


Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В XXI ВЕКЕ



Секция XI
Практика регионального
и муниципального управления:
российский и зарубежный опыт

13-я Международная конференция. Май 2015



Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление в XXI веке

Секция XI

Практика регионального и муниципального управления:
Российский и зарубежный опыт

Материалы 13-й международной конференции
Май 2015



УДК 351/354(063)
ББК 66я431
Г72

Г72 Государственное управление в XXI веке: материалы 13-й международной конференции, май 2015. [Сборник] / Коллектив авторов — М.: «КДУ», «Университетская книга», 2016.

Секция 11. Практика регионального и муниципального управления: Российский и зарубежный опыт: [Сборник] / Коллектив авторов — М.: «КДУ», «Университетская книга», 2016. — 64 с.

ISBN 978-5-91304-636-9

ISBN 978-5-91304-647-5 секция 11

В сборник включены доклады и выступления участников международной конференции по широкому кругу проблем государственного управления, Евразийской интеграции, социальных аспектов инновационного развития экономики, современных теорий и технологии управления. Тексты представлены на языке оригинала: русском и английском.

Для исследователей, преподавателей, студентов, аспирантов, управленцев-практиков, а также всех, кто интересуется вопросами государственного управления.

Электронное издание

Оригинал макет подготовлен в ООО «КДУ»

© Факультет государственного управления
МГУ им. М. В. Ломоносова, 2016

978-5-91304-647-5

© КДУ, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Danil S. Khaidukov, Kirill A. Tasalov (Russia, Moscow)</i> The role of institutions in sustainable development of the city regions in the United Kingdom and Russian Federation.....	4
<i>Bucken-knapp G., Zelano K. (Sweden, University Of Gothenburg)</i> Governing Central and Eastern European migration in Swedish municipalities.....	10
<i>Болдырева Р.Ю., Епихин А.В. (Россия, г. Тула)</i> Управление развитием сельского хозяйства на региональном уровне.....	19
<i>Логунцова И.В. (Россия, г. Москва)</i> Роль въездного туризма в развитии современной России и её регионов. КНР как ключевой целевой рынок	25
<i>Петрище В.И. (Россия, г. Орёл)</i> Направления развития образовательного потенциала РФ.....	30
<i>Рябая С. А. (Россия, г. Ижевск)</i> Практика взаимодействия органов территориального общественного самоуправления и местной власти (на примере городов Приволжского федерального округа).....	37
<i>Сафронов А.В. (Россия, г. Москва)</i> Ловушка оптимальности. Внедрение матметодов в экономику как ответ на проблемы реформы управления промышленностью 1957 года.....	45
<i>Хомутова О.Ю., Разумовский Д.О. (Россия, г. Калуга)</i> Проблемы и перспективы модернизации предоставления государственных и муниципальных услуг на современном этапе.....	52
<i>Захарова И.А. (Россия, г. Москва)</i> Стратегия регионального развития в странах Европейского Союза.....	58

Danil S. Khaidukov, Kirill A. Tasalov*
(Russia, Moscow)

THE ROLE OF INSTITUTIONS IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE CITY REGIONS IN THE UNITED KINGDOM AND RUSSIAN FEDERATION

Abstract. *The article examines the existing administrative issues in the field of sustainable development. The comparative analysis of the institutions of sustainable development established in regions of the United Kingdom and Russian Federation is provided. The authors review the declarations of sustainable development and core imperatives proclaimed by them at international and regional levels as well as the platforms and mechanisms providing coordinated decision-making on environmental, social and economic issues simultaneously. On the basis of the research, the recommendations on the modernization of the structure of Moscow Government are proposed.*

The transition of states and regions to the implementation of the sustainable development concept is one of the topical issues in the sphere of contemporary public administration.

National governments and international organizations including the United Nations still fail to develop any universally efficient pattern of introduction of the concept so far as a united set of principles and indicators of sustainable development which would be suitable for all or at least a number of countries and regions. Thus, some of the key facets of the concept still cause disputes amongst experts.

At the same time, the core imperatives of a concept are approved and accepted by the majority of states. Both Rio Declaration on Environment and Development [16] and the Earth Charter [18] proclaim the need for the intersectional and complex approach to meet the current challenges including coordination of governments in solving the economic, social and environmental issues, which have equal priority and importance.

The implementation of the concept in Russia was started by the Decree of the President of the Russian Federation № 440 of April 1, 1996 «On the Concept for the transition of the Russian Federation to sustainable development» [4].

The Decree proclaimed «consistent transition towards sustainable development ensuring balance between socio-economic imperatives and issues related to the preservation of healthy environment and natural resource potential in order to satisfy the needs of the present and future generations» [4].

The basic approach of the concept is an intention to perceive the world surrounding us as a consistent system. Both social and economic components of the system are closely connected with the environmental one. Consequently, the major goal of any national government and regional administration in terms of sustainability is to find deep connections between these spheres and affect them in order to pursue the efficient development policy. The main idea is to create new institutions for sustainable development which are the cornerstone of successful reforms in this field.

However, wrong interpretation of the concept meaning still takes place. This concept has been developed in order to avoid narrow approach, while some experts in Russia still identify the sustainability issues as only environmental ones, which comes into contradiction with the core idea of sustainable development.

In light of the above, it would be hard to dispute that this misconception leads to the lack of understanding of the need of creation of new public platforms and institutions which could form the new vision for the interaction of experts representing public sector, business and non-governmental organizations (NGOs) and specializing in social, environmental and economic areas of knowledge.

* Хайдуков Данил Степанович, кандидат экономических наук, Начальник Отдела методологии обеспечения эффективности управления общественными финансами Департамента бюджетной политики, Министерство финансов Российской Федерации; Тасалов Кирилл Артемьевич, бакалавр, факультет государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

The mentioned ignorance is one of the major factors which have led to the absence of adequate sustainable development institutions at all levels of public administration and total lack of mechanisms which would make the transition to the sustainable development possible. If the aspects of sustainability are reduced to the environmental ones, it appears to be unnecessary to develop any new platforms because the authority to solve the environmental issues have already been established and operated by state and municipal departments for many years.

More than that, a number of principles of the concept, proclaimed in the international declarations on sustainable development, as well as indicators of sustainability established by several municipalities and states, are not universal. They cannot be copied and introduced ubiquitously due to the existing difference amongst countries and regions in environmental and climatic conditions, cultures, specifics and priorities of socio-economic development, positions in the system of international division of labor, structures of GDP etc.

At the same time, there are universal mechanisms of the efficient structuring of necessary institutions which provide a new approach to meeting the existing challenges and contribute to pursuing a new policy aimed at transition to the sustainable development. Therefore, the foremost experience of the developed countries could be used in this instance in public administration in Russia and serve as a basis for working out the model of institutions of sustainable development in constituent entities of the Russian Federation.

One of the most developed systems of institutions and indicators of sustainability in the European Union was established in Greater London in 2002. The system has shown high efficiency and materially affected the policy of the Greater London Authority (GLA) since that time, accelerating the transition to the new strategy of development of the city region.

In 2002 the London Sustainable Development Commission (LSDC) operating in an unpaid capacity [8] was created to advise the Mayor of London on «making London a sustainable city» [6]. The new vision for the London future and the main principles and aims of the new development concept were stated in the Sustainable Development Framework for London [5] which was established in order to «guide sustainability activity in London, and monitor progress».

The Framework sets the long-term strategic imperatives for the development of London. According to the Framework, the decision-making process in London will be long-term, meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs, which implies ensuring that the ways in which Londoners live, work and play «will not interfere with nature's inherent ability to sustain life» [5, p. 1].

The document states that London should achieve environmental, social and economic development simultaneously. It is proclaimed that «the improvement of one will not be to the detriment of another. Where trade-offs between competing objectives are unavoidable, they should be transparent and minimized» [5, p. 3].

In reality, the environmental issues in regions of Russia are frequently financed on leftovers, while social and especially economic ones are prioritized.

It is emphasized in the Framework that the London's natural ecosystems, its biodiversity, open spaces and built environment should be protected and improved, the pollution shall be limited and energy and material resources shall be used prudently, efficiently and effectively, including re-using and recycling the residual waste. It is mentioned that investing in new technologies is a priority as it contributes to the achievement of economic, social and environmental objectives. The social diversity of the city is considered to be a London's key strength. It is proclaimed that London should be «a society, free from inequality and discrimination» [5, p. 3].

The essence of strategic imperatives of the Framework is closely connected with the principles outlined in Rio Declaration on Environment and Development, although the text is more detailed as the experts of the LSDC intended to achieve consensus on the priorities of the development policy of a certain city region. Thus, the Framework reflects the most relevant economic, social and environmental issues, which have great importance for London.

Members of the Commission represent different organizations and sectors including businesses, NGOs, functional bodies of the Greater London Authority and the London Assembly, broadly covering social, economic, environmental and governance interests [6]. The London Assembly is an elected supervision body monitoring activities of Mayor of London and functional bodies of the GLA across transport, housing, policing and more [10], therefore the participation of its members in the activities of the LSDC gives additional political influence to the recommendations proposed by the Commission to the GLA.

It is worth noting that the Chair of the LSDC is appointed by the Mayor of London. Nevertheless, both Chair and Deputy Chair of the Commission are not public servants of the GLA or its functional bodies [7]. This principle makes the leadership of the LSDC more independent in providing critical analysis and proposing recommendations to the GLA.

The experts who are not regular members of the LSDC participate in its meetings. The contingent of external experts depends on the essence of the issues being discussed. Thus, the platform for intersectional interaction of qualified specialists provided, which contributes to the elaboration of well-balanced and complex recommendations.

The Sustainable Development Framework for London formed the basis for the development of totally new social, economic and environmental policy in the region. According to the principles and objectives, proclaimed in the Framework, the Commission identified indicators of sustainability. The set of quality of life indicators has been evolving. When established in 2002, it had 20 units [5, p. 4]. Now, the system encompasses 33 holistic indicators across the environmental, social and economic spheres [13].

The set includes such indicators as traffic volumes, air quality, CO₂ emissions, bird populations etc. [13] Despite the difference in the nature of indicators the correlation among them exists. It shows the influence of the policy pursued by the functional bodies of the GLA on environment, economy and society of London.

For example, the activities undertaken by Transport for London aimed at reduction of the number of private vehicles and intensification of the use of public transport and bicycles [13, p. 23] were accompanied by sufficient emission reduction and stabilization of the bird population [13, p. 7]. Thus, the system of indicators shows a dynamics of changes in the broader contexts.

The indicators are measured by several expert organizations. The outsourcing takes place, for the LSDC establishes a set of indicators, while the data is collected by dozens of external expert groups. Every few years the LSDC collects the data from the experts and forms the analytical report. Each review includes illustrative tables and diagrams which simplify the understanding of information. The Commission recommendations to the GLA are based on these reports [15].

The LSDC responds to London policies and public consultations by scrutinizing their sustainability impact and ensuring that social, economic and environmental outcomes are maximized. The Commission provides commentary on the sustainable development dimensions of key London-wide strategies, policies and practice to the Mayor, the GLA Group, the Assembly, London bodies and the public [17].

The commentaries are published on the official site of the LSDC as well as the open letters to the Mayor of London. For example, in the April 2014 the Commission's submissions to the consultation on Further Alterations to the London Plan were published [9]. The London Plan is the overall strategic plan for London which sets out a fully integrated economic, environmental, transport and social framework for the development of the UK capital till 2036 [19]. The materials placed on the site of the Commission contained much criticism towards the environmental policy and housing strategy for Greater London.

The Commission performs one more function in addition to research and providing recommendations and commentaries. The LSDC implements the London Leaders program, focused on the innovative development in the field of sustainable business, resource efficiency and green entrepreneurship. Since the program was created, more than 80 London Leaders have been supported through training and master classes [11].

The program is funded by the GLA, which shows that regional administration in Greater London is ready to support green innovators directly [8, p. 2]. Besides, it contributes to drawing attention of the public to the activities of the Commission and helps to strengthen the ties existing between the GLA and a number of green organizations which ensure the implementation of the program.

On the other hand, in Moscow the regional authorities have not developed a complex approach to solve economic, social and environmental problems yet. This stems from the absence of any framework or regional declaration which would create preconditions to the formation of complex approach in policy-making and proclaim any priorities of sustainable development of the city region.

The structure of regional administration in Moscow has been reformed recently. A number of public and expert councils for the departments of Moscow Government have been established. For example, the Public Ecology Council and the Expert Council were created in 2011 [2] and 2012 [3] under the Department for the Environmental Management and Protection. These bodies perform functions similar to the LSDC's ones and have resembling structure.

However, Public Ecology and Expert Councils have overlapping functions [2][1], which makes the simultaneous existence of two bodies unreasonable. In London both public representatives and experts in economic, social and environmental spheres compose one body.

First of all, this structure contributes to the elaboration of the intersectional recommendations, which meets the goals of the concept of sustainable development. In Moscow no public platform is established to provide the regular interaction of the experts from different councils to form the complex recommendations for Moscow Government, and the competence of any council does not include social, economic and environmental issues simultaneously because of being limited by the narrow competence of a related department.

Secondly, the system composed of a set of split councils with similar functions distracts attention of the public. If there was one united expert body, the public could focus its attention on it.

In contrast to the LSDC, where the Chair is not a GLA's civil servant, the expert councils in Moscow are frequently chaired by the head of a related state department [1]. Such structure of expert bodies can create conditions for the absence of necessary freedom of criticism.

The system of councils existing in Moscow Government requires transformation in accordance with the objectives of sustainable development of the city. It is necessary to establish new Council on sustainable development on the basement of existing expert and public bodies, which would have wider competence, covering all three dimensions of the concept. Therefore, a new unit should be created at the level of entire Moscow Government instead of existing ones at the department level. As a result, the Council would be able to propose recommendations to the Mayor or a number of departments of the regional administration.

The head of a new council should be appointed by the Mayor of Moscow from amongst the external experts or public representatives who are not employed by the Moscow Government, which would provide needed autonomy to the council.

The officials of different functional bodies of regional and municipal administrations should participate in meetings as well as the deputies of Moscow City Duma and representatives of businesses and NGOs in approximately equal proportions in order to provide elaboration of balanced and holistic proposals.

More than that, the existing councils in Moscow Government have no mechanisms of interaction with general public. The councils in Moscow do not engage public in their researches and other activities as it is done by the LSDC. Besides, the minutes of the council meetings are not placed on the official websites of departments and recommendations or critical reviews are not posted either. The summaries of the issues discussed are published, but this information instantly disappears from the main pages of the departments because of their news feeds being updated regularly.

It is necessary to establish information platforms in order to provide transparency and openness of the expert and public councils in Moscow. It would also create conditions for the interaction of these expert bodies with all stakeholders. If a new council would be established, the official website should be created under the auspices of Moscow Government. Full information about past, current and

future projects and researches should be published. It is necessary to oblige the council to place activity reports on its website annually.

It is worth noting that in London the Commission provides full information about its programs, projects and researches. The information and short biographies of Commissioners are available together with the blog of the Commission [12]. The information about the LSDC and its activities is divided into sections, which simplifies access to it. One of the sections of the official website of the LSDC is devoted to the minutes [14] of full Commission meetings since 2002.

The ability to publish critical commentaries and open letters on the official site turns the LSDC into a public oversight body. The conclusions of the expert body existing under the Mayor of London provide a critical and objective look at the activities of functional bodies of the GLA.

In Russia the establishment of public oversight bodies has been started recently, therefore the experience of London in this field can also be important for reforming the system of public administration in the Russian Federation.

More than that, a new Moscow Council should develop the regional declaration or framework for sustainable development. The document should set the system of priorities and principles of the city development, which would serve both as a basis for the new policy of Moscow Government and code of ethics for businesses, NGOs, residents and visitors of Moscow.

The system of indicators of sustainability should be identified in accordance with the principles stated in declaration. The indicators should broadly and objectively reflect the dynamics of environment, economy and society changes, taking place in the city region. According to the data received, the Council should propose recommendations to the departments of Moscow Government.

The creation of a new system of sustainability principles and indicators together with the establishment of a new integrated expert Council at the level of Moscow Government would create the basis for the transition towards the sustainable development of the capital of Russia.

References.

- [1] Приказ Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы от 27 сентября 2012 года №376 «Об Экспертном совете при Департаменте природопользования и охраны окружающей среды города Москвы» // Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы [Официальный сайт]. — http://www.dpioos.ru/eco/ru/books/o_10535?backUrl=/eco/ru/activity/n_114 (01.03.2015).
- [2] Раздел «Общественный совет департамента» // Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы [Официальный сайт]. — http://www.dpioos.ru/eco/ru/advisory_council (13.03.2015).
- [3] Раздел «Экспертный совет по сохранению, планированию и развитию особо охраняемых природных территорий, природных и озеленённых территорий города Москвы» // Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы [Официальный сайт]. — http://www.dpioos.ru/eco/ru/activity/n_114 (14.03.2015).
- [4] Указ Президента Российской Федерации «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» от 1 апреля 1996 г. № 440 // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.
- [5] A Sustainable Development Framework for London // London Sustainable Development Commission [Official Site]. — http://www.londonsdc.org/documents/lscd_framework.pdf (09.12.2014).
- [6] About the LSDC // London Sustainable Development Commission [Official Site]. — <http://www.londonsdc.org/lscd/default.aspx> (02.01.2015)
- [7] Commissioners // London Sustainable Development Commission [Official Site]. — <http://www.londonsdc.org/lscd/commissioners.aspx> (20.01.2015).
- [8] Expenditure by the Sustainable Development team for 2014/15 // Greater London Authority [Official Site]. — <http://www.london.gov.uk/sites/default/files/ADD199%20SD%20Team%20Budget%202014-15%20%28signed%29%20PDF.pdf> (03.03.2015).
- [9] Further Alterations to the London Plan (FALP). Submission from the London Sustainable Development

-
- Commission // London Sustainable Development Commission [Official Site]. – http://www.londonsdc.org/documents/LSDC_FALP_Response_April2014_FINAL.pdf (14.02.2015).
- [10] London Assembly // Greater London Authority [Official Site]. – <https://www.london.gov.uk/mayor-assembly/london-assembly> (11.03.2015).
- [11] London Leaders // London Sustainable Development Commission [Official Site]. – <http://www.londonsdc.org/londonleaders/> (03.02.2015).
- [12] London Sustainable Development Commission Blog [Official Site]. – <http://londonsdc.wordpress.com> (02.03.2015).
- [13] London's Quality of Life Indicators Report // London Sustainable Development Commission [Official Site]. – http://www.londonsdc.org/documents/research/LSDC_QoLindicators_2012_Evidence%20Report.pdf (12.03.2015).
- [14] Minutes // London Sustainable Development Commission [Official Site]. – <http://www.londonsdc.org/lsdc/minutes.aspx> (01.03.2015).
- [15] Research and Reports // London Sustainable Development Commission [Official Site]. – <http://www.londonsdc.org/lsdc/research.aspx> (13.02.2015).
- [16] Rio Declaration on Environment and Development // United Nations Environment Programme -<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163> (11.01.2015).
- [17] Terms of Reference // London Sustainable Development Commission [Official Site]. URL: http://www.londonsdc.org/documents/register_of_interest/Terms%20of%20Reference%20Feb07.pdf (12.12.2014).
- [18] The Earth Charter // The Earth Charter Initiative [Official Site]. – <http://www.earthcharterinaction.org/content/pages/Read-the-Charter.html> (12.01.2015).
- [19] The London Plan // Greater London Authority [Official Site]. -<https://www.london.gov.uk/priorities/planning/london-plan> (29.01.2015).

GOVERNING CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN MIGRATION IN SWEDISH MUNICIPALITIES

***Abstract.** This paper examines the key governance challenges being faced by Swedish municipalities as a result of EU enlargement and the subsequent inflow of mobile EU citizens from Central and Eastern European (CEE) countries. Drawing upon a broad range of primary and secondary data, including an on-line survey of stakeholders, interviews, public records, organizational reports and media coverage, this paper demonstrates that significant governance gaps have emerged when it comes to devising and administering measures intended to assist with the integration of CEE migrants. Most notably, this paper highlights that CEE migrants in Sweden's two largest cities can face substantial obstacles when it comes to registration for purposes of seeking employment and access to support when confronted with homelessness. Moreover, this paper shows that actors engaged in the governance of CEE migration in these two cities have different attitudes towards the phenomenon of CEE migration as a whole, with survey respondents in Gothenburg viewing it in substantially more negative terms than their counterparts in Stockholm. This paper concludes by highlighting the necessity for actors engaged in the integration of CEE migrants to review existing policies and administrative practices in a number of areas so as to improve routines and information made available regarding the relevant procedures for gaining access to services.*

In 2004, the European Union welcomed twelve new countries to the union, ten of them in Central and Eastern Europe (CEE). Of fifteen member states, Sweden was the only one opening up its borders and labour markets to the new fellow EU citizens. Following these, enlargements Sweden has seen increasing waves of immigration from new EU member states, with approximately 10,000 individuals from CEE countries immigrating to Sweden every year [1].

Sweden's two major urban regions -- Stockholm and Gothenburg -- provide a textbook example of the diversity characterising migration flows between the CEE and Sweden. Booming IT sectors create a demand for knowledge migrants and high skilled entrepreneurs. Knowledge migrants are also active in academia, alongside the growing number of CEE students in both regions. Particularly in Stockholm, a rapid expansion of the urban areas continues to create a demand for manual labor and for the purchase of household services. In terms of more marginalized group, both regions have a limited but rather permanent presence of CEE citizens engaged in sex work or being victims of trafficking for sexual purposes. Both regions also, experiences a growing number of poor CEE citizens seen begging in the streets [2].

Since the 2004 and 2007 enlargements, public and political discussions regarding free movement has increasingly come to center on the issue of migrant rights, how they are to be granted and which actors at which levels of government ought to be charged with administering those. In some cases, this has reflected concerns over tensions between different national labor rights and regulations stemming from the free movement of labour. Yet, other key aspects of the public debate, most notably that of homeless EU citizens who have resorted to begging in public spaces, raise difficult issues for local actors charged with administering different features of the expansive Swedish welfare state.

Indeed, in 2003 Stockholm City Hall expressed concern about how open borders might affect the

* Грегг Букен-Кнапп, доцент политических наук, Центр Европейских исследований, Школа государственного управления; Карин Зелано, кандидат политических наук, факультет политических наук, Университет Гётеборга.

work load and responsibilities of local social services: «The Eastern enlargement also means that many of the women that are sent back to their home countries today, e.g. the Baltics, will be EU citizens with the rights that implies. Will this have consequences for the duties of the city of Stockholm towards these women?» [3]. Of course, such concerns over the perceived negative consequences of CEE migration have not been confined to the local level. In 2010, then Minister of Migration Tobias Billström defended expulsions of begging EU citizens, stating that national legislation did not allow for people to stay in Sweden if they «do not earn their living honestly». Yet, despite this sweeping claim at the national level, we now know that Swedish municipalities have developed a number of varying ad hoc responses. In a survey conducted by The Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR), the most common form of local support offered to homeless EU citizens is assisted return trips, followed by emergency housing, counselling, and economic assistance [4, 5]. Thus, although the centrepiece directive regulating the free movement, Directive 2004/38/EU, has been applicable for more than ten years, real world events reveal obvious governance gaps.

Concretely, social services in Stockholm and Gothenburg witness a lack of information about what regulations apply in matters related to economic assistance and welfare benefits of destitute CEE citizens. And when clear which regulations are relevant, they proved difficult to apply in a practice. Alternatively, there was a conflict between regulations. Bureaucrats on various levels told they consequently felt obliged to go against one series of directions, in order to fulfil other ones. Local administration also experiences that the information varies depending on the government agency consulted. Another issue was the lack of efficient contact with the authorities in relevant countries of origin, making civil services unable to follow standard procedures for granting social benefits [6].

Although a small minority of all CEE citizens in Sweden, the exposed and vulnerable groups of homeless or begging CEE citizens, alongside with persons in prostitution or victims of trafficking, end up on the desks of local social services challenging the existing forms of local management. Despite being a small minority of all CEE citizens in Sweden, the exposed and vulnerable groups of homeless or begging CEE citizens, alongside with persons in prostitution or victims of trafficking, end up on the desks of local social services challenging the existing forms of local management. The following paper seeks to uncover and analyse such challenges and governance gaps in the Swedish regions Stockholm and Gothenburg.

Aim & Cases. The field of governance centres on how collective goals and action are achieved in modern democratic societies within the state, by the state, beyond the state and in cooperation with the state. Member state management of the free movement, has rightly been described as a case of multi-level governance as local, national, and EU institutions engage in resolving free movement related issues, at the same time as non-public actors, e.g. trade unions or religious communities get involved to handle the social and economic consequences [7]. Multilevel governance has earned praise for making explicit the interdependencies between territorial levels of government and civil society, the non-hierarchical relations that develop between them, and their role in EU policy-making [8, 9] The multilevel governance perspective provides a theoretical lens for the final analysis of local governance of the free movement.

Previous research on policy implementation builds on an assumption that a dependence on sub-national actors complicates any transposition process, as conflicting positions of autonomous sub-national levels have to be taken into account (see e.g. Hooghe and Marks 2001). Comparing transposition and implementation of EU directives in Belgium and Denmark, Bursens (2002) find that a simple horizontal and vertical division of competencies is found to facilitate implementation. Haverland and Romejn (2007) provide further support for this notion, as they find that unitary states have considerably fewer cases of serious transposition delays than the federal ones [10]. Due to their similar attribution of competences in the area of welfare services, Stockholm and Gothenburg, represent most likely cases for synchronised implementation of the free movement directive. Faced with similar challenges, they are expected to respond in similar ways.

Implications of CEE migration: National dynamics and regional similarities between Stockholm and Gothenburg. Several features of the implications of CEE migration are common to Stockholm and

Gothenburg. This section discusses them, as well as national implications raised by national experts. Increasing flows generate a demand for up-scaling existing arrangements, e.g. emergency shelters, more union ombudsman or expansion of administrative units. But the crucial problems remain the same over time: how to respond to begging and homelessness, how to fight human trafficking, and how to prevent shady arrangements in sectors particularly exposed to competition (forestry, transports, construction) and CEE labor (health care sector, household sector).

A major finding is the chain reactions sparked by the inflow of CEE migration. This applies for positive as well as negative implications. The successful recruiting of CEE IT specialists in Stockholm has generated strategies for recruiting students before graduation. However, it is the negative implications for host societies or the individual migrant that are detrimental. The vicious circle sparked by inefficient procedures for registration is one illustration, continuing homelessness and marginalization another. An op-ed piece signed by three homeless EU citizens (one from the CEE) expresses the Catch 22 of being an EU citizen in Sweden: «The best way to summarize this is that we are caught in a circle that we are unable to leave. To compete in the labor market, we need to know Swedish. But in order to be entitled to language education, we need a social security number, and to get a social security number we need a job». [11]

Without a social security number, EU citizens have trouble opening bank accounts and getting formal employment. As they need to earn a living, they are more likely to work in the informal labor market, where there is no transparency and the risk of exploitation is higher. Homelessness and social marginalization also create a spiral of effects stretching beyond obvious ones. In order to be entitled to assistance, job seekers must regularly visit the employment agency and account for efforts made to find work. Therefore, looking for employment requires a fixed address, or some other means of being located, in order to be in contact with the agency. Without a way to get in touch with the job seeker, the employment agency cannot exercise the required control, and the job seeker is thrown out of the process. The uncertainty of not having a place to live also hampers the learning abilities of accompanying children. At the worst, marginalization will be passed on to the next generation.

In all of the sectors investigated, CEE labor is in high demand, and most times seen as a welcome addition to the domestic labor. The household services sector, health care sector, as well as the IT and construction sector all considered CEE employees to be very skilled and competent, and performing well [12-15].

Trade unions in both regions organizing the construction and forestry sectors, continue to struggle with social dumping and misleading employment arrangements. According to them, free movement has made the distinction between the formal and informal labor market more complicated, as perfectly legal employment arrangements coexist with shady setups in the same construction site. The complex nature of contract chains makes it hard to get the full picture of specific situations [12, 16, 17]. Although seemingly less scrutinized than irregularities in the construction sector, the difference between formal and informal sectors is also accentuated in the category of CEE citizens working in private households. The Swedish Municipal Workers' Union has not noted any discrimination against workers from the CEE, and the major employers have the same policies and contracts for all their employees. That said, both expressed a reservation about the informal share of the sector [13, 18, 19].

The issue of EU labor remains present in negotiations, debates between the Confederation of Swedish Enterprise and the Swedish Trade Union Confederation. The business side argues that it is trade union unwillingness to apply existing regulations that result in the unclear situation, and that, in the long run, might harm Swedish competitiveness. EU legislation demands transparency and predictability concerning what working conditions foreign employers are supposed to meet. The Swedish Work Environment Authority is responsible for informing foreign employers about Swedish collective agreements, in which certain conditions are of such a nature that the unions are entitled to demand them via offensive action. It is the task of trade unions to inform the authority about those conditions [20]. In a recent report, the Confederation of Swedish Enterprise, established that only four collective agreements have been handed in since 2010, and what more is, they include conditions that go beyond The Posting of Workers Directive [21, 22]. A point made by the business sector is that the

union argument of existing rules and regulations being circumvented by the use of «shadow contracts» is an incoherent argument. «It cannot be ruled out that it exists, but partly, there is no possibility to establish whether this is the case, or the extent; partly, it is then indifferent what rules apply in Sweden, if one still presupposes that it will be circumvented by false contracts. That statements about such «double contracts» would be an argument for increasing the official regulations, does thereby not add up» [23].

Discriminating employment contracts are not only a concern for blue-collar sectors. The possibility to work in any EU member state has resulted in approximately fifteen per cent of medical doctors in Sweden having citizenship in another EU member state. And although Sweden has among the highest ratio of medical doctors in the world, some specialties suffer from labor shortages [24]. The Swedish Junior Doctors' Association (SYLF) has called attention to the variation and inconsistency in regional practices regarding working and employment conditions of immigrating EU doctors. Junior doctors with a degree from an EU/EES country experience discrimination to a significantly higher degree than Swedish educated, although lower than those educated outside Europe. There is no coordinated way to establish the working conditions of EU doctors, and regions use lack of knowledge in Swedish, or lack of experience from the Swedish health care, as reasons to offer inferior conditions [25, 26].

The golden principle of non-discrimination of EU citizens has some unfortunate effects. This becomes accentuated when EU citizens are in situations similar to that of third country nationals. The latter group is often covered by specific and separate integration efforts and programs, sometimes also financed or supported by the state. One example of how the nondiscrimination principle has negative consequences is the handling of CEE citizens at the National Employment Agency. According to guidelines, this group is «considered equal to native Swedes by principle, which in reality excludes them from most extra efforts to match them with the labor market (...)» [27]. Another effect of this interpretation, is that no inservice courses, or extra language competence, have been offered to the local offices, which causes communication problems. There is of course a possibility to contract an interpreter, although this is an extra cost. The local employment agency offices, both depend on the possibility to refer to Crossroads [27, 28]. Since 2008, the National Employment Agency is quite centralized [29]. Despite this, each office has been forced to chisel out individual routines for assisting EU citizens. As an example, the standard documents for establishing an individual plan for job seekers are only available in Swedish. As the agency has to make sure that the individual can understand the specific plan, translations needs to be made by someone in the work place familiar with the language in question, or by paying translators [27, 28].

Another example is the right to schooling for children of EU citizens without right of residence. According to the National Agency for Education, many headmasters have requested clarification as to whether these children are to be considered undocumented who thus have the right of education. Since the inflow of poor EU citizens, schools are confronted with children lacking permanent housing and a social security number. There is no mentioning or specification in the legal text granting the same right to the children of EU citizens, causing insecurity in schools about how to implement the law [30, 31]. Although this was considered an increasingly important implication on the national level, it was not identified as a big problem among the stakeholders contacted in the Stockholm and Gothenburg region.

Registration is indeed an important issue for most EU citizens, as it is the key to many social functions. The fact that stakeholders in Stockholm did not consider registration to be very important in the survey can be explained partly by the open-answer format of the questionnaire. Many respondents consider registration to be of low relevance, as the people they meet do not meet the requirements for registering a right of residence and are not entitled to regular assistance [14].

It appears that EU citizens have little knowledge about which documents are necessary in order to register correctly with the Tax Agency. Partly that depends on it being relatively hard to find information about the process before coming there. The web site is only available in English and Swedish. It would probably facilitate the process if people could access the information before moving to Sweden.

As the purchase of household services is growing, new routines are being created at both the employer and employees side. As basic knowledge of Swedish is needed in order to be employed by private household services companies such as Hemfrid AB, they are starting to offer language courses to their employees [32]. In a likeminded spirit, the Swedish Municipal Workers' Union, organizing the sector only since 2012, is reaching out to employees. Their regular working method and guiding principle to be «present in the work place», does not work well in the sector of household services as the actual work takes place behind closed doors. As a way to get around that, unions are starting to offer intensive courses targeting employees in household service companies, to inform about the union membership and activities [13].

When it comes to homeless CEE migrants, the tale for the Swedish case is a mixed bag. The group of homeless CEE citizens is very hard to match with available positions in the Swedish labor market. In most cases, they don't know Swedish or English, and lack relevant experience and formal qualifications. The fact that they don't stay for long at the same address makes it difficult to communicate with them. As regular meetings and follow ups are required in order to remain in the process, marginalized EU citizens often end up being punished by default [27, 28, 33, 34]. The provision of emergency health care seems to work rather well, although there have been incidents where homeless CEE citizens have gotten a bill with them when leaving [35, 36]. Stakeholders in both regions experience that the schooling for children of homeless CEE citizens is working smoothly [37]. Reports about abuse of homeless EU citizens and settlements are common to both regions as well.

Implications of CEE migration: Regional differences between Stockholm and Gothenburg. The two urban regions were found to partly work with CEE citizens from differing countries, attaching relevance to different types of CEE migration, and vary in their normative assessment as to their professional capacity to administer policies, practices and routines associated with CEE migration. A first difference to be noted is that Stockholm and Gothenburg predominantly work with EU citizens from different countries in the CEE region. In Stockholm, the most relevant country of origin was Poland; in Gothenburg it was Romania and Bulgaria. Stockholm stakeholders considered manual workers to have a high relevance, beggars and homeless a medium/high relevance and sex workers a low relevance. In Gothenburg on the other hand, beggars and homeless persons was the only group considered to have high relevance, sex workers came second having medium/high relevance, and manual workers had a low/medium relevance. Answers from the survey as well as the expert interviews provide some possible explanation to these differences.

First of all, the survey responses suggest the possibility of Stockholm and Gothenburg stakeholders understand the distinction between manual workers and homeless and begging persons differently. In Stockholm, the respondents expressed that they found it very hard to distinguish between the categories manual workers and beggars/homeless persons. One respondent develops this by noting: «No one states that they arrive here to beg, but state that they come to look for employment» [14]. A second respondent writes that he/she finds it problematic to make the distinction: «(...) the term «homeless» should be used with care, few of the exposed EU citizens in Stockholm are homeless in their countries of origin. When it comes to the beggars, it exclusively concerns citizens from Romania (...)» [14].

Thus, different interpretation of categories is one possible explanation for the higher relevance attached to manual workers in Stockholm than in Gothenburg. Another is that stakeholders and experts within the local social services in the Stockholm region were differently affected by the presence of manual workers than in Gothenburg. In Stockholm, public administrators handled CEE citizens in need of housing and economic support after they had been in conflict with their employer. This links to the relatively high importance attached to non-working family members in Stockholm. Social services in Stockholm reported that they met abused children and women accompanying manual workers. Moreover, Stockholm seemed to have a more diverse composition of homeless and destitute migrants, than Gothenburg, e.g. including a higher share of third country nationals.

Although the composition of survey respondents were rather similar, respondents in the two regions differ in whether they consider CEE migration be generally positive, negative or neutral. Chart 3 details the answers by urban region, while chart 4 details the total distribution among respondents.

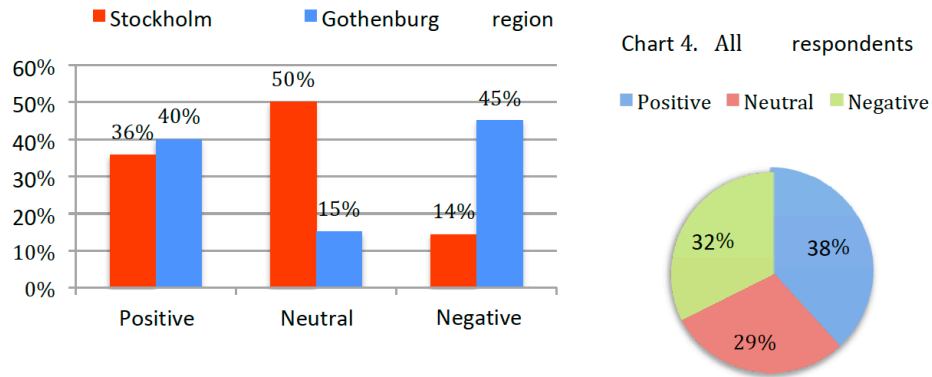


Chart 3. Normative assessment by stakeholders in the urban regions

The Gothenburg region has a much higher share considering CEE migration to be «negative», whereas a corresponding share in Stockholm regards them as «neutral». One tentative explanation is that Stockholm has a higher share of respondents being bureaucrats, and thus opting for neutral so as to approximate the bureaucratic ideal. However, the share of school headmasters and municipal administration representatives are more or less the same (Stockholm – 21%, Gothenburg – 20%). The differences in the normative assessments among stakeholder categories are thus likely to depend on something else. Gothenburg has 20 per cent of street level bureaucrats, Stockholm only 7 percent. Gothenburg also has a higher share of NGO:s and interest organizations responding the survey, 30 percent against 21 percent. Lastly, Stockholm had 21 percent policymakers in the survey, in Gothenburg 10 per cent. This suggests that, in their professional capacity, representatives from NGO:s and street level bureaucrats tend to be more negative towards CEE migration. A possible explanation for this is their explicit contact with the problems and sometimes misery on the ground that is not visible from beyond a desk. Some desk officers also conclude that the overall assessment of CEE immigration is negative, motivating it in the following way: «I perceive it as very negative as I meet extremely exposed persons, that Sweden has very little possibility to help» [38].

The focus on combatting social dumping and enforcing the existing regulations are common to trade unions in both Stockholm and Gothenburg. However, the presence of informal or semi-formal employments was more articulated in Stockholm than in Gothenburg. Also, trade unions in Gothenburg had adjusted in certain ways, in order to meet the challenges brought about by a Europeanized labor market, while organized labor in Stockholm has been pushing for some form of limitation on the presence of CEE labor.

A difference regarding between Gothenburg and Stockholm when it comes to sex-workers and individuals potentially trafficked for sexual purposes, was that social benefits and housing are seen as very relevant to stakeholders in Gothenburg, but not in Stockholm. In Stockholm sex workers and trafficked persons stand out compared to the other types of migration. Areas that were relevant to other types, e.g. labor market, as well as housing were considered less relevant, or «completely irrelevant» for CEE citizens in prostitution, and/or trafficked. The difference might be caused by different organizational traditions. In Stockholm, social policies towards individuals in prostitution and trafficking victims have evolved in close cooperation with the local police. Gothenburg has had a more distinct separation between local social offices and the police, although there is contact and cooperation [39, 40].

Concluding remarks. It bears worth repeating. The vast majority of mobile CEE citizens coming to Sweden are well-integrated, and contribute to both economy and society by working and participating in the everyday life. However, this majority is not the focus of this report. The report confirms that CEE migration has implications in several areas of Swedish urban life. A general implication of *all* types of mobile CEE citizens is an increased need for public institutions and agencies to cooperate

more in order to avoid the vicious circles and Catch 22s discussed previously. To the extent that there well established routines, they tend to exist in sectors where there are knowledge workers and entrepreneurs, those working in academia or in IT. These sectors are already quite internationalized and employers are used to foreign-born employees.

For the remaining categories, the data suggests a need for improving routines and facilitating information flows. There are several reasons for this. First of all, it would benefit CEE migrants themselves. Easy access to information about social security systems, the labor and housing market as well as the educational opportunities on offer is necessary to maneuver Swedish society. But it would also benefit authorities and Swedish society. Increased information improves oversight, which in turn minimizes the scope for criminal activities, such as labor exploitation. Moreover, information flows facilitates coordination and harmonization of regulation application, creating a safeguard against arbitrary differences in the official management of CEE citizens in Sweden.

Social and political participation is not considered very relevant to CEE citizens Swedish regions. This might be seen as a confirmation of the above: that Sweden is still in an initial phase of CEE migration governance, in the sense that the main focus is still on the standard, basic practices e.g. ensuring that registrations procedure, labor market access and the admission to social security is functioning satisfactory. In municipalities where there was no special unit handling matters related to EU citizens, the risk of opposing distressed groups being seen as in competition for the same set of resources appeared higher. For example, when the same unit handled all applications for social assistance, refugees or third country nationals were considered less problematic, as rules and regulations for this category were clearer. The same was indicated for the assistance offered to domestically abused women. This is accentuated when economic resources scarce and/or there is political pressure to cut costs. Economics matter also when determining local responses. In municipalities where there was a surplus of available housing, requirements for considering an individual to be a «municipal resident» were more flexible than in municipalities where housing was limited.

The Free Movement Directive (2004/38/EU) has been in force for more than ten years. Despite that, this paper identifies pitfalls in the system, unfortunate consequences and shortcomings in the implementation that might prove detrimental to Swedish host cities, as well as individual CEE citizens. However, if we return to the debates prior to the 2004 accession, when the Swedish government considered restricting the free movement of CEE citizen, we see that the some of the broader concerns being expressed by opponents to transitional arrangements remain just as relevant now as then. Indeed, the following quote from 2004, could have just as easily been uttered today, illustrating the stakes still at play in the implementation and governance of CEE migration to Sweden: «The existing differences between the countries must not be used to establish new dividing lines. The old borders must not be replaces by new obstacles» [41].

References.

- [1] Statistics Sweden, Utrikes födda efter födelseland, kön och tid. 2013, SCB.
- [2] Zelano, K., G. Bucken-Knapp, J. Hinnfors, A. Spehar, Mapping and Analysis of Types of Migration from CEE Countries: Country Report Sweden. 2014. – <http://www.gu.se/forskning/publikation/?publicationId=194017>.
- [3] City of Stockholm, 2003:107 Interpellation av Ann-Katrin Åslund (fp) om förändrade förutsättningar kring arbetet med trafficking 2003.
- [4] Svenska ESF-rådet. Crossroads. 2011, 20150128.
- [5] SALAR, Enkät svar från kommunerna om EU/ESS-medborgare i akut hemlöshet, 20141119, Leif Klingensjö, avd. för lärande och arbetsmarknad Niklas Eriksson, avd. för vård och omsorg. 2014.
- [6] Zelano K., Bucken-Knapp G., Hinnfors J, Spehar A. Urban implications of CEE migration to Gothenburg and Stockholm., in IMAGINATION working paper. 2015.
- [7] Scholten P. Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: the case of migrant integration policies in the Netherlands. Policy Science, 2012. 46 (217- 236).

-
- [8] Hurrelman A., DeBardeleben J. Democratic dilemmas in EU multilevel governance: untangling the Gordian knot // *European Political Science Review*, 2009. №1. P. 229-247.
- [9] Piattoni S. *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*: Oxford University Press. 2010.
- [10] Haverland M., Romeijn M. Do member states make European Policies Work? Analysing the EU transposition deficit // *Public Administration*. 2007. №85 (3). P. 757-778.
- [11] Dokja A., Marlogeanu M. Okey,, Fria rörligheten i EU är inte till för oss som verkligen behöver den, in *Göteborgs- Posten*. 2013. – <http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.1790396-fria-rorligheten-i-eu-ar-inte-till-for-ossom-verkligen-behover-den>.
- [12] SEGBG 01, Vice chairman, ombudsman The Building Workers Union (Byggnads Väst) K. Zelano, Editor. 2014.
- [13] The Swedish Municipal Workers' Union, Ombudsman, The Swedish Municipal Workers' Union (Kommunal) /Zelano K. Editor. 2015.
- [14] Online Survey SWE. Implikationer av invandring från Östra och Centrala EU. 2014.
- [15] SE 01. Labour market expert. The Confederation of Swedish Enterprise (Svenskt Näringsliv) /Zelano K. Editor. 2014.
- [16] SESTH 03, Ombudsman. The Building Workers Union (Stockholm- Gotland), K. Zelano, Editor. 2014.
- [17] Swedish Union of Forestry Wood and Graphical workers, Magnus Lindberg, ombudsman, Swedish Union of Forestry Wood and Graphical workers / Zelano K., Editor. 2015.
- [18] Hemfrid AB Stockholm, Staff Manager, Hemfrid AB Stockholm / Zelano K., Editor. 2014.
- [19] SEGBG 08, Regional Director, Hemfrid AB / Zelano K, Editor. 2014.
- [20] Regeringen, Kommittédirektiv, Utstationering på svensk arbetsmarknad, Dir. 2012:92. 2012. – <http://www.regeringen.se/content/1/c6/20/03/91/64788f4b.pdf>.
- [21] EC. The Posting of Workers Directive (Directive 96/71/EC) 1996.
- [22] Confederation of Swedish Enterprise, Svenskt Näringsliv vill ändra lex Laval. 2014. – http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/konfliktregler/svenskt-naringsliv-vill-andralex-laval_580277.html.
- [23] Confederation of Swedish Enterprise, Vaxholm-Bryssel tur och retur. 2014. – http://www.svensktnaringsliv.se/material/rapporter/vaxholm-bryssel-tur-ochretur_583180.html.
- [24] Wedin M., Sveriges Radio,, #p1debatt: Hur mycket fri rörlighet tål EU? 2014/ – <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=4645&artikel=5849959>.
- [25] SE 02, Board member of the Swedish Junior Doctors' Association (SYLF) / Zelano K, Editor. 2014.
- [26] The Swedish Junior Doctors' Association, Upplevd diskriminering i underläkarkåren 2013.
- [27] SEGBG 03, Desk officer at The Swedish Public Employment Service (Gothenburg City) / Zelano K, Editor. 2014.
- [28] SESTH_02, Desk officer at The Swedish Public Employment Service (Stockholm City) / Zelano K, Editor. 2014.
- [29] IFAU, Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995-2010. 2012. – <http://www.ifau.se/sv/Forskning/Publikationer/Rapporter/2012/Ner-och-upp-decentralisering-och-centralisering-inom-svensk-arbetsmarknadspolitik-19952010/>.
- [30] Regeringen, Regeringens Proposition 2012/13:58 «Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd». 2013.
- [31] SE 04 Legal expert The Swedish National Board for Education (Skolverket) / Zelano K, Editor. 2014.
- [32] Hemfrid AB, Hemfrid satsar på språkutbildning för sina medarbetare. 2015. – <http://www.mynewsdesk.com/se/hemfrid/pressreleases/hemfrid-satsar-paaspraakutbildning-foer-sina-medarbetare-1108602>.
- [33] SEGBG 02, EURES coordinator, The Swedish Public Employment Service (Gothenburg City) / Zelano K, Editor. 2014.
- [34] SESTH 01, EURES advisor at The Swedish Public Employment Service (Stockholm City) / Zelano K, Editor. 2014.

-
- [35] Church of Sweden, Church of Sweden, Congregation of Haninge /Zelano K, Editor. 2013.
- [36] Gothenburg ULL. Gothenburg Urban Living Lab. 2014.
- [37] Municipality of Södertälje, Municipality of Södertälje, the unit for economic support / Zelano K, Editor. 2013.
- [38] Public administration representative, Open question Survey WP2. 2014.
- [39] SEGBG 04, Regional Coordinator against Human Trafficking (County of Västra Götaland) / Zelano K, Editor. 2014.
- [40] SESTH_04, Regional Coordinator against human trafficking (Stockholm County), K. Zelano, Editor. 2014.
- [41] Borås Tidning. En man, ett val och två argument. 2004.

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы теории и практики управления развитием сельского хозяйства на региональном уровне. Выделены особенности управления сельским хозяйством, связанные со спецификой сельхозпроизводства. Определены основополагающие особенности формирования финансов в аграрном секторе экономики, классифицированы формы государственной поддержки сельхозпроизводителей. Представлен опыт Тульской области в сфере управления развитием сельского хозяйства.*

Сельское хозяйство – одна из главных отраслей материального производства; возделывание сельскохозяйственных культур и разведение сельскохозяйственных животных в целях получения продовольствия и сырья для промышленности [1]. Сельское хозяйство занимает исключительное место в экономике любой страны. Именно здесь производятся продукты питания, без которых не обойтись при удовлетворении первичных потребностей населения.

Помимо естественных функций, таких как обеспечение продовольственной продукцией, сельское хозяйство выполняет ряд других косвенных функций, связанных с демографией, экологией, рекреацией, обеспечивает развитие сельской местности, сохранение сельского образа жизни, промыслов и сельской культуры. В аграрном секторе, как сложной социально-экономической системе, формируются взаимосвязи, складывающиеся между факторами производства на межотраслевом и внутриотраслевом уровнях с учетом интересов населения, государства и собственников.

В последнее время среди ученых и практиков отмечается интерес к проблемам как государственного, так и регионального управления развитием сельского хозяйства.

В частности, это обусловлено необходимостью обеспечения импортозамещения, продовольственной безопасности страны и, в связи с этим, актуальностью поддержки отечественных сельхозпроизводителей, многие из которых имеют низкую рентабельность и неустойчивой финансовое состояние.

В России сельское хозяйство всегда служило важным фактором экономического роста; его доля в валовом внутреннем продукте хоть и сократилась в 2014г. до 4% (2013г. – 7%) [2], тем не менее, для отдельных регионов остается значительной.

В современных условиях хозяйствования особое внимание должно уделяться государственному управлению развитием сельского хозяйства страны, целью которого является создание условий для эффективного функционирования и развития сельхозпредприятий. При этом государство должно взять на себя выполнение ряда функций [3], основными из которых являются: политическая и административная поддержка, создание межотраслевого и внутриотраслевого баланса, защита прав собственности, финансовая поддержка, правовая поддержка, инновационная поддержка и др.

Исследования показывают, что значительная часть функций либо не выполняются, либо выполняются недостаточно и/или неэффективно. Причем не только и не столько на федеральном уровне, сколько на уровне регионов РФ [4].

Следовательно, имеется необходимость в исследовании проблемы совершенствования управления развитием сельского хозяйства на региональном уровне.

* Болдырева Римма Юрьевна, кандидат экономических наук, доцент, Тульский государственный университет; Епихин А.В., ФГБОУ ВПО «Тульский государственный университет».

Необходимо констатировать тот факт, что в современных условиях России закономерно возрастает роль программно-целевого управления, способного решать сложные комплексные проблемы и имеющего достаточно протяженную во времени зарубежную и отечественную практику применения. В последние годы в ряде регионов страны происходит применение его инструментария при разработке как комплексных программ социально-экономического развития, так и развития отдельных региональных подсистем и секторов.

В свою очередь, необходимо отметить, что управление такой отраслью, как сельское хозяйство, имеет свои характерные особенности. Данные особенности можно выделить в две группы. К первой группе относятся особенности, связанные со спецификой сельскохозяйственного производства.

- 1) Основным средством в сельском хозяйстве является земля, которая ограничена в объемах и не может быть заменена любым другим средством производства, что, в свою очередь, вызывает необходимость сохранения ее полезных свойств. Помимо сельхозпроизводителей в этом заинтересовано и государство, а поскольку процесс сохранения плодородия земли является достаточно затратным, часть расходов подлежит финансированию из государственного бюджета.
- 2) Земля, которая используется в целях сельского хозяйства, различна по плодородным свойствам, что влияет на количественный выход производимого продукта, следовательно, один гектар разных по свойствам земель принесет различный доход.
- 3) Сельское хозяйство характеризуется длительным производственным циклом, что ведет к замедленному обороту средств, а также длительным сроком окупаемости, большими объемами незавершенного производства.
- 4) Период производства не совпадает с рабочими периодами, что приводит к использованию отраслевых схем нормирования оборотных средств.
- 5) Сельское хозяйство предполагает сезонный характер, что вызывает неравномерное использование материальных средств и вызывает необходимость тщательно и точного согласования по времени и по ресурсам в течение года.
- 6) Продукция, произведенная сельскохозяйственными предприятиями, может потребляться внутри предприятия, что вызывает необходимость особого формирования оборотных средств.

Вторая группа особенностей заключается в особом статусе сельского хозяйства для государства, так как от эффективности деятельности в этой отрасли зависит продовольственная безопасность страны. В результате государственной поддержки сельскохозяйственных предприятий возникают особые льготные финансовые отношения с государством.

Выделены следующие основополагающие особенности формирования финансов аграрного сектора экономики России:

- высокая зависимость от внешних источников финансирования;
- одновременность формирования доходных и расходных потоков денежных средств;
- неравномерность поступления выручки от продажи сельскохозяйственной продукции;
- недостаточность собственных источников финансирования;
- иммобилизация значительной доли финансовых ресурсов в образование сезонных производственных запасов;
- прямая зависимость формирования финансовых результатов деятельности от природно-климатических условий.

В настоящее время, благодаря пристальному вниманию со стороны государства к состоянию и развитию сельского хозяйства России, в связи с необходимостью импортозамеще-

ния и обеспечения продовольственной безопасности страны, на первый план выходит комплекс вопросов, связанных с эффективным управлением аграрным сектором российской экономики.

Государственная поддержка может осуществляться по трем основным формам: прямая (прямые бюджетные выплаты); косвенная (бюджетные средства носят стимулирующий характер); опосредованная (через организационно-экономические мероприятия, зачастую напрямую не связанные с аграрным сектором экономики).

Многообразие форм способствовало созданию многоканальной системы государственной поддержки аграрной отрасли. Так, на федеральном уровне можно выделить форму прямой бюджетной поддержки, вбирающей в себя предоставление субсидий на сельскохозяйственное производство и материально-технические ресурсы; субсидирование краткосрочного и инвестиционного кредитования предприятий и организаций АПК; предоставление субсидий на компенсацию части затрат сельхозтоваропроизводителей на страхование урожая сельхозкультур; субсидии на затраты капитального характера и др.

В настоящее время, когда Россия является членом ВТО, особое значение приобретает косвенная государственная поддержка сельхозпроизводителей, которая в рамках Всемирной торговой организации трактуется как «зеленая поддержка». Форма косвенной поддержки заключается в осуществлении закупок сельхозпродукции и продовольствия для государственных нужд, регулировании производственного рынка посредством проведения закупочных и товарных интервенций с зерном, защите экономических интересов товаропроизводителей при осуществлении внешнеэкономической деятельности в сфере АПК и др.

Форма опосредованной поддержки на федеральном уровне представлена мероприятиями по обеспечению благоприятных организационно-экономических условий функционирования сельхозпроизводителей. Они включают в себя меры по: реструктуризации задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей по платежам в бюджеты всех уровней, государственные внебюджетные фонды, поставщикам энергетических и других материально-технических ресурсов; созданию специального налогового режима; поддержке аграрной науки; пополнению за счет бюджетных средств уставного капитала ОАО «Росагролизинг» и ОАО «Россельхозбанк»; реализации федеральных программ и общенациональных проектов и пр.

В странах с рыночной экономикой на поддержку сельского хозяйства выделяется значительная часть бюджетных средств. В последние годы наблюдается тенденция к росту государственной поддержки и в России. Темпы роста и размеры государственной поддержки в значительной степени определяются федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации.

Различаются источники финансирования государственной поддержки сельского хозяйства по регионам. В дотационных субъектах Российской Федерации большая часть средств для поддержки отрасли поступает из федерального бюджета, а в субъектах-донорах – из областного.

В структуре источников финансирования, помимо бюджетного, выделяют также внебюджетное финансирование. Это вид финансирования, при котором сельхозпроизводители получают средства из фондов и других образований, не связанных с бюджетом. Чаще всего такие фонды организуются отраслевыми объединениями, ассоциациями.

Управление сельским хозяйством должно осуществляться через специализированные структурные единицы сектора государственного управления, с передачей части полномочий структурам отраслевого и регионального характера.

В настоящее время основным инструментом господдержки является реализация Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы в форме предоставления субсидий из федерального бюджета и бюджетам субъектов Российской Федерации по следующим направлениям:

1. Возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии.
2. Возмещение части процентной ставки по кредитам и займам.
3. Государственная поддержка отраслей животноводства.
4. Государственная поддержка отраслей растениеводства.
5. Оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства.
6. Государственная поддержка малых форм хозяйствования.
7. Государственная поддержка экономически значимых региональных программ.
8. Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие.
9. ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года».
10. ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы».

Организационно-экономические механизмы управления аграрным сектором экономики, функционирующие в отдельных регионах, постоянно совершенствуются и модернизируются.

Рассмотрим систему управления развитием сельского хозяйства Тульской области.

Агропромышленный комплекс занимает значительное место в системе народного хозяйства Тульской области. Несмотря на высокую урбанизированность и небольшую территорию, Тульская область производит большой спектр сельскохозяйственной продукции. Это объясняется поддержкой сельского хозяйства со стороны региональных властей и близостью огромного рынка сбыта – Московской агломерации.

Сельское хозяйство в Тульской области занимает важное положение в общем ВРП. Его вклад составляет порядка 6% общего внутреннего валового продукта региона [5]. Около 55% стоимости сельскохозяйственной продукции приходится на растениеводство. Выращиваются зерновые культуры, картофель, сахарная свекла, овощи, плоды и ягоды. Основные виды продукции животноводства – скот, птица, молоко, яйца.

Объем производства продукции сельского хозяйства всех сельхозпроизводителей (сельхозорганизации, хозяйства населения, фермеры) Тульской области в 2014 году составил 42140,8 млн. рублей, или 108,9% к уровню 2013 года, при этом общий рост по России составил 104,5% [5].

Объем сельскохозяйственной продукции и продовольствия агропромышленного комплекса Тульской сегодня полностью обеспечивают потребности населения области. Так, обеспеченность молоком составляет 101,5%; мясом птицы – в 2 раза; яйцом куриным – 126%, маслом растительным рафинированным в 7,75 раз; картофелем в 2,91 раза; овощами – 106,6%; плодами и ягодами – 137,6%.

При этом необходимо отметить, что промышленные мощности по производству молочной продукции позволяют производить в Тульской области до 500 тыс. тонн молочной продукции. Достаточным является и потенциал по увеличению производства хлеба, муки и круп (на сегодня мощности загружены не более, чем на 50 %).

К 2016 году Тульская область планирует выйти на производство 2 млн. тонн зерна, необходимых для промышленной переработки, более 200 тыс. тонн сырого молока, до 500 млн. штук куриного яйца. Это позволит укрепить основы продовольственной безопасности региона [6].

Органом исполнительной власти Тульской области, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере агропромышленного комплекса и продовольственно-го обеспечения, является Министерство сельского хозяйства Тульской области.

В целях обеспечения взаимодействия жителей Тульской области, коммерческих организаций, общественных объединений, научных и других некоммерческих организаций с министерством сельского хозяйства Тульской области при рассмотрении вопросов экономического развития агропромышленного комплекса и продовольственного обеспечения при министерстве сельского хозяйства Тульской области создан консультативно-совещательный орган – Общественный совет.

За период реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» и Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы был обеспечен рост валовой продукции сельского хозяйства Тульской области и производства пищевых продуктов (за исключением 2010 года, в котором сельскохозяйственное производство пострадало от аномальных погодных условий), улучшилась экономика ряда сельскохозяйственных организаций, осуществлялась работа по социальному развитию сельских территорий.

Инвестиционные вложения и использование инновационных технологий позволили в отрасли растениеводства обеспечить рост урожайности сельскохозяйственных культур, в отрасли животноводства – рост продуктивности коров, приобрести энергонасыщенную высокопроизводительную технику, способную обеспечить внедрение в производство современных ресурсосберегающих технологий возделывания сельскохозяйственных культур.

В то же время, перечень проблем, влияющих на развитие агропромышленного комплекса, сохраняется. Остается низким уровень обрабатываемой пашни. Сохраняется тенденция сокращения поголовья крупного рогатого скота, в том числе коров. Продолжается сокращение численности машинно-тракторного парка, его моральный и физический износ.

Замедление экономического роста в сельском хозяйстве, отсутствие условий для альтернативной занятости на селе, сложившийся низкий уровень социальной и инженерной инфраструктуры обусловили обострение социальных проблем села.

В результате ухудшения финансового положения ряда сельскохозяйственных организаций, изменений в организационно-экономическом механизме развития социальной сферы и инженерной инфраструктуры села произошло значительное отставание села от города по уровню и условиям жизнедеятельности. Нестабильность финансово-экономического положения хозяйствующих в сельской местности субъектов, в том числе и агропромышленного комплекса, привела к интенсивному развитию отрицательных демографических процессов на селе, снижению мотивации труда и сокращению профессионального кадрового обеспечения.

Достаточно остро стоит вопрос с коммунальной инфраструктурой. В сложившихся условиях сельские поселения области не в состоянии эффективно участвовать в удовлетворении жизненных потребностей проживающего на их территории населения без государственной поддержки.

В Тульской области с 2013 года реализуется Государственная программа «Развитие сельского хозяйства Тульской области», основной целью которой является обеспечение продовольственной независимости Тульской области, повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции сельскохозяйственных товаропроизводителей, осуществляющих деятельность на территории Тульской области, увеличение ее доли на региональном рынке, повышение финансовой устойчивости предприятий агропромышленного комплекса; устойчивое развитие сельских территорий; воспроизводство и повышение эффективности использования в сельском хозяйстве земельных и других ресурсов.

Прогноз социально-экономических показателей на период действия данной программы – 2020г. – говорит о том, что динамика развития агропромышленного комплекса будет формироваться под воздействием разнонаправленных факторов. С одной стороны, скажутся меры государственного регулирования, принятые в последние годы, по повышению устойчивости агропромышленного производства, с другой стороны, – сохранится обстановка в связи с последствиями кризиса, что усиливает вероятность реализации рисков для устойчивого и динамичного развития аграрного сектора экономики.

Социальными результатами мероприятий Государственной программы являются:

- улучшение качества жизни и здоровья населения, обеспечение биологической безопасности региона;
- формирование положительного общественного мнения о высоком качестве и безопасности продукции животного происхождения Тульской области, повышение имиджа органов государственной власти [7].

В ходе реализации Государственной программы предусматривается:

- мониторинг финансового состояния и правового положения участников проекта;
- отбор поставщиков товаров и услуг на этапе конкурсных процедур;
- открытость и прозрачность планов мероприятий и практических действий, информационного сопровождения государственной программы;
- регулярный анализ и при необходимости корректировка показателей и мероприятий Государственной программы;
- создание эффективной системы управления на основе четкого распределения полномочий и ответственности исполнителей Государственной программы.

Эффективное управление развитием сельского хозяйства на региональном уровне возможно в случае рационального сочетания государственного регулирования и господдержки отдельных направлений регионального сельского хозяйства и рыночного механизма саморегулирования деятельности сельхозпроизводителей, основанного на эффективном учете и использовании спроса и предложения на сельскохозяйственную продукцию. И тогда возможно достижение стратегической цели – насыщение внутреннего рынка основными сельскохозяйственными продуктами собственного производства и рост экспортных поставок продовольствия на мировой рынок.

Список литературы.

- [1] Большой энциклопедический словарь / Ред. А. М. Прохоров . – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Большая Российская энциклопедия, 2000 . – 1456 с. – ISBN 5-85270-160-2
- [2] Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/Isswww.exe/Stg/d05/63.htm (дата обращения: 31.03.2015г.)
- [3] Адуков Р.Х. Развитие управления агропромышленным комплексом на региональном уровне [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.adukov.ru/articles/razvitie_upravleniya/ (дата обращения: 02.04.2015г.)
- [4] Берестюк О.А. Государственное участие в управлении развитием сельского хозяйства России // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2013. № 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2013/04/2190> (дата обращения: 03.04.2015г.)
- [5] Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Тульской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.tulastat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/tulastat/ru/publications/ (дата обращения: 31.03.2015г.)
- [6] Тульская область. Готовятся замещать импортную еду – Крестьянские ведомости. Газета агробизнеса. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.agronews.ru/news/detail/135529/> (дата обращения: 03.04.2015г.)
- [7] Постановление правительства Тульской области от 22.10.2014 №571 «Об утверждении государственной программы Тульской области «Развитие сельского хозяйства Тульской области» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://agro.tularegion.ru/documents/npa/tulalaws/post/> (дата обращения: 03.04.2015г.)

РОЛЬ ВЪЕЗДНОГО ТУРИЗМА В РАЗВИТИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ЕЁ РЕГИОНОВ.

КНР КАК КЛЮЧЕВОЙ ЦЕЛЕВОЙ РЫНОК

***Аннотация.** Индустрия туризма является высокодоходной и динамично развивающейся отраслью экономики во всем мире. В условиях нынешней нестабильности это одна из немногих отраслей, способная стимулировать экономический рост. Развитие туризма в России является признанным стратегическим государственным приоритетом. В статье раскрываются значение, особенности и перспективы въездного туризма в РФ. В качестве основного целевого рынка рассматривается Китайская Народная Республика.*

Развитие въездного туризма – важнейший аспект внутренней и внешней политики многих государств, который зачастую является серьезным источником валютных поступлений в их экономические системы, фактором стабилизации региональных рынков труда, инструментом включения в общемировые процессы. Помимо воздействия на экономику въездной туризм также оказывает большое влияние на социальную сферу и культуру местных сообществ.

Что касается России, то в последние годы наша страна не только активно вышла на рынок мирового туризма, но и вошла в десятку лидеров по приему иностранцев. В «Стратегии развития туризма РФ на период до 2020г» сказано, что рост количества туристских прибытий в Россию в ближайшие годы будет сохраняться. Для иностранных туристов стали доступными такие перспективные районы, как Дальний Восток, Сахалин, Курильские острова, Урал, Север России и др.

Согласно оценке экспертов, туристы в целом не снижают уровень своих расходов, несмотря на неблагоприятную экономическую ситуацию во многих странах. Однако в России эта тенденция используется неэффективно. Наша страна зарабатывает на туризме во много раз меньше, чем другие страны при аналогичных темпах въездного туристского потока.

Сегодня в развитии туризма заинтересовано как государство в целом, так и субъекты РФ, муниципальные образования и др. В последние годы уровень туристской инфраструктуры претерпел значительные изменения благодаря политике развития туризма и пристальному вниманию к отрасли со стороны всех уровней власти, проведению крупных международных спортивных и культурных мероприятий в стране. В России появились новые предприятия размещения, построены новые транспортные узлы, однако многие задачи совершенствования туристской инфраструктуры остаются нерешенными.

Согласно рейтингу стран мира по уровню конкурентоспособности сектора путешествий и туризма, составленному Всемирным экономическим форумом в 2013 году (рейтинг составляется каждые два года), Россия оказалась всего лишь на 63 месте. Всего оценивалось 140 государств.

Как показывает мировой опыт, большое значение для успешного развития въездного туризма в той или иной стране имеет ее привлекательный туристический имидж, поэтому многие государства целенаправленно его формируют (например, Испания, Нидерланды, Франция и многие другие). Это направление деятельности теперь актуально и для нашей страны. Одна из задач государственной программы РФ «Развитие культуры и туризма на 2013-2020гг.» – «укрепление

* Логунцова Ирина Вячеславовна, кандидат экономических наук, доцент, факультет государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова.

международного имиджа России как страны с высоким уровнем культуры и благоприятной для туризма».

В последние годы для улучшения образа России в странах, формирующих основные туристские потоки, стали проводиться различные имиджевые проекты (издательский проект «Just Russia», телеканал «Russia Today» и др.), которые представляют нашу страну как комфортную, интересную и модную туристическую дестинацию. Очевидно, что необходимо поддерживать и развивать это направление деятельности, повышать узнаваемость отечественного туристического продукта, используя весь арсенал маркетинговых коммуникаций.

Современный туристический имидж России сложился во многом на основе советского прошлого. В числе негативных факторов, на него влияющих: образ России как небезопасной страны, отсутствие полноценной и доступной информации о туристических возможностях России.

В числе внутренних проблем развития туризма в России можно назвать следующие:

- Недостаточно развитая туристическая инфраструктура;
- Завышенная цена на туристические услуги;
- Недостаточно комфортный транспорт;
- Дефицит профессиональных кадров в сфере туризма;
- Отсутствие системы туристической навигации на иностранных языках.

Наряду с решением указанных выше проблем необходимо формировать и продвигать новый, актуальный и привлекательный для туристов имидж России. Необходимо основываться на позитивных аспектах и преимуществах и исходить из ключевых национальных компетенций, в которых страна демонстрирует большие достижения – культуре, спорте, бизнесе, науке и т.д., включая территориальную уникальность и выгодное географическое положение нашей страны.

В Постановлении Правительства РФ от 02.08.2011 №644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» отмечается: «Российская Федерация обладает высоким туристско-рекреационным потенциалом. На ее территории сосредоточены уникальные природные и рекреационные ресурсы, объекты национального и мирового культурного и исторического наследия, проходят важные экономические, культурные, общественные и спортивные события. Во многих регионах представлен широкий спектр потенциально привлекательных туристских объектов и комплексов, пользующихся большой популярностью у российских и иностранных туристов».

Таким образом, накопленный и перспективный туристический потенциал России на современном этапе позволяет развивать практически все виды туризма, включая рекреационный, культурно-познавательный, деловой (бизнес-туризм, конгресс-туризм и др.), активный (горнолыжный, пешеходный, водный, горный, парусный, конный, велотуризм, экстремальный туризм и др.), оздоровительный и экологический, морские и речные круизы, сельский туризм и др.

Сегодня является общепризнанным то, что туризм следует развивать на управляемой, контролируемой и комплексной основе, применяя принципы планирования. Благодаря такому подходу туризм может принести конкретному региону существенные экономические выгоды, не вызывая при этом серьезных экологических и социальных проблем. В таких условиях туристские ресурсы будут воспроизводиться для их использования в будущем.

Национальное и региональное планирование создает благоприятные условия для развития туристской инфраструктуры государства, ее регионов, туристских центров, гостиниц, предприятий общественного питания, транспорта. Эти уровни планирования обеспечивают развитие туризма в данную страну и на международном уровне, т.е. делают ее конкурентоспособной на международном рынке туризма.

Возникает вопрос, а какие целевые рынки должны стать приоритетными в рамках планирования въездного туризма в РФ на современном этапе?

По данным Ростуризма, наибольший рост въездной активности в РФ показывают соседние с Россией страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). К числу наиболее перспектив-

ных и быстро развивающихся туристических рынков из стран АТР по праву относится Китайская Народная Республика. За последние 5 лет при среднем росте въездного туризма в Россию 2-10 % в год, средний темп динамики турпотока из Китая составил 35 %. В 2013 году впервые въезд граждан Китая в Россию преодолел миллионный рубеж. В 1 полугодии 2014 года Китай вышел на 1 место по общему въезду в Российскую Федерацию – 502 608 человек, из них с туристической целью 134 834 человек, что составляет +4% по сравнению с 1 полугодием 2013 года. Более того, по данным Всемирной туристской организации ООН, Китай является одним из наиболее важных направляющих туристов рынков мира.

Современный Китай – это не только самая густонаселенная, но и самая путешествующая страна мира. При этом темпы роста выезда за рубеж из КНР очень высоки. По данным статистики, динамика выездного турпотока из Китая за последние годы составляет +20% в год. Это связано с общими экономическими и политическими факторами, среди которых повышение доходов населения КНР, благоприятные изменения внутренней политики по выезду за рубеж, рост стоимости китайской валюты, визовая политика зарубежных стран и регионов, увеличение числа международных рейсов из Китая.

Важно заметить, что жители Китая не только много путешествуют, но и занимают лидирующие строки по расходам в зарубежных поездках. По данным Всемирной федерации туристических городов, каждый китайский турист тратит на поездку в среднем около 20 тысяч юаней, из которых 57,8 % уходят на шопинг. Второе место в рейтинге трат китайских туристов – расходы на рестораны, затем – на проживание и развлечения.

Представителям турбизнеса по всему миру следует быть готовыми к приему большого количества китайских туристов, создавать соответствующие условия, изучать специфику китайских потребностей.

В свою очередь и Китай готов принимать все возрастающее количество туристов из других стран. Индустрия туризма Китая способна удовлетворить самые разнообразные запросы посетителей. Курс на интеграцию в мировой рынок при активной роли государства позволил КНР возглавить список азиатских стран по туристическим прибытиям.

Китай – страна древнейшей культуры, с тысячами исторических, архитектурных, природных, этнических памятников и достопримечательностей. В настоящее время растет спрос и на рекреационный отдых в КНР, а также увеличивается количество бизнес-туров в эту страну. Пользуется успехом и так называемый «красный туризм» – посещение мест «революционной славы», объектов новейшей истории, например, связанных с «опиумными войнами», жизнью и деятельностью Мао Цзедунa и т.д.

Китай объективно является привлекательным для многочисленных туристов из самых разных регионов планеты, в том числе и из России. Согласно данным статистики Федерального агентства по туризму РФ за первое полугодие 2014г, Китай входит в десять наиболее популярных туристических направлений россиян.

Важно заметить, что в последние годы повышается уровень развития китайско-российского въездного и выездного туризма в целом, стабильно расширяются китайско-российские туристические обмены.

Позитивные прогнозы экспертов относительно дальнейших перспектив въездного туризма в Россию из КНР связаны с благоприятной атмосферой между странами, запуском новых международных рейсов, реализацией безвизовой политики в рамках групповых туристических туров.

Большой популярностью у китайских туристов пользуется центральная часть России и приграничный регион к Китаю. Однако далеко не вся Россия «изведена» туристами КНР. Это происходит из-за их плохой информированности о туристском потенциале нашей страны.

Российская сторона готова предложить китайским туристам множество интересных маршрутов и проектов по культурно-познавательному, оздоровительному, экологическому и другим видам туризма. Кроме Москвы и Санкт-Петербурга, в России много других мест, например – озеро Байкал, Республика Алтай и др.

На сегодняшний день маршрутная сеть авиасообщения между Россией и Китаем достаточно разветвленная, она соединяет двенадцать городов России, десять населенных пунктов Китая по тридцати двум направлениям. Десять российских и четыре китайские авиакомпании осуществляют воздушные перевозки пассажиров между нашими странами.

Возможность путешествовать без визы между Россией и Китаем появилась с 2000 года, когда было подписано межправительственное соглашение о безвизовых групповых туристических поездках. Работать эта система начала позже, но до сих пор она уникальна и не имеет аналогов с другими странами.

Исходя из всего изложенного выше, можно сделать вывод о том, что китайские туристы могут стать потенциальной движущей силой возрождающейся туристической отрасли России. В данной связи представляется целесообразным планирование специальных проектов, ориентированных на формирование российских предприятий туристской отрасли (гостиниц, музеев, туристических компаний, ресторанов, торговых центров и т.д.) в соответствии с основными запросами туристов из КНР. Подобные проекты должны стать особенно важными в силу разницы российской и азиатской культур, значительного языкового барьера для расширения информирования граждан КНР об объектах туристской инфраструктуры на территории России.

Так, например, в настоящее время в мире уже существует несколько программ сертификации туристических объектов, обслуживающих китайских туристов, каждая из которых предлагает различные условия участия и правила сертификации (программа «Chinese Friendly International» в Испании и Италии).

Стоит упомянуть и о программе «Welcome Chinese», которая координируется Китайской Академией Туризма (организация, которая подчиняется Национальному Управлению по Туризму КНР) и международной коммуникационной группой Select Holding. Целью программы является разработка и продвижение единых стандартов обслуживания китайских туристов за рубежом. Координаторы программы сотрудничают с отелями, ресторанами, торговыми центрами, транспортными компаниями и другими организациями туристической инфраструктуры во всем мире, обслуживающими туристов из КНР.

В 2012 году в рамках программы стартовал проект сертификации объектов туристической инфраструктуры (гостиниц), ориентированных на создание наиболее благоприятных условий обслуживания китайских гостей. Данный проект позиционирует себя как единственный в своем роде, получивший официальное одобрение китайских властей и призванный «навести порядок» среди подобных проектов в других странах.

Для российских представителей туристического бизнеса представляется целесообразным установление сотрудничества с указанными выше системами сертификации и в дальнейшем – обеспечение консолидации и координации этих систем на территории РФ.

При этом в рамках планирования проектов по привлечению китайских туристов стоит руководствоваться следующими принципами:

- Постоянный мониторинг потребностей туристического рынка Китая;
- Понимание национальных особенностей китайских граждан. Организация обучения российских профессиональных кадров в сфере туризма;
- Прием китайских туристов на самом высоком уровне. Профессионализм и безупречный сервис;
- Обеспечение безопасности и страхования туристов;
- Ориентир на инновации в туризме;
- Укрепление дружественных отношений между народами России и КНР.

Какие же выгоды можно ожидать России, если будет успешно развиваться международный въездной туризм в нашу страну, в том числе и из Китая (как приоритетного целевого рынка)?

На наш взгляд, развитие международного въездного туризма в Россию должно обеспечить совокупное сочетание таких положительных имиджевых, экономических, социальных и других

эффектов, как:

- Формирование образа России, как страны, благоприятной для туризма;
- Укрепление культурных и экономических связей России с другими странами;
- Улучшение позиций России в международных рейтингах;
- Привлечение большего количества иностранных туристов;
- Увеличение количества повторных поездок иностранных туристов;
- Рост среднего дохода с одного туриста;
- Рост общего объема доходов от туристических услуг;
- Рост инвестиций по видам туристической деятельности и объектам инфраструктуры;
- Рост поступлений налоговых платежей в бюджет РФ от компаний сферы туризма;
- Позитивный эффект на смежные с туризмом отрасли экономики: транспорт, коллективные средства размещения, связь, торговля, строительство, сельское хозяйство и другие;
- Позитивные изменения показателей качества жизни населения в зависимости от роста туристского потока.

Обеспечение роста въездного туризма в нашей стране – это долговременная, системная и кропотливая работа, которая должна внести существенный вклад в решение важнейших задач, стоящих перед современной Россией. Существенным условием успешного достижения этих задач должны стать поддержка и участие государства, бизнеса и самих россиян. При этом важно подчеркнуть, что рост въездного туризма является не столько целью, сколько средством достижения благополучия местного сообщества. Въездной туризм дает местной экономической системе необходимые для ее развития средства, капиталы, трудовые ресурсы, которые могут быть использованы в развитии новых отраслей экономики, способных создать эффективную экономическую систему, более устойчивую к переменам экономической ситуации.

Список литературы.

- [1] Государственная программа РФ «Развитие культуры и туризма на 2013-2020гг.»
- [2] Стратегия развития туризма РФ на период до 2020г.
- [3] Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)».
- [4] Дж. Джон Леннон, Хью Смит, Ненси Кокерелл, Джилл Трю Управление индустрией туризма. Лучший опыт деятельности национальных организаций и агентств по туризму. М.: ООО «Группа ИДТ», 2008.
- [5] Рубаник А.Н., Ушаков Д.С. Технологии въездного туризма. Ростов-на-Дону: Издательский центр «МарТ», 2010.

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА РФ

***Аннотация.** Переход к рыночной экономике в России сопровождался серьезными институциональными трансформациями в сфере образования, которые не всегда позитивно сказывались на его функционировании. Крайне важным условием преодоления институциональных конфликтов между системой высшего образования и рынком труда является радикальное изменение ситуации на рынке труда.*

Институциональная среда, т. е. совокупность политических, социальных и юридических правил, в рамках которой происходило и происходит реформирование системы образования в стране, в том числе высшей его ступени, привела к возникновению ряда институциональных конфликтов, преодолеть которые пока не удастся. Институциональные конфликты — это конфликты между вновь внедряемыми институтами и уже существующими. В результате таких конфликтов появляются либо нежизнеспособные институты, либо неэффективные, но устойчивые образования. Остановимся на двух типах таких конфликтов: внешних конфликтах, которые существуют в течение последних 20 лет, это прежде всего институциональный конфликт — между рынком труда и системой высшего образования; и внутренних конфликтах, существующих в рамках самой системы высшего образования. Институциональная среда, в которой происходило реформирование системы высшего образования на первом этапе рыночных преобразований, т.е. В первой половине 1990-х гг., привела к возникновению конфликта между объемом и структурой спроса на кадры с высшим образованием, предъявляемого со стороны формирующегося рынка труда в России, и предложением рабочей силы соответствующей квалификации. Главная причина такого конфликта — отсутствие обоснованной, целенаправленной государственной политики в области подготовки кадров с высшим образованием, недостаточная комплексность и продуманность нормативно-правовой базы, регламентирующей процесс реформирования системы образования в стране.

В настоящее время все развитые государства мира реализуют программы формирования систем непрерывного образования (обучения на протяжении всей жизни – life-long learning). Ведущие страны Евросоюза смогли обеспечить массовое участие взрослого населения в программах обучения и тренингах либо устойчивую положительную динамику в этой сфере. Доля экономически активного населения развитых европейских стран, участвующего в непрерывном образовании, достигает 60-70 %. В Российской Федерации доля экономически активного населения, участвующего в непрерывном образовании, в настоящее время не превышает 22,4 %. Уровень образования населения России — один из самых высоких в мире. Доля населения без образования и с начальным общим образованием составляет в России менее 2 % (один из самых низких показателей среди стран Организации экономического сотрудничества и развития – ОЭСР). По охвату общим образованием населения в возрасте от 7 до 17 лет (99,8 %) Россия превосходит большинство стран ОЭСР.

Россия входит в число мировых лидеров по численности студентов программ третичного образования. Этот результат обеспечен более высокой долей среднего профессионального образования, в то время как по уровню населения с высшим образованием Россия соответствует средним значениям по странам ОЭСР. О уровне образования населения России свидетельствуют сравнительные данные о доле лиц, имеющих среднее профессиональное и высшее образование, в общей численности взрослого населения нашей страны и других развитых стран (таблица 1).

* Петрище Виталий Иванович, кандидат экономических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Орловский филиал).

Таблица 1

**Уровень образования взрослого населения в России и некоторых странах ОЭСР
(в возрасте 25–64 лет, %) [1, С.257]**

№ п/п	Страна	Образование					
		2005 г			2013 г.		
		Среднее профессиональное	Высшее и послевузовское	Всего	Среднее профессиональное	Высшее и послевузовское	Всего
1	Россия	24,8	24,5	49,3	35,3	29,1	64,4
2	Канада	22,8	23,3	46,1	24,2	26,4	50,6
3	Япония	17,7	22,3	40,0	13,3	21,8	35,1
4	США	9,4	29,6	39,0	10,0	30,4	40,4
5	Финляндия	16,8	18,1	34,9	14,7	22,4	37,1
6	Дания	7,6	25,6	33,2	6,3	27,0	33,3

Таблица 2.

Основные показатели развития высшего образования в России [3, С.197, 200, 105, 72]

№	Показатель	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013
1	Число образовательных учреждений высшего профессионального образования	514	965	1068	1115	1080	1046	969
2	в % к 1990 г.	100%	188%	208%	217%	210%	204%	189%
3	Численность студентов, тыс. человек	2824,5	4741,4	7064,6	7049,8	6490,0	6075,4	5646,7
4	в % к 1990 г.	100%	168%	250%	250%	230%	215%	200%
5	Численность студентов на 10 000 человек населения	190	324	493	493	454	424	393
6	в % к 1990 г.	100%	171%	259%	259%	239%	223%	207%
7	Выпущено специалистов, тыс. человек	401	578,9	978,4	1177,8	1157,3	1125,3	1060,0
8	в % к 1990 г.	100%	144%	244%	294%	289%	281%	264%
9	Выпущено специалистов на 100 тыс. экономически активного населения, человек	0,53	0,90	1,46	1,74	1,71	1,66	1,56
10	в % к 1990 г.	100%	169%	275%	327%	321%	311%	293%
11	Коэффициент выпуска (отношение численности выпускников к численности населения в возрасте 20-24 года), %	4,2%	5,2%	8,0%	9,6%	9,5%	9,7%	9,8%

По доле лиц с высшим образованием в общей численности взрослого населения Россия уступает только четырем странам ОЭСР, в которых значение данного показателя в 2013 г. составило: в Норвегии — 34,4%; в США — 30,4%; в Израиле — 29,5%; в Нидерландах — 29,3%.

Высшее образование России до начала рыночных преобразований высоко оценивалось международным сообществом. На первом этапе рыночных реформ спрос на услуги высшей школы заметно сократился, так как наличие высшего образования не давало никаких преимуществ на рынке труда (таблица 2).

Однако с середины 1990-х гг. наблюдается быстрое экстенсивное расширение этой системы, явно не согласованное с потребностями рынка труда. В результате подготовка кадров с высшим образованием в России носит массовый характер, но по объему и структуре она ориентирована не на потребности инновационного развития экономики и спрос со стороны рынка труда, а на спрос со стороны абитуриентов.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что в настоящее время на каждые 100 тыс. занятых в экономике специалистов с высшим образованием выпускается в 2,93 раза больше, чем было в 1990 г. Уровень выпуска специалистов с высшим образованием вырос в 2,64 раза. Но уровень экономического развития страны и те тенденции, которые в нем наблюдаются, не требуют столь высокого уровня профессиональной подготовки молодежи, о чем свидетельствуют данные статистики рынка труда.

В 2013 г. из общего числа безработных в России 41,2% составляли лица в возрасте до 29 лет (в 2000 г. — 39,3%) [3, С.112], из них 17,4% имели высшее образование, а удельный вес лиц, имевших высшее, среднее и начальное профессиональное образование, составлял 56,3%. Среди безработных в возрасте от 20 до 29 лет доля имеющих высшее образование была равна 17,4%.

Не согласованность действий между рынком труда и сферой высшего образования привел к формированию дисбаланса между разными этапами получения образования, т. е. к институциональному конфликту в рамках самой системы образования, который является внутренним для образования в целом, но внешним по отношению к системе вузовского образования. Из общего числа лиц, получающих образование в России, каждый четвертый проходит процесс обучения в высшей школе [1, с.258].

Деформации в доле лиц, получающих высшее образование, обусловлены значительным ростом приема в вузы. Причины такого роста носят не демографический характер. Рост безработицы, снижение реальных доходов населения привели к стремлению «отложить» выход на рынок труда. Выпускникам со средним образованием не просто было найти работу, уровень оплаты их труда был невысоким, что привело к резкому росту спроса на услуги высшего образования. В результате уже к 2000-м прием в вузы увеличился в 2,2 раза по сравнению с 1990 г., а к 2014 г. В нашей стране было выпущено специалистов с высшим образованием в 3,5 раза больше, чем в 2000 г. В настоящее время высшее образование рассматривается как необходимый формальный атрибут молодого человека, дающий надежду на получение и будущем достойного места работы и заработка, что происходит далеко не всегда. Если в 2000 г. только половина из лиц в возрасте 17 лет, т.е. после окончания среднего учебного заведения поступала в вузы, то в настоящее время их доля составляет 87,1% (таблица 3).

О наличии институционального конфликта между рынком труда и системой высшего образования в России, порожденного невосприимчивостью системы управления высшим образованием к сигналам, поступающим со стороны рынка труда, свидетельствуют деформации в структуре подготовки кадров с высшим образованием по группам специальностей и направлениям подготовки. Повышенный спрос на кадры с высшим экономическим и юридическим образованием на первом этапе рыночных преобразований привел к стойкой деформации в структуре подготовки кадров в пользу указанных направлений. Система образования своевременно не отреагировала на сигналы, которые поступали со стороны рынка труда, что привело к перепроизводству кадров по некоторым направлениям и специальностям.

В 1990 г. из общего числа выпускников государственных и муниципальных вузов по отраслевой специализации «Экономика и право» было выпущено 9,5% выпускников, в 2000 г. их доля

составила 12,3%. Но если взять классификацию выпускников не только по специальностям, но и по направлениям подготовки, то в 2000 г. доля выпускников только по одному направлению «Экономика и управление» составила 24,3%. В дальнейшем происходило постоянное увеличение значения данного показателя до 34% в 2013 г. Развитие системы негосударственных вузов привело к усилению указанной деформации, так как в настоящее время больше половины их выпускников завершают подготовку именно по данному направлению.

Таблица 3

Динамика приема студентов в вузы России [3, С.199-200, 72]

№	Показатель	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013
1	Принято на обучение по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры по формам обучения, тыс. человек	583,9	1292,5	1640,5	1399,5	1207,4	1298,2	1246,5
2	в % к 1990 г.	100,0%	221,4%	281,0%	239,7%	206,8%	222,3%	213,5%
	в том числе							
3	в государственные и муниципальные образовательные организации высшего образования	583,9	1140,3	1372,5	1195,4	1057,7	1111,6	1066,8
4	в частные образовательные организации высшего образования		152,2	268,0	204,0	149,7	186,6	179,7
5	Коэффициент приема в вузы (отношение численности принятых в вузы к численности населения в возрасте 17 лет), %	28,8%	52,4%	67,0%	82,4%	73,3%	85,1%	87,1%

Негосударственными вузами России подготовку по указанным двум направлениям в 2013 г. завершило 91,8% выпускников. Это обусловлено значительно меньшей фондоемкостью и материалоемкостью гуманитарной подготовки, не требующей дорогостоящего оборудования, приобретения специальных материалов, организации производственной практики студентов, без которой невозможна серьезная подготовка по техническим специальностям.

Расширение подготовки по указанным двум направлениям в государственных вузах также в значительной степени обусловлено указанными причинами. Усиление самостоятельности государственных и муниципальных вузов при выборе направлений подготовки студентов, преобразование отраслевых вузов в многопрофильные университеты привело к тому, что в них открывались непрофильные факультеты, ориентированные главным образом на менее затратные гуманитарные специальности. В 1990-е гг. происходит качественная деградация российской экономики: сокращается доля наукоемких отраслей, требующих высокого качества используемой рабочей силы; в макроэкономических показателях увеличивается доля видов деятельности, направленных на оказание услуг и не требующих высокого уровня профессиональной подготовки работников, что сказывается на структуре занятых в экономике.

Высшее образование становится формальным атрибутом работника, необходимым для получения определенного места работы, но не требующим глубоких знаний. В результате те ценностные ориентиры, на которые в течение многих лет ориентировалась советская система высшего образования, были в значительной степени утрачены. Существенная доля выпускни-

ков вузов, получивших подготовку по техническим специальностям, трудоустраивается не по специальности, хотя рынок труда предъявляет спрос на молодые кадры, имеющие соответствующую подготовку. Главная причина такой ситуации — несоответствие предлагаемого и ожидаемого уровня оплаты труда. Как показывают результаты опроса выпускников ряда престижных технических вузов, ожидаемая ими заработная плата, при получении которой они согласились бы на работу по специальности, примерно в два раза выше, чем реально предлагаемая им.

Институциональный конфликт между системой высшего образования и рынком труда проявляется и в форме неподготовленности рынка труда к переходу на двухступенчатую модель высшего образования. В 1990-е гг. диплом бакалавра не рассматривался работодателем как диплом о высшем образовании. В настоящее время в Квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих, который принят в 1998 г. с по следующими его корректировками в 2000 и 2001 гг., не проводится различие между должностями, которые может занимать бакалавр, специалист или магистр. Указывается лишь на необходимость наличия высшего профессионального образования. Наличие трех типов дипломов о высшем образовании не способствует нормализации данной ситуации. Всеми признается, что диплом магистра — это диплом, подтверждающий получение высшего образования наиболее высокого уровня. Однако если будет установлен перечень должностей, которые может занимать выпускник магистратуры, то тогда неизбежно встанет вопрос о разграничении должностей, занимаемых бакалаврами и специалистами, при этом бакалавр будет поставлен на более низкую ступень, что может привести к приравниванию его диплома к диплому о среднем образовании.

Таблица 4.

Структура выпускников государственных и муниципальных высших учебных заведений по уровню полученных дипломов в России (тыс. чел.) [3, с. 202]

Уровень диплома	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Бакалавры	71,0	84,6	126,6	127,6	128,8	120,2
Специалисты	553,4	1051,7	1306,9	1270,8	1218,2	1114,3
Магистры	8,4	11,1	26,3	36,8	45,2	56,5

Формирование системы негосударственных вузов в России привело к еще большей формализации процесса получения высшего образования. Для большинства таких вузов вопрос о качестве подготовки является второстепенным. Главное — привлечь как можно больше студентов для подготовки по востребованным ими направлениям и специальностям. В настоящее время негосударственные вузы составляют около 41% от общего числа вузов в стране, что приводит к усилению не только институционального конфликта между образованием и рынком труда, но и к усилению такого конфликта в рамках самой системы высшего образования. Многие негосударственные вузы привлекают абитуриентов тем, что выдают дипломы государственного образца, а для молодых людей обеспечивают еще и отсрочку от армии. При этом никаких серьезных усилий для получения полноценных знаний прилагать не требуется. Главное — вовремя заплатить за обучение. Складывается новый стереотип обучения: раз заплатил за обучение, значит, должен получить соответствующий диплом. В результате в нашей стране сформировалась система высшего образования с пониженными требованиями к качеству получаемого образования.

В последние годы происходит усиление институционального конфликта внутри системы высшего образования, обусловленное ощутимым влиянием демографической «ямы», которая приводит к сокращению числа абитуриентов, а также введением новых правил приема в вузы. Отказ от системы приема вступительных экзаменов и переход на зачисление в государственные вузы по результатам ЕГЭ привели к усилению конкуренции между государственными и негосударственными вузами. В 2013 г. прием в государственные вузы России сократился на 2,5%, а в негосударственные — почти на 23%. В таких условиях идет борьба не за качество образования, а за абитуриента, что негативно сказывается на уровне вузовской подготовки. Абитуриенты отда-

ют предпочтение государственным вузам, которые являются более стабильными, осуществляют прием не только на платные, но и на бюджетные места.

В течение многих лет негосударственные вузы стремились к привлечению на постоянную работу и для работы по совместительству наиболее квалифицированных преподавателей государственных вузов, что позволяло повысить конкурентоспособность таких образовательных учреждений. Это было возможно благодаря низкому уровню оплаты педагогического труда в государственных вузах. Хотя доля штатного профессорско-преподавательского персонала в негосударственных вузах ниже, чем в государственных, по при этом доля докторов наук в общей численности штатного персонала в таких вузах выше. Сокращение приема в вузы в последние годы не привело к сокращению численности штатного персонала государственных и муниципальных высших учебных заведений. В негосударственных вузах такая стабильность кадрового потенциала оказалась невозможной в силу сокращения объема поступающих финансовых ресурсов. В результате в 2010-2013 года численность штатного профессорско-преподавательского персонала в них сократилась на 10 тыс. чел., т. е. на 21%.

Таблица 5.

Численность студентов, прием на обучение по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры и выпуск бакалавров, специалистов, магистров государственными и муниципальными образовательными организациями высшего образования по источникам финансирования (тысяч человек) [3, с.203]

	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Численность студентов (на начало учебного года) – всего	4270,8	5985,3	5848,7	5453,9	6075,4	4762,0
в том числе обучающихся за счет средств:						
федерального бюджета	2754,6	2924,6	2541,8	2382,5	2262,9	2120,1
бюджетов субъектов Российской Федерации	36,8	70,8	71,8	70,6	73,1	68,6
местных бюджетов	10,6	7,4	5,7	2,1	2,0	1,6
с полным возмещением стоимости обучения	1468,8	2982,6	3229,5	2998,6	3737,4	2571,6
Принято студентов – всего	1140,3	1372,5	1195,4	1057,7	1298,2	1066,8
в том числе на обучение за счет средств:						
федерального бюджета	572,2	595,9	501,7	492,7	501,7	481,0
бюджетов субъектов Российской Федерации	11,5	16,3	16,2	17,2	17,2	15,6
местных бюджетов	3,1	1,5	1,1	0,6	0,6	0,2
с полным возмещением стоимости обучения	553,5	758,8	676,4	547,2	778,7	570,0
Выпущено специалистов – всего	578,9	978,4	1177,8	1157,3	1397,2	1060,0
в том числе обучавшихся за счет средств:						
федерального бюджета	445,1	503,6	532,3	506,1	482,5	459,5
бюджетов субъектов Российской Федерации	5,3	12,4	13,0	14,2	13,8	13,4
местных бюджетов	1,4	1,2	1,3	0,8	0,4	0,4
с полным возмещением стоимости обучения	127,1	461,2	631,2	636,3	900,5	586,7

Институциональный сдвиг имеет место и в системе государственного образования. Проявляется она в двух формах. Во-первых, в форме платного образования, которое вынуждены осуществлять государственные вузы в силу недостатка государственных финансовых ресурсов, выделяемых на развитие высшего образования (таблица 6). Подход к качеству подготовки студентов, обучающихся на контрактной основе в государственных вузах, аналогичен негосударственным вузам. Каждый отчисленный студент – это сокращение объема получаемых ресурсов, необходимых для формирования материальной базы вузов, оплаты труда преподавателей. В результате качество подготовки выпускников на платных программах ниже, чем на бюджетных. Учитывая, что масштабы контрактной подготовки в России увеличиваются, можно сделать вывод о расширении проблемы функционирования и развития системы высшего образования в стране.

Во-вторых, формой институционального сдвига, на наш взгляд, является и чисто административное преобразование вузов России в университеты, которые традиционно отличались более высоким уровнем подготовки своих выпускников. В настоящее время университетский диплом далеко не всегда свидетельствует о высоком качестве образования. Со стороны рынка труда никаких негативных сигналов на такие действия не поступает.

Теоретически, введение новых образовательных стандартов высшего профессионального образования направлено именно на преодоление указанных выше институциональных конфликтов и ликвидацию институциональных сдвигов в системе высшего образования. В основу таких стандартов положен компетентностный подход, требующий от выпускника вуза определенных знаний и навыков для получения диплома о высшем образовании. Однако вопрос о практической реализации такого подхода остается открытым, так как для эффективного его внедрения в систему высшего образования необходима разработка детальной системы контроля за компетенциями, полученными выпускником. Попытки создания системы контроля за качеством вузовского образования пока благополучно преодолеваются существующей системой вузовского образования, так как всем понятно, что принципиальность должна проявляться в процессе обучения, а не только на завершающих его этапах. Необходимым условием преодоления отмеченных институциональных конфликтов, на наш взгляд, является эффективное взаимодействие между образовательными структурами и государственными институтами, ответственными за контроль качества образовательных услуг. Отсутствие единых интересов у этих институтов препятствует налаживанию качественной работы вузов.

Крайне важным условием преодоления институциональных конфликтов между системой высшего образования и рынком труда является радикальное изменение ситуации на рынке труда, которое возможно только в условиях предъявления спроса со стороны работодателей на квалифицированные кадры и предложения им адекватного уровня материального вознаграждения. При этом качество вузовской подготовки зависит и от заинтересованности профессорско-преподавательских кадров в результатах своего труда, степени их заинтересованности во внедрении новых форм и методов обучения, использования в процессе преподавания новейших результатов научных исследований, полученных не только другими исследователями, но и в результате собственной научной деятельности.

Список литературы.

- [1] Индикаторы образования: 2013: статистический сборник. – Москва: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2013. – 280 с.
- [2] Петрище В.И. Профильная оценка развития региона в контексте устойчивого развития //Русский провинциальный научный журнал «Регион: системы, экономика, управление». Воронеж «Научная книга». – 2011. №2 (13). С45-48.
- [3] Российский статистический ежегодник. 2014: Стат.сб./Росстат. – М., 2014. – 693 с.

ПРАКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДОВ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

***Аннотация.** В статье рассмотрена практика взаимодействия органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления на примере трех городов Приволжского федерального округа: Перми, Кирова, Ижевска. Показаны варианты организации и развития территориального общественного самоуправления. В муниципальных образованиях «Город Пермь» и «Город Киров» наблюдается заинтересованность местной власти в развитии и функционировании территориальное общественное самоуправление. В то время как в городе Ижевске система территориального общественного самоуправления слабо развита. В городах ПФО найден эффективный механизм включения населения в социально значимую деятельность по решению вопросов местного значения через реализацию проектов.*

В ходе реформы местного самоуправления значительное внимание уделяется преобразованиям института территориального общественного самоуправления (далее – ТОС). Оно является одним из институтов местного самоуправления, и вместе с тем, формой прямого волеизъявления граждан. По мнению большинства исследователей, территориальное общественное самоуправление сегодня – это наиболее востребованная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления [1, с. 136].

В городах Российской Федерации преимущественное развитие получили комитеты территориального общественного самоуправления или советы самоуправления микрорайонов, состоящие из домовых и уличных комитетов, старших по домам, улицам, подъездам.

По данным Министерства регионального развития Российской Федерации в 2009 г. территориальное общественное самоуправление осуществлялось в 64 субъектах Российской Федерации [2]. В масштабах Российской Федерации на 1 марта 2009 г. зарегистрировано 15888 уставов ТОС [3, с. 87]. При этом, наибольшего развития институт ТОС достиг в Краснодарском крае (4219), Волгоградской области (1910), Тверской области (1812), Республике Марий Эл (1557), Костромской области (1009).

Принимая во внимание размер и численность современных российских городов, статистика организации ТОС позволяет сделать вывод о том, что в 75 % крупнейших российских городов численностью населения свыше 500 тыс. человек активно развивается территориальное общественное самоуправление. В средних и малых городах этот процент ниже и составляет 64 и 27 % соответственно [4, с. 200].

Уровень организации и развития территориального общественного самоуправления во всех федеральных округах Российской Федерации различается. Данные приведены в таблице.

На основании данных можно сделать вывод, что количество зарегистрированных уставов ТОС в России достаточно велико, лидером по численности является Южный федеральный округ, затем Центральный и Приволжский федеральные округа. По количеству органов ТОС, являющихся юридическими лицами следует отметить Сибирский и Южный федераль-

* Рябая Светлана Анатольевна, кандидат исторических наук, доцент, ФГБОУ ВПО «Ижевский государственный технический университет имени М. Т. Калашникова».

ные округа. Вместе с тем, органов ТОС, имеющих статус юридического лица, гораздо меньше, чем фактически зарегистрированных, что свидетельствует о слабой занятости органов ТОС в предпринимательской деятельности, о правовой инфантильности, и как следствие, о небольшом количестве внесенных органами ТОС проектов муниципальных правовых актов в органы местного самоуправления [5, с. 14].

Таблица 1

**Территориальное общественное самоуправление в Российской Федерации в 2010 г.
(по федеральным округам) [5, с. 13]**

Федеральный округ РФ	Количество зарегистрированных уставов ТОС	Количество ТОС, являющихся юридическими лицами	Доля ТОС, являющихся юридическими лицами, %	Количество внесенных органами ТОС проектов правовых актов
Центральный	4458	178	4,0	154
Северо-Западный	412	135	2,8	47
Южный	6796	465	6,8	91
Приволжский	2554	261	10,2	42
Сибирский	1029	672	65,3	11
Дальневосточный	210	33	15,7	2
Итого по России	15900	1919	144,5	406

Рассмотрим практику функционирования и взаимодействия органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления в ряде городов Приволжского федерального округа: Перми, Кирове и Ижевске.

В г. Перми в период с начала 90-х гг. XX в. по сегодняшний день было создано и функционирует 94 территориальных общественных самоуправлений в 7 районах города [6]. Они существуют как в частном секторе, так и в высотных спальных микрорайонах [7, с. 124]. Количество жителей в пределах ТОС разное: до 5 тыс. человек, в 50 % – от 500 до 20000 человек; в редких случаях – более 20000 [8]. Большое число жителей в границах ТОС характерно для многоэтажных жилых массивов. Меньшее количество жителей приходится на ТОС в частном секторе. Среднее количество жителей в ТОС по городу составляет около 8 тыс. человек. Общее количество жителей на территории ТОС – более 756 тыс. человек (охват населения города деятельностью ТОС составляет 75,6 %).

В 2004 г. В Перми в рамках Социального форума была проведена специальная сессия, объединившая представителей различных институтов поддержки территориального общественного самоуправления. Пермь выступала безусловным лидером развития ТОС. Поддержку в развитии и функционировании ТОС оказывал Отдел по работе с общественностью и развитию самоуправления администрации г. Перми. Он «холил и лелеял» ТОСы как важнейшие площадки и механизмы вовлечения жителей в местное самоуправление [9].

Территориальному общественному самоуправлению предоставляются субсидии из бюджета города Перми в соответствии с Порядком предоставления субсидий за счет средств бюджета города Перми общественным организациям, утвержденным постановлением администрации города Перми от 11 июня 2008 г. № 534. Общий объем субсидий ТОС города Перми в 2011–2013 гг. составил 55,5 млн. руб. [10]. Кроме того, большая часть ТОС получает существенную поддержку в рамках городского конкурса социально значимых проектов «Город – это мы» (в 2010 г. – порядка 2,3 млн. руб.), а также в рамках конкурсов социально значимых проектов, проводимых на уровне районов города (в 2010 г. – порядка 2,7 млн. руб.).

В 2014 г. с целью повышения эффективности деятельности территориальных общественных самоуправлений города Перми и популяризации наиболее успешного опыта и практик ТОС

проводился конкурс проектов территориальных общественных самоуправлений [11]. Обязательным условием конкурса являлось привлечение участниками на выполнение своих проектов собственных ресурсов в размере не менее 30 % от запрашиваемой суммы (к собственным ресурсам относятся имущество, денежные средства, волонтерский труд (в денежном эквиваленте), другие ресурсы). Номинации конкурса и размер финансирования по номинациям были следующие: Организация мероприятий ТОС по обмену опытом (до 60,5 тыс. руб.), Лучший ТОС (до 128,0 тыс. руб.), Поддержка инициатив и вовлечение граждан в решение вопросов местного значения (до 124 тыс. руб.) [11].

Поддержка ТОС осуществляется также в рамках мероприятий по развитию городских микрорайонов. Так, в рамках городской целевой программы «Развитие городских микрорайонов на 2008–2012 гг.» в 2012 г. ТОС было выделено порядка 8,9 млн. руб. Среди форм поддержки территориального общественного самоуправления, которые практикуются в МО «Город Пермь», следует выделить: субсидии за счет средств местного бюджета в рамках муниципальной программы «Общественное участие»; предоставление помещений для работы ТОС.

Таким образом, в Перми удалось создать благоприятные условия для работы органов территориального общественного самоуправления, поддержки инициатив жителей города. Положительный опыт Перми был отмечен Главным территориальным управлением Президента Российской Федерации. В частности, А. Замотаев, занимавший должность начальника отдела по проблемам местного самоуправления, заявил: «В Перми действительно настоящее территориальное общественное самоуправление, подтверждаю это на все 100 процентов, это не бумажные, а живые комитеты самоуправления» [12, с. 35].

В МО «Город Киров» активно развивается территориальное общественное самоуправление. По данным на конец 2010 г. В органах местного самоуправления было зарегистрировано 44 устава ТОС. Площадь территории муниципального образования «Город Киров», на которой действовали ТОС составляла 14 % к общей площади населенного пункта. Доля населения муниципального образования, охваченного ТОС – 9,05 % к общей численности населения МО [13]. Уже в 2012 г. количество ТОС достигло 263 [14, с. 20].

В муниципальном образовании «Город Киров» в 2000-е гг. сложилась система работы с населением, включающая в себя следующие основные направления:

1. Содействие территориальному общественному самоуправлению как форме непосредственного осуществления населением местного самоуправления.
2. Выявление и поддержка социальных инициатив горожан по созданию комфортной городской среды.
3. Координация и взаимодействие органов администрации города Кирова с общественными и религиозными организациями (объединениями), социально-ориентированными некоммерческими организациями (далее – СО НКО).
4. Создание на территории МО «Город Киров» центров по работе с населением – «Центров местной активности» (далее – ЦМА) – как интегративных моделей социального партнерства законодательной и исполнительной власти, социально ответственного бизнеса и СО НКО.

В целях совершенствования системы территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании «Город Киров» разработаны «Положение о территориальном общественном самоуправлении в МО «Город Киров», методические рекомендации по созданию ТОС, Положение о городском координационном совете органов ТОС, в 2011 г. принято 6 муниципальных нормативных и правовых актов по содействию в развитии ТОС. В муниципальном образовании «Город Киров» 59 % границ ТОС в домах, 18 % – в подъездах, 8 % – в слободах и 4 % – в деревнях. Поэтому поддержка инициатив граждан и конструктивный диалог власти и общества являются приоритетными направлениями в работе с населением [14, с. 21-23].

В рамках Муниципальной целевой программы «Содействие населению в осуществлении

местного самоуправления в муниципальном образовании «Город Киров» на 2012–2014 гг.», разработанной управлением организационно-информационного обеспечения администрации города Кирова и утверждённой постановлением администрации города Кирова от 21 октября 2011 г. №3690-П, реализуется проект «Общественные инициативы: диалоги с властью» [15]. В рамках проекта с 2006 г. осуществляется:

- активная работа городского Координационного Совета органов ТОС при главе администрации города Кирова с организацией переговорных площадок. В состав совета входят представители органов ТОС от 4 районов МО «Город Киров» – 20 инициативных и активных представителей ТОС города;
- обеспечение работы 18 городских общественных приёмных;
- обучение активных граждан в «Школе социальных инициатив» (работа в социуме, социальное проектирование, социальное партнёрство, фандрайзинг, правила благоустройства территории, взаимодействие со СМИ, тренинги и т. д.). В рамках школы обучение проходят ежемесячно около 100 человек;
- проведение грантовых конкурсов по поддержке социальных инициатив местного сообщества, реализация проектов-победителей;
- проведение традиционного ежегодного Форума инициативных граждан с вручением общественного знака признания «Благоустроитель земли Вятской».

Таким образом, Администрации города Кирова удалось найти эффективный механизм включения населения в социально значимую деятельность по решению вопросов местного значения через реализацию проектов, привлечения финансовых средств через социально ответственный бизнес и благотворительные фонды.

В рамках реализации проектов горожане учатся работать в команде с депутатами, представителями социально-ответственного бизнеса, управляющими компаниями, жителями домов, коллегами по общественному служению. В рамках проектов, представленных ТОС, стало традиционным проведение благотворительных и социальных акций: «Весенняя неделя добра», «День соседей», «Добрый Киров», «День любви, семьи и верности», реализации социальной программы «Банк времени», где каждый может измерить свой вклад в реальном времени и оказать услугу, а взамен получить также услугу, оцениваемую не в денежном выражении, а в затраченном времени. За 6 лет было построено 289 детских и спортивных площадок во дворах, проведены десятки благотворительных и социальных акций помощи ветеранам, многодетным семьям, больным и одиноким людям, живущим рядом: в одном доме, в одном дворе, на одной улице, в одном городе.

«ТОСы по праву завоевали всеобщее доверие, став активным и надёжным партнёром власти, депутатов городской Думы и бизнеса, – отметил глава города Кирова В. В. Быков. – Но самое главное – они повсеместно завоевали доверие населения, стимулируя тем самым массовую инициативу, социальную активность и гражданскую ответственность. А там, где налажено такое надёжное партнёрство, у органов власти появляется возможность для принятия более качественных решений. Поэтому, если будут достойные проекты, мы готовы увеличить грантовый фонд и поддержать все проекты, одобренные конкурсной комиссией» [14, с. 45].

Ещё одним показателем эффективности грантового конкурса в городе Кирове стало привлечение дополнительных ресурсов: так, в 2011 г. на грантовый конкурс было выделено из бюджета города 4 млн. руб., а общая сумма реализованных проектов составила 11,8 млн. руб.

Итоги грантового конкурса подводятся на традиционном ежегодном «Форуме инициативных граждан» под девизом «Мы – вместе!», цель которого – стимулирование дальнейшей активности общественных объединений и органов ТОС. Форум проходит в формате демонстрационных и дискуссионных площадок, мастер-классов, на которых презентуется накопленный опыт и обсуждаются перспективы и направления развития общественных инициатив на территории МО «Город Киров». В рамках Форума проводятся Фестиваль семей ТОС и Форум православных инициатив. С 2011 г. на Форуме вручается награда победителям конкурса на присуждение

общественного знака признания. В качестве гостей Форума приглашаются партнёры из других регионов, так как межрегиональное и международное сотрудничество в развитии местного сообщества имеет особое значение.

Кировские активисты ТОС и НКО имеют возможность изучать опыт других регионов и представлять свой. Опыт взаимодействия местного сообщества и власти в МО «Город Киров» был представлен делегациям муниципальных образований Самары, Йошкар-Олы, Сыктывкара, Липецка, Перми, Нижнего Новгорода, Великих Лук Псковской области, Пензы.

Результаты, достигнутые в г. Кирове, получили высокую оценку на Всероссийском уровне. 1 декабря 2009 г. В Москве состоялась церемония награждения победителей ежегодного Конкурса муниципальных образований, проводимого Министерством регионального развития Российской Федерации. В номинации «Лучшая практика стимулирования гражданской активности» III место занял город Киров [13].

В 2011 г. Почётным знаком Общероссийской общественной организации «Всероссийский совет местного самоуправления «За заслуги в развитии местного самоуправления» награждены губернатор Кировской области Н. Ю. Белых, глава города Кирова В. В. Быков, начальник отдела работы с населением управления организационно-информационного обеспечения Н. А. Катаева.

У местного сообщества города Кирова есть перспектива развития. В целях обеспечения взаимодействия власти и общества по поддержке инициатив граждан с 2011 г. В МО «Город Киров» открыто 13 центров по работе с населением по месту жительства – «Центров местной активности». На базе ЦМА работают городские общественные приёмные, Центры общественного доступа к сети интернет, созданы общественные советы, решающие вопросы развития городской среды и местной территории. В 2014 г. планировалось открытие 18 ЦМА.

Органы местного самоуправления в МО «Город Киров» постоянно оказывают помощь в методическом обеспечении деятельности ТОС. Так, в 2010 г. В территориальных управлениях по районам г. Кирова прошли 4 семинара по развитию системы ТОС, а также семинары по социальному проектированию, в которых приняли участие 577 человек [13].

На официальном портале МО «Город Киров» в разделе ТОС можно познакомиться с материалами по созданию ТОС и проведению грантовых конкурсов, узнать, как живёт город, какие решаются проблемы, как будут поддержаны инициативы горожан, как участвовать в управлении городом [15].

В городе Кирове систематически осуществляется информирование населения о деятельности ТОС:

- в газете МО «Город Киров» «Наш город» регулярно публикуются статьи и материалы о ТОС;
- открыты постоянные рубрики на ТВ «Городская черта», «Открытый разговор», «Актуальное интервью», «Знай наших»;
- выпускаются информационные бюллетени «Общественные инициативы: диалоги с властью»;
- развешиваются банеры, информирующие население о реализации проекта «Общественные инициативы: диалоги с властью» и деятельности ТОС города Кирова, а также проекта «Чистый город – начни с себя» [13].

18 октября 2012 г. В здании Правительства Москвы состоялся «круглый стол» «Благоприятная социальная среда как приоритетная составляющая инвестиционного потенциала российских городов» для победителей I Всероссийского конкурса лучших городских практик. Город Киров представлял проект «Общественные инициативы: диалоги с властью». Администрация города Кирова награждена специальным дипломом за развитие общественного самоуправления по Приволжскому федеральному округу, а в декабре 2012 г. – дипломом Гран-при за развитие территориального общественного самоуправления в России [15].

В другом муниципальном образовании Приволжского федерального округа «Город Ижевск» территориальное общественное самоуправление стало развиваться с середины 1990-х гг.

Городская дума Ижевска к вопросу о разработке типового Положения об органе территориального общественного самоуправления обратилась в 1995 г. В связи с обращениями жителей отдельных поселений (пос. Игерман, пос. Новые парники), входивших в состав муниципального образования [16, с. 126]. Всего к 1997 г. В Ижевске было создано и функционировало 27 органов территориального общественного самоуправления [16, с. 127], 23 ТОС зарегистрированы в качестве юридического лица.

По данным статистики, в 2003 г. В муниципальном образовании «Город Ижевск» действовало 23 комитета (совета) ТОС, которые охватывали 30 % жилой территории города. По мнению, В.П. Максимова, территориальное общественное самоуправление в Ижевске находилось в начальной стадии становления [17, с. 64]. Однако, по данным Администрации города Ижевска уже на 1 января 2015 г. количество органов ТОС сократилось до 11.

С 2001 г. для активизации участия жителей в решении проблем города, поддержки общественных инициатив и укрепления взаимодействия между органами городского самоуправления и некоммерческими организациями ежегодно Администрацией города Ижевска проводится конкурс социально значимых проектов некоммерческих организаций и органов ТОС. Постановлением Главы муниципального образования «Город Ижевск» утверждаются сроки проведения городского конкурса, его приоритетные направления, состав конкурсной комиссии. В 2011 г. общий фонд конкурса составил 500 тыс. руб., в 2012 г. – 800 тыс. руб., в 2013 г. – 1 млн. руб. Финансирование из городского бюджета по отдельному проекту составляет не более 100 тыс. руб. При этом, не менее 30 % от общего бюджета проекта должны составить привлеченные на реализацию проекта средства, а также собственный вклад организации [18].

Ежегодно объявляются победители городского конкурса социально значимых проектов некоммерческих организаций и территориального общественного самоуправления в городе Ижевске. В 2009 г. на реализацию проектов 2-х ТОСов «Добрые дела» и «Подарим сквер к юбилею города» из средств бюджета города Ижевска были выделены денежные средства в сумме 102255 руб. (39720 руб. и 62535 руб. соответственно); в 2011 г. на реализацию проектов 3-х ТОСов «Горжусь тобой Ижевск – город моей молодости», «Благоустройство и озеленение сквера для семейного отдыха» и «Спорт молодым» из средств бюджета города Ижевска были выделены денежные средства в сумме 171747 руб. (26747 руб., 50000 руб. и 95000 руб. соответственно) [18].

В 2012 г. победителями конкурса социально значимых проектов стало 10 организаций. Среди органов ТОС, принимавших участие, стал «Комитет жителей жилого комплекса «Степной»» с проектом «Будь здоров!», основной целью которого было создание на территории жилого комплекса «Степной» спортивно-оздоровительной площадки для занятий жителей микрорайона спортом и проведения общесемейного досуга. Силами жителей ТОС «Степной» планировалось провести уборку площадки, работы по благоустройству зоны отдыха. Привлекая подрядные организации, планировали оборудовать футбольную и детскую площадки, соорудить стоянку для велосипедов [18].

В 2013 г. В конкурсе социально значимых проектов в городе Ижевске приняло участие 39 организаций. Орган ТОС «Комитет жителей жилого комплекса «Малиновая гора» Ленинского района города Ижевска» предложил проект «Добровольные спасательные формирования ОТОС Ижевска», а орган ТОС «Комитет жителей жилого комплекса «Степной»» – «Воспитываем патриотов своей малой родины». В 2014 г. ни один орган ТОС не принимал участие в конкурсе [19, с. 291].

Исходя из практики проведения конкурсов в городе Ижевске, можно сделать вывод о том, что теоретическая привлекательность конкурсных методов взаимодействия территориального общественного самоуправления и местной власти на практике оказывается слабо реализуемой. Возникает огромное количество проблемных ситуаций, связанных с осуществлением программ сотрудничества. К тому же проведение совместных конкурсов для органов территориального общественного самоуправления при ограниченном финансировании существенно снижает возможность осуществления выдвигаемых органами территориального общественного самоуправления проектов по сравнению с некоммерческими организациями.

В Администрации муниципального образования «Город Ижевск» отсутствует структурное подразделение, которое занимается непосредственно вопросами территориального общественного

самоуправления. Некоторые вопросы развития и функционирования ТОС курируются отделом по работе с некоммерческими организациями информационно-аналитического управления Аппарата Главы муниципального образования «Город Ижевск» и Городской думы города Ижевска.

Таким образом, развитие ТОС в регионах России неравномерно и зависит от ряда политических, финансовых, идеологических факторов. В городах Приволжского федерального округа накоплен определённый опыт взаимодействия с органами ТОС как самым перспективным направлением участия населения в местном самоуправлении.

В таких городах как Пермь и Киров органами местного самоуправления уделяется большое внимание развитию взаимодействия с органами ТОС. В структуре органов местного самоуправления этих городов функционируют подразделения, занимающиеся вопросами развития и координации взаимодействия с органами территориального общественного самоуправления. Органы местного самоуправления Кирова и Перми совместно со средствами массовой информации осуществляют информационное освещение деятельности территориального общественного самоуправления, рассказывая о роли органов ТОС в жизни территорий, о помощи, которую они оказывает людям, о лучших руководителях органов ТОС, о том, как осуществляется взаимодействие с муниципальной властью, с общественными организациями, какие оно дает результаты. Взаимоотношения органов ТОС и органов местного самоуправления Кирова и Перми сочетают в себе принципы партнерства и сотрудничества. С их участием, на общественных началах, отслеживается проведение таких работ как: обустройство детских площадок, озеленение города, вывоз мусора, предупреждение незаконных построек и т.д. В муниципальном образовании «Город Ижевск» система ТОС развита недостаточно.

Список литературы.

- [1] Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления: учебное пособие. М.: Форум, 2009. 352 с.
- [2] Информационно-аналитические материалы по результатам мониторинга Федерального закона от М6.1М.ОММР № 1Р1-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части организации и осуществления территориального общественного самоуправления. – <http://os.samgd.ru/upload/files/61000/61980/%D0%B0m.pdf> (дата обращения: 02.02.2015).
- [3] Фатхуллина Ф.А. Территориальное общественное самоуправление как элемент гражданского общества // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2012. № 5. С. 85–88.
- [4] Рой О.М. Проблемы и перспективы укрепления института ТОС с целью развития гражданского общества в России // Информационные технологии и системы: управление, экономика, транспорт, право: Сборник трудов Международной научно-практической конференции «Инфогео 2014». Вып. 3(14). / Под ред. д.т.н., проф. Истомина Е.П. СПб: ООО «Андреевский издательский дом», 2014. С. 201–206.
- [5] Овсянников А.А. Опыт организации и функционирования органов территориального общественного самоуправления в регионах России // Управление общественными и экономическими системами. 2012. № 1. С. 3–16.
- [6] Официальный сайт муниципального образования «Город Пермь». – http://www.gorodperm.ru/info/society/public_organization/ (дата обращения: 01.02.2015).
- [7] Бурьлова Л.А., Аверьянова О.Э. Территориальное общественное самоуправление в Перми // Вестник ПНИПУ. Культура. История. Философия. Право. 2013. № 8 (47). С. 119–129.
- [8] МО город Пермь. «Территориальное общественное самоуправление как институт самоорганизации граждан в решении вопросов местного значения». URL: <http://www.smosk.ru> (дата обращения: 03.02.2015).
- [9] Шомина Е.С. Трансформация взаимодействия ТОС и местного самоуправления // Муниципальная власть. 2010. №4(10).

-
- [10] Официальный сайт «Международная Ассамблея столиц и крупных городов. Библиотека передовых практик». – <http://mag.e-gorod.ru/lib/17290/> (дата обращения: 03.02.2015).
- [11] Информационное сообщение о конкурсе проектов территориальных общественных самоуправлений города Перми. Официальный сайт муниципального образования «Город Пермь». – <http://www.gorodperm.ru/info/society/> (дата обращения: 05.02.2015).
- [12] Бурьлова Л.А. Территориальное общественное самоуправление – власть или самодеятельность? // Современный город: власть, управление, экономика. 2013. № 3. С. 32–40.
- [13] Лучшие практики взаимодействия общественности и местных властей. Официальный сайт МО «Город Киров». – <http://www.mo-kirov.ru/tos/prozekt/2010/> (дата обращения: 02.02.2015).
- [14] Вместе с городом: территориальное общественное самоуправление / Под ред. Н. А. Катаевой, И. В. Черезова. Киров, 2012.
- [15] Официальный сайт МО «Город Киров». – <http://www.mo-kirov.ru/tos/prozekt/2010/> (дата обращения: 02.02.2015).
- [16] Зубкова О.Г. Местное самоуправление в городах Удмуртской Республики (1994–1996 гг.) // Вестник Удмуртского университета. Серия: История и филология. 2008. Вып. 2. С. 121–134.
- [17] Максимов В.П. Оценка эффективности территориального общественного самоуправления в его вклад в социально-экономическое развитие муниципального образования // Вестник Челябинского государственного университета. 2004. Т. 7. № 1. С. 63–75.
- [18] Официальный сайт муниципального образования город Ижевск. – <http://www.izh.ru/> (дата обращения: 05.02.2015).
- [19] Рябая С.А. Городской конкурс социально значимых проектов как форма взаимоотношений территориального общественного самоуправления и местной власти (на примере города Ижевска) // Региональный молодежный симпозиум «Научная молодежь Приволжскому федеральному округу» / Сборник научных статей. Казань6 Казан. Ун-т, 2013. С. 263-264.

ЛОВУШКА ОПТИМАЛЬНОСТИ. ВНЕДРЕНИЕ МАТМЕТОДОВ В ЭКОНОМИКУ КАК ОТВЕТ НА ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ 1957 ГОДА

Аннотация. Резкий рост интереса к внедрению математических методов в экономику в СССР на рубеже 50-60 годов 20 века совпал с проведением реформы управления промышленностью по территориальному принципу. Именно из-за вызванных ею проблем управления новое направление получило поддержку власти и заняло лидирующие позиции в отечественной экономической науке того времени. На этом примере показывается пагубность политизации хозяйственных вопросов, невозможность быстрого развития науки без острой общественной потребности в результатах исследований и иллюзорность надежд на техническое (математическое) решение проблем управления.

На рубеже 50-60-х годов 20 века в СССР буквально за несколько лет произошел взрывной рост популярности применения математических методов в экономике. Если в марте 1954 года на совещании статистиков «экономисты и статистики выступали, доказывая, будто ничего общего между статистикой экономической и математической нет и быть не может» [18, с. 58], то в 1964 году во время экономической дискуссии, предшествовавшей проведению «косыгинской» экономической реформы спор уже шел исключительно о том, каким образом и насколько обширно следует применять математические методы повышения эффективности функционирования народного хозяйства [18, с. 9-10].

Несмотря на то, что в целом история развития экономико-математических исследований в нашей стране освещена достаточно подробно, вопрос о том, почему именно в указанный период времени они получили большую информационную и организационную поддержку властных структур, остается, по нашему мнению, недостаточно освещенным в литературе.

Действительно, первый вариант межотраслевого баланса был подготовлен еще в 1924 году, а в 1926 году результаты этой работы были изданы ЦСУ СССР в виде монографии [10, с. 128]. Л.В. Канторович описал новый класс задач, позже получивших название линейного программирования и принесших ему Нобелевскую премию, в работе, опубликованной в 1939 году [7, с. 3]. Его основная книга по теме «Экономический расчет наилучшего использования ресурсов», вышедшая только в 1959 году, была завершена ещё в 1942, и ожидала издания 17 лет [8, с. 4]. Сохранилась его докладная записка в Госплан СССР с предложениями об изменении практики планирования, датированная 1943 годом и получившая отрицательный отклик. Работы над электронными счетными машинами велись с 1948 года, а в 1950 году заработала первая советская ЭВМ МЭСМ [12, с. 32].

При этом, однако, вычислительный центр при Госплане СССР (ВЦ) был создан только в 1959 году, а первый отчетный межотраслевой баланс появился только в 1961 году (по материалам 1959 года). Лаборатория экономико-математических методов, на базе которой позднее был создан Центральный экономико-математический институт (ЦЭМИ), функционировала с 1958 года.

Таким образом, применение математических методов в экономике в реальности началось через 10-15 лет после того, как для этого были созданы теоретические и технические возможности. Многолетние задержки публикаций основных работ Л.В. Канторовича [8, с. 6-7] показыва-

* Сафронов Алексей Васильевич, кандидат экономических наук, главный специалист ГБУ «Городское агентство управления инвестициями».

ют невысокий интерес к ним со стороны руководства Госплана и экономической науки того времени (при этом с публикацией чисто математических статей проблем не возникало, а цикл работ Л.В. Канторовича по применению функционального анализа в вычислительной математике был отмечен Сталинской премией 1949 г.) [8, с. 8]

Некоторые исследователи распространяют это отношение к математическим методам на весь период существования СССР. Так, Ф.Н. Клоцвог и В.А. Костин пишут, что «Несмотря на значительные успехи советской экономической науки в области разработки и использования методов межотраслевого баланса, практика народнохозяйственного планирования отторгала эти методы.» [9, с. 17]. Ещё более резко высказывается А.М. Вершик: «Хотя экономические идеи Л.В. В определенном смысле были созвучны плановой экономике, и нетрудно их интерпретировать в обобщенно марксистском духе, но их неприятие, так долго продолжавшееся и так и не наступившее в полной мере, объясняется не в логических, а в психологических категориях, – серость, присущая стареющему догматическому режиму, психологически неспособна к интеллектуальному обновлению, как бы ни доходчиво объясняли ей ее же выгоду» [3, электронный ресурс]. Складывается впечатление, что развитие математических методов, создание вычислительных центров, новых исследовательских институтов, проведение экономических дискуссий – всё это шло наперекор властям силами героических одиночек. Между тем даже беглый анализ проходившего в конце 50-х – начале 60-х годов развития нового направления экономической науки показывает, что оно практически одномоментно получило мощную административную поддержку. Действительно, если самые первые исследования социалистического хозяйства, основанные на широком применении машинной математики, проводившиеся в Институте электронных управляющих машин (ИНЭУМ), относятся к 1957 году [18, с. 194], то что достигнуто к 1964 году? Уже создан ЦЭМИ, а вычислительный центр Госплана преобразован в Главный вычислительный центр Госплана (ГВЦ), и если при создании ВЦ в 1959 году численность аппарата была установлена в 25 человек, которых приходилось с трудом выкраивать из штатного расписания других ведомств [16, электронный ресурс], то Постановление 1963 года о реорганизации ВЦ в ГВЦ уже одновременно устанавливает целый ряд заданий множеству организаций по разработке новых типов ЭВМ, автоматизированных систем обработки информации и внедрению их во все отрасли народного хозяйства, подготовке специалистов и т.п. ГВЦ поручается разработка «единой системы планирования, учета и оперативного управления народным хозяйством на основе применения математических методов и вычислительной техники». [15, электронный ресурс] Целый ряд научных учреждений, в числе которых ГВЦ Госплана СССР, НИИ ЦСУ СССР, ЦЭМИ АН СССР, занимаются разработкой «Единой государственной системы оптимального планирования и управления народным хозяйством (ЕГСПУ) на базе автоматизированной системы сбора, передачи и переработки экономической информации» [18, с. 200]. В ГВЦ выполнены расчеты отчетного и плановых межотраслевых балансов, оптимального топливного баланса, оптимального размещения цементной промышленности, межпродуктовый баланс анилино-красочной промышленности. Выполнен ряд практических расчетов, связанных с построением оптимальных планов перевозок массовых грузов – топлива, лесных материалов, цемента и др. Разрабатывается плановый межотраслевой баланс в натуральном выражении на 1970 г. по широкой номенклатуре (более 730 видов продукции). [18, с. 188-189] Принято решение «об организации в ближайшие годы примерно 50 опорных вычислительных центров в союзных республиках и экономических районах, а также Главного вычислительного центра в Москве. В зоне каждого опорного центра будут созданы кустовые вычислительные центры для обслуживания прикрепленных к ним предприятий и организаций по сбору, обработке и передаче в опорный пункт необходимой информации. Информационно-вычислительный центр ВСНХ СССР совместно с главным (головным) вычислительным центром будет замыкать систему управления промышленностью, входящую в единую государственную сеть» [18, с. 129]. Такие работы требовали крупных материальных и организационных затрат и просто не могли быть начаты без активного содействия Партии и Правительства. Материалы прошедшего в марте 1964 года совещания по вопросам применения математических методов и реорганизации на этой основе

народнохозяйственного планирования были изданы на нескольких языках в крупнейших газетах, а также отдельной книгой «Экономисты и математики за круглым столом». Начавшиеся в 1959 году выпуск сборника трудов «Применение математики в экономических исследованиях» публикации работ советских математиков-экономистов с тех пор не приостанавливались до самого распада СССР. Всё это убедительно доказывает, что в период 1957-1964 годов идеи внедрения математических методов в планирование и управление народным хозяйством внезапно получили мощную административную поддержку.

На наш взгляд, это было связано с реформой управления промышленностью по территориальному принципу, а точнее с рядом проблем, выявленных в ходе её проведения. На XX съезде КПСС была отмечена необходимость повышения роли союзных республик в управлении производством. 30 мая 1956 года появилось Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О реорганизации министерств в связи с передачей ряда отраслей народного хозяйства в ведение союзных республик». Однако основное наступление на отраслевые министерства развернулось в декабре 1956 года на очередном пленуме ЦК КПСС. Первый секретарь якутского обкома С.З. Борисов обрушился на нем с резкой критикой на Министерство цветной металлургии СССР, где в числе прочего заявил, что министерский бюрократизм тормозит республиканскую инициативу. По его словам: «Мы теряем 5 млн рублей за счет бесхозяйственности министерства, за счет того, что оно не организует освоение алмазов. <...> ...даже после решений XX съезда партии не чувствуется живого конкретного руководства со стороны многих союзных и федеративных министерств. <...> ...если нам доверяют, так пусть доверяют до конца, чтобы мы своими внутренними делами руководили сами.» [14, электронный ресурс]. Свободное использование Борисовым данных, имевших на тот период времени гриф секретности, позволяет предположить, что его выступление готовилось (и согласовывалось) заранее [4, электронный ресурс].

Уже через месяц, в январе 1957 года заседание Президиума ЦК КПСС рассматривает записку Хрущева «Некоторые соображения об улучшении организации руководства промышленностью и строительством», в которой «для целей обсуждения» представлены идеи о переходе к территориальной системе управления промышленностью. На этом этапе Н.С. Хрущев склонялся к постепенному проведению реформы, предлагая «вначале создать территориальные управления промышленностью и строительством в сложившихся районах (областях Московской, Ленинградской, Свердловской и др.)». [5, с. 132] Такой вариант позволил бы выявить минусы новой организации управления и учесть их до того, как она была бы распространена на всю страну.

Состоявшийся 13-14 февраля 1957 пленум ЦК КПСС первоначально поддержал идеи Хрущева. 22 марта проект тезисов доклада Н.С. Хрущева «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» был одобрен Президиумом ЦК без изменений. При этом, однако, по мере его проработки у многих членов партии и правительства стали возникать сомнения в целесообразности такой реформы. Отрицательную позицию в отношении реформы занял председатель Госплана Н.К. Байбаков. Он предвидел трудности в координации поставок между территориальными управлениями и опасался невозможности проводить согласованную научно-техническую политику. Против реформы выступали отраслевые министры и директора крупных предприятий, пользовавшихся приоритетным материально-техническим снабжением. Озвучить эти соображения решился В.М. Молотов, который 24 марта подал в ЦК КПСС записку со своими замечаниями, где отметил, что проект доводит децентрализацию управления промышленностью до недопустимой крайности [5, с. 133]. Стенограмма заседания Президиума ЦК КПСС 27 марта показывает, что по существу ни замечания Молотова, ни возражения Хрущева там не разбирались. Присутствовавшие критиковали не содержание записки, а сам факт её подачи [5, с. 135]. Таким образом, вопрос был переведен из хозяйственной в политическую плоскость. Ответом на все более и более активные выступления противников реформы стало стремление провести её как можно скорее. Высказанная в январе мысль о пробной реализации новых идей сначала в отдельных областях была отброшена. 10 мая 1957 года на заседании Верховного Совета СССР был принят закон, согласно которому реорганизацию управления по всей стране следовало провести до 1 июля 1957 года, т.е. за полтора месяца.

На заседании Президиума ЦК 18-21 июня 1957 года была предпринята попытка снять Хрущева с поста Первого секретаря. Молотов, Маленков, Каганович а также Шепилов, Сабуров, Первухин и Булганин выступили с критикой в адрес Хрущева, пытаясь добиться его смещения. Совнархозная реформа стала одним из объектов критики. Утверждалось, что она была проведена поспешно и непродуманно [13, с. 258]. Однако уже на следующий день, 22 июня срочно собравшийся Пленум ЦК осудил «антипартийную группу» и их тезисы. На наш взгляд, этот эпизод политической борьбы окончательно исключил возможность отказа от реформы, даже при получении негативных результатов. После торжественного осуждения её противников её проведение становилось вопросом политического престижа.

Согласно реформе вся страна разбивалась на экономические районы, на территории которых образовывались совнархозы, имевшие в своем составе управления и отделы, отвечавшие за руководство расположенными на территории экономического района промышленными предприятиями всех отраслей и воспроизводившие, таким образом, совмин в миниатюре. Прекратили существование 141 общесоюзное, союзно-республиканское и республиканское министерство и ведомство, сформировано 105 административно-экономических районов и советов народного хозяйства [11, с. 362]. При этом положение о совете народного хозяйства было принято только в сентябре 1957 г. Совнархозы сразу же столкнулись с дефицитом кадров. Первоначально их штат состоял всего из 11-15 человек [11, с. 362], но они должны были обеспечить более эффективное использование местных ресурсов, устранить нерациональные перевозки, упорядочить материально-техническое снабжение, решить задачи комплексного экономического развития регионов. Общесоюзные министерства были преобразованы в государственные комитеты Совмина СССР по соответствующим отраслям промышленности. Они отвечали за единообразное по всей стране научно-техническое развитие отраслей, однако не обладали необходимой для этого административной властью. Достаточно упомянуть, что отраслевые НИИ после реформы оказались разбросаны по 170 ведомствам. Реформой предусматривалось повышение роли плановых органов в регионах, что должно было несколько разгрузить Госплан СССР, однако из-за того, что взамен он должен был взять на себя функции по обеспечению единой централизованной политики в развитии важнейших отраслей промышленности, которой до этого занимались министерства, а также необходимости заново выстраивать отношения с республиканскими госпланами, фактическая нагрузка на него не снизилась [5, с. 140-141]. Н.К. Байбаков как противник реформы был снят с поста председателя Госплана СССР и направлен на работу в провинцию.

Реформа сразу же вызвала ряд негативных последствий, наиболее серьезными из которых были различные проявления местничества и отсутствие согласованной ценовой политики. Можно выделить следующие плюсы и минусы реформы:

- ✓ Облегченный порядок перераспределения мощностей и сырья между предприятиями одного совнархоза;
- ✓ Создание межотраслевых районных баз снабжения;
- ✓ Выравнивание экономического развития территорий;
- × Нехватка кадров;
- × Стремление совнархозов к самообеспечению, автаркии. Срыв поставок в другие республики и экономические районы. Так в РСФСР план поставки деловой древесины за 1 квартал 1958 года был выполнен для своих предприятий на 108,6%, а для предприятий других республик – только на 92,2%. [5, с. 173].
- × Несанкционированные перераспределения капитальных вложений. За 5 месяцев 1958 года планы капитального строительства представили только 57 совнархозов РСФСР из 67. Данные по 57 совнархозам РСФСР на 21 мая 1958 г. свидетельствовали, что утвержденные правительством планы капитального строительства были уменьшены на 5,4% [5, с. 172]. В 1962 государственный план капвложений Южноуральским совнархозом был выполнен только на 89,4% [5, с. 194].

- × Игнорирование республиканских Госпланов. Так, государственный план внедрения в производство новой техники предприятиями Южноуральского совнархоза в 1962 году был выполнен только на 65,3%. [5, с. 193]. Срывались важнейшие работы по механизации и автоматизации производства.
- × Рост потерь рабочего времени. По предприятиям Южноуральского совнархоза из-за недостатков в организации производства потери рабочего времени увеличились в 1962 г. на 49,5% по сравнению с предыдущим годом. [5, с. 193].
- × Снижение финансовой дисциплины: перерасход зарплаты, недостачи в бюджет, нарушение сроков платежей.
- × Невыполнение заданий государственного плана в номенклатуре. Уже 19 ноября 1957 года появилось постановление Совета Министров РСФСР о недопустимости снятия совнархозами с производства товаров широкого потребления и о необходимости информирования Госплана РСФСР о всех изменениях плана [17, с. 678].
- × Наиболее серьезной проблемой, на наш взгляд, было прекращение ведения согласованной ценовой политики. 30 мая 1958 года Совет Министров СССР издал постановление № 583 «О порядке установления цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию и тарифов на перевозки и услуги». Расширялась номенклатура промышленной продукции, на которую оптовые цены утверждались совнархозами, министерствами, ведомствами, Советами Министров автономных республик, обл/крайисполкомами. Совнархозы получили право устанавливать цены на большинство производимой продукции. Быстро выяснилось, что «Экономическая работа по ценам в части анализа сравнительных данных по новым и ранее освоенным изделиям, совнархозами почти не ведется, в связи с чем имеются случаи утверждения завышенных временных цен, при которых новые изделия еще в период их освоения становятся чрезмерно прибыльными» [6, электронный ресурс]. По отдельным видам продукции на 1% роста производительности новой техники приходилось 14-15% роста её цены. В результате одинаковые товары в соседних экономических районах могли иметь разные цены.

В 1964 году отмечалось, что «правительство вынесло целый ряд постановлений, пресекающих местничество», однако «у предприятий есть выгодная и невыгодная продукция, у местных совнархозов есть особые интересы своего экономического района, они охотнее идут на удовлетворение собственных нужд, чем на вывоз продукции в другие совнархозы» [18, с. 148]. Кроме того, отмечалось, что «Важную роль в планировании стали играть совнархозы и Госпланы союзных республик. Последние стали планировать все хозяйство на своей территории, включая крупную промышленность, а также взяли на себя разработку и осуществление планов материально-технического снабжения» [1, с. 17]. Возникли условия для разрушения экономического единства страны. Резко сократились темпы роста. Если в 1956-1960 гг. среднегодовой темп роста национального дохода составлял 13,3%, то в 1961-1965 гг. он сократился до 6,5% [2, с. 34]. При этом возврат к отраслевой системе управления был невозможен по указанным выше политическим причинам. В этих условиях решавшие оптимизационные задачи с применением методов линейного программирования математики предложили чрезвычайно соблазнительную идею – математическими методами построить такую систему цен и плановых заданий, которая позволит обеспечить «тождество, единство интересов предприятий, совнархозов и общества в целом» [18, с. 148]. «Математические методы оптимального планирования одновременно с оптимальным планом позволяют получить систему оценок— ограничений задачи. <...> Смысл и значение этих оценок в том, что если с их учетом установить цены на продукцию, то стремление каждого предприятия выпустить такие изделия, от которых оно получит максимальный доход, автоматически заставит его работать в режиме, наиболее выгодном с точки зрения целевой функции—той целевой функции, которая в максимальной степени соответствует удовлетворению потребностей общества. Это дает прин-

ципиальную возможность использовать цены на продукцию для автоматического поддержания народного хозяйства в оптимальном режиме» [18, с. 64]. Руководству страны было заявлено, что существует способ строго научными методами разработать такую систему стимулов для всех уровней управления, которая позволит устойчиво развиваться автоматически – без изнурительного контроля центром деятельности территориальных органов, без «зажимания» инициативы низов и одновременно без проявлений местничества, снижающих темпы роста. Эта технократическая утопия и оказалась, по нашему мнению, тем открывающим все двери ключом, который обеспечил «зеленый свет» развитию математических методов в 1957-1964 гг.

После снятия Н.С. Хрущева отраслевая система управления промышленностью была восстановлена, и одновременно оказалось, что выделить один обобщающий критерий оптимальности для всего народного хозяйства невозможно, как невозможно «сконструировать» цены, идеально отражающие общественно необходимые затраты труда (что являлось условием поиска оптимума на минимум этих затрат). Как следствие, математические методы постепенно перестали восприниматься как панацея от дезорганизации управления страной и заняли свою нишу в решении локальных задач. Несмотря на многословные заверения, что новые министерства принципиально отличаются от старых, система управления во многом вернулась на дореформенные позиции.

Заключение. История о том, как математические методы в экономике стремительно вошли в моду, а затем постепенно из неё вышли, позволяет сделать ряд важных выводов: во-первых, перевод любой проблемы из хозяйственной в политическую всегда вредит делу. Продуманные долгосрочные реформы и объективный анализ хода их реализации возможны только в стабильной политической обстановке. А это значит, что начинать их надо до того, как обстановка станет угрожающей. Во-вторых, расцвет экономико-математического направления был обусловлен не столько деятельностью энтузиастов от науки, сколько необходимостью решить острые проблемы, вызванные непродуманной реформой. Это показывает, что наука не может активно развиваться сама по себе, без четкого социального заказа на результаты её деятельности, и объясняет меньшую административную поддержку внедрения математических методов в последующие годы. И, наконец, в-третьих, государственное управление в середине 20 века было и, по-видимому, остается до сих пор скорее искусством, чем наукой, и попытки техническими (математическими) методами заменить живой непрерывный процесс взаимного контроля исполнителей и взаимной увязки интересов хозяйственных агентов раз за разом не оправдывают ожиданий.

Список литературы.

- [1] Атлас З.В. Хозрасчет, рентабельность и кредит. М., «Экономика», 1966. – 43с. (Экономисты о новой хозяйственной реформе в СССР)
- [2] Белоусов Р.А. Экономическая история России: XX век. Книга 5. – М.: ИздАТ, 2006. – с. 464
- [3] Вершик А.М. О Л.В. Канторовиче и линейном программировании. – http://spa.msu.ru/page_148.html (дата просмотра 16.03.2015)
- [4] Горяинов С. К вопросу о конкуренции на алмазном рынке: некоторые особенности социалистического соревнования СССР и De Beers. – <http://www.rough-polished.com/ru/analytics/42804.html> (дата просмотра 18.03.2015)
- [5] Демичев Е.В. Реформа управления промышленностью и строительством 1957-1965 гг. В контексте специфики отечественной истории / Е.В. Демичев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. – 295 с.
- [6] Захарова Л. Игры с цифрами в советской экономике (дебаты о ценообразовании и реформа цен на потребительские товары конца 1950-х – начала 1960-х годов) // Семинар франко-российского центра. 23 мая 2008 года. – <http://pandiaweb.ru/text/77/295/80957.php> (дата просмотра 20.03.2015)
- [7] Канторович Леонид Витальевич (1912–1986): Биобиблиографический указатель / Ред. С. С. Кутателадзе. – 2-е изд., перераб. и доп. – Новосибирск: Изд-во Ин-та математики, 2012.
- [8] Канторович Л. В. Математико-экономические работы / Л. В. Канторович. Новосибирск: Наука, 2011.

-
- [9] Клоцвог Ф.Н., Костин В.А. Макроструктурные модели – инструмент народнохозяйственного прогнозирования // Проблемы прогнозирования. №6. 2004. С. 17-28
- [10] Кузык Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2008.
- [11] Левин Моше. Советский век / Пер. с англ. В. Новикова, Н. Копелянской. – М.: Издательство «Европа», 2008. – 680 с. – (СССР)
- [12] Малиновский Б.Н. История вычислительной техники в лицах. – К.: фирма «КИТ», ПТОО «А. С. К.», 1995.
- [13] Молотов, Маленков, Каганович. 1957. Стенограмма июньского пленума ЦК КПСС и другие документы. Под ред. акад. А. Н. Яковлева; сост. Н. Ковалева, А. Коротков, С. Мельчин, Ю. Сигачев, А. Степанов. М.: МФД, 1998 – 848 с.
- [14] Позиция Якутии 55 лет назад: И если нам доверяют, так пусть доверяют до конца... – <http://www.1sn.ru/50198.html> (дата просмотра 18.03.2015)
- [15] Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 21 мая 1963 года № 564 «Об улучшении руководства внедрением вычислительной техники и автоматизированных систем управления в народное хозяйство». – <http://ac.gov.ru/files/content/3292/1963-o-gvc-gosplana-pdf.pdf> (дата просмотра 16.03.2015)
- [16] Приказ Госплана СССР от 1 октября 1959 года № 597 «О создании Вычислительного центра при Госплане СССР». – <http://ac.gov.ru/files/content/3292/1959-o-sozdanii-organizacii-pdf.pdf> (дата просмотра 16.03.2015)
- [17] Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного совета и постановлений Правительства РСФСР. Том шестой (1957 г.) Редактор А. А. Липатов. М.: Госюриздат, 1959 – 808 с.
- [18] Экономисты и математики за круглым столом. Сост. Ю. Давыдов и Л. Лопатников. М., «Экономика», 1965.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

***Аннотация.** В статье анализируется процесс совершенствования системы предоставления государственных и муниципальных услуг на примере Калужской области. Автором изучен опыт региона по упрощению процедур взаимодействия органов власти и потребителей услуг, рассмотрены успехи и недостатки в указанной сфере.*

Две важнейшие составляющие современной административной реформы в Российской Федерации – повышение качества услуг, предоставляемых государственными и муниципальными структурами, и обеспечение прозрачности исполнительной власти тесно связаны между собой, так как эффективное предоставление государственных услуг предусматривает осведомленность граждан о деятельности органов исполнительной власти, порядке взаимодействия, в том числе при получении услуг. Данное направление реформы созвучно передовым международным тенденциям модернизации государственного управления, основанным на идеях менеджизма, и помимо других новшеств из коммерческого сектора перенявших клиентоориентированную философию взаимодействия чиновника с гражданами.

С принятием Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее Федеральный закон № 210-ФЗ) началась целенаправленная работа по формированию новых условий и возможностей оказания услуг гражданам. Приоритетность направления административной реформы по совершенствованию системы предоставления услуг закрепила «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы».

Современный этап совершенствования системы предоставления услуг заключается в отработке механизмов дистанционного предоставления государственных услуг на основе современных информационно-коммуникационных технологий и создании системы обратной связи с потребителями государственных услуг для использования полученной информации при выработке решений и коррекции целевых значений показателей результативности деятельности органов исполнительной власти.

На сегодняшний день органам исполнительной власти и органам местного самоуправления Калужской области предоставлен доступ к 29 типам сведений, необходимых для оказания государственных и муниципальных услуг и находящихся в распоряжении федеральных органов власти: ФМС Росси, ФНС России, Росреестр, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ. Эти сведения являются наиболее востребованными и закрывают более 80 % всех обращений региональных и муниципальных ведомств к федеральным органам власти.

По статистике Ростелекома на конец 2013 года органы исполнительной власти Калужской области по количеству обращений за сведениями в федеральные органы исполнительной власти занимают 16 место по Российской Федерации и 4 среди регионов ЦФО, что говорит о достаточно интенсивном использовании электронного обмена информацией, наличия технической возможности и персональной готовности чиновников к использованию новых технологий в работе.

* Хомутова Ольга Юрьевна, к.и.н., доцент, заместитель директора по ДПО Калужского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; Разумовский Дмитрий Олегович, министр развития информационного общества Калужской области.

Технически наиболее сложная часть модернизации системы предоставления услуг – перевод услуг в электронный вид была скорректирована Министерством связи и массовых коммуникаций в конце 2013 года в сторону уменьшения количества электронных услуг взамен на качество их оказания. Каждый из этапов реализации программы соответствует стадии развития электронного правительства в России – информационное присутствие (2011 год), интерактивное взаимодействие (2012-2013 годы), транзакция (2014 год – предоставление услуг в полном объеме согласно Федеральному закону № 210-ФЗ). Можно смело говорить о полной реализации первого этапа, частичной второго – портал государственных услуг дает возможность скачать формы бланков и заявлений, отправить запрос и получить консультацию, и пока в усеченном виде по небольшому числу услуг реализован третий этап [2,3].

Первый этап – обеспечение информационного присутствия был реализован в ходе наполнения федерального и региональных порталов сведениями о предоставляемых услугах [1]. Для решения задачи повышения информационной доступности государственных и муниципальных услуг в Калужской области в соответствии с требованиями федерального законодательства между администрацией Губернатора Калужской области и муниципальными образованиями области заключено соглашение о взаимодействии [4,5]. На региональном портале государственных услуг Калужской области размещена информация о 108 региональных и 569 муниципальных услугах. Также на портале содержится описание 1788 организации и размещено более 29 000 документов.

В 2013 году завершены работы по переводу 15 первоочередных государственных услуг в электронный вид, которые можно получить через региональный подпортал единого портала государственных услуг 40.gosuslugi.ru. В настоящее время услуги шести органов исполнительной власти Калужской области доступны через личный кабинет Единого портала государственных и муниципальных услуг (министерство здравоохранения; министерство образования и науки; министерство труда, занятости и кадровой политики; министерство по делам семьи, демографической и социальной политике; министерство культуры; управления записи актов гражданского состояния), а также одна муниципальная услуга «Прием документов и постановка граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях». В 2014 году запланирован запуск еще 32 услуг в электронном виде.

Задача упрощения процедуры предоставления услуг в традиционном виде должна быть решена путем создания многофункциональных центров (далее – МФЦ), что предусмотрено как требованиями Федерального закона № 210-ФЗ, так и «Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы». Предоставлению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» уделяется большое внимание на федеральном уровне, что закреплено рядом нормативных актов, в том числе Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

В долгосрочной целевой программе Калужской области «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, на 2011-2015 годы» поставлена задача создания сети МФЦ на территории региона. В ходе реализации программы открыты 26 филиалов государственного казенного учреждения Калужской области МФЦ Малоярославецкого района в каждом районном центре и городских округах Калужской области [5]. В сельских поселениях создаются центры общественного доступа, с помощью которых можно будет получить информацию с портала gosuslugi.ru, в том числе и информационные услуги, подать заявку на услугу предоставляемую в электронном виде, проконсультироваться по процедуре получения услуги.

Важные шаги по запуску новой системы предоставления услуг сделаны, функционирует портал предоставления государственных и муниципальных услуг, повысилось качество информационного обеспечения и информационной доступности. Частично остались нерешенными проблемы нормативного регулирования, в том числе организации и деятельности МФЦ, вопросы межведомственного взаимодействия, проблемным вопросом остается отсутствие единого

подхода при создании баз данных и несовместимость программного обеспечения различных ведомств.

В рамках исследования реализации Федерального закона № 210-ФЗ на территории Калужской области были выявлены проблемы, характерные для большинства регионов, они могут быть решены только комплексно с внесением изменений в законодательство федерального и регионального уровня. Сложности реализации закона можно разделить на правовые и технологические.

К наиболее ключевым проблемам правового поля надо отнести отсутствие единого подхода к определению понятия «государственные (муниципальные) услуги». На данный момент не сняты расхождения в определении термина в разных нормативных актах, в том числе в профильном Федеральном законе № 210-ФЗ и Бюджетном кодексе, что приводит к противоречиям в регулировании порядка финансирования услуг и их предоставления. Отсутствие механизма унификации наименования государственных и муниципальных услуг в нормативных документах вызывает трудности при реинжиниринге услуг и переводе их в электронный вид. Проблема создания прозрачного и непротиворечивого правового поля может быть решена только на федеральном уровне, тем более, что ежегодно, согласно этапам внедрения Федерального закона № 210-ФЗ проводится мониторинг реализации закона по субъектам, в котором проблема противоречивости правовой базы указывалась неоднократно. Требуется конкретизация в рамках законодательства понятий «необходимые и обязательные услуги» и «услуги, оказываемые подведомственными учреждениями», без которой возникают коллизии и правовые споры, как между ведомствами, так и между заявителями и органами исполнительной власти.

Так же для повышения качества предоставления услуг в части анализа исходных документов требуется расширение норм Федерального закона № 210-ФЗ и внесение изменений по формированию возможности направления межведомственных запросов для проверки достоверности представленных сведений.

В том числе в соответствии с разделом 1 статьи 7.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ многофункциональный центр имеет право направлять запросы о предоставлении документов и информации, необходимых для оказания услуг, с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Согласно Правилам организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.12.2012 № 1376 автоматизированная информационная система МФЦ подключается к единой системе межведомственного электронного взаимодействия. Таким образом, многофункциональный центр является полноценным участником межведомственного электронного взаимодействия. Однако существует ряд проблем, которые могут ограничить возможности МФЦ в части взаимодействия по каналам СМЭВ.

Но в настоящее время МФЦ не может переслать электронные сведения одного органа власти в другой орган власти, используя СМЭВ, – нет электронных сервисов, позволяющих это сделать. Вопрос – для чего тогда МФЦ запрашивать эти сведения через СМЭВ? Каким образом эти сведения можно будет передать в орган власти, оказывающий услуг? Кто должен разрабатывать и утверждать форматы электронных сервисов по пересылке ранее полученных МФЦ сведений?

По мнению экспертов министерства развития информационного общества Калужской области, необходимо определить случаи, при которых МФЦ может направлять межведомственные запросы через СМЭВ, а также способы передачи ответов на эти запросы в органы власти, оказывающие услуги. В случае оказания информационной услуги непосредственно в многофункциональном центре, например, запрос информации о размере пенсии, наличии задолженности по налогам и сборам, штрафам ГИБДД и т.п. сотрудник МФЦ через СМЭВ получает доступ к сведениям соответствующих органов власти, распечатывает их, заверяет и передает заявителю запрашиваемую информацию.

В любом случае, помимо закрепления за МФЦ полномочий участника электронного межведомственного взаимодействия, необходимо разработать регламент информационного взаимо-

действия многофункционального центра при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

К техническим и организационно-методическим проблемам, требующим решения на федеральном уровне, надо отнести отсутствие системного проекта внедрения электронного правительства на региональном и муниципальном уровнях. Разработка типового системного решения для регионального и муниципального уровней позволит сэкономить расходование бюджетных средств и избежать субъектам и МО многих типовых ошибок.

Значительные проблемы возникают в организационно-техническом плане при взаимодействии региональных органов исполнительной власти Калужской области. Так, в федеральной системе «Реестр сведений» размещена информация о разработанных электронных сервисах федеральных органов власти и форматах электронных сервисов, требуемых от региональных и муниципальных органов власти. Требования к этим сервисам унифицированы для всех регионов. Однако субъекты Российской Федерации, вынуждены нести финансовые затраты на разработку адаптеров к федеральным сервисам и заказывать унифицированные региональные сервисы. Для решения этой проблемы необходимо на федеральном уровне принять решение, согласно которому адаптеры к федеральным электронным сервисам, а также унифицированные региональные электронные сервисы уже разработанные, должны предоставляться субъектам Российской Федерации на безвозмездной основе.

Имеют место случаи оплаты одних и тех же услуг связанных с эксплуатацией инфраструктуры электронного правительства, всеми субъектами Российской Федерации. В качестве предложения по этому направлению, можно рассмотреть возможность финансирования за счет средств федерального бюджета унифицированных элементов инфраструктуры электронного правительства. В настоящее время у регионов и муниципальных образований отсутствует возможность самостоятельно изменять формы на едином портале. Нет также возможности самостоятельно выводить формы заявлений на единый портал. Для совершенствования и упрощения работы региональных и муниципальных служб, отвечающих за наполнение портала необходимо разработать единые стандарты вывода форм электронных заявлений на единый портал, провести законодательное оформление унифицированного перечня региональных и муниципальных баз данных со стандартами набора информации, техническими требованиями и сроками запуска их при предоставлении электронных услуг и монополизировать указанный рынок.

Есть определенные затруднения с созданием системы многофункциональных центров, связанные с часто необоснованными требованиями к их организационно-структурному построению. Так, в небольших населенных пунктах субъекта Российской Федерации рекомендуется использовать ресурсы привлекаемых организаций. При этом в качестве привлекаемых организаций рассматриваются, в основном, отделения Почты России. Вместе с тем, на сегодняшний день отсутствует организационная схема и финансово-экономическое обоснование предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе почтовых отделений, что не позволяет определить совокупную нагрузку на региональный бюджет. Министерство развития информационного общества и инноваций Калужской области в качестве альтернативного варианта предлагает использование ресурсов муниципальных библиотек. В настоящее время в Калужской области насчитывается более 400 муниципальных библиотек, расположенных практически в каждом городском и сельском поселении. Сотрудники библиотек имеют опыт работы с заявителями и могут по совместительству выполнять функции операторов приема и выдачи документов, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг. Для реализации этого предлагается создание в муниципальных библиотеках обособленных подразделений многофункционального центра (удаленных рабочих мест МФЦ). В данном случае, работники библиотеки, являющиеся одновременно сотрудниками структурного подразделения многофункционального центра, находящегося вне места расположения учреждения, вправе выполнять все действия по информированию об услугах и приему заявлений на оказание государственных и муниципальных услуг. Ограничением, которое может возникнуть при организации деятельности МФЦ с использованием библиотечной сети, является отсутствие в дей-

ствующем законодательстве указанного организационного механизма, а также самого понятия «удаленное рабочее место МФЦ». Так же излишним выглядит предписание создания МФЦ в административном центре муниципального района. В Калужской области есть район, в котором в районном центре проживает меньшее количество населения, чем в наиболее крупном населенном пункте района (численность населения поселка Бабынино – 3648 чел., а поселка Воротыньск Бабынинского района – 11305 чел.). По этой причине филиал МФЦ предлагается создать в п. Воротыньск, а в п. Бабынино использовать ресурсы муниципальной библиотеки и создать удаленное рабочее место.

Для расширения перечня услуг предоставляемых МФЦ и с целью повышения эффективности деятельности многофункциональных центров, созданных за счет средств субъектов Российской Федерации, предлагается разработать и утвердить на уровне Правительства Российской Федерации порядок компенсации расходов МФЦ, связанных с приемом и выдачей документов по услугам федеральных органов исполнительной власти, предоставляемым на базе МФЦ.

В качестве предложений по оптимизации и повышению эффективности работы региональных и муниципальных органов власти по внедрению новых механизмов предоставления услуг необходимо закрепить в НПА в качестве обязательных критериев эффективности работы ОИВ и ОМСУ – показатели уровня построения электронного правительства и электронных муниципалитетов. Замеры информированности граждан о предоставлении услуг и качестве их предоставления должны быть регулярными и проводится на единой методической основе, для того чтобы сравнение муниципалитетов и регионов было достоверным и точным, позволяло выстраивать рейтинги, публиковать их в СМИ. Освещение процесса построения новой системы предоставления услуг, позволит гражданам оценить эффективность регионального управления и первого лица в целом. Проблему фиксации действующей процедуры предоставления услуг, которая закреплена в стандарте и регламентах без оптимизации, возможно решить при помощи использования результатов регулярных мониторингов качества предоставления услуг, и внедрения оплаты труда государственных и муниципальных служащих по результатам, в которых при расчете стимулирующей части оплаты учитывать итоги мониторинга и постоянно действующих рейтингов.

В плане методической помощи предлагается разработать программу по созданию типовых региональных и по необходимости (возможно, в пилотных МО) муниципальных центров компетенции по электронному правительству (муниципалитету), с целью пропаганды и продвижения идеи электронного правительства, координации действий государственного и муниципального уровней, реализации программ по преодолению информационного неравенства среди населения и повышения квалификации чиновников в сфере информационных технологий. В рамках деятельности центров проводить анализ и внедрение опыта и «лучших практик» других муниципалитетов, регионов и стран.

Важным направлением, пока слабо представленным в программных документах должно стать развитие взаимовыгодного частно-государственного и частно-муниципального партнерства в сфере развития электронных систем управления, в том числе при выпуске универсальных электронных карт.

Совершенствование системы предоставления государственных и муниципальных услуг, разработка и внедрение единых стандартов взаимодействия органов власти и населения, нацелены на повышение качества жизни населения, комфортности среды проживания. Но эти результаты будут возможны, только в том случае, если внедрение новых принципов взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг будет не формальным исполнением федеральных предписаний, а последовательной, и продуманной политикой в рамках единой концепции нового управления.

Список литературы.

- [1] Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 февраля 2009 г. N 7 ст. 776.

-
- [2] Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. N 31 ст. 4179.
- [3] Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 478 «О единой системе информационно – справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно – телекоммуникационной сети Интернет»;
- [4] Постановление Правительства Калужской области от 02.10.2009 № 409 «О реестре государственных услуг (функций) Калужской области и портале государственных услуг (функций) Калужской области», в целях размещения сведений о муниципальных услугах (функциях) оказываемых (предоставляемых) муниципальными образованиями в реестре государственных услуг функций Калужской области, на портале государственных услуг функций Калужской области, в информационной системе «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)».
- [5] Долгосрочная целевая программа «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, на 2011-2015 годы» утверждена Постановлением Правительства Калужской области 3 октября 2011 г. № 542

СТРАТЕГИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Аннотация. В данной статье рассматриваются основные стратегические направления развития регионов стран-членов Европейского Союза, а также актуальность применения стратегического подхода на уровне государственного управления. Европейский Союз посредством Региональной стратегии осуществляет решение политических проблем в различных странах мира экономическими способами. При этом, политика Европейского Союза благодаря своей долгосрочной направленности позволяет гибко и эффективно вносить корректировки в стратегии развития, тем самым своевременно реагируя на изменения во внутренней и внешней конъюнктуре.

В мире по-разному смотрят на вопросы стратегического развития и эффективности государственного управления. Современные и будущие вызовы, с которыми сталкивается общество, требуют применения стратегического подхода, так активно реализуемого в корпоративной практике, в государственном управлении. Целью применения стратегического подхода является ориентированное на успех административное управление. На деле, смысл состоит в том, чтобы установить специальный образ мышления на территории среди ее участников всех уровней в отношении развития самой территории. Процесс стратегического управления основывается на идеи плановой эволюции и в то же время открыт для корректировок. Стратегическое управление это процесс коллективного творчества и при его реализации необходимо вовлечение, как всех стейкхолдеров, так и всех уровней государственного управления. Стратегическое управление требует сбалансированного и комплексного рассмотрения четырех составляющих: цели, исполнители/участники, процессы и инструменты. Иными словами, необходимо ответить на следующие четыре вопроса: Что такое цель стратегического развития? Кто принимает участие в ее постановке? Как разрабатываются стратегии? И как реализуется стратегия? Изменения, на которые ориентирована стратегия, не всегда управляемы и спланированы, но на них можно повлиять. Влияние достигается за счет четырех составляющих: целей, ответственных, процессов и инструментов, а также за счет координации взаимодействия всех переменных.

В некоторых странах то или иное внедрение стратегического управления проявляется на разных уровнях власти. Например, в Великобритании этот процесс нашел отражение в реформе программы «Модернизация Правительства» (the Joined-Up Government programme и Public Service Agreements regime). При этом, исполнительной власти отведена координирующая роль, четко реализуется система управления контрактами и система управления эффективностью. Основное внимание уделяется достижению поставленных целей и управлению промежуточными вопросами. Ирландия внедрила «Инициативы стратегического управления» с тем, чтобы повысить стратегические возможности государственного сектора. Это комплексный проект административной реформы. Данный подход преследует не реформаторские идея, а ставит целью развивать стратегические возможности административно-территориальных единиц. Финляндия применяет «Программу Управления» в целях систематического управления и оценки государственных приоритетов. Главным является улучшение горизонтальности. Данный подход связывает приоритетные политические программы с целями и формирует курс административных и политических инициатив. Таким образом налаживается центральный контроль.

* Захарова Ирина Александровна, к.э.н., доцент кафедры Регионального и муниципального управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

В данной модели стратегия – якорь на политическом уровне и в исполнительной власти, которая способствует оценке результатов. В Германии существует множество примеров использования стратегического подхода, но в основном на местном уровне власти.

Организационные меры реализации региональных стратегий предполагают участие в данном процессе множества организаций и исполнительных органов, например, специализированные агентства регионального развития (АРР), международные фонды и программы.

По своей природе стратегия регионального развития в странах Европейского Союза является территориальной и межотраслевой. В различных странах в зависимости от конституционного регулирования различаются подходы к экономическому развитию регионов. В унитарных государствах, таких как Великобритания, Ирландия и Скандинавские государства, институты центрального правительства (например, Агентство промышленного развития Ирландии) отвечали в основном за разработку экономической политики и оказание услуг. В этих странах региональные стратегии осуществлялись по принципу «сверху вниз», и региональные правительства были либо слабыми, либо вообще не существовали, в то время как местные органы власти, как правило, несли ограниченную ответственность за экономическое развитие. В отличие от унитарных в федеральных государствах, таких как Австрия, Германия, Бельгия, США, подход к экономическому развитию был основан преимущественно по принципу «снизу вверх». Центральное правительство обеспечивало базовую правовую структуру, осуществляло межрегиональную координацию и вмешивалось в тех случаях, когда региональные и местные органы власти были не способны самостоятельно решать вопросы.

Европейская политика регионального развития базируется на политическом принципе, в соответствии с которым более богатые страны и регионы должны проявлять солидарность по отношению к более бедным странам и регионам, а также на экономическом принципе, в соответствии с которым более низкие объемы производства в бедных странах-участниках и регионах, или странах и регионах с высокими уровнями безработицы представляют собой потерю потенциала и возможности для Европейского Союза в целом. Основные цели региональной политики следующие:

- Сближение стран по уровню социально-экономического развития (в особенности менее развитых и новых стран-участниц с более развитыми странами);
- Повышение конкурентоспособности регионов и уровня занятости;
- Европейское территориальное сотрудничество в целях уменьшения экономического значения национальных границ.

Региональная политика больше не рассматривается как механизм помощи регионам в достижении средних показателей по ЕС (хотя этот аспект не утратил своего значения). Конкуренция все больше происходит между регионами мирового рынка, а успешные региональные экономики становятся реальными игроками в глобальных производственных сетях. За последние годы региональная политика ЕС стала более децентрализованной, большее количество компетенции стало передаваться странам-участницам в области управления и финансового контроля. Устойчивость (т.е. достижение определенного баланса между экономическими, социальными и экологическими приоритетами) на протяжении длительного времени считалась основным принципом политики регионального развития ЕС. Разумные инвестиции в экологически устойчивые технологии могут позволить Европе достичь своих целевых показателей выбросов и модернизировать свой производственный потенциал.

Общую основу для разработки региональной стратегии ЕС обеспечивает законодательство, которое устанавливает стратегические цели и приоритеты развития, обеспечивает общие ориентировочные программы для регионов в соответствии с ВВП регионов, определяет основные структурные институты, предоставляет ресурсы для создания потенциала экономического роста, осуществляет мониторинг исполнения стратегических инициатив, предусматривает юридическую корректировку политики в случае необходимости. Региональное развитие является процессом, который требует действенных и эффективных институтов, а также тесного сотруд-

ничества между правительствами, бизнес-организациями и социальными группами на каждом уровне. Существуют три основных источника финансирования, которые были созданы в разное время в процессе развития ЕС. Фонд Европейского регионального развития (European Regional Development Fund, ERDF) сосредотачивается на инициативах, связанных с экономическим ростом, занятостью и конкурентоспособностью, включая инвестиции в инфраструктуру. Приоритетными здесь будут такие направления развития, как инновации и исследования, развитие цифровых технологий, поддержка низкоуглеродной экономики, развитие малых и средних предприятий. Распределение ресурсов будет зависеть от характера региона. Так, в развитых регионах по меньшей мере 80% средств бюджета будет направлено на развитие двух приоритетных направлений, в переходных областях будет направлено на развитие 60% бюджета, а в слабо развитых регионах – около 50 % бюджета. Кроме того, часть средств ERDF должна быть направлена на проекты низкоуглеродной экономики (в более развитых регионах – 20%, в переходных регионах – 15% и в менее развитых регионах – 12%). Государства-участники программ, а также соответствующие регионы отвечают за управление программами, которые поддерживаются Структурным фондом ЕС. Управление осуществляется на национальном, отраслевом и территориальном уровнях.

Фонд Сближения (Cohesion Fund) больше сосредотачивается на транспортной и экологической инфраструктуре, включая возобновляемые источники энергии. На период 2014-2020 гг. Фонд Сближения направлен на реализацию программ Болгарии, Хорватии, Кипра, Чешской Республики, Эстонии, Венгрии, Греции, Латвии, Литвы, Мальты, Польши, Португалии, Румынии, Словакии и Словении.

Финансирование в рамках Европейского социального фонда (European Social Fund – ESF) направляется на инвестиции в человеческий капитал в сфере образования и профессиональной подготовки. Этот фонд покрывает все регионы Европейского Союза. Более 80 млрд. евро в 2014-2020 гг. направлены на инвестиции в человеческий капитал и распределены между государствами-членами и дополнительно, по крайней мере, 3,2 млрд. евро выделяется на инициативы в сфере занятости молодежи. Стратегическими приоритетами Европейского социального фонда в период с 2014 по 2020 гг. являются:

- содействие занятости и поддержка мобильности рабочей силы
- содействие социальной интеграции и борьбе с бедностью
- инвестиции в образование, навыки и непрерывного обучения
- укрепление институционального потенциала и эффективного государственного управления

Кроме того, 20% из ESF инвестиций будут направлены на деятельность, улучшающую социальную интеграцию и борьбу с бедностью.

Эти фонды финансируют любые инвестиции, стимулирующие рост, это касается инвестиций в инфраструктуру, образование и обучение, поддержку предприятий малого и среднего бизнеса и туризм. Приоритеты программ определяются Комиссией Европейского Союза, выбор и реализация проектов является исключительной компетенцией стран ЕС и регионов.

Для каждой страны разрабатываются целевые региональные программы. Для реализации каждой стратегической программы страны-участницы назначают руководящий орган (на национальном, региональном и территориальном уровнях), который должен информировать потенциальных получателей средств из фонда, отбирать проекты и осуществлять мониторинг выполнения программ. Так, в Ирландии руководящими органами при реализации программ Структурного фонда Европейского Союза являются Министерства предпринимательства, торговли и занятости; Департамент финансов европейского подразделения; Операционный отдел управления программой Департамента транспортной инфраструктуры и др. В Испании координирующим органом часто выступает Министерство финансов, в Великобритании – Правительственные органы регионов, аппарат вице-преьера, Национальная ассамблея Уэльского под-

разделения по делам Европы. Комиссия ЕС осуществляет общее наблюдение, определяет цели, механизмы реализации программ и расставляет приоритетные направления развития. Как правило, программы содержат следующие разделы: стратегия региона (страны), сильные и слабые стороны, возможность и угрозы, приоритеты развития, управленческие меры (административные, правовые, меры по реализации программы и мониторингу), финансовый план, партнерство, предварительная оценка эффективности программы. Хотя страны готовят единые программные документы, для того чтобы соответствовать критериям, на основании которых предоставляются средства из фонда ЕС, во многих странах такие документы стали фактически выполнять функции регионального механизма планирования экономического развития. Территориальный орган государственного управления устанавливает критерии соответствия для программ, выделяет фонды в соответствии с приоритетами, а затем отбирает проекты. После одобрения документов программных проектов Комиссия Европейского Союза не участвует в отборе проектов.

Во Франции действует примерно 35 региональных программ на период развития 2014-2020гг. (Межрегиональная программа Reunion Conseil Regional, 2014-2020, Межрегиональная программа Эльзас 2014-2020, Межрегиональная программа Рона 2014-2020, Межрегиональная программа Пиренеи 2014-2020 и другие).

Программа Европейского фонда регионального развития «Reunion» стремится стимулировать экономический рост и способствует достижению на региональном уровне Европы к 2020 году устойчивого и инклюзивного роста. Около 23% бюджета будет выделено на адаптацию к изменению климата и более 10% из Европейского фонда регионального развития будет выделено городским районам путем использования новых финансовых инструментов «Комплексные Территориальные инвестиции». Программа будет направлена на следующие основные приоритеты:

- Увеличение исследований и инноваций в RIS3 (Smart specialisation strategy) секторах
- Развитие высокоскоростных сетей и доступ к ИКТ для малого и среднего бизнеса
- Улучшение условий для создания малых и средних предприятий и их конкурентоспособности
- Повышение производства возобновляемой энергии
- Улучшение системы управления природными рисками
- Улучшение системы управления отходами и водными ресурсами
- Сохранение биоразнообразия
- Разработка транспортной инфраструктуры
- Устойчивое развитие городов

Данная программа имеет ключевые показатели эффективности, которые необходимо достичь и которые также могут пересматриваться.

Межрегиональная операционная программа Европейского фонда регионального развития «Рона-Сона» реализовывает стратегию на 2014-2020гг. по оздоровлению бассейна реки Рона. В целях повышения устойчивого развития на территории бассейнов двух рек Роны и Соны, программа нацелена на качественное управление риском наводнения, дальнейшее развитие перевозки грузов, навигацию и сохранение природного и культурного наследия бассейна Роны. Выделенный бюджет фонда составляет 33,000,000.00 евро.

В Германии действует 16 региональных стратегических программ развития на период с 2014-2020гг. Берлинская программа направлена на решение вопросов структурного характера. Около 50% финансирования будет направлено на поддержку инноваций и развитие исследований и разработок в частном секторе, данный сегмент сейчас находится на низком уровне в Германии. Производительность предприятий планируется увеличить за счет финансовых вливаний в малый и средний бизнес, а также поддержку старт-апов. Берлин также стремится к снижению уровня потребления энергии и повышению энергоэффективности в общественных зданиях, на предприятиях и транспорте. Наконец, нищета, безработица и социальная изоляция являются

основными проблемами в бедных кварталах города. Так, программа ориентируется на следующие ключевые приоритеты:

- Инновации
- Производительность экономики
- Сокращение выбросов CO₂
- Устойчивое развитие городов

Благодаря современным финансовым инструментам региональная политика в странах Европейского Союза становится более ориентированной, более гибкой и более сосредоточенной на ключевых областях (инвестиции в поддержку малого и среднего бизнеса, научные исследования, инновация, цифровые технологии и низкоуглеродную экономику), то что сейчас играет центральную роль в оживлении европейской экономики.

Таким образом, Европейский Союз задает общие тенденции регионального развития стран-членов, исходя из мировых трендов. Сильной стороной политики Европейского Союза является то, что она нацелена на долгосрочную перспективу и не преследует быстрых выигранных, что позволяет своевременно вносить коррективы в методы достижения целей. Под воздействием изменений внешней среды ЕС ищет пути устранения недостатков и ставит новые цели. Также Генеральный директорат по региональной политике Европейской комиссии активно сотрудничает с другими Генеральными директоратами Комиссии: по внешним связям, по развитию, по торговле и агентством по реализации международных проектов поддержки ЕС в третьих странах EuropeAid. Отношение со странами ближайшего окружения для Европейского Союза в последние годы являются перспективным направлением, также связи с развивающимися странами важны для европейцев. В рамках международной составляющей региональной политики Европейский Союз подписал меморандумы о взаимопонимании для установления диалога в сфере региональной политики с некоторыми крупными государствами, такими как Россия, Китай и Бразилия.

Таким образом, Европейским Союзом политические вопросы решаются экономическими методами посредством финансирования ключевых направлений деятельности. Результат эффективности реализации программы зависит уже от конкретного региона, однако Евросоюз устанавливает желаемые показатели эффективности программ.

Несмотря на трудности в использовании стратегического подхода в государственном управлении, а также непоследовательность, в целом опыт применения рассматривают как положительный. Если сохранять преемственность и постепенно внедрять стратегический подход на различных уровнях управления и во всех министерствах и ведомствах, можно рассчитывать, что долгосрочные планы будут реализовываться более эффективно и соответствовать планам. Однако необходимо учитывать человеческий фактор, государственные управленцы должны быть готовы к интегрированному стратегическому процессу, требующему постоянного анализа, контроля и оценки результатов, приводящему к корректировке бюджетов и стратегических инициатив, а также ответственных за реализацию этих инициатив. Не все готовы к такому гибкому процессу, особенно страны с жесткой бюрократией, т.к. В большей степени происходит ориентация на результат, вне зависимости от участников и сфер влияния. В особенности при внедрении стратегического подхода часто возникают проблемы с другими управленческими процессами, как бюджетирование.

Опыт различных стран показывает, что создание системы стратегического управления на уровне центрального правительства является очень длительным и дорогостоящим процессом, в то время как на региональном уровне реализовывать стратегические инициативы и координировать процесс значительно проще. Объективно говоря, применяя стратегическое мышление мы решаем множество проблем: как-то определение приоритетов в условиях ограниченных финансовых ресурсов, четкое формирование стратегических инициатив, направленных на реализацию поставленных целей, определение сроков выполнения задач, оценка эффективности проведен-

ных реформ, оценка соответствия результатов целям. Таким образом, региональная политика ЕС выявила необходимость в сильном институциональном лидерстве. На уровне ЕС должны существовать эффективная политическая система, обоснованный экономический анализ и стратегическое планирование, а также технический опыт, чтобы ориентировать менеджеров проекта «на местах». На национальном уровне институты должны быть хорошо скоординированы. Говоря о региональной политике Европейского Союза, стоит всегда помнить ее основное предназначение: это придание динамики процессу европейской интеграции, обеспечение существования общего рынка и поддержки этих процессов со стороны населения.

Список литературы.

- [1] Хохлов, И. Субсидиарность как принцип и механизм политики Евросоюза // МЭ и МО.- 2004. -№ 5.
- [2] Троицкий М. Европейский Союз в мировой политике // Международные процессы. 2004. № 2. С. 43–58.
- [3] Региональная политика Европейского Союза – http://ec.europa.eu/regional_policy/ European Union, 2009 (10.03.2015)
- [4] Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Sixth Progress [5] Report on Economic and Social Cohesion. Commission of the European Communities. Brussels, 2009. P.3search/rtdinfo/index_en.html (10.03.2015)
- [6] European Commission Directorate-General for Regional Policy. Structural Funds 2007-2013. Brussels, 2009.
- [7] European Commission Directorate-General for Regional Policy. Fourth Report on Economic and Social Cohesion. Brussels, 2007.
- [8] Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion. Commission of the European Communities. Brussels, 2009.
- [9] http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/ (10.03.2015)
- [10] <http://europa.eu.int/comm/re>