедрения проектного управления и формализуют типовые шаблоны нормативных методических документов для их использования в органах исполнительной власти. Документ содержит в себе методический инструментарий расчета ключевых показателей эффективности в рамках проектного подхода к стратегическому государственному управлению.

Оценка эффективности проекта базируется на следующих критериях:

1) достижение результатов проекта – количество достигнутых результатов по проекту и процент их достижения от тех значений, которые были определены в паспорте (вес – 0,4);

2) достижение качества результатов проекта – количество достигнутых критериев успеха по проекту и процент их достижения от тех значений, которые были определены в паспорте (вес – 0,3);

3) соблюдение сроков проекта – отклонение в процентах фактической длительности реализации проекта от плановой (рассчитывается: фактическая длительность – плановая длительность / плановая длительность, вес – 0,3).

Итоговое значение ключевого показателя эффективности вычисляется как сумма произведений уровней частных критериев на их вес.

Протоколом заседания Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ от 4 декабря 2013 №6-НП в качестве пилотных площадок для внедрения новых принципов управления были определены Белгородская, Ярославская, Пензенская, Томская области, Пермский край [16]. В связи с этим в данных субъектах РФ происходит принятие региональной нормативно-правовой базы, трансформация действующей системы управления.

Одним из субъектов РФ, где практика проектного управления получила наибольшее развитие, является Белгородская область. Начало внедрения проектного управления в регионе – 2010 год. В настоящее время в проектную деятельность вовлечено 30 региональных органов власти и 22 муниципальных образования области. Успешному его развитию в регионе способствовало создание соответствующего организационно-правового и институционального обеспечения (табл. 3.3.).

Таблица 3.3. Институционально-правовое и организационно-методическое обеспечение внедрения проектного управления в органах власти Белгородской области

Обеспечение
<p><i>I. Развитая нормативно-правовая среда, регламентирующая использование проектного управления:</i> (соответствие ее ГОСТу⁸⁶⁸⁷, основным процессам ПУ РМВОК⁸⁸)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Постановление правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. № 202-пп «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области». 2) Распоряжение Губернатора Белгородской области от 22 ноября 2012 года №794 «Об утверждении регламента администрирования проектов в органах исполнительной власти, государственных органах Белгородской области». 3) Распоряжение Губернатора Белгородской области от 22 июня 2012 года №408-р «Об утверждении порядка определения уровня профессионального соответствия проектных специалистов». 4) Распоряжение Губернатора Белгородской области от 29 апреля 2011 года №279-р «О создании отраслевых экспертных комиссий по рассмотрению проектов» и др.
<p><i>II. Институциональное и организационно-методическое обеспечение:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 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 государственной исполнительной власти региона были созданы <i>отраслевые экспертные комиссии</i> (решение об открытии и закрытии проектов), функционирует <i>межведомственная комиссия</i> (решение о премировании участников завершённых проектов). 3) Все проекты регистрируются в базе <i>системы общего электронного документооборота «Электронное правительство Белгородской области»</i>, в которой работают все органы исполнительной власти как на региональном, так и на 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: <ol style="list-style-type: none"> а) ведение реестра (базы) проектов;

⁸⁶ ГОСТ Р 54869 - 2011. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом.

⁸⁷ ГОСТ Р 54870 -2011 Проектный менеджмент. Требования к управлению проектами портфелем проектов.

⁸⁸ Project Management Body of Knowledge, PMBoK – Свод знаний по управлению проектами. Этот документ рассматривается за рубежом в качестве основного справочного материала для своих программ по профессиональному развитию. Является Американским национальным стандартом.

<p>б) календарное и бюджетное планирование проектов;</p> <p>в) мониторинг реализации региональных и муниципальных проектов;</p> <p>г) распределение полномочий и ответственности членов команды проектов;</p> <p>д) управление изменениями проектов;</p> <p>е) проектный документооборот;</p> <p>ж) автоматизированная аналитическая отчетность.</p> <p>5) В рамках региона реализуется масштабный областной организационный проект «Совершенствование проектного управления в органах власти Белгородской области».</p> <p>6) В целях стимулирования государственных служащих, реализующих проекты, Распоряжением Правительства области от 17 июня 2013 года №287-рп создан проектный премиальный фонд. Средства аккумулируются на счете Департамента внутренней и кадровой политики и распределяются между органами государственной исполнительной власти по итогам реализации проектов.</p> <p>7) Нематериальное стимулирование участников осуществляется путем присвоения государственным гражданским служащим рангов в области проектного управления.</p>
<p>Источник: данные официального сайта Департамента внутренней и кадровой политики Белгородской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://dkp31.ru/activity/project/ (дата обращения: 12.07.2016 г.)</p>

Применение принципов проектного управления в органах исполнительной власти и государственных органах региона регулируется постановлением правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. №202-пп «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области» и рядом других нормативно-правовых актов. Указанное постановление определяет условия и порядок применения принципов управления проектами органами власти на территории области. В документе представлены базовые понятия и определения; излагается порядок формирования организационной структуры проекта, управления проектами в регионе и взаимодействия органов власти в данном процессе, организационного сопровождения и его мониторинга.

Уполномоченным органом области по разработке и внедрению системы управления проектами является Департамент кадровой политики Белгородской области, а основным исполнителем – отдел организации проектного управления. В настоящее время в проектную деятельность вовлечено более половины государственных и муниципальных служащих региона.

Все реализующиеся проекты регистрируются в базе системы общего электронного документооборота «Электронное правительство Белгородской области», в которой работают все органы исполнительной власти регионального и муниципального уровня. По контрольным точкам отслеживается весь ход реализации проекта, выявляются возможные отклонения от плана.

Проектный менеджмент активно используется для решения социально-экономических задач и развития территории региона. Общее количество проектов в области, разработанных в рамках новой системы управления, составляет более 3100 единиц, в т.ч. 2000 – завершены, 800 – в реализации, 300 – в разработке. Доминирующие позиции занимают социальные проекты, далее следуют экономические проекты, затем технические и организационные [12].

В качестве успешного примера проектов можно привести «Готовские фермы» (Грайворонский район), предусматривающий создание в 2011–2016 гг. производства мяса утки ежегодным объемом более 600 тонн. В 2011 году в шести населенных пунктах Губкинского городского округа были построены станции обезжелезивания воды. Большую социальную значимость получил проект ремонта 35 дворовых территорий многоквартирных домов с возведением при этом объектов современной инфраструктуры (новые детские площадки, гостевые парковки автотранспорта, газоны, тротуары и т.д.).

Таким образом, изучение опыта Белгородской области позволяет утверждать, что факторами успеха внедрения проектного управления в органах власти региона являются:

1. Высокий уровень поддержки проектного управления со стороны высшего должностного лица субъекта (Губернатора Белгородской области).
2. Определение органа власти, ответственного за внедрение проектного управления.
3. Включение в единый контур проектного управления всех органов государственной и муниципальной власти региона.
4. Широкое вовлечение работников в проектную деятельность и их профессиональное переобучение.
5. Создание среды оценки и отбора проектов для реализации (экспертные комиссии по их рассмотрению, привлечение внешних экспертов).
6. Построение системы администрирования «от исполнителя проекта до руководителя органа власти»; регулярное информирование руководства о ходе внедрения проектного управления.
7. Формализация проектного управления (проектная документация, роли, процедуры, порядки).

8. Наличие технологической поддержки проектной деятельности (автоматизированная информация система (АИС)).

9. Мотивационная политика, ориентированная как на участие работников в проектах, так и на успешное их завершение. Она заключается в материальном стимулировании государственных и муниципальных служащих, успешно завершивших реализацию проекта (формирование в регионе проектного премиального фонда), а также присвоение служащим рангов в области проектного управления (например, проектный специалист 1-4 класса, выступающий членом рабочей группы проекта, и менеджер проекта 1-4 класса, являющийся его руководителем).

Внедрение проектного управления в органах власти Белгородской области обусловило возникновение значительного *эффекта* для всей региональной социально-экономической системы (рис. 3.4).

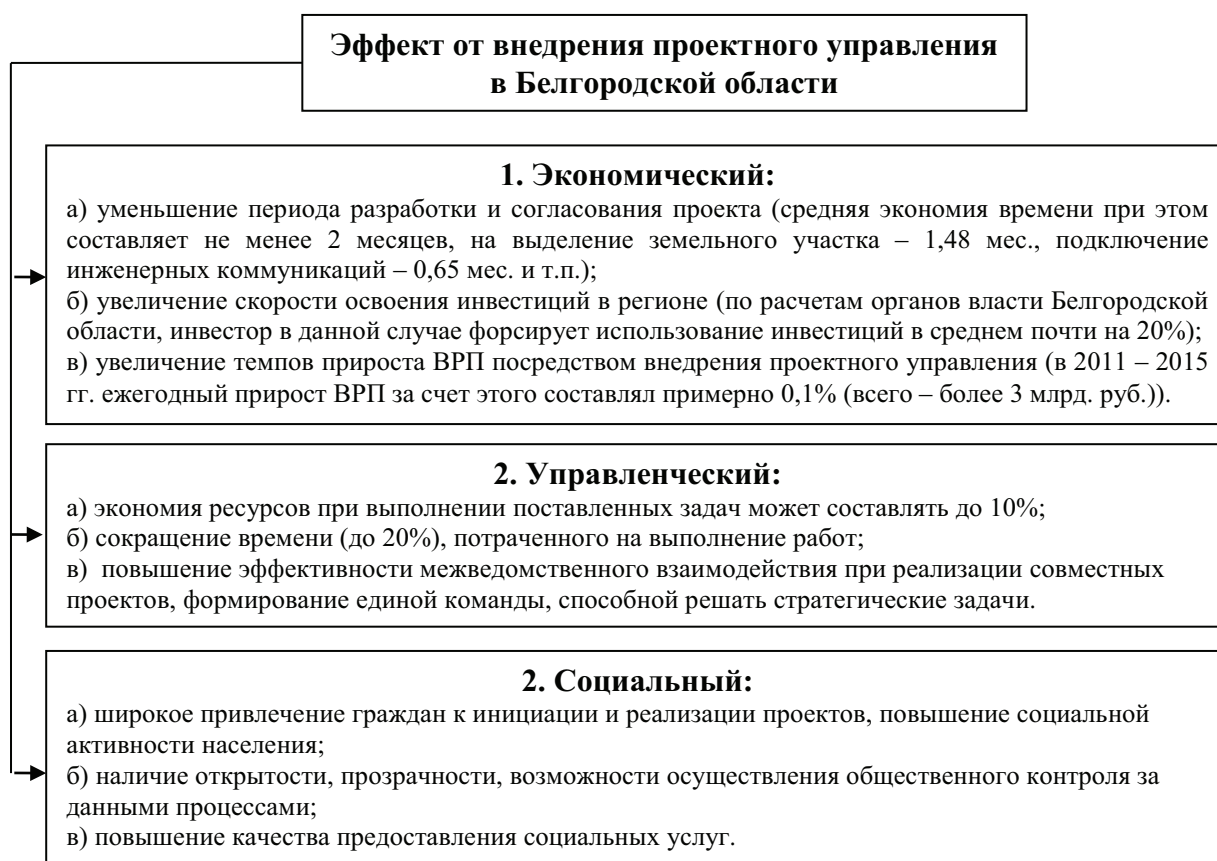


Рис. 3.4. Эффект от внедрения проектного управления в Белгородской области*

* Составлено по: [43, 56].

Определенные успехи во внедрении проектного управления наблюдаются и в других субъектах РФ. Так, в Ярославской области, Пермском крае созданы проектные офисы, разработано обеспечение планирования и реализации областных целевых программ, управления человеческими ресурсами, которые соответствуют методологии проектного управления. Кроме того, проведено обучение госслужащих, реализующих областные целевые программы, основным положениям проектного управления и т.п.

Однако даже в регионах, являющихся пилотными площадками, проектное управление в настоящее время пока находится на стадии зарождения. Изучение существующих публикаций и отечественного опыта позволило выявить следующие *проблемы*, тормозящие его внедрение в органах исполнительной государственной власти субъектов РФ:

1. Неразвитая нормативно-правовая база и низкий уровень методической поддержки со стороны федеральных органов власти.

Отсутствие юридического закрепления понятия «проект» и «проектное управление» в нормативно-правовых актах. В регионах ощущается острый дефицит унифицированных нормативных актов по внедрению проектного управления. При этом существующие документы больше подходят для управления на уровне бизнес-структур, регламентируют порядок внедрения проектной системы в отношении внутренних проектов, в то время как основные проблемы возникают в части межведомственного взаимодействия.

В связи с этим крайне актуальной задачей является принятие комплекса как рамочных, так и подзаконных актов в целях устранения на федеральном уровне правового вакуума и некоторой унификации отношений.

2. Слабая активность, инициативность и мотивация государственных и муниципальных органов власти при использовании проектных принципов управления, а также отсутствие у них необходимых знаний и навыков.

Для решения данной проблемы во всех регионах необходимо разработать эффективную и адекватную систему управления мотивацией участников проектной деятельности; совершенствовать механизм премирования государственных служащих, руководителей проектов и сотрудников,

вовлеченных в проектную деятельность, а также определить дополнительные меры их поощрения за создание и успешную реализацию проектов. Дело в том, что существующие модели предусматривают стимулирование участников проектной деятельности лишь по итогам реализации проекта.

Крайне важным является также обучение сотрудников органов власти по проектной деятельности с привлечением экспертов из бизнес-сообщества, успешно внедривших в свою деятельность методы проектного управления.

3. Недостаточный уровень техподдержки проектной деятельности. Наличие комплексной АИС позволит сократить трудозатраты, повысить скорость выполнения процесса проектного управления, эффективность межведомственного взаимодействия при реализации совместных проектов.

4. Проблемы, возникающие по причине наличия конфликтов и противоречий функционального и проектного подхода к управлению (двойное подчинение). В настоящее время проектное управление даже в пилотных территориях страны внедряется поэтапно. При этом наблюдается его некоторая несогласованность с другими элементами системы управления, что зачастую приводит к возникновению конфликтов и противоречий между основными субъектами управленческого процесса. Решением данной проблемы, на наш взгляд, является юридическое разграничение компетенций государственных служащих, участвующих в проектной деятельности, и постепенное внедрение данных принципов в деятельность всех органов власти региона.

5. Формальное использование новых методов работы. Отсутствие достаточных навыков у работников органов власти, их консервативное мышление и сопротивление изменениям на практике приводят к формальному использованию новых методов работы и, как следствие, низкой их эффективности. Решением может быть повышение квалификации сотрудников, а также привлечение специалистов, обладающих необходимыми знаниями.

В настоящее время крайне важной и первоочередной задачей является разработка национальных и региональных стандартов. Наличие данных документов позволит типизировать проектную деятельность и упростить процессы взаимодействия между участниками в рамках реализации проектов

благодаря закреплению базовых методов управления. Однако при разработке данных стандартов, на наш взгляд, необходимо избегать излишней их бюрократизации, а на практике при реализации учитывать специфику социально-экономического развития конкретной территории.

При формировании благоприятных условий проектное управление может стать одним из инструментов развития, позволяющих эффективно управлять государственными программами, крупными инвестиционными проектами, ключевой проблемой в реализации которых в настоящее время является низкая эффективность при огромных бюджетных расходах.

4. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ ВОПРОСОВ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ИСЭРТ РАН

Вопросы изучения эффективности государственного управления является актуальными для ИСЭРТ РАН. Исследования данной проблематики в течение всего периода постепенно развивались, расширялись объекты, усложнялась методология исследования.

В начале 2000-х годов была разработана и апробирована методика оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований. Система оценки включает в себя два основных блока: анализ финансового обеспечения деятельности местных органов власти и управления; анализ результативности управления социально-экономическим развитием города (мониторинг социально-экономического развития города, мониторинг условий проживания, оценка работы аппарата управления). Основные результаты исследования опубликованы в таких работах, как: Орлова, Э.О. О методике оценки эффективности муниципального управления / Э.О. Орлова, Т.В. Ускова // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2003. – № 2. – С. 25-33. Теоретико-методологические основы оценки эффективности управления социально-экономическим развитием города / Т.В. Ускова, Д.П. Жаравин. – Вологда, 2005. – 33 с. Оценка

эффективности управления социально-экономическим развитием муниципального образования: отчет о НИР / исп. В.А. Ильин, Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин, Э.О. Орлова, М.Н. Рогозина. – Вологда, 2007. – 73 с.

Учитывая важную роль местного самоуправления, сотрудники института осуществляют ежегодный мониторинг социально-экономического развития муниципальных районов, а с 2006 г. – мониторинг реформирования местного самоуправления с целью оценки результатов и итогов реформы, выявления проблем и разработки рекомендаций по повышению эффективности функционирования органов региональной и муниципальной власти.

Основные результаты проводимых исследований представлены в монографиях «Стратегия управления муниципальными образованиями» (колл. авт. под науч. рук. В.А. Ильина и А.С. Якуничева); «Мониторинг развития муниципальных образований» (Т.В. Ускова, А.Н. Зуев, А.А. Смирнов; под науч. рук. В.А. Ильина); «Индикативное планирование развития муниципальных образований» (Т.В. Ускова); «Местное самоуправление в сельском районе: тенденции, проблемы, перспективы» (В.А. Ильин, В.И. Чирков, Т.В. Ускова, К.А. Гулин, Д.П. Жаравин, И.Н. Дементьева); «Местное самоуправление в региональном развитии» (Д.Е. Амелин); «Управление устойчивым развитием региона» (Т.В. Ускова).

Выполненные в эти годы научно-исследовательские работы, показавшие низкую эффективность управления на всех уровнях власти, позволили определить основные направления повышения эффективности управления развитием территорий, в том числе на основе совершенствования региональной социально-экономической политики.

В перечне предложений на муниципальном уровне: организация территориального общественного самоуправления (ТОС) и применение механизма самообложения граждан как формы повышения эффективности их участия в местном самоуправлении; внедрение механизмов муниципально-частного партнерства; формирование эффективного механизма районно-поселенческого взаимодействия.

Проводились НИР по оценке эффективности государственного управления, среди них:

- проект «Повышение эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований»;
- проект «Эффективность бюджетных расходов на реализацию долгосрочных целевых программ (на примере Вологодской области)»;
- проект «Оценка и направления повышения эффективности региональной политики по управлению развитием муниципальных образований».

В числе основных публикаций:

1. Ильин, В.А. Проблемы эффективности государственного управления. Бюджетный кризис регионов [Текст]: монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 128 с.

2. Ильин, В.А. «Частный капитал и национальные интересы. На примере собственников металлургических корпораций» [Текст] // Вестник Российской академии наук. – 2013. – № 7.

3. «Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации» (В.А. Ильин, А.И. Поварова).

4. 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.

5. 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.

Научно обоснованы предложения по преодолению олигархической сущности и содержания, проявляющихся в деятельности российских металлургических корпораций. Основные из них касаются мер законодательного характера в части установления налогов на вывоз капитала, введения единой ставки налога на дивиденды, отмены возврата экспортного

НДС, пересмотра администрирования налога на прибыль, совершенствования ценовой политики в отношении крупного бизнеса. Выполненное исследование позволяет заключить, что эффективность государственного управления экономикой на всех уровнях власти остается низкой.

В 1995–2015 гг. значительное внимание было сосредоточено на исследованиях, связанных с поиском резервов повышения эффективности управления развитием промышленности, лесопромышленного и агропромышленного комплексов, малого предпринимательства (монография «Модернизация промышленного сектора региона» (В.А. Ильин); «Резервы экономического роста» (колл. авт. под рук. В.А. Ильина и М.Ф. Сычева), «Агропромышленный комплекс региона: состояние, тенденции, перспективы» (Т.В. Ускова, Р.Ю. Селименков, А.Н. Чекавинский), «Продовольственная безопасность региона» (Т.В. Ускова, Р.Ю. Селименков, А.Н. Анищенко, А.Н. Чекавинский), «Лесной комплекс: управление инновационным развитием» (Р.Ю. Селименков, П.М. Советов) и др.). Ключевые НИР, выполненные по данной проблематике в 2010 – 2015 гг.: «Совершенствование организационно-экономического механизма управления лесохозяйственной деятельностью в регионе», «Развитие частно-государственного партнерства в лесном комплексе» (исп. Р.Ю. Селименков, А.В. Миронов)).

Был разработан комплекс мер для повышения эффективности таких отраслей промышленности, как машиностроение, черная металлургия и др., а также строительства и связи («Инвестиционная деятельность в регионе» (Е.С. Губанова); «Промышленная политика – ядро модернизации экономики» (О.С. Москвина); «Стратегия развития региона» (колл. авт. под науч. рук. В.А. Ильина); «Региональная стратегия экономического роста» (колл. авт. под науч. рук. В.А. Ильина) и др.

В исследованиях ИСЭРТ РАН при оценке эффективности государственного управления активно используются социологические опросы. Изучение мнения населения по ключевым вопросам социально-экономической политики и основным проблемам, волнующим население, институт

осуществляет с 1995 г. («Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области и регионов СЗФО»).

В круг вопросов, рассматриваемых в мониторинге, входят оценка населением политической и экономической ситуации в стране, регионе; отношение людей к политике властных структур, оценка их деятельности; уровень социального доверия политическим и общественным институтам.

Таким образом, следует отметить, что к настоящему времени в институте разработан и апробирован комплексный механизм оценки эффективности государственного управления, в том числе на основе субъективного восприятия населением основных тенденций социально-экономической и общественно-политической ситуации в стране и регионе.

На основе проведенного анализа можно отметить, что перспективными направлениями дальнейших исследований вопросов эффективности государственного управления в ИСЭРТ РАН являются следующие:

1. Исследование возможностей, условий и механизмов применения современных методов управления как инструмента повышения эффективности государственного и муниципального управления (проектное управление, бенчмаркинг, краудсорсинг, реинжиниринг, SMART-технологии, ГЧП и т.п.).

2. Разработка методического инструментария внешней оценки эффективности государственного и муниципального управления, оценки эффективности государственной политики в различных сферах.

3. Исследование механизмов формирования оптимальных управленческих моделей, реинжиниринга государственных и муниципальных функций.

4. Исследование проблем повышения эффективности федеральной региональной политики, поиска источников развития данных территорий.

5. Разработка путей повышения эффективности муниципального управления, направлений совершенствования государственной политики в области развития института местного самоуправления в России.

6. Управление качеством в государственном и муниципальном управлении, внедрение системы менеджмента качества государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти.

7. Исследование вопросов эффективной организации взаимодействия органов власти, бизнес-структур и институтов гражданского общества в достижении стратегических задач государственного управления.

Разработка данных аспектов позволит выработать научно обоснованные предложения по повышению эффективности государственного управления в России, весьма актуальные в современных условиях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение теоретико-методологических основ, а также зарубежной и отечественной практики позволяет утверждать, что понятие «эффективность государственного управления» является весьма сложным и многоаспектным. По нашему мнению, она представляет собой категорию, отражающую не только достижение экономических, но прежде всего социально-политических результатов деятельности органов власти, заключающихся в решении общественно значимых задач, обеспечении на основе этого национальной безопасности страны, повышении уровня и качества жизни населения.

В отечественной и зарубежной научной литературе сложилось множество методологических подходов к проведению оценки эффективности, но большинство из них являются трудно применимыми на практике и касаются преимущественно оценки политических процессов в стране или эффективности деятельности органов исполнительной власти. Таких же недостатков не лишен и инструментарий оценки, нашедший свое закрепление в нормативно-правовых актах. В связи с этим крайне актуальной задачей является разработка методического аппарата внешней оценки, позволяющей расширить «узкие» места существующего инструментария.

Проведенный анализ социально-экономического развития России и ее регионов свидетельствует о том, что основные проблемы страны 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. Необходим кардинальный пересмотр государственной политики в ключевых сферах народного хозяйства, использование передового мирового опыта управления, зарекомендовавшего себя как эффективного, повышение взаимодействия различных ведомств и институтов, повышение их ответственности за принимаемые решения. Лишь в случае научно обоснованного подхода к управлению возможно решение существующих проблем страны.

Список использованных источников:

1. Алтухов, А. Ускоренное импортозамещение в АПК требует адекватного инвестирования [Текст] / А. Алтухов // Экономист. – 2016. – №6. – С. 11-24.
2. Амосов, А. Система целей и программ по преодолению кризисных явлений и переходу к развитию [Текст] / А. Амосов // Экономист. – 2016. – № 6. – С. 3-10.
3. Аналитический центр знакомит региональные власти с лучшими практиками проектного управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pmolimp.ru/2015/news/0481-Analiticheskij-centr-znakomit-regionalnye-vlasti-s-luchshimi-praktikami-proektnogo-upravleniya.html> (дата обращения: 12.07.2016 г.).
4. Андрианов, В. Концептуальные подходы к разработке стратегии устойчивого развития экономики России до 2030 года [Текст] / В. Андрианов // Общество и экономика. – 2016. – № 7. – С. 5-35.
5. Аничин, В.Л. Проектное управление в Белгородской области: теория и практика [Текст] / В.Л. Аничин, О.А. Середина // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. – 2012. – № 6. – С. 14-16.
6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления [Текст]. Издательство: Омега-Л, 2004
7. Беккер, А. Чиновников оценят: финансирование ведомств будет зависеть от их результатов [Текст] / А. Беккер // Ведомости. – №108 (1635) от 16.06.2007.
8. Беляев, В.В. Проектное управление: развитие, особенности, отличительные черты [Текст] / В.В. Беляев // Формирование и реализация стратегии устойчивого экономического развития Российской Федерации: сборник статей IV Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией Б.Я. Татарских, О.В. Федорова. – 2014. – С. 14-24.

9. Бикмурзин, Р. Проектное управление – что это такое в реальности? [Электронный ресурс] / Р. Бикмурзин // НР – портал. – Режим доступа: <http://hr-portal.ru/blog/proektnoe-upravlenie-chto-eto-takoe-v-realnosti-chast-1-prakticheskiy-smysl> (дата обращения: 12.07.2016 г.).
10. Бинкин, Б. А. Эффективность управления: наука и практика [Текст] / Б.А. Бинкин, В.Н. Черняк. – М., 1992. – С. 22.
11. Бобылева А.З. К разработке концепции перехода государственных организаций на «управление по результатам» [Текст] / А.З. Бобылева // Государственное управление. Электронный вестник ФГУ МГУ. – 2006. – № 9.
12. Борисов, С.А. Сравнительный анализ проектного и процессного подходов в управлении инновационной деятельностью [Текст] / С.А. Борисов, А.Ф. Плеханов // Российское предпринимательство. – 2013. – № 13 (235). – С. 91-96.
13. 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. – 65 экз.
14. Бухвальд, Е.М. Стратегическое планирование – институциональная основа перехода к устойчивому развитию российской экономики [Текст] / Е.М. Бухвальд // Федерализм. – 2016. – № 1. – С. 30.
15. Вертикальная интеграция: чему учит опыт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://finance.obozrevatel.com/business-and-finance/vertikalnaya-integratsiya-chemu-uchit-opyit.htm>.
16. Внедрение проектного управления в органах исполнительной власти опыт Белгородской области [Электронный ресурс] / В.А. Сергачев. – Режим доступа: <http://pmolimp.ru/files/content/319/3-sergachyov-prezentaciya-v-a-1-pdf.pdf> (дата обращения: 12.07.2016 г.).
17. Вольманн, Х. Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» [Текст] / Х. Вольман // 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. Государственное стратегическое управление: монография [Текст] / под. общ. редакцией проф. Ю.В. Кузнецова. – СПб.: Питер., 2014. – 320 с.: ил.

20. Губанов, С.С. Державный прорыв. Неоиндустриализация России и вертикальная интеграция. (Серия «Сверхдержава») [Текст] / С.С. Губанов. – М.: Книжный Мир, 2012. – 224 с.
21. Дмитриев, А.В. Методика внедрения проектного подхода в управление социальным развитием российских регионов [Текст] / А.В. Дмитриев // Интернет-журнал Науковедение. – 2013. – № 1 (14). – С. 25.
22. Дубровина, Н.А. Оценка эффективности регионального управления [Текст] / Н.А. Дубровина // Вестник Самарского государственного университета. – 2006. – № 8. – С. 54-59.
23. Заренков, В.А. Управление проектами: учеб. пособие [Текст] / В.А. Заренков. – 2-е изд. – М.: Изд-во АСВ; СПб.: СПбГАСУ, 2006. – 312 с.
24. Захаров, А. Конструирование будущего – задача настоящего / А. Захаров, Б. Клейнер // Независимая газета. № 204 от 26.09.2016 г.
25. Зеленский, Я. Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации и управления. – М.: Экономика, 1971. – С. 122-123.
26. 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.
27. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт [Текст] / Беляев, А.Н., Кузнецова, Е.С., Смирнова, М.В., Цыганков, Д.Б. – ГУ-ВШЭ – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – 54 с.
28. Ильин, В.А. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие [Текст] : препринт / В.А. Ильин, А.И. Поварова, М.Ф. Сычев. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2012. – 104 с.
29. 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.
30. 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.
31. Интервью Председателя Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голиковой «РБК», 11.09.2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: – http://www.ach.gov.ru/press_center/interview/23543 (дата обращения: 12.07.2016 г.).
32. 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 г. – 496 с.

33. 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>
34. Корпоративное право: учебник для юридических вузов [Текст] / В.В. Гушин, Ю.О. Порошкина, Е.Б. Сердюк: Эксмо; Москва; 2006. – 640 с. – (Российское юридическое образование).
35. Кох, И.А. Социальная эффективность муниципального управления [Текст] / И.А. Кох. – Екатеринбург, 2002.
36. Курчатченко, Е.В. Оценка эффективности управления муниципальных образований (на примере Алтайского края) [Текст] / Е.В. Куратченко // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 3. – С. 233–240.
37. Лексин, В.Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России [Текст] / В.Н. Лексин, Б.Н. Порфирьев // Проблемы прогнозирования. – 2016 г. – № 4. – С. 81-94.
38. Ленчук, Е.Б. Курс на новую индустриализацию – глобальный тренд экономического развития [Текст] / Е.Б. Ленчук // Проблемы прогнозирования». – 2016. – № 3. – С. 132-143.
39. 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.
40. Макарова, Н.В. Информационная технология управления проектами: электронное учебное пособие [Электронный ресурс] / Н.В. Макарова. – Режим доступа: http://eos.ibi.spb.ru/umk/11_18/5/5_R0_T6.html (дата обращения: 12.07.2016 г.).
41. Мезенцева, О.Е. Развитие высокотехнологичного производства в мире и России [Текст] / О.Е. Мезенцева // Фундаментальные исследования. – 2015 г. – №7. – С. 176-181.
42. Модели оценки эффективности деятельности государственного управления в мировой практике [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bagalau.kz/ru/evaluation-system/world/i4180>
43. Опыт внедрения проектного управления на примере Белгородской области [Электронный ресурс] / О.А. Павлова. – Режим доступа: [leader-id.ru»upload/file/get/3267/](http://leader-id.ru/upload/file/get/3267/) (дата обращения: 12.07.2016 г.).
44. Официальный сайт АО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uvz.ru/> (дата обращения: 06.08.2016 г.)

45. Официальный сайт Департамента внутренней и кадровой политики Белгородской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dkp31.ru/project> (дата обращения: 12.07.2016 г.).
46. Официальный сайт ПАО «Северсталь» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.severstal.com/rus/index.phtml> (дата обращения: 06.08.2016 г.)
47. Оценки качества государственного управления [Текст] / Алескеров, Ф.Т., Головщинский, К.И., Клименко, А.В. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – С. 23.
48. Повышение эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований [Текст]: заключительный отчет о НИР / Т.В. Ускова, А.Н. Чекавинский, Н.В. Ворошилов, С.А. Кожевников. – Вологда, 2013. – 181 с.
49. Полиенко, М.А. Институциональные аспекты повышения эффективности государственного управления : автореф. дис. ... канд. экон. наук [Текст] / М. А. Полиенко. – М., 2005. – С.9, 15.
50. Полтавский, П.А. Институциональный подход к государственному регулированию деятельности в инновационной сфере [Текст] / П.А. Полтавский // Вестник Челябинского государственного университета. Экономика. – 2010. – Вып. 25, №5(186). – С. 13-17.
51. Программно-целевое управление региональным развитием [Текст] / С.В. Перфильев, И.Н. Логинов, О.Ю. Горбова, О.И. Дудукина. – Рязань, 2012. – 123 с.
52. Путин потребовал повысить эффективность управления экономикой [Электронный ресурс] // Деловая газета «Взгляд», 13.07.2016 г. – Режим доступа: <http://vz.ru/news/2016/7/13/821281.html>
53. Разу, М.Л. Управление проектом. Основы проектного управления: учебник [Текст] / М.Л. Разу. – М: КНОРУС, 2007. – 768 с.
54. Растворцева, С.Н. Управление эффективностью торговли потребительской кооперации: дис. ... канд. экон. наук [Текст] / С.Н. Растворцева. – Белгород, 2003. – 237 с.: ил. (С. 14).
55. Руководство к своду знаний по управлению проектами (A Guide to PMBOK). – М.: 2004.
56. Савченко, Е. Белгородская область: проектное управление для муниципальных инициатив [Текст] / Е. Савченко // Самоуправление. – 2012. – № 2. – С. 6-7.
57. Сафонова, О.Н. Внедрение проектного управления в исполнительных органах государственной власти как механизм эффективного управления ресурсами [Текст] / О.Н. Сафонова, Е.А. Анчихров // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. – 2015. – № 2 (14). – С. 58-67.

58. Седлак, А. Вынужденное соревнование [Текст] / А. Седлак // «Эксперт-Юг» №2(2), 29 октября 2007 г.
59. Сергачев, В.А. Проектное управление в Белгородской области [Электронный ресурс] / В.А. Сергачев // Государство – №7 (июль 2012 – 15 Августа 2012). – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/193742.php> (дата обращения: 12.07.2016 г.)
60. Симачев, Ю. Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек [Текст] / Ю. Симачев, М. Кузык, Б. Кузнецов, Е. Погребняк. // Форсайт. – 2014. – Т 8. – №4. – С. 6-23.
61. Синк, Д.С. Управление производительностью: планирование, измерение и оценка, контроль и повышение: Пер. с англ. [Текст] / Общ. ред. и вступ. ст. В.И. Данилова-Данильяна. – М.: Прогресс, 1989. – 528 с.
62. Скопин, А.О. Управление региональными проектами и проектное управление экономикой региона: сравнение дефиниций [Электронный ресурс] / А.О. Скопин // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2012. – № 1 (29). – Режим доступа: <http://region.mcsnp.ru> (дата обращения: 12.07.2016 г.).
63. Теория организации: учеб: [Для вузов по экон. спец.] [Текст] / Б. З. Мильнер. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 477 с.
64. Толкачев, С. Реиндустриализация в США: канун неоиндустриального уклада [Текст] / С. Толкачев // Экономист. – 2014. – №10. – С. 54-69.
65. Управление проектами: учебник [Текст] / Клиффорд Ф. Грей, Эрик У. Ларсон. – М.: Издательство «ДИС», 2003. – 528 с.
66. Управление проектами: учебник [Текст] / Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. – М.: Издательство «Омега – Л», 2008. – 405 с.
67. Ускова, Т.В. Региональная политика территориального развития [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 156 с.
68. Ускова, Т.В. Управление экономикой региона на основе партнерского 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.
69. Шестопалов, П.Л. Выгоды и возможности проектного управления в органах государственной власти [Текст] / П.Л. Шестопалов. – М.: 2015. – 26 с.
70. Эффективность государственного управления, компетентность государства: 1-й ежегодный Доклад ИНОП «Оценка состояния и перспектив политической системы РФ в 2008 г. – начале 2009 г.» [Текст] / О.В. Гаман-Голутвина, Л.В. Сморгун, А.И. Соловьев, Р.Ф. Туровский. – М.: ИНОП, 2009.

71. Эффективность государственной власти и управления в современной России. – Ростов н/Д., 1998.

72. Юрьева, Т.В. Проектный подход как инструмент реализации стратегических целей [Текст] / Т.В. Юрьева // Экономические науки. – 2014. – №11(120). – С. 7-10.

73. 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.

74. Якутин, Ю. Еще раз к анализу эффективности становящихся российских корпораций [Текст] / Ю. Якутин // Российский экономический журнал. – 1998. – № 9–10.

75. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) – Fifth Edition [Electronic resource]. – Available at: <http://www.pmi.org>.

Input-Output Accounts Data [Electronic resource] / Bureau of Economic Analysis. – Available at http://bea.gov/industry/io_annual.htm.

76. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. [Text] Policy Research Working Paper 4978, «Governance Matters VIII Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008», 2009

После выступления С.А. Кожевников ответил на вопросы:

Д.В. Афанасьев: Что понимается под оценкой эффективности?

С.А. Кожевников: В данном исследовании оценка эффективности подразумевает под собой комплексный анализ качественных характеристик существующей системы государственного управления в России, направленный на выявление её слабых и сильных сторон. При этом используется разнообразный методический инструментарий для обработки статистических и социологических данных. Результаты данной оценки являются основой для научного обоснования направлений и инструментов совершенствования системы государственного управления.

Д.В. Афанасьев: В чем заключается использованная в исследовании методология оценки эффективности государственного управления?

С.А. Кожевников: Методология оценки эффективности государственного управления строилась на двух «магистральных» подходах: целевом и функциональном. В рамках целевого аспекта эффективность государственного управления оценивалась по состоянию объекта управления, а

именно исходя из динамики продвижения к нормативным значениям целевых показателей социально-экономического развития в соответствии с критерием «затраты-результаты». В рамках функционального аспекта оценка эффективности базируется на показателях качества исполнения основных функций управления и наличии условий для их осуществления, т.е. были оценены госпрограммы, элементы взаимодействия в рамках стратегического, программно-целевого управления и проч.

Е.С. Губанова: В каких ценах приведены используемые денежные показатели?

С.А. Кожевников: Поскольку осуществлялось сравнение нескольких регионов и по разным показателям, все используемые денежные показатели приведены в текущих ценах.

Е.С. Губанова: Возможно ли использовать представленные Вами интегральные индикаторы оценки эффективности государственного управления, рассчитываемые международными организациями, в российской практике?

С.А. Кожевников: По данным интегральным показателям определенные международные организации каждый год или раз в два года строят рейтинги стран, т.е. это наднациональные показатели, используемые для межстранового сравнения.

С.Н. Ткачук: Каковы причины низкой эффективности государственного управления в России?

С.А. Кожевников: Одна из главных причин – непоследовательность и противоречивость многих реформ в социально-экономической сфере. Отрицательное влияние также оказывают недоработанные инструменты управления, отсутствие единой «модели развития» страны.

Научное издание

**НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ И СООБЩЕНИЯ,
представленные на заседаниях Ученого совета ИСЭРТ РАН
во II полугодии 2016 года**

Ответственный за выпуск Бойцова Н.Н.

Редактор Попова Т.В.

Подписано в печать 27.07.2017.

Печать цифровая. Формат 60×84/16.

Усл. печ. л. 9,7. Тираж 500 экз. Заказ № 198.

Институт социально-экономического развития территорий РАН
(ИСЭРТ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а, ИСЭРТ РАН

Тел. 59-78-03, e-mail common@vscc.ac.ru

ISBN 978-5-93299-371-2

