



Официальный печатный орган Российской муниципальной академии

Содержание

Организация управления

О торжественной церемонии присуждения академических званий, знаков отличия и наград Российской муниципальной академии 2020 года в Общественной палате Российской Федерации2

Система подготовки студентов по проектному управлению: анализ проблемы 13
Никулин А.С., Зотов В.Б.

Проектная деятельность: подготовка специалистов в сфере государственного и муниципального управления20
Салынская Т.В., Ясницкая А.А.

Кейс-технологии в образовании по направлению обучения «государственное и муниципальное управление»26
Зотов В.Б., Терехова К.О.

Формирование экологической культуры управленческих кадров34
Голованов В.И., Кирнарская С.В., Анфимова А.Ю.

Психологические механизмы блокирования реализации управленческих решений39
Кирнарская С.В., Анфимова А.Ю.

Роль местного самоуправления в развитии российского государства на современном этапе: проблематический и прогностический анализ, рекомендации44
Зотов В.Б.

Цифровая трансформация в государственном управлении54
Фирсова С.В., Данилина О.М.

Роль социального краудсорсинга в процессах трансформации института народовластия62
Черкасова М.А.

Зарубежный опыт цифровизации государственного и муниципального управления67
Фирсова С.В., Показаньев В.Ю.

Исследование технологических и социальных инновационных императивов формирования концепции «умных городов»74
Матризаев Б.Д.

Стратегия управления «умным городом» и «умной деревней» в условиях глобальной цифровизации86
Соколов Н.Н., Туровский А.А., Чергейко Г.М.

Особенности стандартизации при проектировании «умных городов»92
Голованов В.И.

«Умные города» в контексте устойчивого развития России101
Милякина И.В., Косарин С.П., Юдина Д.А.

Болезни управления: диагностика и лечение108
Латфуллин Г.Р.

Русь: путь от городищ до древних городов117
Соколова С.В.

Экономика и финансы

Цифровые технологии в инициативном бюджетировании125
Гегедюш Н.С., Масленникова Е.В.

Развитие регионов и муниципальных образований

Стратегическое управление социально-экономическим развитием муниципального образования133
Абрамов Р.А., Роднянский Д.В., Валеева Г.Ф.

Стратегия и пятилетний план развития региона140
Лапыгин Ю.Н., Ковалев Е.А.

Сравнительный анализ проблем реализации национальных проектов на региональном уровне148
Лялин А.М., Зозуля А.В., Еремина Т.Н., Зозуля П.В.

Роль государственного регулирования в формировании и развитии корейских ТНК157
Братарчук Т.В., Алексеев А.Ю., Карпухин И.М.

Исследование закономерностей и противоречий формирования современных моделей инновационных процессов в городах и муниципальных объединениях 171
Матризаев Б.Д.

Эффективность от цифровизации муниципального имущества (на примере Перми)183
Рожков Е.В.

Сущность системы управления муниципальной собственностью, её трансформация в условиях цифровизации190
Дубровский В.Ж., Рожков Е.В.

Организационные и правовые основы создания «цифровых двойников» муниципальных образований196
Грищенко Л.Л., Корабельникова Ю.Л.

Роль сетевых сообществ в управлении качеством жизни в большом городе203
Черкасова М.А., Никулин А.С.

Обращение с бытовыми отходами в странах Северной Европы и России208
Джамалов Р.Г., Карлссон А., Юшманова С.И., Медовар Ю.А., Юшманов И.О., Подсечин В.П., Хмельченко Е.Г.

Проблемы сохранения инфраструктуры детского отдыха Краснодарского края в условиях пандемии218
Арутюнова А.Е., Горлова Е.А., Механошина И.А.

Рынок труда Республики Калмыкия: проблемы и анализ развития230
Убушаева Б.Г., Орехов А.А.

Уважаемые читатели!

Журнал «МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ» включён в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденных приказом Министерства образования и науки Российской Федерации в 2015 году.

В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

О торжественной церемонии присуждения академических званий, знаков отличия и наград Российской муниципальной академии 2020 года в Общественной палате Российской Федерации

About the solemn ceremony
awarding academic titles, distinctions
and awards of the Russian Municipal
Academy in 2020 in the Public
Chamber of the Russian Federation



18 декабря 2020 года в ОПРФ состоялась Торжественная церемония, посвящённая избранию новых действительных членов, членов-корреспондентов и адъюнктов Российской муниципальной академии из числа государственных, научных и обществен-

ных деятелей, внесших значительный вклад в развитие местного самоуправления и территорий в Российской Федерации и за рубежом.

Торжественную церемонию вручения дипломов и знаков отличия провёл пре-

зидент Российской муниципальной академии, президент Общенационального союза некоммерческих организаций, сопредседатель Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления при Комитете Государственной Думы ФС РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, сопредседатель Федерального народного совета **Александр АЙГИСТОВ**.

Руководитель Академии рассказал, что она была создана в конце девяностых годов по инициативе префекта Юго-Восточного административного округа Москвы, ныне – советника мэра Москвы **Владимира ЗОТОВА** при участии вице-мэра Москвы **Валерия ШАНЦЕВА**, возглавлявшего Академию в 1999-2007 годах.

Патронат, консультативную помощь и личную поддержку Академии до 2010 года оказывал мэр Москвы **Юрий ЛУЖКОВ**, мемориальную доску которому на днях открыли в столице в соответствии с Указом об увековечении его памяти, подписанным президентом России **Владимиром ПУТИНЫМ**.

Александр АЙГИСТОВ напомнил также, что **Юрий ЛУЖКОВ** возглавлял правительство Москвы на протяжении восемнадцати лет, его вклад в развитие местного самоуправления и территорий – огромен.

Именно в то время после принятия Закона о местном самоуправлении 1995 года и возникла идея муниципальной академической структуры, которая помогла бы разобраться в коллизиях и практике его применения, научно обосновала многочисленные проблемы, препятствующие эффективному функционированию системы местного самоуправления в Российской Федерации.

Александр АЙГИСТОВ сообщил, что региональные отделения Академии функционируют в 72 субъектах Российской Федерации. В них входят представители законодательной и исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней, видные общественные и научные деятели, среди которых действующие и бывшие губернаторы, депутаты Государственной Думы и сенаторы Совета Федерации, главы крупнейших городов.

Президент Академии напомнил, что в майском Указе «О национальных целях и



стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 года» Президент России **Владимир ПУТИН** подчеркнул необходимость принятия мер, направленных на укрепление местного самоуправления. По мнению Александра АЙГИСТОВА – эта тематика напрямую связана с деятельностью Российской муниципальной академии на территориях.

Ссылаясь на это мнение руководителя государства, **Александр АЙГИСТОВ** отметил, что Российская муниципальная академия и впредь будет активно содействовать созданию в муниципалитетах современной среды для жизни, развитию городов и сельских территорий, решению инфраструктурных проблем и внедрению таких решений, которые способны вывести на новый уровень эффективность государственного и муниципального управления, содействовать созданию условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека.

При этом Александр АЙГИСТОВ подчеркнул, чтобы достичь этих результатов, необходимо создание понятной, удобной и комфортной системы взаимодействия между государством и обществом, между государством и гражданином. Именно с этих позиций следует рассматривать направления дальнейшего развития как местного самоуправления, так и местных сообществ и НКО.



Продолжая мысль президента Российской муниципальной академии, руководитель Аппарата Комитета Государственной думы ФС РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, доктор наук, академик РАЕН **Игорь БАБИЧЕВ**, подчеркнул, что лучшие негосударственные проявления общественной жизни граждан зарождаются и реализуются именно в местных сообществах, образующих основной базис гражданского общества.

Игорь БАБИЧЕВ также отметил, что Академия полноценно участвует в реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

А это, в первую очередь, повышение устойчивости национальной системы расселения путем развития городов и сельских территорий – их сохранение и развитие поселенческого каркаса страны.

Это, по мнению **Игоря БАБИЧЕВА**, и ускорение экономического развития Российской Федерации за счет раскрытия имеющегося экономического потенциала крупнейших и крупных городских агломераций, а также улучшение условий жизни жителей малых городов и сельских поселений путем устойчивого сокращения доли непригодного для проживания жилищного фонда, повышения уровня благоустройства, обеспечения социальной и коммунальной инфраструктурой, повы-

шение транспортной доступности малых городов и сельских территорий за счет развития и улучшения качества сети региональных и местных дорог, стимулирования развития общественного транспорта. **Игорь БАБИЧЕВ** отметил вклад Российской муниципальной академии в содействии повышения информационно-коммуникационной доступности для малых городов и сельских территорий, ведь современные и качественные интернет-технологии должны дойти до каждого города и села.

Сегодня, по мнению **Игоря БАБИЧЕВА**, очень важно повысить конкурентоспособность экономики малых городов и сельских территорий путем продвижения уникальных местных брендов, развития потребительской, кредитной кооперации, фермерства, повышения доступности для малых и средних товаропроизводителей рынков сбыта сельскохозяйственной продукции. Обращая внимание на сферы приложения усилий Российской муниципальной академии, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы также подчеркнул необходимость связанной с пандемией дальнейшей поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, самозанятых граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций и социальных предприятий.

Поддерживая президента Российской муниципальной академии **Александра АЙГИСТОВА**, сказавшего об особой важ-



ности взаимодействия власти и гражданских активистов, Игорь БАБИЧЕВ заострил внимание на необходимости оказания Академией содействия муниципалитетам в части внедрения эффективных механизмов сотрудничества территориальных и функциональных организованных местных сообществ – ТОСов, волонтерских (добровольческих) организаций, молодежных, ветеранских сообществ с органами публичной власти всех уровней.

В заключение **Игорь БАБИЧЕВ** напомнил присутствующим, что Российская муниципальная академия, благодаря новым академикам и членам-корреспондентам, в содружестве с Общенациональным союзом некоммерческих организаций принимает заметное участие в сохранении природного и культурного наследия, а также содействует сохранению, возрождению и развитию народных художественных промыслов, повышению доступности услуг отраслей социальной сферы – здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания.

Игоря БАБИЧЕВА поддержал один из основателей и вице-президент, член президиума Российской муниципальной академии, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Государственного университета управления **Владимир ЗОТОВ**.

Профессор заявил, что у Российской

муниципальной академии хорошие результаты научно-исследовательских работ, есть актуальные практические материалы по формированию стратегии муниципального образования. Академики принимают активное участие в работе над проектами законов, различными методическими материалами, отдельными предложениями по повышению эффективности управления, учебными пособиями.

Отдельно Владимир ЗОТОВ остановился на проекте Российской муниципальной академии – журнале «Муниципальная академия», основанном в 2012 году.

Идея журнала состоит в формировании научно-информационного пространства в развитии и становлении местного самоуправления, государственного территориального и муниципального управления в РФ. Журнал публикует статьи исследователей, ученых и аспирантов, отражающих результаты экономических, финансовых, социальных и других достижений.

Журнал имеет печатную и электронную версии, что позволяет читателям оперативно знакомиться с журналом, а также получать по подписке печатные номера тем, кто на него подписался через почтовые отделения. Журнал зарегистрирован в библиотеке РИНЦ и включен в перечень журналов рекомендуемых ВАК РФ.

В заключение вступительной части **Александр АЙГИСТОВ** заявил, что Академия строго опирается в своей деятельности



на инициативы Президента России **Владимира ПУТИНА**, и учитывая, что её деятельность направлена на оказание помощи государственным органам и органам местного самоуправления, в настоящее время продолжает работу по переориентированию деятельности своих филиалов и отделений в информационно-коммуникационные центры для взаимодействия муниципальной власти и населения, местных сообществ, некоммерческих организаций и гражданских активистов.

Затем **Александр АЙГИСТОВ, Игорь БАБИЧЕВ и Владимир ЗОТОВ** совместно вручили дипломы новым членам Российской муниципальной академии – почетному академику, академикам – действительным членам Академии, членам – корреспондентам и адъюнктам.

При этом вице-президент Академии Владимир ЗОТОВ напомнил присутствующим, что все кандидаты на включение в состав РМА выдвинуты членами Президиума РМА и президентом РМА, академиками РМА, а также муниципальными образованиями субъектов Российской Федерации, затем, после процедуры тайного голосования, были утверждены большинством голосов на заседании Президиума Академии.

Почётным членом Российской муниципальной академии (академиком) избран **Олег ФИРЕР** – Чрезвычайный и Пол-

номочный Посол Гренады в Российской Федерации.

В ответном слове Олег ФИРЕР сообщил, что он, будучи представителем Карибского сообщества в Российской Федерации, надеется на коллаборацию, обмен опытом с Академией в области информационных технологий, которые применяются в управлении муниципальными ресурсами, а также будет рад совместно организовать мероприятия Академии в посольстве Гренады в Российской Федерации.

Евгению ВОСКРЕСЕНСКОМУ – председателю совета Благотворительного Фонда «Воскресение», советскому и российскому актёру и режиссёру.

Евгений ВОСКРЕСЕНСКИЙ, поблагодарил Академию за честь быть принятым в ее ряды и отметил, что уже 20 лет Российская муниципальная академия идет путем развития гражданского общества на территориях. Он, как руководитель благотворительного фонда и кандидат в муниципальные депутаты, будет поддерживать это движение.

Известный деятель искусств заявил, что он и его Фонд будут рады еще теснее работать с местными сообществами, которые представляют собой социальный механизм, посредством которого осуществляется взаимодействие общества и государства. В этом отношении местное сообщество необходимо рассматривать

как наиважнейший элемент гражданского общества.

Органы местного самоуправления, по мнению Евгения ВОСКРЕСЕНСКОГО, осуществляют роль «проводников» интересов государства перед населением. И это не противоречит природе муниципальной власти, так как местные сообщества объективно заинтересованы в укреплении государства и в устойчивости его развития.

Валерию КАЛЮЖНОМУ – помощнику руководителя Регионального отраслевого объединения ЖКХ Ленинградской области.

В ответном слове Валерий КАЛЮЖНЫЙ поблагодарил Академию за шанс проявить себя и реализовать инновационный образовательный проект для муниципальных служащих, над которым работает несколько лет. Он обозначил, что на данный момент есть большая проблема в компетенции работников низших рангов в коммунальном секторе. Сейчас он совместно с Академией создает интернет-портал, который будет консолидировать работу гражданского общества, государственных служащих, что приведет, по его мнению, к положительным результатам.

Валерии МАЛЬКОВОЙ – директору Объединённого ресурсного центра социальных, культурных проектов и программ «Феодора».

Валерия МАЛЬКОВА, как представитель старообрядческой церкви, а также кандидат в муниципальные депутаты, сообщила о значимости этого направления для самобытности территориального развития в России. Она рассказала о сделанном вкладе представителями этого религиозного направления не только в развитие Москвы, но и различных территорий по всей России. Этому направлению она предложила посвятить специальные проекты в рамках деятельности Российской муниципальной академии.

Наталье НАРДЖИЕВОЙ – заместителю директора ГКУ «Центр комплексного благоустройства г. Санкт-Петербурга», которая поблагодарила академиков за оказанное доверие и сообщила, что ее наработки в области государственного и муниципального управления будут полезны Академии для создания новых проектов, в первую очередь в сфере ЖКХ.

Михаилу САДОВСКОМУ – выдающемуся советскому и российскому поэту, писателю, драматургу, члену Союза театральных

деятелей и Союза писателей РФ, который поблагодарил Президиум Академии за возможность стать членом её членом, а также выразил желание в создании проектов Академии по развитию литературного творчества среди детей и молодежи, в первую очередь, на отдалённых территориях страны.

Гавриилу СЛЕПЦОВУ – главе муниципального образования «Туматский национальный наслеп» Республики Саха (Якутия), который отметил, что на Крайнем Севере немало талантливых работников местного самоуправления достигают высоких результатов в развитии территории, а также поблагодарил свою команду, в том числе ее молодёжную составляющую, которая помогает в его деятельности.

Дмитрию СТЕРХОВУ – председателю Общественной палаты г. Сарова Нижегородской области, председателю Федерации муниципальных общественных палат России.

Дмитрий СТЕРХОВ отметил, что проект консолидации муниципальных общественных палат, которым он давно занимается, показал колоссальную востребованность на отдалённых муниципальных территориях. Сейчас имеется большой запрос на такие модели, и он с удовольствием будет внедрять их через Российскую муниципальную академию на всю территорию страны.

Михаилу ФЕДОРОВУ – председателю Высшего совета Ассоциации университетов Большой Евразии, заместителю генерального секретаря Ассамблеи народов Евразии, доктору наук, академику РАЕН.

Михаил ФЁДОРОВ поблагодарил присутствующих коллег и сообщил, что Академия является безусловной методической и проектной базой для развития муниципальных образований. По мнению академика, необходимо новейшими исследовательскими инструментами проанализировать лучший опыт муниципальных образований в период пандемии и сформировать команду, которая будет тиражировать этот опыт и внедрять знания на всей территории страны.

Далее Михаил ФЁДОРОВ предложил создать в Академии инфокоммуникационный проект, который позволит собирать представителей муниципальных образований для выезда на территории иностранных государств для обмена опытом.

Также академик подчеркнул, что основ-

ная тема его собственного проекта в рамках Российской муниципальной академии «Роль муниципальных образований в преобразовании продовольственной системы страны».

Владимиру ЧЁРНОМУ – вице-президенту Фонда защиты конституционных прав коренных малочисленных народов России, доктору наук.

Владимир ЧЁРНЫЙ поблагодарил Президиум Академии и подчеркнул важную роль президента Российской муниципальной академии **Александра АЙГИСТОВА** в развитии не только организации, но и государства в целом. Владимир ЧЁРНЫЙ процитировал частые высказывания руководителя Академии, напомнив, что по мнению Александра АЙГИСТОВА, являющегося также и президентом Общенационального союза некоммерческих организаций, местное самоуправление развивается на стыке многих наук, информационных технологий и различных сфер деятельности и является стратегическим долгосрочным инструментом развития гражданского общества в России, средой формирования гражданской инициативы и достижения общественного договора. При этом местное самоуправление – явление общественной жизни, а не государственной власти.

Также решением Президиума Российской муниципальной академии присвоены **посмертно** звания Действительных членов (академиков) Российской муниципальной академии двум коллегам, которые заполнили анкеты и предоставили все документы для вступления в Академию, однако, в результате заболевания коронавирусной инфекцией и вызванными ей рецидивами, будучи ещё молодыми людьми, безвременно ушли из жизни:

Тимуру БОКОВУ – заместителю главы Администрации Республики Ингушетия, члену Организационного комитета Федерального народного совета от Республики Ингушетия.

Илье МАЛЬКОВУ – директору Российского клуба связистов, члену Бюро Президиума Общенационального союза некоммерческих организаций.

Николаю ВОРОШИЛОВУ – научному сотруднику ФГБУН «Вологодский научный центр Российской академии наук».

Николай ВОРОШИЛОВ поблагодарил за высокое звание и честь стать членом-кор-

респондентом Российской муниципальной академии. Учёный рассказал, что предоставляет Вологодский научный центр, который занимается проблемами муниципальных образований и местного самоуправления.

Николай ВОРОШИЛОВ уже девять лет посвятил данной проблематике, а также защитил кандидатскую диссертацию по развитию муниципальных образований. В Российской муниципальной академии он на более высоком уровне продолжит собственный проект по мониторингу муниципальных образований Вологодчины.

Артуру ЗАКАРЯНУ – начальнику юридического отдела Компании «Жилкомсервис № 1» Петроградского района г. Санкт-Петербурга.

Артур ЗАКАРЯН поблагодарил руководство Академии и выразил готовность участвовать в проектах Академии в сфере юриспруденции. Он предложил от имени специального подразделения Академии, которое можно создать в будущем, по просьбам муниципалитетов анализировать нормативно-правовые акты муниципального образования, оценивать местные нормативно-правовые акты на их соответствие Конституции РФ, федеральному, региональному и ведомственному законодательству.

Также, по мнению Артура ЗАКАРЯНА, необходимо привести в соответствие всю нормотворческую деятельность муниципального образования федеральному, региональному, ведомственному законодательству. И это – может стать, в том числе, одним из коммерческих предложений Академии.

Далее **Александр АЙГИСТОВ** продолжил вручение дипломов пяти членам-корреспондентам Российской муниципальной академии:

Майсарат АЛИЕВОЙ – заместителю директора по общественно-воспитательной работе Кининской (село Кина) средней общеобразовательной школы Рутульского района Республики Дагестан.

Майсарат АЛИЕВА искренне поблагодарила руководство Российской муниципальной академии за включение в состав прославленной Академии и сообщила о намерениях развивать и тиражировать в отдалённых муниципалитетах страны собственный проект в сфере сельских культурных инициатив среди детей и молодёжи.

Молодой учёный также отметил, что в эпоху глобализации и информационных технологий государство без опоры на самостоятельных, самодостаточных личностей, развитого гражданского общества, не может быть конкурентоспособным и успешным. И власть прекрасно понимает, что, если люди на территориях не участвуют в управлении, они не развиваются политически, культурно, в гражданском смысле, не имеют собственного мнения и легко подвержены влиянию различных деструктивных сил и идеологий, чуждым настоящим ценностям.

Поэтому он выступает за передачу всей полноты ответственности за собственное развитие – местному самоуправлению, это с точки зрения Валерия КАЛЮЖНОГО не только правильно и весьма прогрессивно!

Александр АЙГИСТОВ поблагодарил Владимира ЧЁРНОГО за поддержку и добавил, что местное самоуправление по своему духу и призванию поистине представляет консолидированные интересы местного сообщества и в рамках своих полномочий обеспечивает возможность наиболее эффективного решения социально-экономических проблем на местном уровне с использованием огромных, пока еще не полностью задействованных ресурсов развития. А избранные академики и члены-корреспонденты Академии – являются лидерами местных сообществ и местных инициатив!

Ивану КУЛЬНЕВУ – председателю общественной организации «За развитие территориального общественного самоуправления (ТОС) в Москве», помощнику сенатора Российской Федерации.

Иван КУЛЬНЕВ сообщил, что окончил Суворовское военное училище и общевойсковое командное училище, служил на Южных Курилах, учился на юрфаке МГУ, работал следователем и проходил службу в Центральном аппарате МВД РФ, позднее опубликовал книгу о проблемах мигрантов и ряд статей о мерах поддержки многодетных семей, о ситуации с наркотиками и о причинах девиантного поведения молодежи, возглавляет движение «За развитие ТОС в Москве».

Иван КУЛЬНЕВ уверен, что сфера муниципального управления в связке с общественным самоуправлением предоставляет огромные перспективы социального творчества и открывает новые возможности

улучшение качества жизни населения и экологического обустройства среды обитания.

Происходящее информационно-цифровое преобразование экономики и всех сторон жизни России позволяет ставить и решать новые насущные задачи, о чем ранее можно было только мечтать.

Избранный член-корреспондент РМА поблагодарил руководство Академии, что оно доверило ему стать участником подготовки и реализации той «муниципальной революции», которую, предстоит совершить в ходе осуществления национальных целей, намеченных Президентом Российской Федерации **Владимиром ПУТИНЫМ**.

Иван КУЛЬНЕВ сообщил также, что считает крайне необходимым развитие низового самоуправления граждан в теснейшем сотрудничестве с общественными организациями, выборными лицами и районной администрацией, прежде всего через создание трёхсторонних комиссий мониторинга и рейтингования территорий и отраслей и организацию не «нарисованных», а реально действующих и притом, что очень важно, самофинансируемых ТОСов. Этой деятельностью он и хотел бы заниматься в рамках собственного проекта в Российской муниципальной академии.

Иван КУЛЬНЕВ особо подчеркнул, что поддерживает политику Академии, привлекающую в свои ряды молодых и энергичных учёных, жаждущих многое сделать для своей страны. Из таких энергий рождается синергия и на порядок умножается результативность. Есть все шансы молодым талантливым людям вместе с опытными академиками реализовать захватывающие цели, повысить благополучие и качество жизни населения в муниципальных образованиях.

Сергею ПОТЁМКИНУ – руководителю Аппарата Орловского областного Совета народных депутатов.

Сергей ПОТЁМКИН выразил благодарность президенту Академии Александру АЙГИСТОВУ и членам Президиума РМА за возможность потрудиться в сообществе Российской муниципальной академии. Он, в частности, отметил, что в настоящее время местное самоуправление, особенно в регионах — это тот цемент и фундамент политической и общественной системы и даже хозяйственной сферы, который реально нуждается в развитии и

инновациях. И такой известный общественно-политический институт, как Российская муниципальная академия, приобретает в этой концептуальной парадигме особое значение.

В продолжение торжественной части президент Российской муниципальной академии **Александр АЙГИСТОВ** сообщил, что в этом году по решению Президиума РМА учреждено новое академическое звание – «Адъюнкт».

Президент Академии пояснил, что «Адъюнкт» – это младшее звание, которое идет перед званием члена-корреспондента. Это специалист, который уже находится в составе Академии: молодой ученый, общественный или государственный деятель, представитель социального бизнеса, связанного с местным самоуправлением. Иногда им не хватает каких-то знаний, опыта, возраста, чтобы стать членом-корреспондентом, но хватает сил, ума, энергии, чтобы вместе с другими академиками делать такую большую работу, которая нужна нашей стране в сфере развития территорий.

Далее **Александр АЙГИСТОВ**, руководствуясь решением Президиума РМА, присудил звание адъюнкта Российской муниципальной академии и вручил подтверждающий диплом начальнику юридического отдела Союза «Балашихинская торгово-промышленная палата», члену Регионального штаба ОНФ в Московской области **Петру ПОПОВУ**.

Пётр ПОПОВ поблагодарил Президиум Академии за оказанное доверие и сообщил, что в рамках его собственной деятельности в Балашихинской ТПП стоят определённые задачи.

Например, для определения способа взаимодействия с местным сообществом и основных точек соприкосновения интересов, бизнесу необходимо наладить постоянный диалог с населением и местными властями. Для этого также нужны новые методики, которые можно разработать совместно с Российской муниципальной академией.

Пётр ПОПОВ констатировал, что в процессе основной деятельности компаниям надо размещать заказы у местных поставщиков, налаживать координацию собственной стратегии развития с планами социально-экономического развития территории, особенно в тех случаях,

когда планируется принять решения, которые могут существенно изменить условия жизни населения в муниципалитете. И всему этому также нужно обучать местный бизнес и социальных предпринимателей, НКО.

Такое направление деятельности также, по мнению молодого учёного, могло бы занять своё место в Российской муниципальной академии.

Также Александр АЙГИСТОВ поздравил новых членов Академии, которые в связи с болезнью, а также с особым режимом в период коронавирусной инфекции не смогли приехать в Москву на Торжественную церемонию присуждения академических званий РМА.

Это:

- **Артём МАРКАРЯН** – руководитель Представительства Россотрудничества в скандинавских странах (г. Копенгаген, Королевство Дания), избран Действительным членом РМА (Академиком).

- **Елена ПРОЦЕНКО** – глава Администрации г. Симферополя Республики Крым, избрана Действительным членом РМА (Академиком).

- **Татьяна ПОТАПОВА** – заместитель министра цифрового развития и связи Приморского края, г. Владивосток, избрана Действительным членом РМА (Академиком).

- **Маржанат ИБРАГИМОВА** – директор Республиканского медицинского центра «Аэлита» Республики Дагестан, г. Махачкала, избрана Действительным членом РМА (Академиком).

- **Павел ФРОЛОВ** – генеральный директор компании «Линукс Формат», г. Санкт-Петербург, советник Председателя Правительства Российской Федерации по робототехнике, избран Действительным членом РМА (Академиком).

- **Александр ЛИМАНСКИЙ** – заместитель генерального директора Жилищно-коммунальной службы № 1 Петроградского района г. Санкт-Петербурга, избран Членом-корреспондентом РМА.

- **Эльдар ИБРАГИМОВ** – заместитель директора Автономной некоммерческой организации «Милосердие», г. Москва, избран Членом-корреспондентом РМА.

- **Вячеслав СЕДОВ** – генеральный директор компании «Трейд-Авто», г. Ярославль, избран Адъюнктом РМА.

После вручения дипломов и удостоверений избранным членам Академии **Александр АЙГИСТОВ, Игорь БАБИЧЕВ и Владимир ЗОТОВ** наградили Золотыми медалями «За вклад в развитие местного самоуправления» и «За доблестный труд» следующих граждан России:

Ларису ТОСКИНУ – заместителя главы Ту-матского улуса Республики Саха (Якутия), медаль «За вклад в развитие местного самоуправления».

Дмитрия ЮМАЛИНА – председателя Совета муниципальных депутатов Пресненского района г. Москвы, академика Российской муниципальной академии, медаль «За вклад в развитие местного самоуправления».

Зубаира ОМАРОВА – заместителя генерального директора АО «Кизлярский коньячный завод», г. Кизляр Республики Дагестан, медаль «За доблестный труд».

Арсения СТРИЖЕНКА – члена Ассоциации «Профессиональное сообщество директоров «Директориум», участника проекта «Инновационный центр «Сколково», автора проекта РМА «Цифровые директора», члена-корреспондента РМА, медаль «За доблестный труд».

Камиля КУРАМАГОМЕДОВА – общественного деятеля, представителя Союза спортсменов Северного территориального округа Республики Дагестан, г. Махачкала, медаль «За вклад в развитие местного самоуправления».

Алексея ВОЙТЕНКА – директора Координационного центра местных сообществ, ответственного секретаря Федерального народного совета, члена-корреспондента РАЕН, медаль «За вклад в развитие местного самоуправления».

В рамках Торжественной церемонии присуждения академических званий Российской муниципальной академии также выступили

Евгений ПУШЕЧКИН – советник президента Российской муниципальной академии, координатор социальных проектов РМА в г. Санкт-Петербурге.

Галина ФИЛЬЧЕНКО – председатель Ревизионной комиссии РМА, муниципальный депутат Тверского района г. Москвы.

Андрей КОНСТАНТИНОВ – главный врач Московской клиники «Здравствуй», невролог высшей категории, кандидат в члены РМА.

В рамках Торжественной церемонии президент Российской муниципальной академии Александр АЙГИСТОВ предоставил слово управляющему делами Академии **Вадиму ДЕСЕНКО**, который сообщил о проделанной работе Академии в 2020-ом году.

Основной приоритет сделан в сфере онлайн-мероприятий и услуг для муниципалитетов. Так РМА совместно с партнерами: Общенациональным союзом НКО, Государственным университетом управления, Комитетом по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной думы ФС РФ, Федеральным народным советом, Лабораторией Касперского и другими организациями организовали и провели более 30 офлайн и онлайн мероприятий для руководителей муниципальных образований и местных сообществ на территориях.

Академией созданы образовательные проекты, нацеленные на повышение компетенций руководящего аппарата муниципальных образований. Среди таких проектов «Цифровая трансформация муниципального образования», «Социальный интеллект как инструмент руководителя муниципалитета и общественного лидера», «Системы онлайн-образования для различных сфер деятельности» и др.

Совместно с Московской коллегией адвокатов Российской муниципальной академией создана услуга по аудиту правотворческой деятельности муниципальных организаций. Применение подобного дистанционного аудита муниципалитетов может существенно снизить риски нарушений при ранее выявленном или предупрежденном несоответствии правовыми актам РФ.

В новом 2021 году Академия продолжит деятельность в сфере образования, правового аудита, организации и проведения мероприятий на территориях, а также создаст проект международного сотрудничества муниципалитетов по побратимству городов и малых муниципалитетов со страна-

ми, которые представляют почетные академики РМА.

В завершении своего выступления **Вадим ДЕСЕНКО** заверил высокое собрание в том, что приложит максимальное усилие для успешного претворения в жизнь планов Академии на 2021-ый год.

Итоги мероприятия подвёл руководитель аппарата Комитета Государственной думы ФС РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления **Игорь БАБИЧЕВ**, который напомнил собравшимся о непреходящем значении деятельности местного самоуправления в современных реалиях.

Видный государственный деятель и известный эксперт в сфере муниципального управления искренне пожелал успехов Российской муниципальной академии в реализации её планов, а также заверил руководство Академии и присутствующих академиков и гостей в продолжении сотрудничества с Комитетом Государственной думы ФС РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в рамках намеченных целей.

По окончании торжественного мероприятия **Александр АЙГИСТОВ** еще раз поздравил присутствующих с праздничным собы-

тием, объявил об окончании церемонии, предложил сделать общую фотографию на память и пригласил всех на праздничный фуршет.

Музыкальное сопровождение Торжественной церемонии присуждения академических званий Российской муниципальной академии обеспечил Струнный квартет Концертного оркестра Российской муниципальной академии *Orchestre Préféré*, дирижёр – лауреат Международных конкурсов **Александр КУШНАРЁВ**.

Российская муниципальная академия благодарит за помощь в организации церемонии Комитет Государственной Думы ФС РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (руководитель **Алексей ДИДЕНКО**), Комиссию по территориальному развитию и местному самоуправлению Общественной палаты Российской Федерации (председатель **Андрей МАКСИМОВ**), Лабораторию Касперского (основатель и глава **Евгений КАСПЕРСКИЙ**), советника президента Российской муниципальной академии, координатора социальных проектов РМА в г. Санкт-Петербурге **Евгения ПУШЕЧКИНА**.

По материалам Российской муниципальной академии: <https://ros-ma.ru/>



УДК 378
DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_13

Система подготовки студентов по проектному управлению: анализ проблемы

Project management student training system: problem analysis



Алексей Сергеевич Никулин

ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», проректор, кандидат философских наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1947-2951>, SPIN-код: 7748-7324, AuthorID: 849312, Россия, Москва, e-mail: nikulin.as@rea.ru

Alexey S. Nikulin

FSBEI HE "Russian University of Economics G.V. Plekhanov", Vice-Rector, Candidate of Philosophical Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1947-2951>, SPIN: 7748-7324, AuthorID: 849312, Russia, Moscow, e-mail: nikulin.as@rea.ru



Владимир Борисович Зотов

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, доктор экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6509-5344>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9997-2019>, SPIN-код: 2655-8236, AuthorID: 328108, Россия, Москва, e-mail: zotov-vladimir@yandex.ru

Vladimir B. Zotov

FSBEI HE "State University of Management", Professor, Professor of the Department of State and Municipal Administration, Doctor of Economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6509-5344>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9997-2019>, SPIN: 2655-8236, AuthorID: 328108, Russia, Moscow, e-mail: zotov-vladimir@yandex.ru

Аннотация.

В статье актуализируются проблемы и особенности профессиональной подготовки специалистов-менеджеров, обладающих развитыми компетенциями в области проектной деятельности, которые позволяют повысить эффективность профессиональной деятельности и качества образования будущих специалистов. Рассматривается текущее состояние подготовки специалистов в области проектного менеджмента в управленческих вузах страны. Выявлены недостатки в практике деятельности высших учебных заведений, влияющие на недостаточную эффективность актуальной подготовки специалистов в области проектного направления в сфере менеджмента. Автором сделан вывод, что в настоящий момент в России продолжают развиваться и внедряться в практику только неупорядоченные элементы проектного подхода, представляющие собой контаминацию отечественной и зарубежной методологии, что невозможно назвать «системой управления проектами». В связи с этим автор аргументирует важность модернизации компетентностной методологической парадигмы в подготовке современного менеджера как еще одного неотъемлемого условия обеспечения системности образования как в сфере содержания обучения проектному управлению, так и разработки и применения его организационно-методологических основ. Сформулированы рекомендации, направленные на обеспечение системности подготовки выпускников к реализации проектного управления с учетом различных уровней образования в высшей школе (бакалавриат, магистратура, специалитет).

Ключевые слова.

Проектное управление, проектная деятельность, управленческая культура, профессиональная подготовка, высшая школа, подготовка студентов, вуз, управленческие специальности.

Существенной составляющей современной культуры и практики управления является институализация проектного менеджмента (project management), его практик. В настоящее время управление проектами является одним из наиболее эффективных управленческих инструментов, широко распространенных в различных странах мира и разнообразных видах деятельности «как технология контроля, планирования и координации работ, независимо от их масштаба и уровня», что обуславливает актуальность подготовки современных специалистов в данном направлении в условиях высшей школы [1, 2]. Особое внимание к разработке проблемы профессиональной подготовки специалистов-менеджеров, обладающих развитыми компетенциями в области проектной деятельности в российских условиях, обусловлена сегод-

Abstract.

The article updates the problems and peculiarities of professional education of specialists-managers with developed competencies in the field of project competencies, which make it possible to increase the efficiency of professional activities and the quality of education of future specialists. The current state of training of specialists in the field of project activity in management universities of the country is considered. Shortcomings in the practice of higher educational institutions have been identified, affecting the insufficient effectiveness of actual training of specialists in the field of project management. The author concluded that at the moment only disordered elements of the project approach, which are contamination of the domestic and foreign methodology, continue to develop and be put into practice in Russia, which cannot be called a "project management system." In this regard, the author argues the importance of modernizing the competent methodological paradigm in the preparation of a modern manager as another integral condition for ensuring the system of education both in the field of training in project management and the development and application of its organizational and methodological foundations. Recommendations are made to ensure the systematic preparation of graduates for the implementation of project management, taking into account various levels of education in higher education (bachelor's degree, master's degree, specialty).

Keywords.

Project management, project activity, management culture, professional education, higher school, student training, university, management specialties.

ня трансформациями, происходящими в социально-экономической сфере нашей страны и выдвигаемыми в соответствии с этим рынком труда, системой высшего образования новыми компетентностными установками, требующими от специалистов инновационного, системного мышления и мобильности.

Продолжая анализ поставленной проблемы, следует отметить тот факт, что, с одной стороны, современное состояние методологии и практики управления в России сегодня расценивается как активно развивающееся направление, интегрирующее множественные отечественные и зарубежные методологические инновации, но в то же время в нем продолжают проследиваться элементы кризисного характера, в том числе в сфере государственного и муниципального управления, а также других

направлениях, связанные со значительным несоответствием предоставляемых услуг потребностям социума и бизнес-среды. Особенностью методологии и практики современного управления является высокий динамизм их изменения. Он обусловлен ориентацией российской экономики на опережающее развитие в стратегической перспективе, переход к «экономике знаний», продолжающиеся попытки преодоления унаследованных с советского и постсоветского периода кризисных явлений, негативное влияние которых углубилось под воздействием последствий мирового экономического кризиса, глобальной пандемии, уходом от доминирующей на протяжении почти века технократической, знаниевой методологической парадигмы. В XXI веке эффективность управления во многом коррелирует с «готовностью специалистов ставить и решать профессиональные задачи в условиях быстрых перемен, способностью генерировать такие перемены, воспринимать их как неотъемлемую часть своей жизни, исследовать и решать проблемы, планируя, прогнозируя, детализируя на составляющие и контролируя процесс решения на всех этапах, тиражируя его перспективные методологические компоненты на другие задачи и участки деятельности» [1, с.48]. Данные компетенции, напрямую связанные с методологией проектного менеджмента, можно рассматривать как один из важнейших результатов профессионального обучения специалиста в области управленческой деятельности.

Согласно задачам, озвученным в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 года внедрение проектных методов работы должно стать основой перестройки всей системы государственной службы и экономики страны, что в свою очередь «требует нового качества государственного управления, работы Правительства, всех уровней власти, всех уровней экономики, прямого диалога и непрерывного взаимодействия с социумом и бизнес-сообществом» [2]. Таким образом, проектную деятельность в профессиональной подготовке современных менеджеров как в сфере государственного и муниципального управления, так и других различных сфер управления в области экономики, на наш взгляд, целесообразно рассматривать как одну из ведущих, спо-

собствующих формированию профессиональной управленческой культуры будущего специалиста.

Необходимо отметить тот факт, что проектное управление, в отличие от зарубежной образовательной практики, является достаточно инновационным и новым образовательным направлением для российской высшей школы и системы профессиональной переподготовки в силу уже отмеченного ранее в нашей статье динамизма трансформаций, несмотря на то, что те или иные его отдельные элементы прослеживались в более ранние периоды, а советская ресурсная школа управления проектами, методологические разработки которой (А.А.Богданов, Л.А.Велихов, М.В.Вавилов, Н.И.Лукницкий и др.) сегодня часто незаслуженно игнорируются или остаются сугубо исторической справкой в ходе подготовки отечественных специалистов, долгое время в XX в. считалась (и еще продолжает считаться, хотя и утратила некоторые свои позиции в период цифровизации) одной из самых сильных в мире, в том числе за счет таких ее отличительных особенностей, как институализация, приоритетное внимание к проектному менеджменту в условиях ограниченности ресурсов (финансовых, человеческих, временных и т.д.), предполагающему жесткое нормирование, функциональную детализацию, рационализацию [3, 4]. Говоря об инновационности отечественной методологии, следует особо отметить то, что уже в начале XX века (1905 – 1915 г.г.) в России в рамках развития проектного планирования и нормирования разрабатывались и внедрялись совершенно новые, отличающиеся от зарубежной методологии модели. Так, например, для строительства моста через р. Оку у г. Муром в 1910 – 1912 гг. была разработана и успешно апробирована, а также методологически обоснована модель календарного плана (циклограмма), отличная от модели Ганта [4, 5]. И этот случай не является единичным. Важнейшим являлся и вклад советской школы в развитие современных методов управления проектами в области сетевых методов (А.М. Брехман, В.Н. Бурков, С.П. Никаноров, Г.С. Поспелов, В.И. Рыбальский, А.И. Тейман, Ю.А. Авдеев, С.И.Зуховицкий и И.А.Радчик и др.). Подчеркнем, что активная инновационная методологическая деятельность советской школы, необходимость апробации новаторских

разработок в реальных условиях выдвигала требования к системной, фундаментальной подготовке специалистов в области проектного управления.

Проектная деятельность в современном управлении должна способствовать обеспечению достижения запланированных результатов, прозрачности и обоснованности принимаемых решений, повышению эффективности владения и применения различными субъектами международными и национальными стандартами управления проектами и их гармонизации на различных уровнях, организационно-методологическим инструментарием проекта, актуальными корпоративными стандартами управления проектами, важнейшими методологическими принципами управления и этапами инвестиционного проекта, методами контроля проектной деятельности и оценки экономической эффективности отрасли в рамках реализации проекта и т.д. Очевидно, что формирование и развитие подобных компетенций специалиста возможно исключительно в условиях системной профессиональной подготовки в высшей школе, предполагающей длительный процесс обучения и дальнейшее непрерывное повышение квалификации.

Сегодня подготовка специалистов¹ в области проектного менеджмента в рамках дисциплины «Управление проектами» и сопутствующих ей профессиональных дисциплин осуществляется на управленческих факультетах и в филиалах во многих вузах и университетах страны, как ведущих (МГУ, НИУ ВШЭ, ГУУ, ИГСУ РАНХиГС, Финансовый университет (ФУ) при Правительстве РФ и др.), так и региональных. Однако существующую в российских условиях подготовку специалистов, реализуемую на ступенях бакалавриата, специалитета и магистратуры, при этом, на наш взгляд, в данный момент сложно назвать системной, углубленной, а скорее, - узкопрофильной. В пользу данного тезиса свидетельствует и появление многочисленных курсов по проектному менеджменту в различных отраслях, которые предлагаются бизнес-структурами и сообществами, интеграторами цифровых решений в области project management. Сроки таких курсов варьируются от 3 дней до 1-2 месяцев, за время которых, безус-

ловно, невозможно достичь не только фундаментальной, но даже глубокой теоретической подготовки в области управления проектами, не говоря о приобретении компетенций в области исследовательской проектной деятельности, апробации полученных знаний. Как невозможно это, по нашему мнению, и в условиях исключительно бакалавриата, дающего лишь общее направление подготовки. Об этом свидетельствует и практика вузов, например, НИУ ВШЭ, преподавателями которого на основе многолетних результатов обучающего процесса и подготовки выпускников по направлению бакалавриата был сделан вывод о неэффективности подготовки специалистов в области проектного направления в связи с тем, что:

- введение проектной деятельности лишь на последних курсах бакалавриата препятствовала комплексному формированию компетенций в области проектной деятельности;
- изолированность предметных курсов, предусматривающих изучение теории, методологии и практики проектной деятельности, неизбежно вызывает дублирование содержания, снижая продуктивность обучения (отметим, что эта проблема актуальна и в дальнейшем для изучения программ в рамках магистратуры);
- проектная деятельность, ориентированная лишь на изучаемые дисциплины, не позволяет создать у обучаемого комплексную картину и эффективно применить знания на практике (даже при активном использовании таких инновационных технологий обучения, как кейс-методы, проблемные технологии и т.д.). [2, с.47]

Аналогичное также можно сказать и о программах переподготовки в высшей школе (например, в Международной школе бизнеса ФУ в 2021 г. такая программа рассчитана на 7 месяцев и 500 академических часов [6]). С учетом более чем векового и достаточно обширного теоретико-методологического базиса только отечественной научной школы управления проектами (не говоря о зарубежных наработках) за такой период вести речь об их усвоении крайне затруднительно. Максимум в данном случае может быть достигнуто относительно освоение обучающимися основ управления проектами, историческим ракурсом формирования проектного менеджмента как дисциплины. Между тем, в

¹ Под термином «специалист» мы в данном случае понимаем не только выпускников специалитета с соответствующей квалификацией, а менеджеров в области проектного управления как категорию работников в целом.

программу обучения должны быть включены и такие значимые компоненты, как общая методология проектного управления и методология в условиях отдельной отрасли, менеджмент инвестиционных проектов, инструменты цифровизации проектной деятельности (программы управления информацией и программы-планировщики: Microsoft Project, CPM, PERT, EVA и др.).

Помимо вышесказанного, также заметим, что текущее состояние обучения студентов проектной деятельности в управлении в российской высшей школе пока не до конца отвечает актуальным запросам различных отраслей экономики в связи с методической невозможностью обеспечения углубленного изучения такого важнейшего элемента как контроллинг, требующего от будущих выпускников вузов освоения планирования и контроля параметров проекта, прежде всего, по «узким местам», выявляя резервы сокращения ресурсов проекта без потери итоговой результативности и т.д. Прохождение в ходе обучения студентами практики в данном направлении, часто заменяемой на изучение кейсов или имитационно-ролевые технологии обучения ввиду ограниченности временного фактора, должно выступать, как мы считаем, обязательным компонентом модели подготовки. Реализовать подобную практику возможно в режиме участия студентов в работе бизнес-инкубаторов, лабораторий, в том числе с привлечением для этих целей возможностей грантового финансирования (как государственного, так и коммерческого, программ НКО). Параллельно это будет способствовать освоению на практике обучающимися человеческих аспектов управления проектами и психологических и кадровых основ проектного менеджмента, навыков лидерства, создания проектной команды и управления ею, выбора мотивационных инструментов и преодоления конфликтных ситуаций. Ведь именно в недостатке эффективного применения контроллинга, человеческих и временных ресурсов, как показывает практика, кроется проблема реализации, «пробуксовка» или консервация многих бизнес-проектов и управленческих проектов в сфере государственного и муниципального менеджмента в отечественных условиях. Такой ситуации способствует укоренившаяся практика стереотипизации и консерватизма в сфере управленческой науки и ме-

неджмента проектов, унаследованная с советских времен вместе с продуктивной методологией. Так, привычное с советских времен перевыполнение планового задания по объему выполненных работ, часто до сих пор расцениваемое на практике специалистами-управленцами как эффективный результат и ключевая мотивационная установка, может свидетельствовать о расходовании большего запланированного объема средств и соответственно приводить к ошибочному заключению об результативности проекта.

Системность подготовки, как мы считаем, должна обеспечиваться обязательно прохождением следующих ступеней профессиональной подготовки обучающихся в вузе и тесной взаимосвязью реализуемых на данных ступенях программ обучения управлению проектами в теоретико-методологическом и практическом планах. Целями обучения при этом должно выступать не только формирование системы знаний, но и практических компетенций в области управления проектами, позволяющих сформировать у обучающихся системное понимание методологии управления проектами как действенного инструментария; дифференцировать функциональные области управления проектами в корреляции с применением соответствующих навыков на различных этапах и жизненных циклах проекта; формирование потребности дальнейшего саморазвития в данной предметной области, инновационного управленческого мышления. Данная задача российской высшей школой пока в полной мере не решена. В результате в настоящий момент в России продолжают развиваться в теории и методологии и внедряться в практику только неупорядоченные элементы проектного подхода, представляющие собой контаминацию отечественной и зарубежной методологии, что невозможно назвать «системой управления проектами».

Ведя речь о компетентностях специалиста в области управления проектами следует также указать на важность модернизации компетентностной методологической парадигмы в подготовке современного менеджера как еще одного неотъемлемого условия обеспечения системности образования как в сфере содержания обучения, так и разработки и применения его

организационно-методологических основ. Федеральные государственные образовательные стандарты задают в настоящее время лишь общие черты компетентностей будущего специалиста в сфере управления, в том числе в сфере проектного менеджмента. Разработку и детализацию этих компетентностей научно-педагогическое сообщество вынуждено вести на местах, опираясь на реалии и результаты образовательного процесса, образовательной среды и особенности конкретного вуза, отраслевую специфику. Такой методический подход, в противовес типовой разработке стандартов, в текущих условиях реформирования системы высшего образования во многом видится оправданным. Однако в исследуемой нами сфере, разработка компетенций специалиста, по нашему мнению, должна осуществляться академическим сообществом в тесном сотрудничестве с профессиональными сообществами менеджеров (Ассоциация менеджеров России и т.д.), отраслевых специалистов, осуществляющих непрерывную экспертизу и выдвигающих обоснованные предложения по обновлению образовательных стандартов, утверждаемых затем на национальном государственном уровне. Такая разработка и экспертиза должна осуществляться на различных уровнях – муниципальном, региональном, федеральном. Это позволит обеспечить системную интеграцию знаниевой составляющей с компетенциями, относящимися к широким сферам управленческой деятельности, детально расширить линейку компетенций с учетом не только коммуникативных, личностных, обще-, узкопрофессиональных, но и надпрофессиональных, отраслевых навыков и умений менеджера (так называемых *hard & soft skills*), управляющего проектами.

В основе формирования перечня проектных компетенций, являющегося неотъемлемым компонентом модели подготовки будущего менеджера, управляющего проектами, по нашему мнению, должно лежать понимание их как средства, способствующего общему непрерывному развитию управленческой культуры менеджера – «теоретической, психологической, технологической готовности и способности личности компетентно реализовать в конкретных ситуациях практической деятельности свои знания об эффективном

управлении обществом, проявлять гибкость профессионального мышления при решении управленческих задач, проектировать инновационные продукты управления любым процессом» [7, С. 94].

Проектный подход ориентирован на дискретную деятельность, требующую дифференциации на этапы. Как правило, это сложный и длительный процесс, затрагивающий взаимодействие большого числа субъектов, что делает необходимым проекцию аналогичных характеристик на процесс подготовки в вузе будущих специалистов в области менеджмента к осуществлению подобной деятельности. В этой связи педагогическая модель подготовки студентов к управленческой проектной деятельности должна носить длительный, непрерывный характер, основываться на системном, практико-ориентированном, деятельностном, комплексном подходах, фундаментальном образовании, связывая между собой программы обучения на различных уровнях в единую систему обучения: от среднепрофессиональной профориентированной, бакалавриата – до уровня повышения квалификации, самообучения и саморазвития после завершения высшего учебного заведения – и последовательно охватывая в своем содержании теоретические знания и практические умения реализации проектной деятельности, начиная с уровня, факультета, вуза, района, города, региона и т.д.; включая решение реальных профессиональных задач, поставленных организациями, компаниями, бизнес- и некоммерческими партнерами вузов.

Проектная деятельность в профессиональной подготовке бакалавров, магистров-менеджеров, специалистов, по нашему мнению, должна быть реализована на всех курсах обучения. Но не в режиме проектных семинаров, *case-study*, проблемной эмуляции действительности, которые имеют безусловную важность в качестве методического образовательного инструментария, но и обязательной реальной практики. При этом на каждом курсе целесообразно предлагать обучающимся проекты с разным содержанием (начиная с проектов с социальным компонентом, затем углубляя их научно-исследовательским, профессиональным составляющими). Целью проектов должно выступать решение социально-, экономически значимых проблем, стоящих перед реальны-

ми заказчиками – на кафедре, факультете, в вузе, в государственных учреждениях, бизнес-структурах города, региона разного уровня, НКО, той или иной категории населения и т.д., что позволит не только повысить компетентностный уровень специалистов, но и результативность подобной проектной деятельности для местного сообщества. Выполнение таких проектов, как уже подчеркивалось нами выше, возможно в условиях городских бизнес-инкубаторов и вузовских бизнес-лабораторий как в индивидуальном, так и малом групповом, командном форматах. Координацию проектов целесообразно осуществлять не только тьюторам из числа преподавателей вуза, но и представителей профессиональных, отраслевых объединений, а также бизнес-сообщества.

Подобная подготовка в условиях реального процесса отвечает таким важнейшим

характеристиками проектной деятельности как гибкость структуры, изменчивость задач и функционала и уникальность. Сущность проекта состоит в организации и реализации уникальной деятельности, направленной на достижение конечного эффективного результата за определенное время, поэтому подготовка будущих специалистов в области проектного менеджмента в управленческих вузах сегодня должна быть максимально направлена на развитие готовности к решению уникальных задач, а не тиражирование специалистов реализующий типовую деятельность и проявляющих формалистский подход, штампуемых одни и те же методы и подходы к реализации разнотиповых и разноотраслевых проектов в отсутствие инновационного, креативного, комплексного мышления, ориентированного на стратегическую перспективу.

Список источников:

1. Шиварев П.В. Система вопросов в аксиологически ориентированной проектной технологии как дидактический инструмент обучения и воспитания (на основе анализа опыта реализации программы Intel «Обучение для будущего») // Образование и наука. 2011. № 2. С.95-104
2. Савинова С.Ю., Н.Г.Шубнякова. Проектная деятельность в профессиональной подготовке бакалавров-менеджеров// Теория и методика профессионального образования. 2019. № 3. С.47-52
3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 года [Электронный источник]// Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 06.02.2021)
4. Управление проектами в СССР [Видеоисточник]// Вузфильм. 1976. <https://www.youtube.com/watch?v=I5xhs3TjX8> (дата обращения: 05.02.2021)
5. Сороко Г.Я. Развитие теории и практики проектного управления: роль научной школы Государственного университета управления (часть 1)// Вестник ГУУ. 2019. № 8. С.111-117
6. Программа «Управление бизнес-проектами» [Электронный источник]// Финансовый университет при Правительстве России. URL: <http://www.fa.ru/org/dpo/msb/Pages/ubp.aspx> (дата обращения: 06.02.2021)
7. Поздняков А.П. Проектная деятельность как средство формирования управленческой культуры в вузе // Вестник ТГУ. 2007. № 9. С.91–98

References:

1. Shivarev P.V. The system of questions in the axiologically oriented project technology as a didactic tool for teaching and upbringing (based on the analysis of the experience of implementing the Intel "Teaching for the Future" program) // Education and Science. 2011. № 2. P.95-104
2. Savinova S.Yu., N.G. Shubnyakova. Project activity in the professional training of bachelor managers // Theory and methods of vocational education. 2019. № 3. P.47-52
3. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of January 15, 2020 [Electronic source] // Official site of the President of the Russian Federation. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (date accessed: 06.02.2021)
4. Project management in the USSR [Video source] // Vuzfilm. 1976. <https://www.youtube.com/watch?v=I5xhs3TjX8> (date accessed: 05.02.2021)
5. Soroko G.Ya. Development of theory and practice of project management: the role of the scientific school of the State University of Management (part 1) // Bulletin of the State University of Management. 2019. № 8. P.111-117
6. Program "Business project management" [Electronic source] // Financial University under the Government of Russia. URL: <http://www.fa.ru/org/dpo/msb/Pages/ubp.aspx> (date of access: 06.02.2021)
7. Pozdnyakov A.P. Project activity as a means of forming managerial culture in the university // Vestnik TSU. 2007. № 9. P.91–98

УДК 378

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_20

Проектная деятельность: подготовка специалистов в сфере государственного и муниципального управления

Project activities and training professionals for the state and municipal administration



Татьяна Владимировна Салынская

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
доцент кафедры иностранных языков, кандидат
филологических наук
ORCID: 0000-0001-5501-1012, SPIN-код: 7608-6564, AuthorID: 428396
Москва, Россия
e-mail: salynskayatatiana@mail.ru

Tatiana V. Salynskaya

Candidate of Philology, Associate Professor of English
State University of Management
ORCID: 0000-0001-5501-1012, SPIN-код: 7608-6564, AuthorID: 428396,
Russia, Moscow,
e-mail: salynskayatatiana@mail.ru



Арина Анатольевна Ясницкая

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
старший преподаватель кафедры иностранных языков
ORCID: 0000-0002-4184-5355, SPIN-код: 2644-1500, AuthorID: 709543
Москва, Россия
e-mail: lmtcguu@gmail.com

Arina A. Yasnitskaya

Senior Lecturer, State University of Management
ORCID: 0000-0002-4184-5355, SPIN-код: 2644-1500, AuthorID: 709543
Russia, Moscow,
e-mail: lmtcguu@gmail.com

Аннотация.

В статье рассматриваются вопросы подготовки студентов к проектной деятельности. Подчеркивается, что разработанная преподавателем проектная работа, направлена на решение проблем в рамках учебных дисциплин. Авторы считают необходимым и возможным включать в учебный процесс подготовленные кафедрой иностранных языков практические задания в формате мини-проектов, которые ориентированы на разработку и представление решений и которые связаны с будущей профессиональной деятельностью студентов-бакалавров.

Ключевые слова.

Муниципальное управление, образовательные программы, иностранный язык, технологии, проект, знания.

Abstract.

The article deals with the preparation of students for project activities. It is emphasized that project activities within academic disciplines are aimed at solving the problems formulated by the teacher. The authors consider it is necessary and possible to include in the educational process the practical tasks prepared by the Department of Foreign Languages in the format of mini-projects, which are focused on the development and presentation of the solutions and which are related to the future professional activities of bachelor students.

Keywords.

Municipal management, educational programs, foreign language, technologies, project, knowledge.

В системе современного высшего образования для продвижения образовательной программы на ведущие позиции необходимы инновационные технологии, продвинутые формы обучения, развитие и исследования в области IT-технологий, поддержка и участие в образовательном процессе известных бизнес структур, ведущих государственных организаций и компаний. Остро стоит вопрос о необходимости рассмотрения основных положений, необходимых для дальнейшего взаимодействия между наукой, образованием, бизнесом, производством и властью, т.е. управлением. С целью расширения доступа к образованию по программам бакалавриата и магистратуры в высших учебных заведениях, а также повышению его качества, рекомендуется использовать разнообразные современные подходы к обучению, такие как IT обучение, открытые онлайн-курсы и инновационные образовательные ресурсы. Создание, распространение и использование полученных знаний, приобретенных умений и навыков, которые требуются будущим специалистам в области государственного и муниципального управления, становятся основными составляющими для повышения конкурентоспособности на рынке труда, поэтому легко объяснимо, что использование новейших технологий получило распространение не только в бизнесе, но и в государственном управлении.

При подготовке специалистов принцип профессиональной направленности

становится ведущим. Из этого следует, что профессиональные компетенции приобретают значимость и выступают в качестве основных факторов продвижения и повышения конкурентоспособности [1].

Высшее образование в настоящее время должно отвечать современным и новаторским требованиям в рамках информационного производства, а также учитывать уровень профессиональной подготовленности и компетентности специалиста [2]. Результативность осуществляемых сегодня реформ в сфере государственного и муниципального управления, их административный и социальный эффекты пропорционально коррелируют с эффективностью процессов профессионального развития [3, с.32]. В этих условиях, процесс обучения должен быть направлен на изучение не только базовых и общекультурных дисциплин, но и на освоение дисциплин вариативной части программы. Вопросы развития и формирования компетенций деловой коммуникации, а также использование информационных технологий привлекают внимание авторов образовательных программ. В современном социальном, политическом и коммерческом контексте значение английского языка как глобального средства коммуникации значительно возросло. С развитием информационных технологий в различных сферах экономики и общественной жизни английский язык стал единственным языком для гражданина

мира [4, с.52]. Роль английского языка в наше время невозможно переоценить, который стал наиболее востребованным и значимым языком в мире, общим связующим элементом в процессах интеграции научно-технического прогресса по всему миру.

Знание и понимание современных методов обучения являются мощными инструментами для достижения педагогических целей, таких как повышение мотивации, интереса и успеваемости в процессе обучения, в целом, и изучении иностранного языка, в частности. В парадигме высшего профессионального образования роли иностранного языка для специальных целей отводится большое значение, но уже на качественно новой основе, которая обеспечивается компетентностно-деятельностным подходом. Проектный метод, который широко применяется в образовательных стандартах, прочно укрепил свои позиции в системе образования и начинает проникать в процесс преподавания иностранного языка. Кроме того, технология использования проектного метода хорошо вписывается в лингводидактические представления об обучении иностранному языку для специальных целей.

Проектная деятельность в рамках учебных дисциплин носит прикладной характер и направлена на решение проблем (задач), сформулированных преподавателем в рамках учебной дисциплины.

Проектная работа побуждает студентов мыслить за пределами учебной аудитории, помогая им развить навыки, поведение и уверенность, необходимые для личностного и профессионального успеха в 21-м веке. Проектирование учебных сред, которые помогают студентам задавать вопросы, анализировать, оценивать и экстраполировать свои планы, выводы и идеи, приводя их к мышлению более высокого порядка, требует обратной связи и оценки, выходящей за рамки буквенной или цифровой оценки. Выполнение сложных аутентичных проектов, требующих сотрудничества, творчества, решения проблем и применения инновационных подходов, помогает подготовить студен-

тов ко все более сложным условиям жизни и работы.

Эффективная коммуникация в 21-м веке требует, чтобы студенты могли эффективно выражать себя в письменной, устной и визуальной форме. Необходимо оценить качество письма, включая идеи, лексику, беглость, организацию и условности, а также использование средств массовой информации и общий дизайн. Основными принципами, на которых строится проектная работа в процессе обучения иностранному языку бакалавров неязыковых учебных заведений, считают моделирование социального или профессионального взаимодействия в рамках учебного процесса. Поскольку проект — это совместная работа, которая происходит с течением времени, необходимо включать компоненты оценки, которые учитывают командную работу, организацию, планирование и поведение. Описание проекта - это инструмент оценки, который:

- обеспечивает четкие результаты;
- исследует продукт, а также весь процесс создания проекта;
- помогает студентам понять, что им нужно сделать, чтобы добиться успеха;
- помогает устранить субъективизм и предвзятость в процессе оценки.

Разработка концепции управления проектами наряду с требованиями организаций к применению этих знаний, предоставление метода (методов) для разработки и внедрения более совершенного проектного метода считается необходимым. Таким образом, требуется приложить все усилия для улучшения, планирования и выполнения проектов. Результаты будут включать в себя повышение качества работы, удовлетворенность работодателей и клиентов, снижение затрат и экономию времени.

Мотивация будет восприниматься тогда, когда студенты знают, как управлять своим учебным процессом, то есть они сосредотачивают свои действия на своем обучении, когда они испытывают положительное самоощущение относительно своего прогресса.

Проектный подход - это обучающая

модель, позволяющая разработать алгоритм действий обучающегося, целью которого является активное вовлечение студентов в процесс создания образовательного продукта. Роль студента определяется как активного участника образовательного процесса.

В условиях развития цифровой экономики в стране, а также структурных и содержательных изменений и достижений на глобальном уровне возможность участия студентов в проектной работе с иноязычной составляющей представляется обоснованной и своевременной. Авторы считают, что участие кафедры иностранных языков в реализации проектной деятельности в рамках университета окажет существенную лингвистическую поддержку в части иноязычного компонента учебных проектов.

Эффективность участия кафедры иностранных языков в организационных мероприятиях считаем возможным и необходимым при условии согласованного формата с выпускающими кафедрами. При таком подходе значение приобретает максимальная включенность кафедры иностранных языков в процесс учебной проектной деятельности, ее готовность с учетом специфики и требований, предъявляемых к отраслевым проектам в университете.

В рамках образовательного процесса на занятиях по дисциплине «Иностранный язык профессионального делового общения» (Б1.О.09) усматривается целесообразность привлечения к мини-проектной работе, реализуемой на иностранном языке, студентов 3-го курса образовательных программ (бакалавриат) «Урбанистика и управление городом» (направление: 38.03.02 – «Менеджмент») и «Государственное и муниципальное управление» (направление: 38.03.04 – «Государственное и муниципальное управление»). Авторы считают необходимым и возможным включать в учебный процесс подготовленные кафедрой иностранных языков практические задания в формате мини-проектов, которые ориентированы на разработку и представление решений и которые связаны с будущей про-

фессиональной деятельностью студентов-бакалавров.

Практические задания с элементами проектной работы, непосредственно связанные с отраслевыми проблемами и задачами профессиональной значимости в рамках государственного и муниципального управления, могут в значительной степени расширить диапазон изучаемых проблемных вопросов как непосредственно отраслевых, так смежных областей, а также позволить не только приобрести коммуникативный опыт, повысить имеющиеся навыки и умения, но и применять уже имеющиеся профессиональные компетенции.

По результатам проведенного опроса студентов 1-2 курсов (148 человек), в задачу которого входило выявление уже имеющегося опыта участия в проектной работе и определение уровня интереса к такому виду учебной деятельности, авторы пришли к выводу, что данный формат работы представляет определенный интерес для студентов (более 60 % респондентов), особенно, если речь идет о практических заданиях и мини-проектах профессиональной направленности. В основном, желание участвовать в проектной работе на иностранном языке проявили студенты с высоким уровнем владения иностранным языком.

В предложенное студентам анкетирование вошли вопросы, которые касались опыта участия студентов в проектной деятельности на иностранном (английском) языке; проблем, с которыми сталкивались опрашиваемые в ходе участия в проектной работе (на разных стадиях: планирования, организации, выполнения, презентации проекта, подведения итогов проектной работы); а также интереса к участию в проектной работе на английском языке. Более того, в перечень вопросов были включены и такие, как: умение работать с источниками информации и онлайн-ресурсами на английском языке; затруднения лингвистического характера (грамматические, лексические, стилистические, а также трудности, связанные со структурой, логикой, связностью изложения и иные проблемы) в процессе

подготовки текста выступления на английском языке. Важное значение имело и наличие технических трудностей, возникавших у студентов в процессе подготовки выступления в формате PowerPoint и использования других сервисов для создания презентаций (Apple Keynote, Google Slides, Canva, Prezi и другие).

Авторы пришли к заключению, что в качестве тематических блоков при модульном подходе обучения по дисциплине «Иностранный язык профессионального делового общения» (Б1.О.09) актуальность для будущих специалистов в сфере государственного и муниципального управления в настоящий момент могут представлять ряд тематических направлений, учитывающих не только базовые концепции:

- State and Municipal Administration;
 - State and Municipal Service;
 - Regional and Territorial Administration;
 - State Decrees;
 - Administrative Law;
 - Municipal Law;
 - Socio-Economic and Political Processes;
 - Innovative Management;
 - Project Management;
 - Territorial Marketing;
 - Taxes and Tax Administration;
 - State and Municipal Finances;
 - State Financial Control;
 - Ethics of State and Municipal Service;
- но и отраслевые проблемы, возникающие на современном этапе развития и реализации экономических и общественных проектов в стране и мире в целом:
- Conflicts and State Service Management;
 - Social Insurance;
 - Investment Strategies;
 - Corruption;
 - Foreign Economic Activity.

Предлагаемая авторами проблемная тематика, которая является основой для проектных заданий по английскому языку, по своему содержанию соответствует требованиям рабочих программ ряда профессиональных дисциплин: Страте-

гический менеджмент в государственной и муниципальной сфере, Система предоставления государственных и муниципальных услуг, Инвестиционное развитие территорий, Маркетинг территории, Антикризисное управление территорией и другие [5].

В результате проведенного анализа отраслевых проблем авторы разработали пакет практических заданий с элементами проектной деятельности, которые могут представлять профессиональный интерес и учитывать предъявляемые требования к разработке и реализации учебных проектов. В их перечень входят следующие: численность участников и их состав, сроки выполнения заданий и продолжительность их исполнения, предусмотренные этапы работы (планирование, подготовка, реализации), оценка результатов.

В Модуль «Reading And Writing» вошли задания, направленные на поисковую работу с онлайн-информацией, отраслевыми и публицистическими статьями. При выполнении такого формата заданий появляется возможность работы с оригинальными иноязычными источниками информации: как профессиональной, так и научно-исследовательской направленности. Зная и понимая тематику научно-исследовательских журналов в своей отрасли и предъявляемые требования к подготовке журнальных статей (например: International Journal of Public Administration, USA; The American Review of Public Administration (ARPA); Journal of Public Administration and Governance, USA; и другие), у обучающихся появляется возможность обозначить круг проблемных направлений в отрасли на настоящий момент. Более того, в рамках университетской научной работы студенты могут подготовиться к итоговой выпускной работе, использовать приобретенный опыт в магистратуре, а возможно, и в аспирантуре.

Модуль «Discussion And Writing» состоит из тематических блоков с ситуациями для обсуждения, представляющими актуальность в профессиональном плане.

В Модуле «Case Task Presentation» пред-

усмотрены обсуждения проблемных вопросов, реализация аргументированного представления собственного мнения в определенных ролевых ситуациях, а также подготовка презентаций.

Модуль «Mini-Project Activity» ориентирован на подготовку к участию в проектах по проблемам профилирующих дисциплин. Считаем, что иноязычная деятельность в таком формате может оказать существенную поддержку студентам по подготовке материалов и реализации учебных проектов, разрабатываемых выпускающими кафедрами.

Модуль «Video-Practice» направлен на работу с видеоматериалами, размещенными в открытом доступе на известных каналах и онлайн-платформах (TEDx Talks, Stanford Graduate School of Business, USC Sol Price School of Public Policy, Centre for the Study of Governance and Society CSGS, Forbes, Bloomberg и другие). Задания предполагают автономную поис-

ковую работу с последующим обсуждением в группах и парах, что представляет определенную важность при подготовке будущего специалиста, расширяет его профессиональный кругозор и вырабатывает профессиональные навыки в ходе участия в проектной деятельности.

Все подготовленные авторами задания проектной направленности предусматривают работу с аналитическими и информационными источниками на английском языке с большим массивом тематической лексики и отраслевой терминологии, погружение в поисковую работу, анализ информации и данных, разработку и представление собственной позиции, составление индивидуального тематического и терминологического глоссария, что представляет актуальность и значимость при подготовке будущего специалиста в сфере государственного и муниципального управления.

Список источников:

1. Миронова Н.Н., Миронов С.В., Хмельченко Е.Г., Ибяттов Ф.М., «Интеллектуальный капитал как фактор развития современных информационных технологий и экономики России», Муниципальная академия. 2020. № 1. С. 48-53.
2. Зотов В.Б., Черкасова М.А. «Муниципальный кадровый резерв-эффективный ресурс управления социальными системами», Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 161-166.
3. Зотов В. Б. Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих. // Муниципальная академия. 2018. № 4. С.30–37.
4. Фирсова С.В. «Формирование компетенций профессионально-делового общения у магистров», Муниципальная академия, №4,2019.
5. Аннотация образовательной программы 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление». ФГБОУ ВО «Государственный университет управления» (ГУУ). <http://priem.guu.ru/wp-content/uploads/2020/12/2021-Аннотация-new-ОП-ГМУ-Б-380304.pdf>

References:

1. Mironova N.N., Mironov S.V., Khmelchenko E.G., Ibyatov F.M. "Intellectual Capital as a Factor in the Development of Modern Information Technologies and the Russian Economy", Municipal Academy. 2020. No. 1. P. 48-53.
2. Zotov V.B., Cherkasova M.A. "Municipal personnel reserve is an effective resource for managing social systems", Municipal Academy. 2019.No 2.P. 161-166.
3. Zotov V. B. Strategic goals of training state and municipal employees. /V. B.Zotov // Municipal Academy. 2018. No. 4. P.30–37.
4. Firsova S.V. "The need to form the competence of business communication among students as a necessary condition for successful work in the system of public administration", Municipal Academy. 2019. No. 4. P.49–53.
5. The annotation of the educational program 38.03.04 "State and Municipal Administration". "State University of Management" (GUU). <http://priem.guu.ru/wp-content/uploads/2020/12/2021-Аннотация-new-ОП-ГМУ-Б-380304.pdf>

УДК 378

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_26

Кейс-технологии в образовании по направлению обучения «государственное и муниципальное управление»

Case technologies in education of students in specialist field "state and municipal management"



Владимир Борисович Зотов

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, доктор экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6509-5344>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9997-2019>, SPIN-код: 2655-8236, AuthorID: 328108, Россия, Москва, e-mail: zotov-vladimir@yandex.ru

Vladimir B. Zotov

FSBEI HE "State University of Management", Professor, Professor of the Department of State and Municipal Administration, Doctor of Economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6509-5344>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9997-2019>, SPIN: 2655-8236, AuthorID: 328108, Russia, Moscow, e-mail: zotov-vladimir@yandex.ru



Кристина Олеговна Терехова

Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия», заместитель главного редактора, аспирант Государственного университета управления, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3808-1665>, SPIN-код: 9989-2211, AuthorID: 1081080, Россия, Москва, e-mail: 79154056419@yandex.ru

Kristina O. Terekhova

Scientific information and analytical journal "Municipal Academy", Deputy Editor-in-Chief, Postgraduate Student of the State University of Management, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3808-1665>, SPIN-code: 9989-2211, AuthorID: 1081080, Russia, Moscow, e-mail: 79154056419@yandex.ru

Аннотация.

В статье рассматриваются проблемы применения интерактивных технологий обучения специалистов в области публичного администрирования (государственного и муниципального управления). Особый акцент сделан на применении возможностей кейс-технологий как практико-ориентированного инструментария, повышающего уровень управленческой культуры и качество подготовки конкурентоспособного менеджера в сфере государственного и муниципального управления. Проанализированы основные трудности и особенности применения кейс-технологий в российской высшей школе в сфере подготовки менеджеров в области публичного администрирования, основные виды наиболее перспективных кейсов в рамках изучаемой специальности, специфика алгоритма их разработки в условиях отечественных вузов. Высказаны предложения о возможностях создания электронных кейс-лабораторий и библиотек кейсов в системе высшей школы как универсальной образовательно-информационной среды и интерактивного инструмента взаимодействия академического сообщества и студенчества в целях совершенствования процесса обучения специалистов в сфере публичного администрирования, совершенствования качества содержания кейсов и распространения данной технологии.

Ключевые слова.

Кейс-технологии, образование, государственное управление, муниципальное управление, инновации, высшая школа, менеджер, кейс-метод, учебный кейс.

Abstract.

The article discusses the problems of using interactive technologies for educating of specialists in the field of public administration (government control and municipal administration). Particular emphasis is placed on the application of case-technology capabilities as a practical-oriented tool that promoted the level of management culture and the quality of training of a competitive manager in the field of public and municipal administration. There are analyzed the main difficulties and peculiarities of the use of case technologies in the Russian higher school in training managers in the field of public administration. The author studies the main types of the most promising cases in the framework of the specialty, the specifics of the algorithm for their development in the conditions of Russian universities. Proposals were made on the possibility of creating electronic case laboratories and case libraries in the higher school system as a universal educational and information environment and an interactive tool for communication between the academicians and students in order to improve the process of training specialists in the field of public administration and quality of case contents, spread of this technology.

Keywords.

Case-technologies, education, public administration, municipal administration, innovation, high school, manager, case method, study case.

В современных условиях одной из актуальных задач высшей школы становится подготовка выпускников – будущих специалистов, способных осуществлять менеджмент в сфере государственного и муниципального управления в условиях быстро меняющихся социально-экономических реалий, в том числе кризисного характера, и обладающих не только так называемыми *hard skills* в сфере управления (знаниями в профессиональной и непрофессиональной сфере), но и *soft-компетенциями* (личностными и организационно-коммуникативными) [1]. Решение данных задач требует применения новых методологических подходов, технологий и методов освоения учебных программ высшего образования, в ряду которых особое место занимают кейс-технологии.

Роль и значение кейс-технологий в формировании профессиональных компетенций современных менеджеров в

сфере государственного и муниципального управления определяется необходимостью реализации компетентностного, деятельностного, практико-ориентированного подходов в модернизируемой системе высшего образования. Именно данные подходы приняты за основу ФГОС нового поколения для высшей школы и предполагают акцент на использовании в обучающем процессе вариативных интерактивных технологий, то есть обучающего инструментария, направленного на активизацию в предпрофессиональной, максимально приближенной к реальной, и профессиональной среде осваиваемых компетенций специалистов [2].

Однако нельзя не отметить, что реализация подобных методических подходов и инструментария сопряжена с проблемой, носящей комплексный для российской высшей школы характер. С одной стороны, в текущих условиях наблюдается планомерное снижение интереса

студентов к учебным занятиям, проводимым в традиционном формате в связи с растущей доминантой и постоянным обновлением в их содержании знания-вого компонента, тем фактором, что они не позволяют полностью сформировать компетенции, требуемые для дальнейшей эффективной профессиональной деятельности в сфере государственного и муниципального управления: работа в команде, подбор необходимых ресурсов, создание и управление инновационными, уникальными проектами, контроллинг, формирование и применение лидерских качеств, умение принимать обоснованные управленческие решения, осуществлять эффективную коммуникацию в сфере менеджмента с различными видами субъектов в зависимости от поставленных целей и осознавать последствия реализации подобных решений и задач и др. В то же время комплексный и нетрадиционный характер кейс-технологии, значительный содержательный объем кейсов и методические сложности их подготовки в отсутствии готовых алгоритмов и механизмов, упрощающих подобную деятельность, выступают объективными препятствиями для широкого распространения данного инструментария в ходе преподавания управленческих дисциплин в вузах и формирования у обучающихся необходимых, в первую очередь практико-ориентированных, компетенций. Последнее обстоятельство сегодня серьезно затрудняет плодотворное тиражирование и обмен практикой использования кейс-технологий в достижении целей и задач отдельных образовательных программ управленческого направления в вузах и университетах страны, в то же время не являясь единственным препятствием в данном направлении. [3] Однако на этом вопросы мы еще остановимся в настоящей статье далее.

Говоря об инновационном характере кейс-технологий (или метода case-study), следует отметить, что их применение в образовательной практике началось еще в 20-х гг. прошлого столетия – в Школе бизнеса Гарвардского университета (аме-

риканская научная школа), где в 1924 году их использование было нацелено на решение отдельных профессиональных задач в управленческих дисциплинах. В отличие от гарвардской школы кейсологии, методологически сосредоточенной на поиске единственного решения проблемы, развивающаяся в более поздний период европейская научная школа основывалась на развитии у обучающихся умений поиска и применения многовариантного решения [4]. Надо отметить, что в российской образовательной практике сегодня в равной степени применяются оба из указанных научных направления.

С середины XX в. кейс-технологии прочно вошли в практику преподавания сферы публичного управления и управления бизнесом в ведущих вузах западных стран. В свою очередь в отечественной образовательной практике, в том числе в управленческой сфере, кейс-технологии появились сравнительно недавно – лишь в 90-е гг. XX столетия, когда в условиях модернизации образовательной системы страны произошла смена знаниевой на компетентностную парадигму, установилась доминанта деятельностного, практико-ориентированного подходов. Надо отметить, что сначала в отечественных условиях происходило преимущественно заимствование передового зарубежного опыта применения данного инструментария. Тем не менее, нельзя не признать и существенный вклад в развитие содержания и методологии применения кейс-технологий в образовании отечественных исследователей (А.С.Абилдина, Г.Л.Багиев, В.В.Глухов, Е.В.Егорова, Б.З.Зельдович, Э.М.Коротков, В.Л.Наумов, А.А.Осипова, Е.С.Полат, В.П.Соломин, О.Г.Смолянинова, Н.Д.Стрекалова, Н.А.Титова, И.В.Шумова и др.).

Прежде чем обратиться к специфике применения кейс-технологии в образовании по направлению обучения «Государственное и муниципальное управление», остановимся на ее содержании и структурно-функциональных характеристиках. В этой связи нужно заметить, что по своей сущности кейс-технология представляет собой специфический образовательный

и контрольно-диагностический инструментарий, в ходе использования которого студенты и преподаватели в активном взаимодействии осуществляют анализ, дискуссию и критическое осмысление, а затем на их основе – поиск решений для конкретных ситуаций (т.е. cases), выполняя в том числе для этого соответствующие задания и упражнения. В исследуемой нами области речь идет о представлении реальных ситуаций из опыта функционирования тех или иных организаций сферы государственного и муниципального управления, которые полностью имели место в той или иной практике, или же отчасти вымышленных, прогнозируемых ситуаций, основанных на сгруппированных событиях социально-экономического и прочего характера, заключающих в себе некоторую, требующую решения проблему, сформулированную в межфункциональном, профессиональном ключе и требующую актуализации определенного комплекса личностных, метапредметных и предметных компетенций будущего специалиста [5, 6].

В настоящее время в российской образовательной практике выделяется два основных вида учебных кейсов. Функционал первого из них коррелирует с достижением учебных целей при изучении дисциплин и различных курсов профподготовки. Такой кейс наиболее целесообразен для стадии бакалавриата. Содержание и методология кейсов второго типа (более применимых для закрепления компетенций в ходе изучения управленческих дисциплин в специалитете и магистратуре ввиду большей сложности своего содержания или же на 3-м, 4-м году обучения бакалавриата) носит исследовательский, описательный характер. Такие кейсы нацелены на проверку обучающимися на основе конкретной ситуации и проблемы сформулированной изначально гипотезы, либо предлагают выдвижение и аргументацию альтернативных решений [7].

Классификация используемых в подготовке менеджеров в сфере публичного администрирования кейсов не является прямой задачей настоящей статьи, од-

нако отметим ее значительную вариативность, обуславливающую широкие возможности воздействия на учебную аудиторию в рамках решения тех или иных учебных задач, и в то же время сложности применения подобного инструментария. При этом выделяются такие категории в типологизации кейсов, как структурная (полный, средний, мини формат); дидактическая (обучающий, критический, исследовательский, диагностический и др.); сюжетная (кейс с наличием сюжета или без); форматная (печатный, мультимедиа, комбинированный); субъектная (одно-, многосубъектный); содержательная (комплексный, описательный, графический, практический и т.д.); профильная (узкопрофильные тематические кейсы, междисциплинарные) [7].

Продуктивность внедрения кейс-технологий в образовательную практику управленческих дисциплин связана с тем фактом, что они оказывают положительное влияние на рост профессионализации студентов, развитие творческого, нестандартного, инновационного мышления в условиях, максимально приближенных к реальным, в то же время способствуя формированию фундаментального управленческого навыка – умения активно слушать, выявлять и анализировать проблемы и взаимодействовать с другими субъектами для их результативного решения. На основе активной креативной мыслительной деятельности в ходе применения кейс-технологий в обучающем процессе, по оценкам специалистов, основанным на анализе реальных результатов обучения, происходит развитие навыков критического, проблемного мышления, формирование таких основополагающих профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления, как «самостоятельное целеполагание, сбор информации и ее обработка с различных точек зрения, выдвижение различных гипотез, разработка и оценка вариативных альтернативных решений с учетом позиций и интересов различных групп субъектов, особенностей внешней и внутриорганизационной среды, с применением

методов количественного и качественного анализа, формулировка выводов и заключений, самоконтроль процесса получения знаний и его результатов» [8, с.11].

Эмпирические исследования российских специалистов-практиков свидетельствуют о положительном влиянии применения кейс-технологий на развитие значительного числа профессиональных компетенций будущего специалиста-менеджера в области публичного администрирования. В их числе как общекультурные, так и общепрофессиональные компетенции; профессиональные компетенции в области организационно-управленческой и регулирующей, исполнительско-распорядительной, информационно-методической, коммуникативной, проектной, деятельности. [3]

Особая ценность применения кейс-технологии для сферы подготовки российских специалистов в области государственного и муниципального управления связана с их ориентированностью на национальную социально-экономическую, политическую, культурную и другого рода специфику, особенности взаимодействия и культуру соответствующих субъектов. Однако, надо отметить, что до настоящего времени практика разработки самостоятельных, так называемых аутентичных кейсов еще не нашла широкого распространения в обучении будущих профессиональных управленцев в российской высшей школе. Во многом не устоявшимися и не однозначными являются методологические подходы, критерии и требования к формированию их содержания, структуре. В частности, это касается такого требования, как соответствие реальности. Как уже упоминалось при содержательной интерпретации понятий «кейс-технология» и «кейс» ранее в нашей статье, последнее предусматривает в большинстве случаев реальную основу деятельности конкретной организации и ее должностных лиц, основанной на проверенных фактах и первоисточниках. Но данное условие выдвигает особые и достаточно высокие требования к подготовке подобного кейса и выбору информационных источников. Помимо этого до

сих пор для специалистов дискуссионным остается и вопрос, целесообразно ли строить кейсы в управленческой сфере на основе вторичной информации. На наш взгляд, такой подход допустим, в случае дополнительной проверки источниковой базы на предмет достоверности, в особенности с учетом пока еще сохраняющегося затруднения доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов в нашей стране, несмотря на установленные законодательством принципы информационной открытости. Дискуссионность также вызывает такой вопрос, как время изложения событий в управленческом кейсе. Как правило, речь идет о событиях в прошедшем времени, когда завершенная ситуация позволяет полноценно осуществить на ее основе критический анализ и сформулировать соответствующие выводы и решения проблемы [9, с.33]. Однако на наш взгляд, данное правило, не следует рассматривать как неизменное, так как не менее эффективный кейс для подготовки специалистов-управленцев, как свидетельствует практика, может быть построен с учетом разворачивания временного фактора от прошлого к настоящему, заключать в себе так называемые кейс-воспоминания с привязкой к текущему моменту развития организации, а также разрабатываться в прогностическом ключе [10].

Сегодня в отечественной методологии и практике появляется все большее число наборов управленческих кейсов для учебных целей [см., напр.: 11], которые могут использоваться в качестве готовых материалов. В то же время готовность российских преподавателей высшей школе к применению кейс-технологий в обучающем процессе остается низкой. Исключение составляют лишь некоторые ведущие учебные заведения, инновационные кластеры. Еще более проблемная ситуация наблюдается в области их самостоятельного конструирования. Опросы российских преподавателей в целом показывают, что лишь около 40-50% сегодня применяют их в ходе преподавания управленческих дисциплин, в т.ч. при под-

готовке специалистов в области государственного и муниципального управления, при этом около 20% преподавателей обращаются к этой активной технологии не ранее 2-3 курса [1]. А в случае применения треть педагогов стараются использовать кейсы малого формата, в особенности на уровне бакалавриата, где занятия ограничены чаще всего одной парой, что недостаточно для полноценного анализа ситуации кейса (для полно-форматного варианта необходимо, как минимум, 4 часа) [12]. При этом около 40% педагогов не используют кейсы в текущем и итоговом контроле, так и не адаптировавшись к применению технологии [1]. Только в некоторых крупных российских высших учебных заведениях (например, НИУ ВШЭ), междисциплинарные кейсы сегодня включаются в выпускную итоговую аттестацию обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление». При этом их анализ осуществляется в письменном виде. В тоже время показательно, что более трети студентов бакалавриата и магистратуры, обучающихся по дисциплине «Государственное и муниципальное управление» считают этот метод наиболее эффективным как для текущего, так и итогового контроля знаний [1]. Пока еще лишь небольшой процент российских педагогов (не более 4-5%) заказывают кейсы в сфере государственного управления в издательствах крупнейших университетов мира, распространяющих собственные разработки [1, 10].

Существенным ограничителем в применении кейс-технологии в российской учебной практике подготовки студентов в сфере публичного администрирования выступает как отсутствие методологического алгоритма разработки и соответствующего опыта, так и временной фактор, т.к. создание кейсов предполагает многомесячную командную работу преподавателей в качестве авторов и экспертов, в том числе междисциплинарную.

Кроме того, как известно, максимальная результативность применения кейс-технологий может быть достигнута только в случае дополнения кейсов деловыми играми, тренингами, мастер-классами и некоторыми другими интерактивными обучающими инструментами, позволяющими выйти на новый уровень практических профессиональных управленческих компетенций. А это, опять-таки требует соответствующих временных и трудовых затрат преподавателей ввиду сложности создания кейсов, особенно междисциплинарных, применение соответствующей мотивации, которая в российской высшей школе в большинстве случаев отсутствует. Не последней является и проблема отсутствия необходимых ресурсов для финансирования процесса конструирования кейсов, в том числе сбора в их рамках необходимой информации. [7]

Таким образом, надо отметить, что процесс развития компетенций в сфере государственного и муниципального управления с применением кейс-технологий пока еще характеризуется в российских вузах недостаточной системностью и ресурсными ограничениями. В этих условиях важнейшей задачей для российских вузов, на наш взгляд, выступает формирование на факультетах и кафедрах собственных электронных библиотек кейсов, кейс-лабораторий как универсальной образовательной информационной среды и интерактивного инструмента взаимодействия академического сообщества и студенчества в целях совершенствования процесса обучения специалистов в сфере публичного администрирования. Занятия в таких лабораториях и кейс-библиотеках могут стать необходимым дополнением как при введении нового учебного содержания, обеспечении дополнительной прикладной направленности занятия, так и в качестве инструмента развития навыков самообразования и самостоятельной работы, контроля полученных знаний и умений. Первоначально лаборатория или библиотека может быть структурирована по развиваемым компетенциям или в целом быть направленной на развитие одной из них (например, проектной, ситуационного анализа и т.д.). Подобные задачи могут быть реализуемы с применением мно-

жества элементов и ресурсов, предлагаемых системами управления электронным обучением (например, Moodle [13]).

Кратко касаясь алгоритма разработки кейсов в рассматриваемой области, в его составе можно выделить такие ключевые этапы, как формулировка структуры и детализация конкретных компетенций, на развитие которых направлен кейс и разработка на их основе учебных целей и задач; определение временных характеристик и формата кейса с учетом особенностей учебной аудитории; подбор основного субъекта – организации, на основе деятельности которой конструируется кейс и определение источниковой базы для ее изучения; аккумуляция и отбор информации для будущего кейса на основе вариативных источников первичного и вторичного (но при этом достоверного) характера; собственно конструирование основного содержания кейса с его последующей кор-ректировкой и разработкой методических рекомендаций для педагогов и обучающихся.

В завершение подчеркнем, что особо актуальной в текущих условиях, на наш взгляд, является разработка и внедрение в вузах мотивационных мер, направлен-

ных на активизацию научного потенциала и создание преподавателями кейсов, предусматривающая включение и финансирование дополнительных часов (в формате премирования, конкурсной, грантовой поддержки) на их конструирование как обязательную педагогическую нагрузку, а также организацию методических мастер-классов по обучению разработке кейсов (в т.ч. с привлечением приглашенных специалистов) и других мероприятий по повышению квалификации педагогов в данной области, разработка методических алгоритмов по самостоятельному формированию кейсов, организация систем экспертизы кейсов и признание возможности их публикации как научно-методического издания, учитываемого при присуждении научных званий, степеней, аттестационных процедурах. Важное значение для современных вузов также имеет активизация процесса вовлечения студентов в процесс создания кейсов, что предполагает мотивирование (например, на конкурсной основе) и включение студентов магистратуры к разработке исследовательских и учебных кейс-ситуаций.

Список источников:

1. Трачук А.В., Арсенова Е.В., Линдер Н.В. Исследование использования учебных и исследовательских кейсов на факультете менеджмента Финансового университета // Стратегии бизнеса. 2015. № 4. С. 29-39.
2. Лаврентьев С.Ю., Крылов Д.А. Современные методы обучения как средство активизации познавательной активности студентов вуза // Вестник Марийского гос. ун-та. 2013. № 12. С. 108-111.
3. Осипова А.А., Маслюк Н.А. Конструирование кейс-заданий для обучения бакалавров по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» // Педагогика и психология образования. 2017. № 3. С. 116-125.
4. Игонина Л.Л. Кейс-технологии в преподавании экономических дисциплин // Успехи современного естествознания. 2015. № 8. С. 82-86.
5. Ситуационный анализ, или анатомия кейс-метода / Под ред. Ю.П. Сурмина. Киев: ЦИР, 2020. 300 с.
6. Семенова А.А. Опыт использования инновационных образовательных технологий в практике работы вузов // Вестник РУДН. Серия ГМУ. 2014. № 1. С.54-61
7. Игнацкая М.А. Современные образовательные технологии: роль и место междисциплинарных кейсов по специальностям государственного управления и управления бизнесом // Вестник РУДН. Серия ГМУ. 2016. № 2. С.35-49.
8. Шумова И.В. Методика организации и проведения практики бакалавра на основе кейс-технологий. Автореферат дисс. ... канд. пед. наук. М., 2010. 24 с.
9. Стрекалова Н.Д., Беляков В.Г. Разработка и применение учебных кейсов: Практик. рук.-во. СПб.: НИУ ВШЭ, 2019. 90 с.
10. Tsarapkina Yu. The use of case technologies in teaching students // The Education and science journal. 2015. N 1. P.120. DOI: 10.17853/1994-5639-2015-3-120-129
11. Волков С.Н., Жуков А.В., Кошкин А.П. Сборник кейсов по дисциплинам «Государственная и муниципальная служба» и «Система государственного и муниципального управления». М.: Прогресс, 2019. 170 с.
12. Myers M. D. Qualitative Research in Business & Management. L.: SAGE, 2019. 300 p.
13. Мельков С.А., Филкова К.А. Разработка проекта кейс-лаборатории: актуализация управленческих и образовательных проблем [Электронный источник] // Государственное регулирование общественных отношений. 2017. № 3. URL: <http://gosreg.amchs.ru/pedagogika-psikholog-konflikt/melkov-s-a-filkova-k-a-razrabotka-proekta-kejs-laboratorii-aktualizaciya-upravlencheskix-i-obrazovatelnyx-problem.html> (дата обращения: 05.02.2021)

References:

1. Trachuk A.V., Arsenova E.V., Linder N.V. Study of the use of educational and research cases at the Faculty of Management of the Financial University // Business Strategies. 2015. № 4. P. 29-39.
2. Lavrent'ev S.Yu., Krylov D.A. Modern teaching methods as a means of activating the cognitive activity of university students // Bulletin of the Mari State. un-that. 2013. № 12. P. 108-111.
3. Osipova A.A., Maslyuk N.A. Designing case-tasks for teaching bachelor-laurels in the direction of training "State and municipal management" // Pedagogy and psychology of education. 2017. № 3. P. 116-125.
4. Igonina L.L. Case technologies in teaching economic disciplines // Successes of modern natural science. 2015. № 8. P. 82-86.
5. Situational analysis, or the anatomy of the case method / Ed. Yu.P. Surmina. Kiev: TsIR, 2020.300 p.
6. Semenova A.A. Experience of using innovative educational technologies in the practice of universities // Bulletin of RUDN. GMU series. 2014. № 1. P.54-61
7. Ignatskaya M.A. Modern educational technologies: the role and place of interdisciplinary cases in the specialties of public administration and business management // Bulletin of RUDN. GMU series. 2016. № 2. P.35-49.
8. Shumova I.V. Methodology for organizing and conducting bachelor's practice based on case technologies. Abstract dissertation. ... Cand. ped. sciences. M., 2010.24 p.
9. Strekalova N.D., Belyakov V.G. Development and application of educational cases: Pract. hand-in. SPb.: NRU HSE, 2019.90 p.
10. Tsarapkina Yu. The use of case technologies in teaching students // The Education and science journal. 2015. N 1.P.120. DOI: 10.17853 / 1994-5639-2015-3-120-129
11. Volkov S.N., Zhukov A.V., Koshkin A.P. Collection of cases on the disciplines "State and municipal service" and "System of state and municipal administration". Moscow: Progress, 2019.170 p.
12. Myers M. D. Qualitative Research in Business & Management. L.: SAGE, 2019.300 p.
13. Melkov S.A., Filkova K.A. Development of a case laboratory project: updating management and educational problems [Electronic source] // State regulation of public relations. 2017. № 3. URL: <http://gosreg.amchs.ru/pedagogika-psikholog-konflikt/melkov-sa-filkova-ka-razrabotka-proekta-kejs-laboratorii-aktualizaciya-upravlencheskix-i-obrazovatelnyx-problem.html> (date of access: 05.02.2021)

УДК 330 - 16

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_34

Формирование экологической культуры управленческих кадров

Formation of environmental culture of management personnel

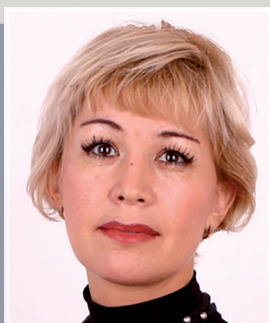


Владимир Иванович Голованов

ФГБОУ Российский государственный гуманитарный университет, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, академик РМА, МАИ, РАЕН, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9317-3311>, SPIN-код: 6211-0178, AuthorID: 768379, Россия, Москва, e-mail: golovanov52@rambler.ru

Vladimir I. Golovanov

FSBEI Russian State University for the Humanities, Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of State and Municipal Administration, Academician of the RMA, MAI, RAEN, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9317-3311>, SPIN code: 6211-0178, AuthorID: 768379, Russia, Moscow, e-mail: golovanov52@rambler.ru



Светлана Викторовна Кирнарская

РАНХиГС при Президенте РФ, доцент кафедры управления природопользованием и охраны окружающей среды, кандидат биологических наук, кандидат психологических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4308-4462>, SPIN-код: 1040-9318, AuthorID: 342539, Россия, Москва, e-mail: sv.kimarskaya@igsu.ru

Svetlana V. Kimarskaya

RANEPA under the President of the Russian Federation, Associate Professor of the Department of Environmental Management and Environmental Protection, Candidate of Biological Sciences, Candidate of Psychological Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4308-4462>, SPIN-code: 1040-9318, AuthorID: 342539, Russia, Moscow, e-mail: sv.kimarskaya@igsu.ru



Анна Юльевна Анфимова

ФГБОУ Российский государственный гуманитарный университет, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-44>, <https://elibrary.ru/authors.asp>, SPIN-код: 02-8323, AuthorID: 690627, Россия, Москва, e-mail: ladyannstyle@mail.ru

Anna Yu. Anfimova

RUSSIAN state University for the Humanities, associate Professor, associate Professor of the Department of state and municipal administration, candidate of economic Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-44>, <https://elibrary.ru/authors.asp>, SPIN-code: 02-8323, AuthorID: 690627, Russia, Moscow, e-mail: ladyannstyle@mail.ru

Аннотация.

Проанализированы проблемы и приоритеты формирования экологической культуры руководителей государственных органов, осуществляющих свою деятельность в различных сферах. Выявлены основные компоненты экологической подготовки для совершенствования программы экологического образования будущих руководителей. Предложенные авторами направления актуальны для государственных и общественных сфер и сообществ.

Ключевые слова.

Лидерство, государственное управление, экологическая культура, экологическая этика, экологическая ответственность, экологические проблемы, социальная ответственность, приоритеты социальных групп.

Abstract.

The problems and priorities of the formation of the ecological culture of the heads of state bodies that carry out their activities in various fields are analyzed. The main components of environmental training for improving the environmental education program of future managers are identified. The directions proposed by the authors are relevant for state and public spheres and communities.

Keywords.

Leadership, public administration, environmental culture, environmental ethics, environmental responsibility, environmental problems, social responsibility, priorities of social groups.

Глобальные негативные изменения в природе смещают приоритеты общественного сознания в сторону признания наивысшей приоритетной ценностью гармонизацию отношений человека и окружающей среды. При этом, экологическая доминанта из разряда желаемых переходит в разряд жизненно необходимых и настоятельно требует отказа от иерархической картины мира, где на вершине вертикали стоит человек, удовлетворяющий свои сверхпотребности. Отказ от сверхпотребностей предполагает смену многих компонентов в мозаичном поле культуры потребления, да и культуры в целом [3].

Данное исследование посвящено вопросам экологической культуры и образования руководителей государственных органов власти и является логическим продолжением предыдущих исследований авторов, изложенных в ранее опубликованных статьях. Освещение проблематики социально-экологической ответственности различных социальных групп выявило ключевые вопросы и трудности, стоящие перед социальными группами в ракурсе гармоничного взаимодействия общества и природы. «Интересными были ответы на вопросы: «Каким образом, и кто может и должен реализовать социально-экологическую ответственность перед обществом?». Систематизируя эти ответы, авторы статьи выделили несколько больших групп и словесных обществ, а также обобщили ключевые проблемы и достоинства, характерные для них» [2]. Новое исследование раскрыва-

ет и анализирует подходы отдельно взятой группы управленцев, представленной руководителями государственных структур различного уровня (от регионального до муниципального).

В предыдущем исследовании для группы представителей политической элиты и руководителей государственных структур (среднего и высшего звена) были определены следующие проблемы, связанные с экологией:

- отсутствие понимания и недооценка теми, кто принимает решения социальной значимости экологических аспектов их деятельности, экологического образования и просвещения;
- отсутствие установок на обязательное взаимодействие с экспертным экологическим сообществом.

Возможности группы в экологической сфере были определены, как:

- создание правовой базы экологической проблематики (законотворческая деятельность),
- международное сотрудничество (эколого-экономическая сфера, культурно-экологическая сфера),
- создание структур для дополнительного образования и обучения населения» [2]

Новое исследование в группе руководителей было направлено на выявление проблематики формирования экологической культуры и ценностей на базе экологического сознания, мышления и этики. Ответы на вопросы давали действующие руководители государственных органов, получающие образование по программам

государственного регулирования природопользования (в рамках дисциплины «Психологические аспекты экологической деятельности»), управления государственными и муниципальными предприятиями (рамках дисциплины «Конфликтология (экологическая безопасность)» в РАНХиГС.

Необходимость пересмотра потребительского отношения к природе на уровне смены ценностных приоритетов осознается абсолютно всеми респондентами. Понимание, что экологическое образование формирует высоко развитое экологическое сознание, дает надежду обществу потребления на постепенное вытеснение ценностей неоправданного сверхпотребления. Мышление в парадигме экологических императивов позволяет надеяться на смену исторически сформировавшейся в сознании людей установки «брать все от природы в неограниченных количествах».

Среди ответов, посвященных экологической культуре и трактовке ее компонентов, авторами были особо выделены следующие:

- Нравственно-социальная деятельность, формирующая приоритеты разумного потребления
- Персонально-социальная ответственность за улучшение природной среды
- Экологически оправданное поведение при принятии управленческих решений

Нравственно-социальную деятельность по формированию приоритетов потребления связывают с экологической деятельностью, которая основывается на потребности социума во взаимодействии с невраждебной окружающей средой. По мнению 72 % респондентов хрупкое равновесие между экономикой и экологией находится в сфере социокультурных и социально-психологических потребностей экологической направленности. 25 % респондентов отнесли возможное равновесие между экономикой и экологией исключительно в сферу базовых биологических потребностей. Эти потребности раскрываются в двойственной природе человека. Биологическая природа обеспечивает выживание, а социальная - помогает адаптации в новых изменяющихся условиях. Базовая потребности **«выжить»** диктует основные направления деятельности че-

ловека. Нацеленность на первостепенные задачи, а затем и деятельность, направленная на результат, позволяет удовлетворить возникающую потребность. Возникшая потребность в разумном потреблении только овладевает умами различных социальных групп. К сожалению, не всегда деятельность по заявленным целям приводит к экологически благополучным результатам или, вообще, не достигается из-за бездействия или недостаточных усилий. Но явное осознание этой необходимости в группе руководителей государственных органов дает надежду на изменение ситуации. Какие же варианты нравственно-социальной деятельности, формирующей приоритеты разумного потребления, были предложены респондентами - руководителями? Если ранжировать их ответы, опираясь на разницу подходов, можно выделить две большие группы решения жизненно важной задачи:

о **Первый вариант - нравственно-психологический** - через развитие экологической культуры и этики, принятия экологических императивов в системе принципов жизни и поведенческих паттернов. В качестве действенных примеров управленцами были приведены:

о подход к решению задач экологической культуры как составной части культурной политики, проводимой регионом, районом, городом, поселением и т.д.

о использование культурно-исторических и религиозных традиций региона, его особенностей, включая природные условия и ресурсы, демографическую обстановку, в экологических общественных проектах, инициируемых властью и самими жителями региона.

о **Второй вариант**, непосредственно вытекающий из первого, - **материальный**, отвечающий за производственную и экономическую деятельность по улучшению и восстановлению окружающей природной среды:

о вовлечение предпринимателей, НКО, общественных организаций в практику решения экологических задач (экологические акции, субботники, финансирование общественных мероприятий);

о лояльность к бизнес-проектам экологической направленности (эко-отели, экоплощадки для отдыха);

о создание и финансирование неправительственных экологических организаций.

Анализируя разделы исследования, связанные с **персонально-социальной ответственностью за улучшение природной среды и экологически оправданным поведением при принятии управленческих решений**, стоит отметить, что экологически ориентированные общественные и производственно-социальные отношения еще только формируются. Очень часто возникают ситуации, когда реальным проводником жизни общества становится бюрократический аппарат, координируя действия ведомств, организаций, социальных групп, слоев и т.д. Регулируя воплощение идей развития общества, чиновничий управленческий аппарат становится реальной силой. И важную роль в этом случае играет позиция лидеров-руководителей, их персональное поведение в качестве примера для участников социума. Когда государственный чиновник любого уровня транслирует идеи устойчивого развития в общество, при этом возводя свой дом в природоохранной зоне, это отталкивает людей, от которых требуют экологии мысли и действия. Тем приятнее осознавать, что в группе исследуемых респондентов-управленцев превалировало мнение (83 %) о необходимости персональной ответственности за принятие решений, последствиями которых могут стать экологические проблемы. Сама экологическая деятельность представляет собой такой вид деятельности, который отвечает за динамическое равновесие между обществом и природой. Функция лидеров-управленцев в этом ракурсе представляется как регуляторная (55 %), контролирующая (47 %), мотивационная (60%).

Интересными оказались ответы на вопрос: «Какими свойствами должны обладать руководители государственных органов, причисляющие себя к группе социально-экологически ответственных лидеров?» Среди ответов особо выделить можно следующие:

- Системность и непрерывность профессиональной подготовки с экологической компонентой.
- Освоение знаний в области прогнозирования и футурологии.
- Освоение наук, транслирующих опережающий социальный характер.
- Умение оптимизировать социоприродное взаимодействие в конкретной сфере.
- Умение продуцировать социальные технологии и социальные практики для экологизации любых сфер деятельности.
- Навыки управления экологическими рисками.

Анализ результатов приведенного исследования позволяет авторам не только оценить текущее состояние рефлексии по вопросам экологического мышления чиновников, но и переориентировать программы подготовки руководителей с передачи теоретических знаний на передачу опыта деятельности, который меняет картину мира личности и формирует экологическую компетентность лидера. Разбор практических кейсов и модельных ситуаций, основанных на личном опыте управленцев, позволяет оценить преимущества интерактивного обучения по сравнению с традиционным. К ним относятся:

- Постановка устойчивой мотивации (формируется познавательная активность на основе практики, ответственность на основе экологической этики).
 - Формирование навыков сотрудничества (развитие связей с общественными организациями, групповая деятельность, создание экологической команды будущих руководителей для принятия коллективных решений).
 - Когнитивное развитие (навыки прогнозирования, экологической аргументации).
 - Коммуникативные навыки (умение отстаивать экологические постулаты при формировании гражданской позиции).
- Экологическая доминанта в образовании будущих руководителей помогает сформировать экологическую этику, этику ответственности перед будущим. Надежда на выживание общества как компромисс между покорением и сохранением природы становится лейтмотивом образования и образа жизни лидеров-руководителей[1].

Список источников:

1. Голованов В.И., Торгашев Р.Е. Проблемы эффективности системы управления по экологической ситуации в городских округах Московской области // Муниципальная Академия № 4/2020, с. 111.
2. Кирнарская С.В., Анфимова А.Ю. Управление экологией как фактор повышения качества жизни в регионах. Анализ проблем и перспективы // Муниципальная Академия №2/2019, с. 26.
3. Зотов В.Б., Терехова К.О. Институты и технологии государственного и муниципального управления. // Муниципальная Академия № 3/2020, с. 2.

References:

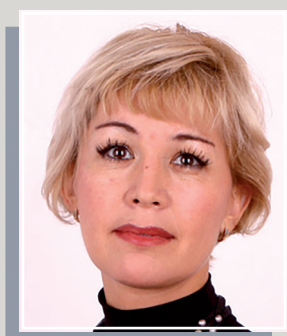
1. Golovanov V. I., Torgashev R. E. Problems of the effectiveness of the management system for the environmental situation in the urban districts of the Moscow region // Municipal Academy No. 4/2020, p. 111.
2. Kirnarskaya S. V., Anfimova A. Yu. Environmental management as a factor in improving the quality of life in the regions. Analysis of problems and prospects // Municipal Academy No. 2/2019, p. 26.
3. Zotov V. B., Terekhova K. O. Institutes and technologies of state and Municipal management. // Municipal Academy No. 3/2020, p. 2.

УДК 330 - 161

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_39

Психологические механизмы блокирования реализации управленческих решений

Psychological mechanisms of blocking the implementation of management decisions



Светлана Викторовна Кирнарская

РАНХиГС при Президенте РФ, доцент кафедры управления природопользованием и охраны окружающей среды, кандидат биологических наук, кандидат психологических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4308-4462>, SPIN-код: 1040-9318, AuthorID: 342539, Россия, Москва, e-mail: sv.kimarskaya@igsu.ru

Svetlana V. Kimarskaya

RANEPA under the President of the Russian Federation, Associate Professor of the Department of Environmental Management and Environmental Protection, Candidate of Biological Sciences, Candidate of Psychological Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4308-4462>, SPIN-code: 1040-9318, AuthorID: 342539, Russia, Moscow, e-mail: sv.kimarskaya@igsu.ru



Анна Юльевна Анфимова

ФГБОУ Российский государственный гуманитарный университет, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-44>, <https://elibrary.ru/authors.asp>, SPIN-код: 02-8323, AuthorID: 690627, Россия, Москва, e-mail: ladyannstyle@mail.ru

Anna Yu. Anfimova

RUSSIAN state University for the Humanities, associate Professor, associate Professor of the Department of state and municipal administration, candidate of economic Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-44>, <https://elibrary.ru/authors.asp>, SPIN-code: 02-8323, AuthorID: 690627, Russia, Moscow, e-mail: ladyannstyle@mail.ru

Аннотация.

Проанализированы мотивационные условия успешной реализации управленческих решений, механизмов блокирования этих решений. Выявлены основные компоненты этой блокировки на примере групп руководителей. Предложенные авторами направления актуальны для государственных и бизнес-структур.

Ключевые слова.

Успешная реализация решений, мотивация руководителя, психологическая готовность, содержательная компонента мотивации, динамическая компонента мотивации, приоритеты социальных групп.

Abstract.

The motivational conditions for the successful implementation of management decisions and mechanisms for blocking these decisions are analyzed. The main components of this blocking are identified on the example of groups of managers. The directions proposed by the authors are relevant for government and business structures.

Keywords.

Successful implementation of decisions, manager motivation, psychological readiness, content component of motivation, dynamic component of motivation, priorities of social groups.

Очередной этап развития Российского государства в сложных условиях экономической и социально-политической ситуации предъявляет особые требования к профессиональным компетенциям и навыкам управленческих кадров государственной службы. В качестве важного аспекта их деятельности особую роль играет психологическая готовность успешной реализации принимаемых решений. Это особенно актуально на фоне невыполнения некоторыми региональными руководителями последних указов Президента Российской Федерации, что не могло не отразиться на экономическом и социальном развитии некоторых регионов.

Общеизвестно, что профессионализм руководителя складывается из двух важнейших компонентов: личностных факторов и умения принимать правильные управленческие решения. А эффективная деятельность руководителя в любой области детерминирована прежде всего высокой степенью мотивации[1]. Исследование основных закономерностей мотивационного поля дает нам возможность прогнозировать поведение личности в ситуации принятия решения: будет ли оно успешно/ неуспешно реализовано или не реализовано вовсе.

Социально значимая деятельность изначально предполагает необходимость успешной реализации поставленных задач. Конкретные действия руководителя, а вернее, мотивация их определяющая, являются результатом объемной внутренней работы. Внешний наблюдатель не сможет увидеть многие внутренние процессы, а потому особый интерес могут представ-

лять психологические механизмы принятия и реализации важного управленческого решения. Стоит отметить, что любые решения руководителей (административные, кадровые, технические, правовые и т.д.) обязательно представлены мотивационным аспектом.

Причины невыполнения или неполной реализации управленческих указов, представлений, программ можно разделить на объективные и субъективные[2]. Правовая и финансовая обеспеченность условий реализации относятся к группе объективных; кадровая проблема, дефицит компетентных специалистов - к группе субъективных. Именно с психологическими ресурсами связаны вопросы некомпетентности и психологической неготовности профессиональных руководителей. Специфика мотивационного аспекта требует анализа всех составляющих, включая как объективное влияние действительности на поведение руководителя, так и косвенные механизмы влияния. Речь идет о субъективных компонентах мотивации, которые предопределяют поведение и отражают реальный уровень взаимодействия руководителя с фактором реализуемых им решений.

Изучая мотивационно-психологические условия для успешной реализации решений, которые принимаются в процессе руководства, авторы пришли к заключению: корректность выводов должна опираться на два важных аспекта: анализ решений, которые не реализуются, с одной стороны, и решений, которые доводятся до своего логического конца путем успешного выполнения поставленной задачи (с другой стороны) позволяют говорить о достоверности.

Также было принято во внимание субъективное представление человека о возможности осуществления решения и об интересе к задаче. Из психологии управления известно, что легкие задачи часто не вызывают особого интереса, а слишком трудные кажутся нежелательными в виду малой вероятности их достижения и получения скромного, не впечатляющего результата. Анализ процесса условий для принятия решений по реализации управленческих задач был проведен авторами в сконструированных модельных ситуациях на группах руководителей. Объектом исследования стала профессиональная деятельность руководителей по реализации конкретной задачи, связанной с экологизацией деятельности управленческого звена. Предметом исследования стали возможные психологические механизмы блокирования успешной реализации решения. На первом этапе исследования руководителям подразделений различных структур, связанных с управлением природопользованием и охраной

окружающей среды, было предложено ответить на вопросы анкеты на тему: каковы причины принятия или непринятия управленческих решений. В процессе анкетирования респонденты отвечали на следующие вопросы:

- На какие внутренние побуждения вы опираетесь, принимая решение о реализации задачи?
- Когда вы не подвергаете сомнению принятие решений?
- Когда вы считаете возможным решение не реализовывать?
- Какие факторы влияли на принятие правильного решения?
- Почему вы сомневались в принятии или непринятии управленческого решения?

В процессе анализа ответов были выявлены основные факторы, воздействующие на принятие решения по его реализации. Схематично факторы принятия управленческого решения представлены на рисунке ниже.

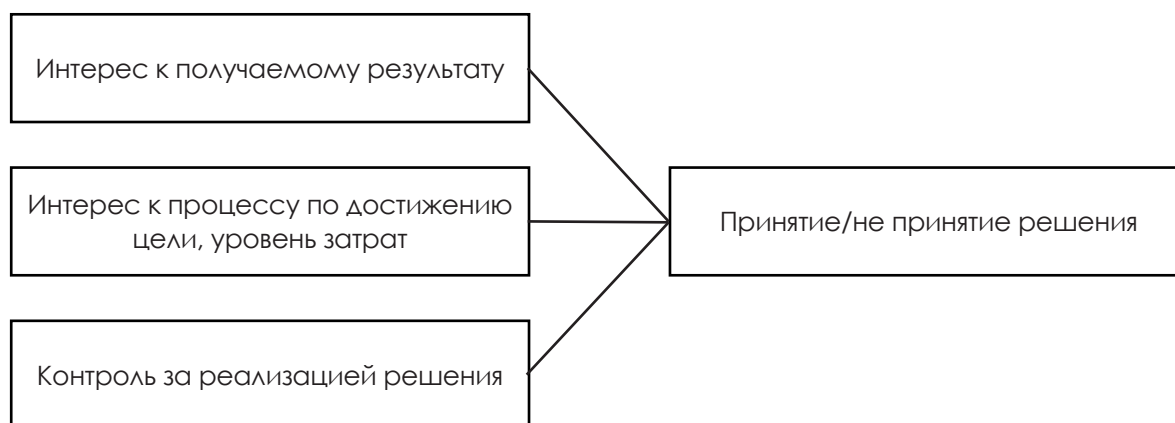


Рис. 1. Факторы, воздействующие на принятия управленческого решения.

Чтобы понять, как внутренние потребности руководителя превратились в действенные побуждения и реальную возможность успешной реализации поставленной задачи, авторы исследования изучали реальное и оптимальное соотношение двух важных сторон мотивации личности руководителя: содержательной стороны, представленной наличием определенных целей, и динамической стороны, проявляющей себя потребностью в процессе деятельности. На полюсе содержательной компоненты рассматривался баланс желательности и необходимости реали-

зации решения, а на полюсе динамической составляющей - соответствие функциональных возможностей руководителя (нервных и временных затрат) и реально требуемых для данной ситуации затрат[4]. Испытуемым руководителям были предложены разработанные авторами четыре модельные ситуации (условно возможные) по реализации управленческого решения.

1. Условия 1-й модельной ситуации:

Если выполнить поставленную задачу - будет получен **высокозначимый интересный результат**.

Если решение не будет реализовано – возникнут **серьезные отрицательные последствия**.

2. Условия 2-й модельной ситуации:

При выполнении поставленной задачи **результат будет несущественным**.

А если её не выполнить, никаких серьезных последствий не возникнет.

3. Условия 3-й модельной ситуации:

Если решение будет реализовано – будет **высокозначимый результат**.

Если нет – **не будет серьезных последствий**.

4. Условия 4-й модельной ситуации:

Выполнение задачи влечёт за собой **несущественный результат**.

А невыполнение – серьезные **отрицательные последствия**.

Руководителям предстояло выбрать, при каких затратах (минимальных, оптимальных или на пределе возможностей) в каждой модельной ситуации они были нацелены на реализацию решения, а в каких случаях решения не выполнялись. На шкале затрат анкетированные отмечали свои с желанием выполнять или не выполнять задачи в каждой ситуации.

Результаты анкетирования сформировали четыре группы:

В первую группу вошли руководители, выполняющие все решения, независимо от результатов и времени, а также последствий и контроля. Специализированное тестирование выявило руководителей с высоким уровнем мотивации на достижение успеха и адекватно оценивающих собственные возможности по реализации решения. Этот тип руководителей даже в 3-й модельной ситуации на пределе возможностей показал успешную реализацию решений, что лишний раз подтверждает, высокую значимость личных мотиваций для стимулирования процесса реализации задач.

Вторая группа была представлена руководителями, стремящимися максимально оптимизировать и минимизировать затраты при реализации поставленной задачи. Анкетирование подтвердило результаты предварительного тестирования руководителей из этой группы. Для них был характерен стиль поведения, основанный на уважении к приказам, инструкциям, правилам. Эти

руководители были чувствительны ко всем формам контроля и последствий и стремились активно строить свою карьеру. Но, как только их функциональные затраты выходили из оптимальной зоны, желание реализовывать задачу пропадало.

Третья группа была представлена руководителями, которые были нацелены в своей профессиональной деятельности на избегание неудач. Слабая заинтересованность в решении задач сочеталась у них с общей неудовлетворенностью своей деятельностью. Отсутствие стимулов и ресурсов для достижения цели приводит их к полной блокировке решения.

В четвертой группе оказалась руководители (наименьшее количество из числа анкетированных), резко отличающиеся от других. За исключением первой модельной ситуации, во всех остальных эти руководители отказывались реализовывать решение, даже при минимальных функциональных затратах. Предварительное тестирование выявило достаточно низкий уровень профессиональных навыков и компетенций этих руководителей и связанных с этим фактором недооценку поставленных задач, и отсутствие интереса к ним в целом.

Конкретизации механизмов блокирования будут посвящены дальнейшие исследования авторов. Проблема успешной реализации решений не теряет своей актуальности, особенно в современных жестких условиях существования нашего общества. Исследования опираются на поиски возможного баланса между последствиями принимаемых решений, целями и имеющимися ресурсами для их достижения включая личную мотивацию руководителя[3]. Предварительные исследования показали, что успешная реализация управленческого решения возможна в тех случаях, где наблюдается повышение значимости получаемого результата и последствий ситуации над значимостью требуемых функциональных затрат. Дальнейшей проработки требуют вопросы, связанные с индивидуальными особенностями кадров и возможностью мотивирующих установок на реализацию управленческой задачи для любых модельных и реальных ситуаций.

В условиях современного дефицита грамотных управленческих кадров пробле-

ма принятия качественных управленческих решений стоит крайне остро. Поэтому крайне важно исключить из управленческих цепочек некомпетентных и немотивированных специалистов. Особенно это важно в области государственного и муниципального управления, где от принятия верных управленческих решений зависят судьбы людей и целых регионов. Нацеленность на положительный результат должна быть основополагающей при расстановке кадрового резерва на руководящих должностях в органах власти. Поэтому авторы считают, что целесообразно проводить подобные тестирования в аттестационных мероприятиях и квалификационных экзаменах при замещении вакантных должностей руководителей среднего звена, а также включить в обязательную программу повышения квалификации руководителей для всех уровней органов государственной и муниципальной власти модулей по формированию и развитию лидерских качеств руководителей. При отсутствии у руководящих работников лидерских качеств пересматривать кадровые расстановки таким образом, чтобы исключить принятие ими управленческих решений, имеющих глобальный характер. Авторы считают, что руководящие кадры, даже имеющие про-

фессиональное образование, но не имеющие собственных лидерских способностей, должны занимать только линейные должности и осуществлять только функциональное руководство. С целью повышения ответственности за принятие управленческих решений следует ужесточить меры ответственности руководителей за некачественные решения и саботаж распоряжений вышестоящих органов власти и указов Президента в первую очередь. В качестве меры ответственности предлагается отстранение от должности без права занятия в дальнейшем руководящих постов в государственных органах власти. При назначении на руководящие должности следует также учитывать не только личностные мотивационные аспекты, но и социально-значимые мотивации будущих руководителей, их желание улучшить качество жизни граждан, развивать вверенный регион или административный округ.

Всё вышеизложенное требует нового осмысления и подхода к формированию кадрового управленческого резерва в органах власти, разработку новых форм и методов отбора на руководящие должности, дальнейшую проработку должностных инструкций и регламентов.

Список источников:

1. Анфимова А. Ю., Кирнарская С. В. Инновационная экономика: человеческий капитал и новые аспекты образования // Муниципальная Академия №4/2018, с. 132-136.
2. Голованов В. И. Компетентностный подход при подготовке государственных и муниципальных специалистов по направлению «Управление «Умным городом». // Муниципальная Академия № 1/2020, с.59.
3. Зотов В. Б., Милькина И. В., Ткачева Т. Д. Развитие механизма управления мотивацией на государственной гражданской службе. // Муниципальная Академия № 2/2020, с.19.
4. Кирнарская С. В. Мотивационные условия успешной реализации управленческих решений. Диссертация кандидата психологических наук. РАГС 2000 год. РГБ.

References:

1. Anfimova A. Yu., Kirnarskaya S. V. Innovative economy: human capital and new aspects of education // Municipal Academy No. 4/2018, pp. 132-136.
2. Golovanov V. I. Competence approach in the training of state and municipal specialists in the direction of "Smart City Management". // Municipal Academy No. 1/2020, p. 59.
3. Zotov V. B., Milkina I. V., Tkacheva T. D. Development of the mechanism of motivation management in the state civil service. // Municipal Academy No. 2/2020, p. 19.
4. Kirnarskaya S. V. Motivational conditions for successful implementation of managerial decisions. Dissertation of the Candidate of Psychological Sciences. RAGS 2000. RGB.

УДК 352.075

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_44

Роль местного самоуправления в развитии российского государства на современном этапе: проблематический и прогностический анализ, рекомендации

The role of local self-government in development of the russian state at the present stage: problematic and predictive analysis, recommendations



Владимир Борисович Зотов

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, доктор экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6509-5344>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9997-2019>, SPIN-код: 2655-8236, AuthorID: 328108, Россия, Москва, e-mail: zotov-vladimir@yandex.ru

Vladimir B. Zotov

FSBEI HE "State University of Management", Professor, Professor of the Department of State and Municipal Administration, Doctor of Economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6509-5344>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9997-2019>, SPIN: 2655-8236, AuthorID: 328108, Russia, Moscow, e-mail: zotov-vladimir@yandex.ru

Аннотация.

В статье осуществлен анализ текущего состояния местного самоуправления в России в как неотъемлемого элемента демократического, правового государства и одного из основных институтов гражданского общества. Оценка состояния изучаемого феномена проведена автором с учетом последних конституционных изменений и законодательных новелл. Определены основные тенденции и перспективы развития местного самоуправления в российских условиях в рамках установившейся модели МСУ смешанного типа. Выявлены значимые проблемы (связанным с законодательным обеспечением и самостоятельным нормотворчеством; делегированием и дублированием полномочий, финансированием, в том числе инициативным; организационно-территориальным делением и т.д.), сохраняющиеся в сфере развития МСУ и сформулированы рекомендации по их преодолению в ближайшей перспективе. Выдвинутые автором предложения могут рассматриваться как конкретные шаги и направления для создания необходимого курса инновационной трансформации МСУ, в том числе в контексте реализации национальных проектов как важнейших инструментов развития российского государства в стратегическом контексте.

Ключевые слова.

Местное самоуправление, население, МСУ, муниципалитет, органы местного самоуправления, гражданское общество, муниципальное образование, система публичного управления, публичная власть.

Местное самоуправление (МСУ) является одним из основных институтов гражданского общества в современной России, необходимость оценки реального состояния которого, его роли в системе взаимодействия власти и общества с учетом текущих тенденций и проблем приобретает сегодня очевидную актуальность с учетом направленности вектора развития нашего государства на стратегический контекст и устойчивое функционирование. Активизация механизмов МСУ является закономерным шагом, вытекающим как из исторических основ, так и особенностей территориального устройства нашей страны [1, с.11].

Устойчивое развитие России как демократического государства предполагает наличие четко функционирующей, территориально разветвленной системы МСУ и общественных институтов, которые наряду с государством призваны эффективно, в полной мере реализовывать свои зако-

Abstract.

The article analyses the current state of local self-government in Russia as an integral element of a democratic, legal state and one of the main institutions of civil society. An assessment of the state of the phenomenon under study was made by the author, taking into account recent constitutional changes and legislative short stories. The main trends and prospects for the development of local self-government in Russian conditions within the framework of the established model of mixed type are determined. Significant problems (related to legislative enforcement and independent normative work; delegation and duplication of authority, funding, including initiative; organizational-territorial division, etc.), remaining in the field of LSG development are revealed and recommendations to overcome them in the near future are made. The proposals put forward by the author can be considered as concrete steps and directions for creating the necessary course of innovative transformation of LSG, including in the context of the implementation of national projects as the most important tools for the development of the Russian state in a strategic context.

Keywords.

Local self-government, population, LSG, municipality, local self-government bodies, civil society, municipality, system of public management, public power.

нительно установленные возможности и полномочия, опираясь на передовую управленческую практику и специфику территориального устройства, обеспечивать регулирование общественных отношений. Результатом инициированной Президентом РФ реформы местного самоуправления стало создание в последние десятилетия действующей, хотя еще и не в полную силу, системы институтов местной власти. Так, в частности, опрос ВЦИОМ в марте 2013 г. зафиксировал положительную оценку жителями России изменений в ситуации на локальном уровне – удовлетворенность населения жизненными показателями возросла более, чем на 10%, по сравнению с периодом до 2010 г. [2]. Аналогичные показатели продемонстрировало и исследование 2020 г. [3] Однако следует подчеркнуть тот факт, что процесс развития МСУ как устойчивой, стабильно функционирующей системы носит длительный характер. По сути, как любая самоорганизу-

ющаяся, открытая к изменениям система, МСУ в нашей стране претерпевает непрерывные трансформации. Это связано, в том числе, с тем фактом, что государство и общество находятся в поиске новых результативных механизмов взаимодействия, их апробации и внедрения, обеспечения необходимой конституционной-правовой и организационно-методической базой.

Институт МСУ относится к основам конституционного строя РФ и «служит важной, законодательно установленной гарантией обеспечения прав граждан на участие в управлении государством, будучи одной из конституционных форм реализации народом принадлежащей ему власти». [4, с.20] Поэтому прежде чем приступить к анализу текущих реалий, тенденций и проблем, характеризующих состояние МСУ в российских условиях по состоянию на начало 2021 года, считаем важным остановиться на основных законодательных новеллах, которые оказали прямое влияние на развитие данного института и его трансформацию, а также положение муниципальных образований в текущих условиях.

Наиболее значимые изменения при этом связаны с состоявшимися в 2020 году масштабными изменениями российской Конституции, напрямую затронувшими положение отечественного МСУ и его роль в развитии российского государства. Согласно изменениям ст.132 Конституции РФ (гл.8) [5] органы МСУ и органы федеральной, региональной государственной власти были объединены в «единую систему публичной власти» – понятие, которого ранее в российском законодательстве вообще не существовало. Содержание ст. 131 дополнилось уточнением о возможности участия органов госвласти «в формировании органов МСУ, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления...» [5]. Сокращению подверглись ряд полномочий МСУ, перечисленных в ст.132 [5], например, в области охраны общественного порядка (что, с одной стороны представляется не совсем логичным, хотя в то же время снимает с муниципалитетов достаточно существенное финансовое бремя в данной области). Надо отметить, что подобные изменения вызвали достаточно бурные

общественные дискуссии и опасения, что в отсутствие конституционной защиты муниципалитеты потеряют независимость от исполнительной вертикали и свою роль как механизма для выстраивания баланса между властью и обществом, вновь усиливая исторически свойственную нашему государству централизацию. В особенности на фоне измененного с 2014 г. механизма замещения должности мэров городов (в результате чего прямые выборы жителями сохранились лишь в 7 областных центрах) [6, 7]. Однако более детальный анализ основного закона страны и сложившейся практики, на наш взгляд, вовсе не свидетельствует о том, что сами по себе поправки нивелируют автономию МСУ и являются радикальными изменениями его статуса. Его автономия давно, скорее, подвергается опасности за счет неустойчивой практики функционирования, территориального нормотворчества и других существующих на местах проблем, которые будут нами рассмотрены более подробно далее. Ведущей конституционно установленной характеристикой МСУ по-прежнему остается его «независимость в решении вопросов местного значения» (ст.12) [5]. Помимо этого ст.133 установлены новые гарантии МСУ на «компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения муниципальными органами во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение» [5]. Следует подчеркнуть, что ранее это относилось только к расходам, возникшим в результате реализации решений органов госвласти. Ключевая поправка о вхождении органов МСУ и в единую систему публичной власти представляет собой развитие базовой конституционной нормы об осуществлении народом страны власти «непосредственно, ...через органы госвласти и ...МСУ» (ст. 3) [5]. Необходимо принимать во внимание, что единая система публичной власти, частью которой стали органы МСУ, вовсе не идентичная с понятием «система органов государственной власти» (в последнюю органы МСУ, как и ранее, в данный момент не входят).

В числе других значимых новаций законодательства следует выделить Указ

Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [8] (далее – Указ № 204), сформулировавший основные цели и векторы развития нашей страны, в том числе в муниципальном контексте, и задавший основные показатели их достижения. Важность принятия данного документа для развития отечественной системы МСУ заключается во введении его положениями «впервые после принятия Конституции РФ, концепции совместной деятельности, единой для всех уровней власти и коррелирующей с логикой целей устойчивого развития ООН [9, 10]». Данные факторы, а также попытка обеспечить концепцию системными методологическими основами, на которых мы остановимся далее, обуславливают высокую перспективность данного законодательного акта в практической плоскости и значительные ожидания от его реализации всех участников системы МСУ.

Стратегию реализации вышеуказанной концепции и конкретные механизмы достижения поставленных показателей в качестве методологического базиса содержат национальные проекты, над содержанием и обновлением которых Правительство РФ осуществляет работу с мая 2018 года. Отметим, что многие, установленные в них в качестве приоритетов аспекты, например, в области развития ЖКХ и др., вызвали большое количество вопросов и неоднозначную реакцию у муниципального сообщества [10]. Одним из сохраняющих свой проблематический вектор при этом до сих пор остается, в частности, вопрос о возможностях использования потенциала МСУ для достижения показателей по национальным проектам. Его решению в рамках обмена продуктивным опытом во многом способствуют проводимые с 2019 г. Общероссийские конгрессы муниципальных образований, объединяющие потенциал представителей всех уровней и ветвей публичной власти регионов страны, активной общественности, научных организаций и профессиональных сообществ. Однако наличие регулярно действующей дискуссионной площадки для обмена опытом не может за короткий период исчерпать существующие проблемы в исследуемой

нами области по ряду объективных причин. Остановимся на них более подробно.

В первую очередь в связи с этим нужно подчеркнуть тот факт, что текущий период развития МСУ в современной России, длительность которого во многом уступает зарубежным аналогам, складывается из противоречий. На данный момент в России сформировалась (в некоторых моментах будучи обусловленной уже рядом упомянутых нами факторов исторического, территориально-географического порядка, а в других – стихийным фактором и ускоренным темпом развития) модель МСУ, которую мы вслед за рядом исследователей можем дифференцировать как «смешанный тип» [11, с.11]. Ее сохранение, ввиду обусловленности указанными факторами, на наш взгляд, можно прогнозировать и в течение ближайшего десятилетия. Социально-государственная природа действующей и находящейся пока еще только на ранней стадии развития модели (с пока еще сохраняющейся относительно высокой доминантой государственного компонента) представляет собой вариативные формы организации деятельности на разных территориях страны. Исходя из основ конституционного строя России [5], структура данной модели сформирована из разнообразных территориальных и организационных форм реализации МСУ. В то же время структура модели включает в себя сложный комплекс пересекающихся внешних и внутренних взаимоотношений, как между различными ветвями власти, так и между разнообразными органами МСУ. Очевидно, что в условиях установленных и постоянно возникающих взаимосвязей, число которых постоянно растет, проблематичность функционирования подобной модели входит с их количеством в прямую корреляцию в отсутствие четко установленных действующими законодательными основами на различных уровнях разделений полномочий, компетенций, прав и зон ответственности, а также детализирующих их применение методических основ.

Продолжая анализ, следует отметить, что МСУ как один из ключевых и важнейших институтов гражданского общества в России сегодня представляет собой сферу, где «проходят проверку на прочность все

важные для государства инновации, оказывающие решающее влияние на качество жизни социума и преодоление стоящих перед ним проблем» [12, с.107]. Свойство инновативности, перспективное для развития государства, всегда при этом несет высокие риски для всех участвующих в функционировании системы элементов и необходимость внесения корректив в действующие механизмы в режиме реального времени. Одним из характерных примеров подобных неизбежных изменений, в частности, стали уже упомянутые в нашей статье конституционные изменения 2020 года.

Проблемность в данном случае заключается в гармонизации и детализации законодательства, так как в результате конституционной реформы 2020 года возникла необходимость внесения изменений в более чем 100 законодательных актов, большая часть из которых в той или иной степени касается вопросов МСУ. Эти изменения должны быть внесены в начале 2021 года. Однако этот срок видится крайне оптимистичным ввиду огромного объема предстоящей работы. Кроме того, в подобных условиях большая часть нагрузки как законодательного, так и организационно-методического плана (так как разработка законодательных основ об МСУ с учетом конституционных изменений требует параллельного обеспечения соответствующих органов действующими методическими механизмами ввиду новизны процесса) ляжет на региональные парламенты. Перед каждым из регионов при этом встанет острый вопрос о том, как лучше законодательно определить принципиально важную роль органов местного самоуправления, какие выбрать для этого основные типовые методические подходы, принципы и терминологический аппарат (содержание которого также требует разработки и унификации, а во многом представляет крайне сложный процесс в связи со множественными терминологическими пробелами или общей формулировкой терминов в федеральном законодательстве). В связи со стратегической важностью реализации национальных проектов в условиях конституционной реформы возникают множественные вопросы о четком разделении полномочий в ходе совмест-

ного управления государственной властью и МСУ, решении вопросов субсидиарного финансирования, которые требуют решения в законодательной и практической плоскости без нарушения существующей самостоятельности муниципалитетов, к которой они долго шли в российских условиях, разрабатывая и внедряя индивидуальные для многих территорий механизмы.

В условиях реализации национальных проектов вопрос совершенствования системы муниципальных полномочий приобретает особую остроту. Экспертные оценки показывают, что в текущих условиях со стороны муниципалитетов поступает все больше запросов о расширении перечня таких полномочий, позволяющих властям совместно с населением полноценно участвовать в развитии своих территорий. [10] Муниципальным образованиям за последние годы (2018-2020 гг.) был передан широкий перечень полномочий, в т.ч. по предоставлению мер социальной поддержки по оплате услуг ЖКХ и компенсационным выплатам для отдельных категорий граждан (ветеранов, инвалидов и др.) и т.п. Надо отметить, что большую часть делегированных полномочий составляют государственные полномочия субъектов РФ. При этом на практике при их реализации возникает ряд системных проблем в большинстве муниципальных образований: недостаточное финансовое, кадровое, методическое и организационное обеспечение. Подобная ситуация свидетельствует о необходимости изменения подходов не только к перераспределению, но и к контролю за исполнением муниципалитетами переданных госполномочий и переориентации с доминанты контролирующей, наказательной роли государства к методической и поддерживающей новаторскую и инициативную деятельность на местах.

Эксперты указывают на двойственный характер института перераспределения полномочий [10]. С одной стороны, он позволяет избежать финансовой, кадровой и организационно-технической нагрузки на муниципалитеты, с другой – на региональный уровень отдаются стратегически значимые и ресурсонаполненные полномочия. Одним из примеров, согласно оценке Совета муниципальных образований Респу-

блики Карелия [10], является перераспределение полномочий по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, что отрицательно сказывается на эффективности использования территориальных ресурсов. Отдаленность места рассмотрения заявлений от места жительства заявителей и от места расположения испрашиваемых земельных участков усложняет процесс рассмотрения заявлений и принятия решений. Это ведет к снижению договорной активности и влечет соответствующее снижение объема дохода бюджета от продажи земельных участков, арендной платы за землю. Хотя при этом существуют и обратные примеры, например, при передаче полномочий по электро- и теплоснабжению с муниципального уровня на уровень региона позволяет существенно изменить проблемную ситуацию с организацией теплоснабжения на местном уровне, привлечь к ее решению в том числе крупные инвестиционные средства [10].

Преодоление вышеназванных проблем и нивелирование указанных противоречий, а также опасений представителей российского социума на муниципальном уровне мы видим, прежде всего, в активном развитии организационно-правовой культуры и повышении социальной активности гражданского общества, что в отечественных условиях представляет до сих пор одну из серьезнейших проблем. Между тем, именно данные меры напрямую также связаны с решением таких важнейших и стоящих сегодня перед современной системой МСУ в условиях конституционных трансформаций задач, как расширение и активизация форм участия граждан в решении вопросов местного значения.

Одна из ключевых задач, стоящих перед развивающейся в нашей стране системой МСУ, заключается в трансформации психологии населения страны, которая характеризуется высоким консерватизмом и пассивностью, в стимулировании проявления навыков самостоятельного, ответственного решения локальных проблем – тех, которые в комплексе, согласно эволюционному подходу («снизу – вверх») создают основу модернизации государства. Однако эксперты продолжают констатировать

низкий уровень социальной активности населения страны [4, 10]. Местное самоуправление развивается при наличии системных усилий со стороны гражданского общества, в противовес отрывочным, бессистемным мерам и мероприятиям. Важным также представляется устранение разрывов между процедурами «обратной связи» и принятия управленческих решений на местах как важнейших механизмов повышения социальной активности гражданского общества.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (гл.5, далее – ФЗ-131) [13] закрепляет широкий перечень видов самоуправления граждан с учетом таких основных практических форм, как участие и непосредственное осуществление населением в осуществлении МСУ. Надо отметить, что законодательство при этом опирается на распространенную мировую практику. Однако установленный законодателем перечень форм не носит исчерпывающего характера ввиду содержащейся поправки на то, что «граждане вправе непосредственно участвовать в осуществлении МСУ и в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, федеральным законам и законам субъектов РФ» [13].

Однако, невзирая на правовой импульс законодателя, вариативный потенциал форм прямой демократии на местах практически не используется [10], а сводится, скорее, к декларативному характеру, ограничиваясь формированием представительных органов МСУ и участием населения в мероприятиях консультативного характера. Получается, что население в значительной степени реализует свою роль опосредованно, через органы МСУ, в противоречие ст.130 Конституции РФ [5]. Причины такой ситуации при этом кроются не только в низкой социальной активности и гражданско-правовой незрелости населения, но и в пробелах местного законодательства об МСУ, как и социум, не успевающий за темпом вносимых изменений на федеральном уровне и ограничивающегося их воспроизводством, а не детальной разработкой с учетом территориальной специфики; недостаточностью финанси-

рования, а также консервативностью муниципальных властей, для которых в отсутствие конструктивного диалога с населением типовые, наиболее распространенные формы становятся тиражируемыми и повторяемыми из года в год механизмами.

В этих условиях целесообразным видится разработка и обмен действенными методическими механизмами мотивации, привлечения широких слоев населения к различным формам самоуправления, которые необходимо организовать между территориями на местах и регионами в целом, а также на федеральном уровне с привлечением к этой деятельности ведущих научно-исследовательских организаций, НКО. В то же время следует подчеркнуть, что активное участие населения в МСУ во многом зависит от организационного и экономического укрепления местной власти. Между тем, финансовый вопрос, упирающийся в недостаточную обеспеченность экономической базы МСУ как основной критерий действенности, разрыв между возлагаемыми на обязанности и их ресурсным обеспечением остается одной из наиболее острых проблем.

В числе проблем в данной области следует отметить законодательную неурегулированность вопросов формирования муниципальной собственности, использования муниципального земельного фонда, создания муниципальных финансово-кредитных институтов и др. Только в случае принятия отдельных нормативных актов, соответствующих экономической специфике территорий, имеющих разработанную методическую базу, по каждому из этих вопросов органы МСУ приобретают возможность укрепить экономический потенциал. Однако не для каждой территории подобная задача является выполнимой ввиду еще недостаточного опыта самостоятельного нормотворчества, отсутствия необходимого опыта у должностных лиц и органов МСУ [14, с. 6]. Решение данной проблемы видится в разработке и проведении регулярных методических мероприятий по повышению квалификации, мастер-классов с участием специалистов федерального значения и финансированием данных мероприятий из средств регионального бюджета, грантовой поддержки.

Продолжая исследование вопроса экономических ограничений, отметим, что, по оценкам экспертов, пока «около 40% бюджетных средств муниципальных образований поступают не из собственных доходов от налогов и сборов, за счет субвенций, трансфертов из региональных бюджетов» [10], что свидетельствует о слабой финансовой самостоятельности муниципальных образований, особенно сельских. Более 90% муниципалитетов в РФ остаются дотационными [10]. В результате территориям остро не хватает средств для реализации своих полномочий и решения социально важных и острых для территорий вопросов. Решение данной проблемы, на наш взгляд, напрямую коррелирует с расширением налоговых и бюджетных полномочий органов МСУ, а также стимулированием разработки и применения механизмов инициативного финансирования. Процесс расширению налоговых и бюджетных полномочий, безусловно, сопряжен с рядом проблем, вытекающих из особенностей развития российских территорий и их неравноценности. Аргументируем данный тезис более подробно, обратившись к конкретным примерам.

Опираясь на положения Европейской Хартии местного самоуправления [15] в реализации реформы МСУ, российский законодатель в то же время проигнорировал принцип субсидиарности. Однако это решение ограничения компетенций и полномочий нижнего уровня носило вынужденный характер, так как преобладающее число территорий в нашей стране не имеет самостоятельного бюджета. Отсутствуют при этом и законодательно установленные четкие критерии измерения «самодостаточности» территорий (они подменены нормативами). Попытку компенсировать эти пробелы применением модели «обратных трансфертов» также, на наш взгляд, следует признать не совсем удачной – она существенно ослабляет экономическую базу продвинутых территорий. Такая ситуация, в частности, сложилась в г.о.Барнаул, где в бюджете города после отчислений на вышестоящие уровни остается 17 коп., что ставит территорию «на грань выживания» [16]. И подобный пример для России не является единственным [16].

Такая ситуация, на наш взгляд, свидетельствует об очевидной «пробуксовке» реформы муниципальных финансов, которая длится уже более 15 лет, и требует разработки и введения мотивационных механизмов на местах с целью поддержки самостоятельности местных бюджетов. Например, это могут быть такие шаги, как изменение в пользу муниципальных образований условий для включения муниципальных объектов в госпрограммы в части софинансирования проектных работ за счет средств областного бюджета; внесение изменений в нормативно-правовые акты на региональном уровне с целью установления запрета на увеличение доли софинансирования со стороны муниципальных образований в течение финансового года и т.д. Пропорция распределения налоговых поступлений между МСУ, регионами и центром может при этом быть сведена к более схеме: 33% – 33% – 33%. Необходимым для роста самостоятельности территорий и более эффективного выполнения ими социальных обязательств видится пересмотр схемы распределения поступлений от таких важнейших источников, как НДС, НДФЛ и акцизы.

Касаясь механизма инициативного финансирования, следует отметить, что именно в его рамках проявляется отмеченная нами обратная связь между социумом и властью в финансовой деятельности муниципальных образований как двигателей развития государства. При представлении такой формы гражданского участия в МСУ, как правило, акцент ставится на возможности вовлечь ресурсы граждан и бизнеса в формирование комфортной среды и создание инфраструктуры территорий. Однако применение инициативного бюджетирования, прежде всего, позволяет сформировать местные сообщества и направить их на конструктивную совместную работу с органами власти.

Социально значимые функции института инициативного бюджетирования во многом связаны с открытым характером процедуры отбора проектов и контроля за ходом их реализации. Важнейшими функциями выступает выявление потребностей общества в улучшении качества жизни, создание точек для привлечения социальной

активности, что позволяет в отдельных случаях снижать социальную напряженность. Инициативное бюджетирование на местах зарекомендовало себя как способ развития институтов гражданского общества и местных сообществ. Этому способствовали механизмы, директивно включенные в 2016–2018 годах в федеральные приоритетные и национальные проекты, в частности, в сфере развития городской среды и дорожной инфраструктуры. По данным НИФИ Минфина России, к началу 2020 г. в муниципалитетах России реализовано более 20 тыс. проектов в данной области по 20 актуальным для граждан направлениям, благополучателями в рамках которых стали более 40% жителей страны, а объем внесенных гражданами и юрлицами средств составил более 2 млрд. руб.) [10] Подобные статистические данные свидетельствуют о плодотворности применения данного механизма и необходимости его стимулирования на местном и региональном уровнях.

В продолжение нашего анализа следует обратиться также к такой важной проблеме развития МСУ в российских условиях, как территориально-организационная. Так, отсутствие в ФЗ-131 [13] четких критериев по наделению муниципального образования статусом городского поселения или округа привело к формированию практики его неравномерного распределения в субъектах федерации, в том числе в процессе объединения территорий. Лишение статуса вызывает чувство унижения у той части социально активных горожан, которые потенциально составляют «золотой фонд» МСУ, если вести речь об усилении мотивации, в то же время лишая территории достигнутых ими достижений в экономическом и другого рода плане. К примеру, сравним изначальный отказ в получении статуса городского округа г.Ангарск (245,5 тыс. чел.) и получение такового пос. Староуткинск в Свердловской области (3,3 тыс.чел.) [4]. В статусе городского округа изначально было отказано и известному наукограду Пущино (20,7 тыс.чел.) – стратегически важному для устойчивого развития России научному центру страны, администрация и научный состав ведущих НИИ которого для решения данной проблемы были вынужде-

ны обращаться в Общественную палату РФ [16]. Выдвигаемые также некоторое время назад предложения об объединении двух городских округов – Пушкино и Серпухова согласно ФЗ-131 [13] – повлекли бы за собой неминуемую утрату наукоградом своего статуса.

Таким образом, проведенный нами анализ позволяет сделать обобщающий вывод о том, что действующая в России система МСУ нуждается в дальнейшем совершенствовании. Муниципалитеты каждого региона страны, как и стоящие на более высоком уровне территориальные единицы, приспосабливаются к этому процессу в собственном, уникальном темпе. Определенные в нашей статье меры и предложения в данной области, касающи-

еся более четко дифференциации полномочий органов власти на вышестоящих уровнях и МСУ, компетенционного статуса субъектов муниципальной власти; экономической самостоятельностью муниципалитетов; усиления самостоятельного нормотворчества и инициативности; распределения территориальных статусов и т.д., безусловно, не носят исчерпывающего характера, однако могут рассматриваться как конкретные шаги и направления для создания необходимого курса инновационной трансформации МСУ, в том числе в контексте реализации национальных проектов как важнейших инструментов развития российского государства в стратегическом контексте.

Список источников:

1. Бутитова Д.Ц. Местное самоуправление в системе взаимодействия власти и общества современной России: региональный опыт : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009. 26 с.
2. Весенний оптимизм: оценки ситуации в стране - и в жизни: Опрос общ. мнения от 21.03.2013 г. [Электронный источник]// ВЦИОМ. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113783> (дата обращения: 02.03.2021).
3. Ситуация в стране и в экономике: мониторинг настроений: Опрос общ. мнения от 11.10.2020 г. [Электронный источник]// ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskiy-obzor/situatsiya-v-strane-i-v-ekonomike-monitoring-nastroenij> (дата обращения: 02.03.2021).
4. Грипп Э.Х., Яхина Ю.Х. Роль местного самоуправления в развитии гражданского общества// Вестник УЮИ МВД России. 2014. № 1. С.19-25.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г., с изм. от 01.07.2020 г.) [Электронный источник]// СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 02.03.2021)
6. Федеральный закон от 03.02.2015 г. N 8-ФЗ "О внесении изменений в ст. 32 и 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [Электронный источник]// Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст.886
7. Федеральный закон от 23.06.2014 г. N 165-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты РФ" [Электронный источник]// Собрание законодательства РФ. 2014. № 25 (ч.1). Ст. 3371
8. Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» [Электронный источник]// Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817
9. Цели в области устойчивого развития [Электронный источник]// ООН. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/> (дата обращения: 02.03.2021)
10. О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 – начале 2020 гг., перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления: Доклад ВАРМСУ Правительству РФ. М.: ВАРМСУ, 2020. 174 с.
11. Милосердов А.С. Роль исторических традиций в развитии местного самоуправления в современной России // Правовая инициатива. 2015. № 3. С.11
12. Морозов Д.А. Специфика местного самоуправления как социально-политического института// Известия ТулГУ. 2009. Вып. 2. С. 106-115.
13. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред.от 29.12.2020) [Электронный источник]// СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 02.03.2021)
14. Антонова Н.А. Органы местного самоуправления: норм.-прав. акты. М.: Дело, 2020. 300 с.
15. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) [Электронный источник]// ЕС of Local Self-Government. URL: <https://rm.coe.int/168007a105> (дата обращения: 01.03.2021)
16. Глазых В.Л. О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Доклад Ко-миссии по вопросам регионального развития и местного самоуправления Общественной палаты РФ от 09.09.2006 г. [Электронный источник]. URL: https://www.yabloko.ru/municipal/library/Doklad_OP_sostoyanii_mestnogo_samoupravleniya_RF.

References:

1. Butitova D.T.S. Local self-government in the system of interaction between power and society in modern Russia: regional experience: author. dis. ... Cand. polit. sciences. M., 2009. 26 p.
2. Spring optimism: assessments of the situation in the country - and in life: Poll total. opinions of 03.21.2013 [Electronic source] // VTsIOM. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113783> (date accessed: 03.02.2021).
3. The situation in the country and in the economy: monitoring sentiment: Poll total. opinions of 11.10.2020 [Electronic source] // VTsIOM. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/situatsiya-v-strane-i-v-ekonomike-monitoring-nastroenij> (date of access: 03.02.2021).
4. Influenza E.Kh., Yakhina Yu.Kh. The role of local self-government in the development of civil society // Bulletin of the UYUI of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2014. № 1. P.19-25.
5. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993, as amended on 01.07.2020) [Electronic source] // SPS "Consultant Plus". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (date of access: 02.03.2021)
6. Federal Law of 03.02.2015 N 8-FZ "On Amendments to Articles 32 and 33 of the Federal Law" On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation "and Federal Law" On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation "[Electronic source] // Collected Legislation of the Russian Federation. 2015. № 6. Art.886
7. Federal Law of 23.06.2014 N 165-FZ "On Amendments to the Federal Law" On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation "and Certain Legislative Acts of the Russian Federation" [Electronic source] // Collected Legislation of the Russian Federation. 2014. № 25 (part 1). Art. 3371
8. Decree of the President of the Russian Federation of 07.05.2018 № 204 "On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024" [Electronic source] // Collected Legislation of the Russian Federation. 2018. № 20. Art. 2817
9. Sustainable Development Goals [Electronic source] // UN. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/> (date accessed: 03.02.2021)
10. On the state of local self-government in the Russian Federation in 2019 - early 2020, the prospects for its development and proposals for improving the organization of local self-government: Report of VARMSU to the Government of the Russian Federation. M.: VARMSU, 2020. 174 p.
11. Miloserdov A.S. The role of historical traditions in the development of local self-government in modern Russia // Legal Initiative. 2015. № 3. P.11
12. Morozov D.A. Specificity of local self-government as a socio-political institution // Izvestiya TulGU. 2009. Issue. 2. P. 106-115.
13. Federal Law of 06.10.2003, № 131-FZ "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" (as amended on 29.12.2020) [Electronic source] // ATP "Consultant Plus". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (date of access: 03.02.2021)
14. Antonova N.A. Local self-government bodies: norm.-rights. acts. M.: Delo, 2020. 300 p.
15. European Charter of Local Self-Government (Strasbourg, October 15, 1985) [Electronic source] // EC of Local Self-Government. URL: <https://rm.coe.int/168007a105> (date accessed: 01.03.2021)
16. Glazychev V.L. On the state of local self-government in the Russian Federation: Report of the Commission on Regional Development and Local Self-Government of the Public Chamber of the Russian Federation dated 09.09.2006 [Electronic source]. URL: https://www.yabloko.ru/municipal/library/Doklad_OP_sostoyanii_mestnogo_samoupravleniya_RF.

УДК 351

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_54

Цифровая трансформация в государственном управлении

Digital transformation in public administration



Светлана Владимировна Фирсова

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
старший преподаватель кафедры иностранных языков, SPIN-
код: 1972-6702, ResearcherID Web of Science: 714756, ORCID ID:
0000-0002-8061-3215, Россия, Москва,
e-mail: sv_firsova@guu.ru

Svetlana V. Firsova

FSBI HE «The State University of Management», Senior Lecturer
department of Foreign Languages, SPIN-code: 1972-6702,
ResearcherID Web of Science: 714756, ORCID ID: 0000-0002-8061-
3215, Russia, Moscow,
e-mail: sv_firsova@guu.ru



Ольга Михайловна Данилина

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
доцент, доцент кафедры информационных систем, кандидат
экономических наук, SPIN-код: 8496-3518, ResearcherID Web
of Science: C-8704-2019, ORCID ID: 0000-0002-7936-8291, Россия,
Москва,
e-mail: danilina_om@guu.ru

Olga M. Danilina

FSBI HE «The State University of Management», Associate Professor
Information Systems department, Ph. D. in Economics, SPIN-code:
8496-3518, ResearcherID Web of Science: C-8704-2019, ORCID ID:
0000-0002-7936-8291, Russia, Moscow,
e-mail: danilina_om@guu.ru

Аннотация.

Статья посвящена вопросам внедрения цифровой трансформации со стороны российского государственного управления для создания новых технологий, инструментов и программного обеспечения, основанных на фокусировании внимания на человеческом факторе технологий и привлечении персонала к изменениям. Руководители государственного сектора должны разработать структурированный план управления изменениями, который поможет каждому сотруднику принять участие в цифровой трансформации. Использование подхода, поощряющего внедрение новых цифровых инструментов и инициатив, создание цифровой культуры, а также управление их влиянием на рабочее поведение, имеет важное значение для стимулирования значимых изменений в секторе государственного управления.

Abstract.

The article is devoted to the digital transformation demands in Russian Public Administration for new technologies, tools and software relies on paying attention to the human side of technology and getting staff on board with change. Public sector leaders must devise a structured change management plan that brings every employee along on the digital transformation journey. Taking an approach that encourages adoption of new digital tools and initiatives, digital culture implementation, while also managing the impact they have on working behavior, is essential to drive meaningful change in the public administration sector.

Ключевые слова.

Цифровая трансформация, государственное управление, электронное правительство, подходы, ориентированные на клиента, предоставление услуг.

Keywords.

Digital transformation, public administration, E-Government, customer-centered approaches, service delivery.

Состояние сегодняшнего общества характеризуется стремительным развитием научно-технического прогресса, информационных технологий и коммуникаций. Современное общество называют «информационным обществом», акцентируя внимание на важности информационных и коммуникационных элементов. Однако разные специалисты-исследователи вкладывают различный смысл в это понятие: одни подразумевают под ним быстрый и свободный доступ к информации, другие обращают внимание на расширение возможностей транзакций и их разнообразности. Тем не менее, в современном обществе есть четкий запрос на определение позиции информации и знаний в нем.

Дискуссия по поводу создания информационного общества больше фокусируется именно на использовании информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) и Интернета. Цифровые технологии получили повсеместное распространение, поэтому становление и развитие цифровой культуры потенциально охватывает все аспекты нашей жизнедеятельности и не ограничивается только Интернетом или современными коммуникационными технологиями.

Все мы в курсе изменений, которые произошли в нашей жизни с внедрением ИКТ. Все прошедшие ранее за историю общества технологические волны вмешивались в среду обитания человека и меняли ее, тем самым изменяя условия существования общества. Перемены происходили не из внутренней технологической логики, а из того, насколько общество принимало их, для чего использовало и как регулировало и контролировало. Технологии не просто линейно ведут к конкретным изменениям, но в совокупности со многими другими элементами они создают условия для дальнейшего развития человечества, предлагают возможные варианты будущего. Сложные технологии, которыми мы пользуемся сегодня, нельзя рассматривать только как средство выйти за рамки существующих

прежде ограничений, их скорее следует рассматривать как окружающую нас экологию. Таким образом, технологии, связанные с информацией и коммуникациями, не являются пассивными инструментами, их следует считать самостоятельными системами, увеличивающими наши возможности.

Цифровые технологии меняют окружающую нас среду, и мы продолжаем использовать технологии, чтобы приспособиться к условиям этой меняющейся среды. Другими словами, инновация в использовании цифровых технологий ускоряет темп нашей жизни и работы. Чтобы лучше адаптироваться, нам нужно принимать новое, учиться и развиваться, что ведет к изменению того, что, почему и как происходит, как мы думаем, действуем и чувствуем. Короче говоря, чтобы идти в ногу со скоростью и темпом цифровых изменений, организациям и обществу в целом необходимо сосредоточиться на развитии собственной культуры. Цифровая культура может иметь большое значение для жизни и благополучия многих людей. Степень изменений в нашем нынешнем обществе отражается в утверждениях об информационной «революции», а не «эволюции», которая имеет место и влияет на все эти изменения. Однако, в конечном итоге все сводится к тому, как люди взаимодействуют с технологиями в своей работе и жизни. Необходимость эволюции организационной культуры в цифровую обусловлена переходом от парадигмы «что делать» к парадигме «как это делать». В современном обществе, которое в значительной степени полагается на информационные и коммуникационные ресурсы, с одной стороны, ИКТ и цифровые сети являются базовой инфраструктурой, поддерживающей процессы глобализации, и используются для поддержки глобальных рынков и производственных процессов, обеспечивая централизованное управление и координацию работы разрозненных производств. С другой стороны, Интернет – это инструмент коммуникации, который

активно используется простыми людьми, общественностью и специалистами, так как он способствует эффективному и долгосрочному общению.

Цифровизация стала мировым трендом. Дальнейшее развитие и эффективное использование цифровых технологий будет способствовать укреплению нашего государства и росту социально-экономического развития России.

Всеобщее движение в сторону цифровизации ведет к изменению функционирования всех сторон общества. Возникший и широко используемый в обществе термин цифровая трансформация напрямую связан с внедрением цифровых технологий в бизнес-процессы организаций во всех сферах деятельности. Такой подход означает качественный скачок в понимании, методологии и функционировании во всех областях жизни и бизнеса, в том числе в сфере управления, финансов, образования, корпоративной культуры. В результате повышаются производительность каждого сотрудника в организации и уровень удовлетворенности клиентов предоставляемыми услугами, а компания приобретает репутацию прогрессивной и современной.

Цифровая трансформация рассматривается как «ключевой тренд, характерный для различных отраслей и секторов экономики и социальной сферы, позволяющий увеличить в разы эффективность и производительность организации» [1]. В ходе цифровой трансформации происходит преобразование продуктов, процессов и управления внутри организации в результате применения инновационных технологий, благодаря чему появляются новые возможности для эффективного общения с потребителями услуг и повышения их удовлетворенности.

Трансформация в области государственного и муниципального управления направлена на изменение модели управления и создание так называемого цифрового правительства. Цифровое правительство – это правительство, созданное и управляемое таким образом, чтобы использовать преимущества цифровых данных и цифровых технологий для оптимизации, преобразования и создания государственных услуг. По мере того, как путь к

цифровому правительству продолжается в различных формах по всему миру, в Российской Федерации в настоящее время предпринимаются шаги по трансформации государственного управления в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление», который в свою очередь входит в национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации».

Трансформация в системе государственного управления опирается на цифровые технологии, такие, как интернет вещей, искусственный интеллект, предиктивная аналитика, служащих для повышения эффективности деятельности органов власти. Новые подходы к управлению данными способствуют совершенствованию системы государственного управления, что в свою очередь дает возможность учитывать предпочтения пользователей для определения видов предоставляемых услуг и регламента их получения. Цифровые технологии становятся «не просто инструментом изменения бизнес-модели государственного управления, но и сами определяют направления этих изменений» [1].

Согласно мнению экспертов компании «Гартнер» [5], цифровая трансформация в государственном управлении состоит из пяти этапов постепенного развития от электронного правительства к «умному правительству» по мере становления.

Уровень 1 - Начальный (Электронное правительство).

На этом уровне основное внимание уделяется перемещению сервисов в оперативный режим для удобства пользователей и экономии затрат, но данные и их использование разрознены и крайне ограничены. Мнение обывателя о том, что высокий процент онлайн-услуг или мобильного доступа представляет собой современное цифровое правительство, в корне неверен. На этом этапе необходимо привлекать больше просвещения и пропаганды, чтобы разъяснять обществу, как выглядит реальное цифровое правительство и его преимущества. Чтобы обосновать необходимость продвижения вперед, нужно проводить системные исследования и разъяснения, показывающие, как цифровая трансформация облегчит или устранил наиболее

важные болевые точки, как внутри ведомств и подразделений, так и для бенефициаров государственных услуг.

Уровень 2 - Развитой (открытый).

Этот уровень не обязательно следует за уровнем 1. Программы электронного правительства и открытого правительства часто сосуществуют с разными руководящими принципами и приоритетами. Открытое правительство часто принимает форму публичных программ, направленных на обеспечение прозрачности, вовлечения граждан и экономики данных. Примеры, которые мы видим сегодня – это зарождающиеся инициативы в области открытых данных, часто в контексте программ умного города.

Уровень 3 - определенный (ориентированный на данные).

На этом уровне акцент смещается с простого прислушивания к потребностям гражданина или пользователя к активному изучению новых возможностей, присущих стратегическому сбору и использованию данных. Признаками продуктивной работы на данном этапе будут служить количество открытых данных и приложений, построенных на открытых данных. На этом этапе возникает соблазн заняться приносящими быструю прибыль проектами или двинуться вперед, прежде чем будет заложена надлежащая основа. На этом уровне крайне важно оставаться сосредоточенным на разработке и реализации стратегий и процессов, ориентированных на имеющиеся данные.

Уровень 4 - Управляемый (полностью цифровое правительство).

На этом уровне организация, агентство или департамент полностью привержены подходу, ориентированному на данные, что ведет к совершенствованию государственного управления, и предпочтительный подход к инновациям основан на принципах открытых данных. Данные регулярно передаются через организационные границы, как различных министерств и ведомств, так и различных территориальных субъектов, что упрощает взаимодействие и улучшает обслуживание клиентов. На этом этапе можно столкнуться с негативной реакцией, связанной с конфиденциальностью, поскольку гражданам может быть неком-

фортно в ситуации, когда их данные собираются и используются. Поэтому важно убедить их в цифровой безопасности, что данные используются в рамках существующих законов и правил и это четко регламентируется и соблюдается.

Уровень 5 - Оптимизированный (Умное правительство).

К этому моменту процесс цифровых инноваций с использованием открытых данных должен быть глубоко внедрен во всем правительстве при поддержке и лидерстве со стороны высшего руководства. Инновационный процесс таким образом будет предсказуем и повторяем даже перед лицом сбоев или внезапных событий, требующих быстрого реагирования.

Данные уровни изменения системы государственного управления отличаются как по приоритетным для них показателям, так и по способу и составу предоставления государственных услуг. Согласно выводам компании Гартнер, цифровые технологии, используемые на ранних уровнях развития цифрового правительства, абсолютно не подходят для использования на более продвинутых. В частности, создаваемые на первом этапе электронного правительства порталы предоставления государственных услуг перестанут функционировать при переходе к межмашинному взаимодействию на уровне «умного правительства». Если на первых стадиях органы государственного управления стараются увеличить количество услуг, оказываемых в электронном формате, то по мере развития процесса цифровой трансформации состав государственных услуг изменится и количество услуг будет уменьшаться. Согласно исследованию, следствием цифровой трансформации может являться изменение не только подходов к оказанию государственных услуг, но и понимания и содержания этих услуг. Например, одним из признаков предоставления государственной услуги в рамках действующего законодательства в настоящее время служит сам факт обращения бенефициара. В процессе развития цифровой трансформации данный признак большинства государственных услуг не будет больше необходимым условием, так как, благодаря межмашинному взаимодействию в ходе проверки данных,

исчезнет целесообразность в получении дополнительных выписок из государственных реестров и документов, а часть услуг может предоставляться автоматически, то есть без запроса со стороны потребителя.

В нашей стране ведется огромная практическая работа по развитию и использованию цифровых технологий повсеместно в системе государственного управления, а также закладывается основа для дальнейшего движения в сторону «умного» правительства. В Указе Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» говорится о необходимости создать «обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере» с помощью так называемых прорывных цифровых технологий, к которым относятся интернет вещей, искусственный интеллект, Big Data, дополненная реальность, интернет вещей, облачные вычисления и др. [4]. Необходимо внедрять и развивать их применение в сфере предоставления госуслуг, совершенствования систем защиты данных в системе государственного управления, предоставления и раскрытия сквозной информации. Органы государственной власти должны в своей работе стремиться совмещать внедрение прорывных технологий для оказания услуг, таких как использование реестровой модели оказания услуг, автоматическое предоставление услуг без обращения, уже хорошо отработанных цифровых технологий с условием применения многоканальности, чтобы при запросе услуг сохранялась возможность личного обращения потребителя. При этом пока не определены четкие критерии по результатам реализации данных действий особенно в вопросе повышения качества предоставляемых государством услуг.

Таким образом, следует констатировать, что программа цифровизации управления государственных органов в России находится еще в стадии становления. Согласно исследованию компании «Гартнер» наша страна находится на первом уровне цифровой трансформации – образование электронного правительства. Работники сферы государственного управления находятся на этапе изучения возможностей

и вариантов использования цифровых технологий для эффективной работы, направленной на повышение удовлетворенности пользователей государственных услуг. Например, используя искусственный интеллект (ИИ), Big Data, можно решать вопросы планирования, мониторинга и оценки результатов, а также вносить изменения в принятые решения.

Итак, построение и развитие цифрового государственного управления в долгосрочной перспективе нацелены на «окончательный переход на электронное взаимодействие граждан с государством» [1]. Тем не менее существуют опасения, что цифровизация государственного управления ограничится лишь частичными изменениями в функционировании органов власти. Так, применение ведомственного принципа при цифровизации уже привело к образованию множества дублирующих друг друга по содержанию данных информационных систем. В то время как целью внедрения цифровой трансформации является улучшение качества деятельности государства во благо собственных граждан и бизнеса. Истинной цифровой трансформацией следует считать только такие изменения, которые ведут к улучшению качества управления, уменьшению излишнего вмешательства государства в процесс управления, уменьшению уровня коррупции в госорганах, повышению продуктивности и эффективности управления, используя для этого современные инновационные технологии.

Масштабы происходящих и прогнозируемых изменений, связанных с развитием и использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), в государстве и обществе чрезвычайно велики. На первый план выходят запросы потребителей услуг государственного управления, основанного на цифровизации основных процессов и процедур. Сами пользователи услуг смогут оказывать влияние на принятие решений органами власти, трансформируя государственное управление в сторону клиент-ориентированного подхода к государственному управлению с целью благоприятствования работы институтов управления для граждан, упрощения оказания услуг, где государство выступает гарантом сотрудничества населения и организаций

на основе создания единой цифровой экосистемы. Исследователи пытаются оценить роль использования культуры «гибкого управления», так называемых Agile-подходов, в государственном управлении, предусматривающих использование процессов обратной связи с адаптацией действий пользователей по результатам обратной связи. Существующее разнообразие подходов к государственному управлению можно считать следствием быстрого развития и изменения обстоятельств в условиях цифрового и технологического прогресса.

Согласно социологическим опросам, большинство потребителей хотели бы, чтобы мы быстрее двигались к цифровому будущему, в то время как около 40% заявляют, что население не было в нужной мере обучено для пользования доступными цифровыми услугами.

Мы думаем, что это своего рода трюизм, что спрос на цифровые услуги со стороны государственного сектора высок и что предложение этих услуг со стороны государственного сектора, вероятно, не удовлетворяет этот спрос. Это простой вывод из нашего исследования.

Барьерами для насыщения удовлетворенности потребителей услуг, по-нашему мнению, являются:

- ведомственные ограничения. Когда за счет дублирования программ и предоставленных услуг различными ведомствами, или запроса услуги на различных платформах создаются условия для получения услуги дважды, неправомерное расходование государственных средств, мошенничество и коррупция;

- отсутствие цифровой культуры. Если в организации, департаменте, правительстве будет создана культура, которая поощряет коллег всегда учиться, быстро вводить новшества и не бояться изменений, то члены коллектива в сфере государственного управления, будут более восприимчивы к трансформации и новым технологиям. Трудно изменить культуру в мгновение ока, но ведомства и департаменты в правительстве могут переломить ситуацию, если поймут, что технологии, в которые они инвестируют, должны соответствовать культуре и поведению, которые они хотят поощрять в своих работниках. Это изменение начи-

нается с генерального директора и исполнительной команды, поскольку они устанавливают стандарты для остальной части управленцев;

- нехватка кадров, людей с цифровыми компетенциями. Сегодня технологии развиваются такими быстрыми темпами, что рынки труда не успевают за спросом. Органам государственного управления, как, впрочем, и всему бизнесу, нужны специалисты со специальными навыками, которые могут поддерживать и адаптировать их продукты, технологии, платформы к меняющимся запросам потребителей. Однако найти необходимый опыт на местах становится все труднее.

Безусловно ключом для успеха цифровой трансформации является наличие грамотных в цифровом отношении кадров. Все ранее перечисленные в статье практики управления возможны только при наличии управленцев, которые принимают цифровую культуру, разбираются и могут работать с информационно-коммуникационными технологиями. Однако огромную озабоченность вызывает нехватка цифровых навыков у работников. Эффективное использование цифровых инноваций невозможно без грамотно обученных кадров. Исследование, проведенное Couchbase, показало, что более 90% инициатив внедрения цифровой трансформации терпят неудачу. Это происходит потому, что многие организации считают, что инвестиций в цифровые технологии достаточно, чтобы продвинуть их в цифровую эпоху. Конечно, информация и технологии помогают создавать возможности для цифрового бизнеса, но они являются лишь частью сложной проблемы. Однако реальность такова, что успешная цифровая трансформация является результатом сочетания трех элементов: цифровых технологий, цифрового лидерства и, что наиболее важно, цифровой культуры. Два из этих элементов ориентированы на персонал. Организация терпит поражение в осознании того, что, если их сотрудники не трансформируются, то и бизнес тоже. Ключевой темой в анализе неудач цифровой трансформации является неспособность руководства способствовать развитию цифровой культуры, поддерживающей цифровую стратегию

организации. Выдвигая потребности и интересы людей на передний план, сосредотачиваясь на их работе и обеспечивая соответствие их целей видению организации, организация почти наверняка сможет продвинуться в будущее. Цифровая культура играет здесь важную роль, потому что сами принципы цифровой культуры вращаются вокруг людей, производительности и цели.

В Государственном университете управления уделяется большое внимание развитию у студентов цифровых навыков. В ходе реализации образовательной программы «Государственное и муниципальное образование» у студентов формируются компетенции, благодаря наличию которых они могут использовать в профессиональной деятельности информационно-коммуникационные технологии, государственные и муниципальные информационные системы, электронные платформы, знать и применять технологии электронного правительства в сфере оказания государственных (муниципальных) услуг. Студенты учатся разрабатывать и изучать новые пробные каналы для поиска, создания и приобретения возможностей оказания цифровых услуг. «В условиях высшего образования, необходимо стимулировать и поощрять студентов проявлять самостоятельность в выявлении профессиональных проблем, а также подходов и способах демонстрации их решений» [3], что способствует становлению будущих специалистов.

В перечне формируемых компетенций нам также хочется выделить формирование умения пользоваться цифровыми методами управления государственными и муниципальными финансами, государственным и муниципальным имуществом, закупками для государственных и муниципальных нужд.

Формирование следующей компетенции также оказывает большое влияние на работу всей организации в целом. Наши выпускники должны осуществлять эффективное внутриорганизационное и межведомственное общение, обеспечивать коммуникацию власти с гражданами, коммерческими организациями, институтами гражданского общества, средствами массовой информации. Преподаватели университета уделяют большое внимание из-

менению мышления студентов, прививают им ценности и понятия цифровой культуры. Специалист в системе госуправления не должен рассматривать свою работу, как простое применение современных IT программ; вместо этого он должен обладать организационным мышлением для распространения цифровых знаний по всей организации и экосистеме ценностей.

На трансформацию в любой области напрямую влияет культура компании. Чтобы ускорить трансформацию в сфере государственного управления, также важно установить эффективные внутренние каналы связи и обучения. Управленец должен уметь легко адаптироваться в быстроменяющихся условиях. Способность управлять осведомленностью и устанавливать соответствующие ожидания в отношении предстоящих изменений имеет решающее значение для обеспечения того, чтобы у сотрудников было достаточно времени для адаптации. Скорость внедрения технологий выше скорости изменения поведения. И наши выпускники должны адекватно воспринимать и быть способными работать в новых реалиях.

В ожидании того, что опыт ведения цифрового бизнеса будет распространяться среди компаний и организаций в течение последующих двух или трех лет, может оказаться, что их персонал окажется неподготовленным и неадекватным, и организациям необходимо будет изучить дисциплины, необходимые для реализации инициатив цифрового бизнеса. «Сегодня непрерывно изменяется система целей управления персоналом в соответствии с трансформацией целевых ориентиров и требований, возникающих на других, более вышестоящих уровнях государственного управления» [2]. Мы надеемся, что наши выпускники, обладающие соответствующими компетенциями, окажутся конкурентоспособными и востребованными.

Подводя итоги, следует отметить, что в данной работе были перечислены этапы развития цифровой трансформации в сфере государственного управления. Защита данных, кибербезопасность и прозрачность станут важными предпосылками для принятия, доверия и активного использования электронного правительства гражд-

данами за счет особого внимания к сбору и обработке только тех данных, которые абсолютно необходимы для предоставления определенной административной услуги. Акцент был сделан на необходимость формирования цифровой культуры и цифровых навыков. Традиционной практики приема на работу будет недостаточно. Вместо этого следует подумать о запуске учебных тренингов и других учебных программ по цифровому обучению и повышению квалификации работников госуправления. Им потребуются умения и

навыки проектирования цепочек в рамках процесса государственного управления, которые должны поддерживаться электронными средствами, в соответствии с подходом, ориентированным на клиента. Различные процессы будут оцифрованы в максимально возможной степени, и государство для управления будет использовать соответствующие правовые, организационные и технические действующие инструменты для обеспечения обязательного использования цифровых технологий в своей работе.

Список источников:

1. Добролюбова, Е. И., Южаков, В. Н., Ефремов, А. А., Клочкова, Е. Н., Талапина, Э. В., Старцев, Я. Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. А. Ефремов, Е. Н. Клочкова, Э. В. Талапина, Я. Ю. Старцев. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. — 114 с. — (Научные доклады: государственное управление)
2. Зотов, В.Б. Особенности управления персоналом в системе местного самоуправления. научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия», М., 2020. № 2. -С.7-12.
3. Салынская, Т.В., Ясницкая, А.А. Проектная деятельность при подготовке специалистов в сфере экологии и природопользования. Вестник университета, М., 2020. № 8. -С. 73-78.
4. Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (электронный ресурс). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57425> (дата обращения: 05.02.2021)
5. 5 Levels of Digital Government Maturity (электронный ресурс). URL: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-levels-of-digital-government-maturity> (дата обращения: 02.02.2021)

References:

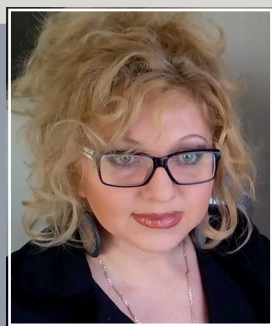
1. Dobrolyubova, E. I., Yuzhakov, V. N., Efremov, A. A., Klochkova, E. N., Talapina, E. V., Startsev, Ya. Yu. The digital future of public administration by results / E. I. Dobrolyubova, V. N. Yuzhakov, A. A. Efremov, E. N. Klochkova, E. V. Talapina, J. Yu. Startsev. - Moscow: Delo Publishing House, RANEP, 2019. - 114 pp. - (Scientific reports: public administration)
2. Zotov, VB Features of personnel management in the local government system. scientific information and analytical journal "Municipal Academy", 2020. № 2. -pp.7-12.
3. Salynskaya, T.V., Yasnitskaya, A.A. Project activities in the training of specialists in the field of ecology and nature management. University Bulletin, 2020. No. 8. -pp. 73-78.
4. Decree of the President of the Russian Federation "On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024" (electronic resource). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57425> (date of access: 05.02.2021)
5. 5 Levels of Digital Government Maturity (electronic resource). URL: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-levels-of-digital-government-maturity> (date accessed: 02/02/2021)

УДК 378:147

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_62

Роль социального краудсорсинга в процессах трансформации института народовластия

The role of social crowdsourcing in the processes of transformation of the institution of democracy



Марина Александровна Черкасова

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, доктор философских наук, профессор, ORCID: 0000-0003-2971-6486, SPIN-код: 7110-7792, AuthorID: 472296, Россия, Москва, e-mail: msk-1972@mail.ru

Marina A. Cherkasova

FSBEI HE "State University of Management", professor, professor head of the department of state and municipal administration, doctor of philosophy, professor, ORCID: 0000-0003-2971-6486, SPIN-code: 7110-7792, AuthorID: 472296, Россия, Москва, e-mail: msk-1972@mail.ru

Аннотация.

В статье отражены перспективы процессов трансформации института народовластия в условиях использования технологий краудсорсинга. Характеризуется концепция гражданского цифрового активизма как формы деятельности и инициативности граждан, ориентированной на решение проблем и задач местного сообщества и вопросы развития локальной территории. Дается определение дефиниции – краудсорсинг, перечисляются его основные задачи и платформа для открытых инноваций. Делается вывод о преимуществах краудсорсинга в решении различных общественных задач силами граждан на безвозмездной основе.

Ключевые слова.

Социальный краудсорсинг, цифровой активизм, сетевые сообщества, трансформация управления.

Abstract.

The article reflects the prospects of the processes of transformation of the institute of democracy in the conditions of using crowdsourcing technologies. The concept of civil digital activism is characterized as a form of activity and initiative of citizens focused on solving the problems and tasks of the local community and the development of the local territory. The definition of crowdsourcing is given, its main tasks and a platform for open innovation are listed. The conclusion is made about the advantages of crowdsourcing in solving various public tasks by citizens on a gratuitous basis.

Keywords.

Social crowdsourcing, digital activism, network communities, management transformation.

Комплексность и многофункциональность публичной власти муниципальной территории обусловили необходимость внедрения в сферу местного самоуправления «цифровых технологий и платформенных решений».[2] Интернет, ставший не только площадкой для гражданских практик, но и средством их реализации, оказывает серьёзное влияние на развитие сетевого сообщества. Электронные платформы в силу своей открытости обеспечивают свободный обмен информационными и другими ресурсами, оказывая мощное влияние на социальные практики. К сожалению не все цифровые инициативы достигают целей, задуманных процессом трансформации местного самоуправления. Отдельно стоит отметить проблему информационно-коммуникативного взаимодействия при решении общих, социально значимых задач между муниципальной властью и сетевыми сообществами.[3]

Для успешной модернизации взаимодействия в системе «власть – население – бизнес-сообщество» на муниципальном уровне, необходима новая культура социального взаимодействия. С этой задачей как нельзя лучше справится одна из современных форм сетевой организации – краудсорсинг. В научно-исследовательском обороте это понятие с 2006 года. Введённое Джеффом Хауи оно трактуется как совместная работа власти и общественности по актуальным вопросам с использованием коллективного мышления на безвозмездной основе.

Краудсорсинг, приобретший актуальность с развитием глобальной сети Интернет, всячески развиваясь, сформулировал виртуальную дистанционную форму креативной среды с широчайшим диапазоном интересов и предложений. Являясь методологией решения комплексных задач развития локальных территорий, используя интеллектуальный потенциал множества участников процесса, краудсорсинг позволяет объединять составные части управленческого процесса в сетевые инновационные системы. Под воздействием Интернет ставшим эффективным каналом получения и распространения информации, социальное пространство

приобрело более сложную форму. Предоставляя пользователям инструментарий реализации различных форм гражданского цифрового активизма, Интернет стал площадкой гражданских практик, направленных на развитие новых современных онлайн – приложений; ареной гражданской мобилизации и гражданского протеста. С помощью информационно цифровых технологий краудсорсинг объединяет сетевые инновационные системы нового класса для решения общественно-значимых задач, привлекая активистов и координируя их деятельность через сетевизацию.

В социологии управления в последние десятилетия сформировалась новая технология управления – социальный краудсорсинг. Главными задачами решаемыми социальным краудсорсингом как технологией управления являются:

- вовлечение активных граждан в процесс разработки проблемы;
- стимулирование предложений;
- организация выдвижения идей;
- отбор самими участниками краудсорсинговой технологии лучших предложений по решению проблемы;
- оценка личного вклада каждого участника в решение общей задачи;
- формирование экспертного сообщества.

Основная цель социального краудсорсинга, как технологии решения общественно значимых проблем локальной территории, заключается в согласовании «властных, частных и общественных интересов с привлечение максимального числа участников (в идеале всех представителей социума)».[1]

Сегодня внедрение социального краудсорсинга в процессы местного самоуправления осуществляется в форме открытой новации. В архиве социального краудсорсинга имеются платформы для открытых инноваций, среди которых наиболее значимыми являются: сайты использующие потенциал индивидуальных онлайн пользователей; сайты реализации проектов через сети Интернет; спонсируемые и зависящие от краудсорсинга инициативы или форумы. [4]

Целью настоящего исследования стала задача выявления основных направлений развития социального краудсорсинга в повышении эффективности трансформационных процессов органов местного самоуправления.

Дискуссия о новых формах участия граждан в управлении развитием территории проживания обусловлена возросшей ролью в жизни общества сети Интернет. Ускоряя время, увеличивая масштабы, уменьшая расстояния информационно-коммуникативные цифровые технологии не смогут изменить стратегий публичного управления, если их возможности не будут востребованы в полную меру. Не являясь инструментом контроля или средством доминирования Интернет во многом предопределяет наш образ жизни. Переход информационно-коммуникативных технологий на интерактивные платформы социальных медиа по новому проявил возможности организации социального взаимодействия и гражданского участия.

Результаты многочисленных исследований, проведенных участниками российской научно-экспертной среды, дают основание для дальнейшего изучения развития гражданского активизма в цифровом коммуникативном пространстве. Для успешной трансформации института муниципального управления в цифровое социальное пространство необходимо осуществить активное вовлечение граждан в цифровое коммуникативное пространство. Но для этого необходимо устранить информационно-цифровое неравенство или разный уровень возможностей доступа пользователей к информационным ресурсам и услугам.

Информационно-цифровое неравенство как сложное социально-экономическое понятие имеет значительное количество форм проявления. Согласно данных выборочного федерального статистического наблюдения за использованием информационно-телекоммуникационных сетей наиболее распространёнными причинами влияющими на уровень возможностей доступа пользователей к информационно-цифровым ресурсам являются:

- отсутствие технических возможностей;

- нежелание пользоваться сетью Интернет;

- незаинтересованность в сервисах Интернет.

Современные модели социального краудсорсинга для повышения оперативности и результативности участников технологии требуют реализации проектов через информационно-коммуникативные технологии на специализированных сайтах сети Интернет. Однако принципы использования социального краудсорсинга требуют системного анализа для определения его места во взаимодействии органов муниципального управления с населением и оценки достоинств краудсорсинга в деятельности органов власти. Применяя методические подходы, основанные на социальном краудсорсинге, власти смогут более объективно определять приоритетность вопросов, требующих решения исходя из интересов местного сообщества. Главным принципом социального краудсорсинга служит убежденность в необходимости создания условий для реализации знаний группы людей, а не отдельного индивида и воплощения этих знаний в процессы местного самоуправления. Отвечая современным реалиям краудсорсинг может стать достойным инструментом модернизации и трансформации института народовластия, эффективным методом генерирования идей талантливых людей по решению приоритетных задач муниципального развития. Ведь гражданский разум на много креативнее, намного талантливее, чем принято считать. Широкое использование краудсорсинга в бизнесе лишний раз подтверждает его высокую эффективность. Необходимость интеграции социального краудсорсинга в местное самоуправление продиктовано:

- незаинтересованностью большинства населения в решении местных проблем;

- необходимостью реализации активной гражданской позиции членов местных сообществ;

- потребностью в объединении сил и возможностей местной власти и населения;

- высокой эффективностью, что пожалуй является основным аргументом в пользу её применения.

В процесс решения проблем местного самоуправления социальный краудсорсинг вовлекает представителей разных социальных слоёв, разных профессий и половозрастных групп. Обсуждение назревшей проблемы и способов её решения происходит на основании учёта мнения каждого высказавшегося участника обсуждения. Не стоит забывать при этом, что краудсорсинг не даёт гарантии решения всех социальных проблем. Это сравнительно новый метод в муниципальном управлении и требует более глубокого изучения и более детальной проработки. Учитывая его широкие возможности, краудсорсинг используют не только в социологии управления. По типам условий привлечения участников к краудсорсингу он может быть: массовый – с участием максимально возможного количества участников; открытый – в котором участвуют все желающие и закрытый – с ограниченным кругом участников.

Для эффективной реализации технологии социального краудсорсинга необходимы в качестве основных следующие составляющие:

- специализированный сайт;
- методы привлечения участников;
- характер взаимодействия участников;
- степень заинтересованности сторон в результатах реализации;
- эффективность коммуникаций и скорость решения сложных вопросов;
- участие в краудсорсинге профессионалов;
- интеграция платформы реализации краудсорсинга в социальные сети. [5]

Краудсорсинг в системе муниципального управления способствует переходу субъект – объектных отношений к субъект – субъектным, обеспечивая обратную связь. Отечественные исследователи социального краудсорсинга в сфере управления муниципальной территорией выделяют в качестве основных такие направления технологии: инициация социальных проектов; организация реального самоуправления;

контроль за выполнением принятых решений; отбор претендентов на вакантные должности. [6] Мотивируют участие в краудсорсинговых проектах, желание самореализации, получения признания со стороны коллег, реализации лидерских качеств, повышения качества управления.

Использование краудсорсинга как технологии управления опирается на закон Джоя, который утверждает, что «в любой области деятельности большая часть знания находится за пределами действующей в этой области организации». [7] Как социальная технология краудсорсинг обеспечивает генерацию идей и инноваций, развивает креативный потенциал, формирует универсальные навыки. В системе местного самоуправления технология социального краудсорсинга только внедряется, поэтому многие аспекты на эффективность оценки ещё не проанализированы. Возможность привлечения большого количества участников заинтересованных в эффективном решении различных задач является основным преимуществом технологии.

Однако на данный момент ярких примеров эффективного применения социального краудсорсинга в работе органов местного самоуправления – единицы.

Подводя итог нашему исследованию необходимо отметить, что несмотря на высокое соответствие краудсорсинговых технологий реалиям современного уровня реализации процесса местного самоуправления, они недостаточно популярны. Стать полноправными субъектами местного самоуправления возможно лишь, освоив конструктивный диалог власти и населения, выстроенный на взаимопонимании, взаимопризнании и взаимоуважении. Успешному внедрению краудсорсинговых технологий в местное самоуправление должны способствовать интерактивные программные площадки, подключенные к высокоскоростному каналу доступа в Интернет.

Список источников:

1. Абрамова О.Г. Цифровизация как новая тенденция модернизации системы публичного управления в современных условиях// Взгляд поколения XXI века на будущее цифровой экономики: Сборник статей преподавателей IX Международной научно-практической конференции «Современная экономика: концепции и модели инновационного развития». М.2018.
2. Василенко Л.А. Зотов В.В. Цифровизация публичного управления в России: риски, казусы, проблемы//Цифровая социология 2020, т.3, № 2.
3. Зотов В.Б., Терехова К.О., Царапов М.Н. Анализ программ цифровизации в городе Москве Журнал "Муниципальная академия" [Москва]. 2018, №4
4. Насыров И.Р. Савельев И.А. Технология краудсорсинга в государственном управлении// Учёные записки Казанского университета, 2016.
5. Пахомова О.А. Краудсорсинг как способ решения социальных проблем малых городов// Экономические науки. 2016 № 3
6. Сапрыка В.А., Счастливенко Т.В. Технология краудсорсинга в системе управления ресурсами региона // Современные проблемы науки и образования. 2017. № 5. С. 725.
7. Lakhani K., Panetta J. The principles of Distributed Innovation // Innovations: Technology, Governance, Globalization Summer 2007, Vol. 2, No. 3: 97–112; Witopedia. Энциклопедия

References:

1. Abramova O. G. Digitalization as a new trend of modernization of the public administration system in modern conditions// The view of the generation of the XXI century on the future of the digital economy: A collection of articles by teachers of the IX International Scientific and Practical Conference "Modern Economy: Concepts and models of innovative development". M. 2018.
2. Vasilenko L. A. Zotov V. V. Digitalization of public administration in Russia: risks, incidents, problems// Digital Sociology 2020, vol. 3, no. 2.
3. Zotov V. B., Terekhova K. O., Karapov M. N. Analysis of digitalization programs in the city of Moscow Journal "Municipal Academy" (Moscow). 2018, №4
4. Nasyrov I. R. Savelyev I. A. Technology of crowdsourcing in public administration // Uchenye zapiski Kazanskogo universiteta, 2016.
5. Pakhomova O. A. Crowdsourcing as a way to solve social problems of small cities// Economic sciences. 2016 № 3
6. Caprica V. A., Schastlivenko T. V. crowdsourcing in the resource management system of the region // Modern problems of science and education. 2017. No. 5. p. 725.
7. Lakhani K., Panetta J. The principles of Distributed Innovation // Innovations: Technology, Governance, Globalization Summer 2007, Vol. 2, No. 3: 97–112; Witopedia. Энциклопедия

УДК 351

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_67

Зарубежный опыт цифровизации государственного и муниципального управления

Foreign experience in digitalization of state and municipal administration



Светлана Владимировна Фирсова

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
старший преподаватель кафедры иностранных языков, SPIN-
код: 1972-6702, ResearcherID Web of Science: 714756, ORCID ID:
0000-0002-8061-3215, Россия, Москва,
e-mail: sv_firsova@guu.ru

Svetlana V. Firsova

FSBI HE «The State University of Management», Senior Lecturer
department of Foreign Languages, SPIN-code: 1972-6702,
ResearcherID Web of Science: 714756, ORCID ID: 0000-0002-8061-
3215, Russia, Moscow,
e-mail: sv_firsova@guu.ru



Владислав Юрьевич Показаньев

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
старший преподаватель кафедры информационных систем,
SPIN-код: 4129-2517, ResearcherID Web of Science: C-8620-2019,
ORCID ID: 0000-0002-1117-7843, Россия, Москва, e-mail: vu_
pokazanev@guu.ru

Vladislav Yu. Pokazanyev

FSBI HE «The State University of Management», Senior Lecturer
Information Systems department, SPIN-code: 4129-2517,
ResearcherID Web of Science: C-8620-2019, ORCID ID: 0000-0002-
1117-7843, Russia, Moscow,
e-mail: vu_pokazanev@guu.ru

Аннотация.

Данная статья посвящена анализу подходов к государственному управлению в Великобритании и Германии. Несмотря на то, что британские и немецкие стратегии будут различаться в зависимости от политических приоритетов их правительств, есть некоторые общие направления, одинаковые для обеих стратегий. В то время как технологии позволяют предоставлять передовые услуги, цифровое правительство также использует подход, который поощряет внедрение новых цифровых инструментов и инициатив и требует изменения операционных моделей. Это означает применение цифровой культуры, практики, процессов и технологий современной эпохи, чтобы оправдать возросшие ожидания населения.

Ключевые слова.

Цифровая трансформация, государственное управление, общая цифровая платформа, подготовка цифровых кадров.

Abstract.

The article is devoted to analyzing Public Administration approaches across Great Britain and German. In spite of British and German strategies will vary based on the political priorities of the administrations advancing them, there are some common themes that need to be shared by almost all strategies. While technology is the enabler of delivering advanced services, a digital government also takes an approach that encourages adoption of new digital tools and initiatives, requires a change in operating models. It means applying the culture, practices, processes and technologies of the modern era to respond to the population's raised expectations.

Keywords.

Digital transformation, public administration, common digital platform, staff digital training.

Наступила четвертая промышленная революция, и глобальный технологический ландшафт быстро меняется. Эта всеобщая волна цифровизации заставляет государства, правительства и компании планировать свою деятельность, учитывая возможные варианты исходов решения на 2-3 шага вперед конкурентов (потребителей услуг), и находить больше ресурсов для быстрой трансформации бизнеса.

Страны всего мира стремятся проводить цифровую трансформацию различных сфер деятельности, готовых к переменам. Система государственного управления не является исключением. В разных странах используются различные подходы к внедрению цифровых преобразований при переходе от электронного правительства к умному.

В статье рассмотрены британский и немецкий подходы к вопросу трансформации системы государственного управления, выявляя сходные и различные черты процессов, происходящих там.

После принятия Великобританией Государственной цифровой стратегии 2012 года был достигнут определенный прогресс в преобразовании государственных услуг. Некоторые из наиболее массовых услуг теперь «по умолчанию» являются цифровым. Следовательно, в государственном секторе создавались и продолжают создаваться новые цифровые профессии и механизмы работы.

В ответ на глобальные цифровые тенденции, подавляющее общественное желание и необходимость конкуренции парламент Великобритании инициировал создание правительственной цифровой службы (GDS) как части кабинета министров, задачей которой является цифровая трансформация правительства.

Стратегия государственных цифровых услуг (GDS) вместе с законопроектом о цифровой экономике определит, как будет выглядеть будущее направление цифровых услуг. Цель состоит в том, чтобы создать и регламентировать цифровые услуги для граждан, государственных служащих и предприятий, работающих с государством.

Действительно, многие сферы государственного управления начали трансформировать способы предоставления услуг. Согласно веб-сайту правительства, это улучшило восприятие гражданами значительного количества услуг, но во многих случаях не изменило способ их предоставления государственными организациями.

Следующий этап цифровой трансформации состоит из трех основных компонентов, которые вместе составляют суть этой стратегии:

- преобразование всех услуг, ориентированных на граждан: продолжать улучшать качество обслуживания граждан, предприятий и пользователей в государственном секторе;
- полная трансформация отделов: влияние на организации в целом для гибкого достижения целей политики, улучшения обслуживания граждан по разным каналам и повышения эффективности;
- внутренняя трансформация правительства, которая может напрямую не повлиять на результаты политики или услуги, ориентированные на граждан, но имеет жизненно важное значение, если правительство хочет лучше сотрудничать и более эффективно осуществлять изменения с использованием цифровых технологий.[3]

В связи с выходом из членов ЕС перед Великобританией стояла задача остаться лидером в Европе по цифровой трансформации. Великобритания должна создать конкурентную стратегию, которая сделает ее актуальной на мировой арене, чтобы захватывать значительные доли внешних инвестиций и развивать самый большой кадровый резерв во всех секторах. И экономисты, и политики сегодня понимают, что развитие цифровой трансформации дает конкурентное преимущество. Правительство Великобритании разработало стратегию развития в этой области в госсфере на 2020 год и два последующих. Стратегия преследует шесть ключевых целей: трансформация бизнеса; наращивание цифровых кадров, навыков и культуры; создание более совершенных инструментов, процессов и управления для государственных служащих; более эффективное использование данных и создание общих платформ, компонен-

тов и бизнес-возможностей; накопление и управление цифровыми данными в среде функционирования.

Цели заключаются в разработке и предоставлении объединенных сквозных услуг, а также в инициировании крупных программ трансформации. Данный проект также будет направлен на формирование общегосударственного подхода к трансформации, закладывая основу для более широких преобразований во всем государственном секторе.

Для этого департаменты и агентства будут продолжать работать над радикальным улучшением пользовательского опыта государственных услуг, создавая цифровые сервисы, соответствующие стандарту цифровых услуг, предоставляя многоканальные услуги, доступные для всех. Департаменты будут искать и опробовать способы поэкспериментировать с подходами к трансформации и узнают, что работает, а что нет.

Будет создан межправительственный механизм для создания единой экосистемы языка, инструментов и методов, где обмен знаниями и опытом поможет в приближении крупных преобразований на уровне правительства. В этом отношении решающее значение будет иметь обучение у частного предпринимательского сектора.

Стратегия преобразования правительства в электронное правительство следует путем обеспечения того, чтобы миллионы людей имели доступ к онлайн-услугам, которые им нужны, в любое время, когда они в этом нуждаются, повышая эффективность везде, где это возможно, что значительно уменьшит расходы правительства и, соответственно, экономит деньги налогоплательщикам.

Правительство декларирует, что, только изменив отношения между гражданином и государством, чтобы последнее служило первому, оно сможет выполнить обещание построить страну, которая работает для всех.

Важное значение также будет иметь развитие и совершенствование цифровых навыков и культуры. Правительство заявило, что этого можно достичь, внедряя цифровые навыки во все департаменты и убедив-

шись, что люди умеют применять цифровые технологии. Уже созданная цифровая академия также будет обеспечивать обучение навыкам прямо в правительстве, обучая по 3000 человек в год с 2017 года, создавая самую квалифицированную государственную службу в мире.

Более эффективное использование данных также будет иметь важное значение не только для прозрачности, но и для обеспечения трансформации в правительстве и частном секторе.

Обеспечение более совершенных цифровых инструментов и процессов будет достигнуто за счет обеспечения того, чтобы в правительственных учреждениях и ведомствах использовались общие, функционально совместимые технологии, а также чтобы дизайн и использование пространства помогали формировать культуру открытой цифровой политики и предоставления услуг.

Правительство считает создание общей цифровой платформы для управления операциями основополагающим элементом стратегии. В ней было предложено множество способов достижения этого к 2020 году, но, что важно, она определила необходимость выхода из крупных контрактов с единым поставщиком и многолетних IT-контрактов и создания общих компонентов и платформ, расширяя возможности использования тех, которые уже есть. Чтобы гарантировать модернизацию правительства и предоставляемых услуг, необходимо обеспечить, чтобы его инфраструктура функционировала на современных открытых вычислительных платформах. Что касается движущей силы этого процесса, то, безусловно, обращает на себя внимание развитие платежной системы, такой как онлайн-банкинг (наиболее часто используемый цифровой сервис в стране). Предоставление пользователям возможность оплатить предоставленную услугу в любое время в любом месте электронным образом существенно улучшает опыт пользователей и их удовлетворенность.

Однако правительственная стратегия после 2020 года еще более обширна. Деятельность правительства будет направле-

на выявление потребности в повышении квалификации, более эффективном использовании данных, оцифровке государственных управленческих операций и улучшении цифровых инструментов в государственных органах управления.

Правительство Великобритании сделало значительные успехи во внедрении цифровых технологий за последние шесть лет, и новая стратегия справедливо признает необходимость сосредоточить внимание на сквозной трансформации. Это означает решение проблемы «внутреннего» регулирования и повышение эффективности с акцентом на оснащение государственных служащих необходимыми рабочими инструментами [3].

Это не единственная функция цифровой стратегии правительства. Внимание будет уделяться:

- работе, чтобы сделать государственные услуги проще и лучше, например, новые электронные платежные системы ;
- созданию таких идентификационных платформ, как GOV.UK Verify – как способ подтвердить, что пользователи являются теми, кем они себя называют;
- работе над тем, чтобы правительственные данные были достоверными, более удобными для всех;
- помощи ведомственным отделам принимать более обоснованные решения, когда им нужно покупать новые технологии;
- помощи отделам с тем, чтобы они могли предоставить своим сотрудникам более выгодные технологии, которые являются скорее инструментом, а не препятствием для их работы.

Дело в том, что граждане требуют большего от цифровых услуг, которые в настоящее время предлагаются в государственном секторе. 67% граждан всегда или иногда используют цифровой вариант, когда он им доступен, и это обусловлено необходимостью в скорости и упрощении получаемых ими услуг. А 39% потребителей хотели бы, чтобы Великобритания быстрее двигалась к цифровому будущему, в то время как 40% согласны с тем, что было сделано недостаточно для обучения людей доступным цифровым услугам и способам их использования.

Далее мы хотим рассмотреть немецкую модель подхода к цифровой трансформации госуслуг. Переход к цифровому правительству создал спрос на оказание цифровых услуг гражданам и бизнесу. Однако те, что существуют, часто не удобны для пользователя. Следовательно, уровень использования цифровых государственных услуг в Германии сравнительно низкий по сравнению с Великобританией.

В соответствии с Законом о доступе в Интернете (Onlinezugangsgesetz или OZG) все государственные службы Германии должны быть доступны через цифровой канал к концу 2022 года. Закон о доступе в Интернете придал импульс цифровизации государственных услуг в Германии. Были сформулированы цели на создание дизайна, ориентированного на пользователя, как создавать удобные для пользователя услуги. Концепции обслуживания, разработанные в лабораториях по цифровизации, необходимо продолжать дорабатывать, чтобы передать командам разработчиков и внедрить в существующие гетерогенные IT-инфраструктуры. Одна из проблем программы цифровизации – это переход от цифровых идей к функциональным услугам, доступным в широком масштабе. Следовательно, сотрудничество между политиками и агентствами, оказывающими услуги на этапе разработки концепции, должно быть продолжено и адаптировано к этапу реализации.

Стратегия программы цифровизации Германии заключается в разделении труда при разработке онлайн-сервисов и обмене знаниями о существующих онлайн-сервисах во избежании дублирования и повторного использования технических решений в других местах. Поскольку Германия увеличивает свои усилия по преобразованию государственного управления, она также может извлечь выгоду из передового международного опыта. Сюда входят уже существующие ресурсы, такие как адаптированные на международном уровне стандарты обслуживания и структуры подотчетности, системы проектирования, включая принципы и шаблоны проектирования, а также примеры онлайн-услуг.

Международная структура правительственного сообщества практиков показывает, насколько выгодно сотрудничество в ускорении национальных разработок [2].

Цель данной стратегии направлена на дальнейшее развитие и совершенствование электронного правительства страны в ближайшие годы. Стратегия была разработана в сотрудничестве с широким кругом заинтересованных сторон из области управления, политики, науки и бизнеса.

Деятельность и усилия электронного правительства на федеральном и местном уровнях нацелены создать привлекательный подход к электронному правительству и информационным технологиям для граждан и бизнеса. Таким образом, согласно новой Стратегии, электронное правительство должно характеризоваться следующими пятью признаками:

- Ориентация на полезность для граждан, бизнеса и государственного управления: потенциальные пользователи услуг электронного правительства, такие как граждане и предприятия должны быть полностью осведомлены о предлагаемых им услугах и иметь доступ к ним. В частности, следует улучшить широкополосный доступ в сельской местности. А также фокусироваться на цифровой грамотности граждан;

- Рентабельность и эффективность: для того, чтобы государственная администрация могла предоставлять быстрые и качественные услуги, правительство должно спроектировать цепочки процесса государственного управления, который должны поддерживать электронные средства в соответствии с подходом, ориентированным на клиента. Различные процессы будут оцифрованы с максимально возможной степенью, а Федеральное правительство предоставит соответствующие правовые, организационные и технические действующие инструменты для обеспечения обязательного использования цифровых технологий;

- Защита данных, кибербезопасность и прозрачность: защита данных, безопасность и прозрачность создают важные предпосылки для принятия, доверия и активного использования гражданами электронного правительства. Таким образом,

Стратегия национального электронного правительства направлена на обеспечение прозрачности и безопасности данных за счет особого внимания к сбору и обработке только тех данных, которые абсолютно необходимы для предоставления определенной административной услуги;

- Социальное участие и прозрачность: активное участие граждан и бизнеса в политике, а также в процессах планирования и принятия решений поощряется, насколько это разумно и разрешено законом. Воздействие и результаты такого участия должны быть прозрачными для граждан и бизнеса;

- Инновации и устойчивость: федеральные и местные государственные администрации будут поддерживать способность к инновациям и открытость к изменениям за счет своих собственных высокопроизводительные и ориентированные на клиентов предложений электронного правительства.[4]

Национальная стратегия электронного правительства Германии также содержит шесть ключевых принципов, которые законодательство и инициативы должны учитывать:

- Граждане и предприятия могут решать как можно больше своих задач в цифровом формате, используя одну и ту же точку доступа, независимо от времени и местоположения бенефициаров.

- Власти должны иметь возможность быстро сотрудничать на разных уровнях, чтобы минимизировать административную нагрузку на граждан, бизнес и общественность, например, путем предоставления данных через инфраструктуру пространственных данных.

- Граждане и бизнес должны знать, какие государственные органы обрабатывают их персональные данные. Они должны быть уверены в безопасности электронного правительства.

- Граждане используют электронные СМИ для высказывания своей позиции и активного участия в политическом процессе и в организации предоставления государственных услуг.

- Государственное управление должно использовать модели сотрудничества

с бизнесом и исследовательское сообщество при разработке и эксплуатации решений электронного правительства. Это позволит использовать инновационные бизнес-модели, в частности, через онлайн-сервисы и информацию.

- Управление информационной безопасностью приводит к высокому уровню IT-безопасности для процедуры электронного правительства и гарантии конфиден-

циальности, целостности и доступности данных его граждан.

Подводя итоги, хочется отметить, что трансформация в двух странах. В основном. Шла по параллельным путям. Однако, были и определенные различия в подходах, связанные с различным целеположением в области задач. Опыт развития преобразований в сфере государственного управления двух стран представлен в таблице № 1.

Таблица 1. Аспекты развития цифровой трансформации в Великобритании и Германии

Сходные процессы	Различия	
	Великобритания	Германия
Фокус на потребителя государственных услуг, повышение его удовлетворенности	Инвестирование в подготовку и переобучение кадров, «выращивание» цифровых талантов	Уровень использования цифровых государственных услуг в Германии достаточно низкий. Не все услуги доступны в цифровом формате
Фокус на использование модели сотрудничества с бизнесом и исследования при разработке и внедрении решений электронного правительства	Активное развитие платежной системы	Разъяснительная работа и развитие цифровой культуры
Фокус на защиту данных граждан, кибербезопасность	Государственные услуги предоставляются автоматически, без запроса	Уделяют гораздо больше внимания соблюдению отраслевых стандартов и правил безопасности
Фокус на улучшение цифровых инструментов в государственных службах	Создание общей цифровой платформы для управления операциями	Аутсорсинг цифровых решений и программного обеспечения
Фокус на общие, функционально совместимые технологии	Уход от дублирования данных, услуг и платежей	Проблемы, связанные с ведомственностью

В ходе проведенного нами анализа опыта развития цифровой трансформации на уровне государственного и муниципального управления в Великобритании и Германии мы можем сделать общие выводы по основным аспектам того, что для этого требуется. Мы выделяем 6 инициатив, важных для продолжения успешного развития цифровых преобразований в системе государственного управления:

1. Необходимо активно внедрять и развивать платежные банковские цифровые технологии для улучшения и упрощения взаимодействия органов государственного управления с получателями услуг и превратить данную инициативу в долгосрочную стратегию.

2. Необходимо развивать цифровых лидеров и компетентные цифровые кадры. Это включает в себя госслужбу, Кабинет министров и благотворительные

организации, а также депутатов. Независимо от класса или возраста, все граждане должны получать образование с самого раннего возраста, чтобы буквально владеть цифровыми технологиями на протяжении всего своего академического и профессионального образования. И цифровых лидеров нужно продвигать на основе компетентности, проницательности и объеме реализованных проектов, а не красоты, обаяния или политических соображений.

3. Необходимо создавать цифровую национальную культуру, которая на каждом шагу поддерживает цифровые технологии. «Цифровизация» не должна означать просто людей, потребляющих интересный контент через широкополосный доступ. Его следует сделать важным элементом повседневной жизни во всех секторах государственного управления.

4. Важна не сама идея, а исполнение. Преимущества проявятся в долгосрочной перспективе. Исключение любого сектора управления из участия в преобразовании может пошатнуть всю систему и привести к неэффективности потраченных усилий. «Кроме того, неправильно определенная приоритетность решения острых проблем может приводить к пробуксовке проекта внедрения «умных технологий» в целом и на отдельных этапах» [1].

5. Необходимо постоянно инвестировать. Правительство должно вкладывать значительные средства в образование, развитие лидерских качеств, инфраструктуру и культуру, чтобы создавать устойчивые источники конкурентных преимуществ во всех сферах цифровых технологий. В зависимости от характера трансформации это может быть вложения времени, денег или таланта – или их сочетание. Если лидеры потерпят неудачу в любом из них, планы трансформации, вероятно, приведут к неутешительным результатам или, что еще хуже, к провалу.

В конечном итоге государственная стратегия цифровой трансформации будет направлена на преобразование отношений между гражданами и государством, улучшение качества жизни, повышая удобство и отстаивая прогресс за счет внедрения инициатив, ориентированных на цифровые технологии. Мы надеемся, что достижения в области инструментов, методов, технологий и подходов эпохи Интернета позволят правительству лучше понять, что нужно гражданам. Эффективная цифровая трансформация позволит правительству собирать услуги быстрее и с меньшими затратами, одновременно давая им возможность улучшать услуги на основе открытости данных. Если это будет сделано, государства также смогут в полной мере воспользоваться сравнением цены и производительности и проложить путь к модернизируемой IT-инфраструктуре, рассчитанной на будущее, а именно к созданию «умного» правительства.

Список источников:

1. Зотов, В.Б. «Умный город»: методология построения системы. Муниципальная академия. 2019 № 3. С. 3-12.
2. Digital Government Factsheet 2019 (электронный ресурс). URL: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Germany_2019.pdf (дата обращения: 26.12.2020)
3. The journey to government's digital transformation (электронный ресурс). URL: <https://www2.deloitte.com/uk/en/pages/public-sector/articles/the-journey-to-governments-digital-transformation.html> (дата обращения: 26.12.2020)
4. 5 Levels of Digital Government Maturity (электронный ресурс). URL: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-levels-of-digital-government-maturity> (date of access: 02/02/2021)

References:

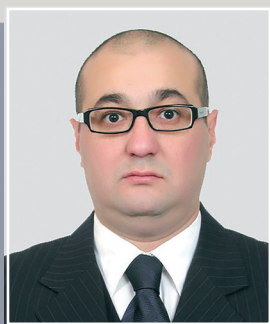
1. Zotov, VB "Smart city": methodology for building a system. Municipal Academy. 2019 No. 3. P. 3-12.
2. Digital Government Factsheet 2019 (electronic resource). URL: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Germany_2019.pdf (date of access: 12/26/2020)
3. The journey to government's digital transformation (electronic resource). URL: <https://www2.deloitte.com/uk/en/pages/public-sector/articles/the-journey-to-governments-digital-transformation.html> (date of access: 12/26/2020)
4. 5 Levels of Digital Government Maturity (electronic resource). URL: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-levels-of-digital-government-maturity> (date of access: 02/02/2021)

УДК 001.895(045)

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_74

Исследование технологических и социальных инновационных императивов формирования концепции «умных городов»

Research of technological and social innovation imperatives of the formation of the concept of «smart cities»



Бахадыр Джуманиязович Матризаев

Финансовый университет при Правительстве РФ, доцент департамента «Экономической теории» к.э.н., ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6270-9002>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/F-5364-2019>, SPIN-код: 8331-2270, AuthorID: 380043, Россия, Москва, 125993, Ленинградский проспект, 49, e-mail: matrizayev@mail.ru

Bahadyr J. Matrizayev

Financial University under the Government of the Russian Federation, associate professor of the department of "Economic theory" PhD in economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6270-9002>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/F-5364-2019>, SPIN-code: 8331-2270, AuthorID: 380043, Russia, Moscow, 125993, Leningradsky Prospekt, 49, e-mail: matrizayev@mail.ru

Аннотация.

Настоящая статья рассматривает концептуальную основу для лучшего понимания умных городов с точки зрения инноваций. Концепция «умный город» широка по своему понятию и определению. Среди общих подходов к определению «умных городов» в настоящей статье подчеркивается, что технологии, в частности информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), являются ключевым элементом современной концепции «умных городов». В данной статье нами предпринята попытка сформулировать концепцию «умных городов» как не только результат технологических и социальных инноваций, но и как платформы для содействия технологическим и социальным инновациям.

Ключевые слова.

Технологические инновации, социальные инновации, «умный город», цифровизация, концепция.

Abstract.

This article examines the conceptual framework for a better understanding of smart cities in terms of innovation. The concept of «smart city» is broad in its concept and definition. Among the general approaches to the definition of «smart cities», this article emphasizes that technologies, in particular information and communication technologies (ICTs), are a key element of the modern concept of «smart cities». In this article, we attempt to formulate the concept of «smart cities» as not only the result of technological and social innovations, but also as a platform for promoting technological and social innovations.

Keywords.

Technological innovations, social innovations, «smart city», digitalization, concept.

Введение

Концепция «умный город» широка по своему понятию и определению. Среди общих подходов к определению «умных городов» в настоящей статье подчеркивается, что технологии, в частности информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), являются ключевым элементом современной концепции «умных городов». Термин «умный город» не был известен в исследованиях по муниципальному управлению и росту городов в начале 1980-х годов. Скорее, данный термин возник на волне новых технологических достижений, таких как цифровизация, глобальный интернет, интернет вещей (ИВ) и искусственный интеллект (ИИ), а также появление и распространение смартфонов в конце 2000-х годов. Во всем мире существует множество свидетельств, указывающих на роль технологических инноваций в осуществлении социальной (инклюзивной) муниципальной политики. Например, многие муниципальные советы используют веб-географические информационные системы (ГИС) для информирования о будущих проектах городского развития и взаимодействия с гражданским сообществом в предоставлении более качественных городских услуг.

В данной статье нами предпринята попытка сформулировать концепцию «умных городов» как не только результат технологических и социальных инноваций, но и как платформы для содействия технологическим и социальным инновациям. Цели этих инноваций в «умных городах» заключаются в повышении производительности, устойчивости и комфорта для жизнедеятельности. Важно понять, как умная построенная среда способствует дальнейшему развитию инновационных систем в городе. Современные научные исследования и экспертные оценки создают впечатление, что «умные города» - это статичный конечный статус. Однако существует мало исследований о том, как «умные города» могут быть динамичной платформой, которая может привести к технологическим и социальным инновациям. Хотя неясно, являются ли технологические инновации предпосылкой социальных инноваций, нельзя отрицать, что эти две инновации взаимосвязаны друг с другом.

В создании «умного города» участвуют важные движущие силы и действующие лица. Глобализация идей «умного города» и его кажущееся многообещающим

процветание могут подтолкнуть государственные институты к разработке политики на национальном уровне, а неправительственные коммерческие организации к поддержке, реализации и изобретению проектов «умного города». Новые междисциплинарные бизнес-модели, разработанные ИКТ-компаниями как лидерами в области новых технологий, могут охватывать практически все области городской деятельности, включая жилищное строительство, сети, энергетику и инфраструктуру. Девелоперские структуры и градостроители/дизайнеры стремятся интегрировать эти технологии в построенную среду. Жители города являются конечными потребителями реализованной технологии и становятся, в свою очередь, новыми изобретателями для дальнейших инноваций. В данной статье будут рассмотрены как технологические, так и социальные аспекты «умных городов», а также исследуются основные драйверы и акторы для инициирования и осуществления программ «умных городов» в различных аспектах. В завершении приводятся основные предложения для формулирования устойчивой основы для дальнейшего изучения «умных городов» как динамичной платформы для получения технологических и социальных инноваций.

Обзор теоретико-методологических подходов концепции «умный город»

Многие города приняли фактор цифровизации, в том числе информационно-коммуникационные технологии в качестве важного вклада в свое городское развитие и приняли цифровую инфраструктуру в качестве фундаментального требования к городскому управлению, производительности и формированию концептуального дизайна будущего города [17, стр. 131-136]. Информационно-коммуникационные технологии становятся все более важной городской инфраструктурой, способствующей развитию инновационной социально-экономической жизни города, его эффективному управлению и многому другому. В своих исследованиях М. Анжелиду [2, стр. 95-106] считает, что «умные города» - это результат стремления города к будущему, экономики знаний и инноваций, технологического толчка и притяжения прогрессивных сил. В то время как не существует универсального определения из-за широкого охвата «умности» и сложности городов, некоторые исследователи и эксперты, международные акторы и государственные институты

попытались определить, что такое «умные города».

Согласно определению Европейской комиссии «умный город» - это место, где традиционные сети и услуги становятся более эффективными с использованием цифровых и телекоммуникационных технологий на благо своих жителей и бизнеса [26].

Согласно определению К. Харрисона, более «умный город» соединяет физическую инфраструктуру, ИТ-инфраструктуру, социальную инфраструктуру и бизнес-инфраструктуру, чтобы использовать коллективный интеллект города [38, стр. 1-16].

Инициативы, реализуемые в рамках концепции «умного города», могут помочь преодолеть ограничения традиционного городского развития, которое имеет тенденцию управлять системами городской инфраструктуры вследствие гипертрофированной статичности. Изолированная система приводит к плохому обмену информацией между системами, функциями и заинтересованными акторами, такими как граждане, предприятия, муниципалитеты и организации гражданского общества [14].

Как правило, инициативы «умного города» используют данные и услуги, предлагаемые цифровыми технологиями, такими как облачные вычисления, открытые данные или интернет вещей, чтобы помочь объединить заинтересованных акторов городской жизни, повысить вовлеченность граждан, предложить новые или усовершенствованные существующие услуги и обеспечить контекстно-ориентированное представление о городских хозяйственных потоках. Общегородская цифровая инфраструктура может помочь интегрировать различные системы городской инфраструктуры, включая энергетику, водоснабжение, канализацию или транспорт, и обеспечить эффективное управление, контроль и оптимизацию таких систем. Эти инициативы также затрагивают вопросы охраны окружающей среды и человеческого потенциала. В своих исследованиях Е. Эстивез [40] в попытках дать определение «умных городов» подчеркнул следующие три аспекта, которые взаимосвязаны. Во-первых, технологический вклад является основным драйвером «умных городов». Цифровая инфраструктура, ИКТ и управляемые открытыми данными принимаемые управленческие решения являются ключевыми элементами. Во-вторых, «умные города» подчеркивают «повсеместность» или услуги «повсюду» из-за присущих ИКТ

преимуществ [15]. Значение географической экспансии выражается в сетях, взаимосвязанности и обмене информацией за пределами географически ограниченных узловых точек. В-третьих, «умные города» охватывают широкий спектр городских функций, включая системы городской инфраструктуры и человеческие, экологические и корпоративные выгоды. Широкий спектр инициатив «умных городов» появился в концепции «Новая Городская Повестка» в рамках реализации проекта ООН совместно с агентством Habitat комплекса инициатив «умных городов», направленных на сокращение экологических последствий, расширение возможностей поставщиков государственных услуг для более активного взаимодействия с гражданскими институтами и поддержку устойчивого экономического роста [25].

В данном контексте возникла некоторая путаница из-за использования термина «умный». Во многих случаях определение «умных городов» смешалось с понятием «умного роста» (или «нового урбанизма»), хотя эти два подхода муниципального управления происходят из разных контекстов [3], [7]. Они могут иметь общие черты в связи с их целью реагировать на возникающие городские проблемы. Однако движение за «умный рост» возникло в начале 1980-х годов, когда рост городов был признан главной городской проблемой, связанной с деградацией окружающей среды [1], [11], [18]. Ключевая политика в области интеллектуального управления ростом сосредоточена на плотности, разнообразии и дизайне городов [4], [20]. Напротив, концепции «умных городов», которые, как уже говорилось, в основном основаны на ИКТ, были ускорены внедрением цифровизации, проявляющимися в смартфонах, которые стали широко распространенными с конца 2000-х годов [5], [32], [37]. В нашем исследовании мы попытаемся охватить как узкий, так и широкий круг концепции «умный город». Первое относится к технологиям, цифровой инфраструктуре и открытым данным, а второе включает в себя все возможные усилия по решению городских проблем «умными» подходами, путем включения «нетехнических» факторов.

При этом нужно отметить, как утверждает в своих исследованиях Р. Китчин [17, стр. 131-136], современные узконаправленные подходы к пониманию «умных городов» имеют свои недостатки. Он считает, что некоторые

исследования, будучи более критичными и предлагая существенные концептуальные взгляды, все же несут в себе четыре ограничения: «отсутствие подробных генеалогий концепции, использование канонических примеров и универсальных нарративов, отсутствие глубоких эмпирических исследований конкретных обстоятельств «умного города» и сравнительных исследований, которые контрастируют с развитием концепции «умного города» в разных регионах, а также слабое взаимодействие с различными заинтересованными институтами» [17, стр. 131-136]. Эти обстоятельства будут дополнительно обсуждаться нами ниже при рассмотрении эволюции городов.

Исторический обзор эволюции «умных городов»

Чем концепция «умный город» отличается от традиционных концепций городов? По сути, города - это пространственные проявления населенных пунктов с широким спектром социально-экономической деятельности. Как отмечает в своих исследованиях Дж. Якобс: «С момента своего создания города были блестящими «машинами» для социальных взаимодействий и обмена» [22]. Хотя история происхождения городов довольно многогранна, города стали основными локусами человеческой деятельности, что подтверждается все более высокими темпами урбанизации во всем мире.

Исторически урбанизм ускорился после промышленной революции в конце 18-го века, и к началу 20-го века он стал новым образом жизни [24], [33]. Технический прогресс, примером которого стало изобретение паровых двигателей, был ключевым фактором создания современных городов. Сельские крестьяне уезжали из сельской местности в города, где производительность труда повышалась благодаря этим новым изобретениям.

Железные дороги были построены с использованием недавно изобретенных технологий паровых двигателей, связывающих ключевые города, узловые точки доступа к природным ресурсам и транспортные узлы, такие как порты. Эти железные дороги также способствовали мобильности людей. В результате этой первой промышленной революции городское население увеличилось беспрецедентно, сначала в Европе, а затем в Соединенных Штатах. Индустриализация также остается основным фактором урбанизации и экономического роста в большинстве развивающихся стран, осо-

бенно в Азии и Африке.

Люди являются основными источниками инноваций, и все большее их число живет географически вместе в городах. Концентрация людей в небольших географических районах предполагает частые, активные взаимодействия между ними, положительные/отрицательные внешние эффекты внутри города и возможности/угрозы для жителей. Люди создали социальные, технологические, политические, экономические и природные инфраструктуры в городах, которые могут поддерживать, укреплять и стимулировать человеческую деятельность в ответ на существующие проблемы, с которыми они сталкиваются, и в поисках новых возможностей. Эти социальные достижения были достигнуты благодаря технологическим и социальным инновациям людей. Хотя вдохновляющие идеи для инноваций не обязательно пространственно ограничены, города всегда были источником инноваций [12], [19], [39]. Эти инновации сделаны людьми и сделаны в основном для людей, и эти люди остаются в городах. Таким образом, технологические инновации являются ключевым вкладом в развитие городов.

Исследования в области технологического развития подчеркивают нынешнюю отличительную технологическую эволюцию весьма беспрецедентной из-за следующих особенностей: (1) скорости, (2) охвата и глубины и (3) воздействия на различные системы [8], [35]. Однако эти технологические аспекты тесно связаны с социальными системами, которые являются результатом исторически и культурно накопленных социальных инноваций. Наша позиция заключается в том, что «умные города» являются результатом этих взаимосвязанных технологических и социальных инноваций, производимых людьми с «творческой смелостью» [6], [34] и, в свою очередь, «умные города» стимулируют новые технологические и социальные инновации. «Умный город» - это не конечный статус, а динамичная платформа для управления, поддержки и/или ускорения новых городских изменений с помощью инноваций. Когда «умный город» концептуализируется таким образом, в таком случае любые населенные пункты или города могут быть «умными». Исторически «умные» изобретения внедрялись исключительно в городах. В то время как позиция «умности» городов считается состоятельной в любое историческое время, поскольку что люди в городах внутренне креативны и

инновационны, то нынешние дискуссии сосредоточены в основном на скорости, возможностях или степени «умности». Эти дискуссии явно и неявно связаны с (технологическими) инновациями [13], [28], [29].

То обстоятельство, насколько современные города, рожденные промышленной революцией, адаптировались к изменениям окружающей макро-и микросреды, отражает эволюционные траектории городов через инновации от «умных» к «умным» и взаимосвязанный характер технологических инноваций с социальными инновациями [16]. До того, как европейские города создали городскую инфраструктуру, промышленная революция вызвала миграцию из сельской местности в город, вызвав ряд проблем урбанизма. Жилищный фонд был ограничен, и новые городские жители не могли позволить себе достойное жилье. Следовательно, их пригодность для жизни была принесена в жертву условиями тесноты, «гетто и поселениями «скваттеров» с плохой санитарией. Новая технология в основном использовалась для производства таких благ, которые производили загрязнение. Трубы фабрик были символами экономической жизнеспособности. Доминирующее экономическое и политическое мышление *laissez faire* оставило эти городские проблемы такими, какими они были, надеясь, что «невидимая рука» свободного рынка принесет процветание для всех. Однако экономические выгоды от технологических инноваций не были справедливо распределены между новыми городскими жителями, и застроенная среда в этих городах оставалась пустынной.

Технологические инновации, казалось, привели к антропогенным катастрофам, примером которых может служить «великий смог» Лондона в начале 1950-х годов. Однако эти и другие катастрофические городские результаты вдохновили исследователей и политиков на социальные инновации. В урбанистической сфере выдающимися примерами, которые пытались решить эти проблемы, предлагая идеальные города, были проект «город-сад» Р.Китчин [17, стр. 131-136] и «лучезарный город» М. Анжелиду [2, стр. 95-106]. В своем исследовании Р.Китчин [17, стр. 131-136] утверждал, что брак городской жизни с деревней смягчит хаотические городские проблемы, возникающие из-за внезапного увеличения населения в городах. Движение «гарден-сити» оставило важное наследие, в котором

особое внимание уделялось общественной инфраструктуре, включая зеленые насаждения, сети общественного транспорта и общественные центры. Эти идеи были частично реализованы в новых городских застройках и дали урок, что городское планирование может решить эту проблему. Вклад М. Анжелиду [2, стр. 95-106] включал в себя важные принципы планирования градостроительства, такие как интенсивное землепользование за счет высотных зданий, соответствие работы и жилья и социальное сочетание. Позже его идеальная модель города предложила обоснование для городской консолидации, смешанной застройки и сохранения зеленых насаждений.

С дальнейшим развитием, технический прогресс способствовал массовому производству, представленному автомобильным производством в начале и середине 20-го века, получившим название «фордизма». По мнению М. Анжелиду [2, стр. 95-106], это была вторая промышленная революция. Широкое распространение собственности на автомобили, ускоренное ростом числа семей со средним уровнем дохода и снижением затрат на производство автомобилей, не только обеспечило свободу передвижения, но и породило новые городские проблемы. Наряду с постоянно растущим владением автомобилями, правительство строило новые дороги, которые соединяли далеко и широко. Сочетание владения автомобилями и строительства автомобильных дорог расширило географию использования автомобилей как для регулярных поездок на работу, так и для нерегулярного отдыха. Возросшая свобода передвижения за счет «фордистского» производства означала пространственное расширение выбора жилых районов в направлении пригородных районов. Разрастание городов разрушило пешеходные и транзитные города и создало города, ориентированные на автомобили, преимущественно в Соединенных Штатах и Австралии и в меньшей степени в Европе [[9], [21], [36].

Следствием субурбанизации стали модели длительных поездок на работу, однородные пригороды и высокая зависимость от моторизованных транспортных средств. Городское планирование отреагировало на эту неустойчивую форму городского роста, введя широкий спектр общественных мер и движений, таких как управление городским ростом, новый урбанизм, компактные города, полное движение улиц и

«умный» рост, начиная с 1980-х годов [10], [27], [30]. Здесь термин «умный» впервые был использован в области муниципально-го управления. Концепция «умного роста» основывалась на идее, что городские проблемы могут или должны решаться с помощью сопоставимых мер планирования, таких как границы роста городов, транзитно-ориентированное развитие, социально смешанное жилищное строительство и смешанные комплексы использования. Градостроители указывали, что малоподвижный образ жизни из-за высокой зависимости от автомобилей вреден для здоровья человека, и предлагали здоровые меры, поощряющие активное передвижение, такие как ходьба и езда на велосипеде [31].

Как вкратце показано здесь, современное планирование отвечает на новые городские вызовы, но многие из этих вызовов были непреднамеренными результатами технологических инноваций. Без этих социальных подходов (или социальных инноваций) технологические инновации сами по себе не в состоянии создать безпроблемные «умные города». Следовательно, города - это социотехнические системы [41]. В своих исследованиях М. Анжелиду [2, стр. 95-106] также выделил два аспекта «умных городов»: «жесткие» элементы - ИКТ, и «мягкие» элементы - социальная структура. В своих исследованиях Р. Китчин [17, стр. 131-136] утверждали, что основные функции «умных городов» являются целостными, выходящими за рамки технологических аспектов; они включают конкурентоспособность, качество жизни, социальные и природные ресурсы, а также новые способы взаимодействия между гражданским сообществом и муниципальными органами, новые методы доступа к общественным услугам.

С точки зрения широкого спектра концепции «умного города», любой город может быть «умным», и любые усилия по улучшению городских функций могут быть инициативами «умного города» [23]. Однако в этом весьма обобщенном понимании двусмысленность и неопределенность неизбежны. Соответственно, нами были предприняты попытки прояснить текущие научные дискуссии о концепции «умный город», сосредоточив внимание на технологическом вкладе (здесь приведено узкое понимание концепции «умного города») в решении проблем и создании новых возможностей [17, стр. 131-136]. Беспрецедентный технический прогресс дал новую надежду на то,

что ИКТ могут поддерживать практически все виды человеческой деятельности, включая муниципальное управление. ИКТ связывают мир через виртуальные платформы и цифровые технологии, создавая локальные возможности, оставаясь при этом глобальными, поощряя личные коммуникации и услуги на основе местоположения, поскольку «то, что происходит онлайн, не остается онлайн». Нет никаких сомнений в том, что современные технологии являются важным фактором развития «умных городов».

Целевая структура концепции «умный город»

Суть традиционных концепций города может быть описана следующими тремя основными целями: (1) производительность, (2) комфортность жизни и (3) устойчивость.

В контексте производительности, движимые неолиберализмом корпоративные стратегии поиска более продуктивных участков, в настоящее время являются обычной практикой, относительно свободной от географических ограничений по сравнению с прошлым. В экономике, основанной на знаниях, инфраструктура ИКТ приобретает все более важное значение, поскольку большинство передовых фирм-производителей услуг собирают, обрабатывают и производят данные и информацию, а не производят материальное благо. Технологические инновации уже давно помогают повысить производительность. Повышение производительности происходит за счет снижения затрат и/или увеличения выгод. Это может происходить как на индивидуальном, так и на институциональном уровнях. Например, пассажиры могут экономить время в пути, получая информацию в режиме реального времени от городской системы информации о дорожном движении, а интеллектуальная сеть может минимизировать потери энергии в пути.

Повышение производительности означает, что конечные потребители могут производить более высокие ценности, которые могут быть мультиплицированы в общегородской экономической рост. Когда города привлекают квалифицированных работников умственного труда, они могут привнести новые идеи, инновации и рост.

Комфортность жизни отвечает интересам всех ключевых субъектов. Жители получают выгоду от повышения уровня жизни; ИКТ-фирмы продают все виды продуктов конечным пользователям, которые ищут лучшие условия жизни; градостроители стре-

мятся проектировать комфортные для жизни города; а отрасли недвижимости могут получать прибыль, разрабатывая более комфортные для жизни объекты. Хотя концепция комфортности жизни широка, при этом такие факторы как безопасность, качество застроенной среды, проходимость, удобство общественных объектов, доступ к транспорту и природной среде являются ключевыми для комфортности. ИКТ обладают высоким потенциалом для расширения почти всех подсекторов городов, поскольку технология внутренне эволюционирует, чтобы обеспечить удобство для людей. Административные объекты электронного правительства являются примерами повсеместных государственных услуг, которые, возможно, могут улучшить условия жизни жителей. Другим примером является «центры управления», широко используемых местными органами власти для повышения общественной безопасности, как это видно в проектах создания «умных городов», таких как «Songdo» (Южная Корея) и «Fujisawa Sustainable Smart Town» (Япония).

Что касается устойчивости, то здесь ИКТ-решения могут поддерживать экологическую устойчивость несколькими способами. Управление экосистемами с помощью новых технологических изобретений может принести пользу как людям, так и природе. Наиболее передовыми областями являются энергетические секторы, такие как возобновляемые источники энергии и интеллектуальные сети. Весьма показателен пример заботящихся об окружающей среде местных органов власти таких городов как Мельбурн (Австралия), которые управляют уличными деревьями в сочетании с геопространственными данными. Другой пример – Сингапур, который использовал инструмент количественного моделирования городской среды (QUEST), реализованный на веб-многомерной ГИС-платформе, для изучения индекса теплового комфорта и влияния городских тепловых островов на проекты реконструкции городов.

Технологические и социальные инновации

Технологические инновации были на переднем крае в эволюции человеческой жизнедеятельности и как правило концентрировались в городах. Небоскребы в современных городах были бы невозможны без развития технологии стального строительства и изобретения лифтов, которые позволяли вертикальное перемещение в

высотных зданиях. Начиная с четвертой промышленной революции, технологические инновации были лидерами в большинстве концепций «умного города».

Ориентированные на технологии концепции «умного города» признают наличие неудовлетворенного спроса, выявляют неиспользуемые ресурсы и пытаются найти ответы в технологиях для достижения желаемых результатов во всех аспектах. Однако существует фундаментальный вопрос: насколько сильно наше доверие к технологиям в решении сложных городских проблем? Этот вопрос не нов. Начало 20-го века ознаменовалось технологическим прогрессом в науке и массовом производстве, здесь, причем, «тейлоризм» оказал большое влияние. Существовало убеждение, что научные исследования могут предсказывать будущее и, следовательно, оптимизировать городские функции. Однако научные подходы к моделированию городов не смогли предсказать будущие изменения, несмотря на их обоснованную логику, из-за нереалистичных предположений и неожиданных общественных, экономических и технологических обстоятельств, которые были непредвиденными. Технологии развиваются со временем. Ключом к «умным городам» является создание городской системы, в которой новые технологические изобретения внедряются в городскую жизнь без особых усилий. В таком случае технологическая система, вероятно, будет усилена социальными системами.

Социальные инновации связаны с адаптацией норм, возможностей и поведения для достижения некоторого желаемого состояния или улучшения менее желаемого состояния. Она требует сотрудничества, всеохватности и доверия и является коллективным звеном. С точки зрения Р.Китчин [17, стр. 131-136], инновации в бизнесе - это процесс принятия и распространения технологических решений (Schumpeter, 1939). Социальные инновации направлены на создание социальных благ, а не индивидуальных благ, приносящих новые возможности обществу. Хотя социальные инновации являются чрезвычайно широким понятием, в данном случае мы рассматриваем социальные инновации, ориентированные на город. Социальное измерение имеет большое значение и в исследованиях по «умным городам». Новые технологии, включая распространение интеллектуальных устройств и связанных с ними цифровых

инфраструктур, привнесли новую парадигму пространства и расстояния, как это видно в социальных сетях и краудсорсинге. Инновации, однако, сохранили свою пространственность. Как отмечал М. Анжелиду [2, стр. 95-106] в отношении эффективности промышленных кластеров, «если один человек начинает новую идею, она подхватывается другими и сочетается с их собственными предложениями; и таким образом она становится источником дальнейших новых идей».

Существуют три взаимосвязанных аспекта социальных инноваций применительно к «умным городам». Во-первых, технология предоставляет все больший набор социальных платформ для взаимодействия и распространения их. С этой точки зрения социальные инновации - это социализация. Во-вторых, существует также позитивный внешний эффект объединения людей в практической плоскости. Это приводит к другим преимуществам агломерации, таким как соответствие рынка труда и обмен информацией. В-третьих, существует признание того, что неравноправные по своей природе города имеют большое значение для применения интеллектуальных технологий. Внедрение интеллектуальных технологий может отражать не традиционное «общественное благо», а скорее неравные отношения, которые противоречат ключевым ценностям социальных инноваций, в частности важности общественного благополучия и контроля над окружающей средой и жизнью.

Генезис и концепция социальных инноваций

Идеи и практики, относящиеся к социальным инновациям, появились в ответ на неспособность рынка, а в некоторых случаях и правительства предоставлять услуги.

Более конкретные события, часто экономического характера, ознаменовали всплеск интереса к социальным инновациям. Примерами тому могут служить постиндустриальный спад и недавний глобальный финансовый кризис 2008 года. Существуют несколько размытых определений. В частности, в своих исследованиях М. Анжелиду [2, стр. 95-106] описывает социальные инновации как «квази-концепцию с гибридными характеристиками, адаптируемыми к различным ситуациям....Это необходимо, чтобы концептуальное значение социальных инноваций было лучше определено и согласовано, если социальные инновации должны

обеспечить основу для позитивной трансформации городов». Общими, широкими темами являются изменения и улучшение: «в социальных отношениях, общественных механизмах и/или процессах управления, которые приводят к улучшению социальной системы», а также «отношения, поведение или восприятие группы людей, объединенных в сеть согласованных интересов...[ведущая к] совместным действиям» [41], которые «решают социальные проблемы...которые одновременно удовлетворяют социальные потребности» [39].

В ряде исследований утверждается, что социальный инновационный подход порождает фундаментальную перестройку отношений между гражданином, государством, гражданским обществом и рынком. Поощряются партнерские отношения, а не нисходящее правление. Граждане более активно взаимодействуют с правительством и могут дополнять и брать на себя деятельность, традиционно выполняющую роль государства. Граждане становятся активными партнерами и «встроенными городскими ресурсами», работая с правительством над разработкой и реализацией решений. Этот процесс делает процесс муниципального управления «более горизонтальными, интерактивными и инклюзивными – то есть адаптивной системой управления». Государственно-частное партнерство также играет ключевую роль, особенно в предоставлении услуг. Для социальных инноваций ключевыми являются понятия коллективного действия и перераспределительных механизмов. Существует три ключевых элемента: «удовлетворение интересов субъектов; изменения в социально-общественных механизмах; и расширение прав и возможностей участвующих субъектов» [18]. Социальные инновации представляют собой силу изменения, но прежде всего силу коллективного изменения. В этом контексте ИКТ обладают огромным потенциалом для изменения традиционных способов коммуникации и принятия решений.

В этих исследованиях авторы расходятся во взглядах на взаимосвязь между социальными инновациями, промышленностью и технологиями. Некоторые из них амбивалентны: «инновационная парадигма индустриального общества воспринимает технические инновации, такие как продукты и процессы, как единственный путь общественного развития....[авторы] предвидят возникновение парадигмы социальных ин-

новаций с переходом от индустриального общества к обществу услуг и знаний» [18].

Другие авторы утверждают, что нет никакого несоответствия между технологическими и социальными инновациями: «Индустрия 4.0 прокладывает путь к новой эре цифровизации, «умной» сетевой организации производственных систем и взаимосвязанных бизнес-процессов...существует взаимная связь между техническими и социальными инновациями...» [25].

Прямо или косвенно, в центре внимания социальных инноваций находится гражданский и общественный уровень. Здесь весьма кстати привести в качестве примера исследования М. Анжелиду [2, стр. 95-106]. Он изучил вопрос о разрыве между техническими «умными городами» (представленными технологическим управлением) и человеческими «умными городами» (представленными солидарностью общества), но этот разрыв, как утверждают авторы, автоматически заполняется. Их пример программы «мое соседство», реализованной в четырех европейских городах, показывает, что благодаря использованию специализированных веб-сайтов местные сообщества могут обмениваться информацией и идеями друг с другом и с местными органами власти для улучшения своего комфорта.

Идеи социальных инноваций связаны с улучшением положения и расширением возможностей даже социально уязвимой категории общества. Что касается «умных городов», то существуют также опасения по поводу неравномерного применения и контроля льгот и приложений. Социальные инновации имеют органический взгляд на общество, где правительство является доброжелательным, капитал-полезным, а граждане-желающими и способными, все они доверяют и работают вместе в «конструктивном межсекторальном партнерстве» [18]. Такое «размывание традиционных границ» принимает не совсем научный оборот, когда мы рассматриваем опасения по поводу усиленного и безотчетного наблюдения. Более того, считается, что это достижимо в эпоху, когда неолиберальные приоритеты усилили роль рынка, одновременно сократив распределительные механизмы правительства.

Ключевые драйверы и акторы развития «умного города»

Необходимо учитывать общественно-политический, институциональный и исторический контекст, чтобы целостно понять кон-

цепцию «умных городов». Такая структурная последовательность факторных звеньев предполагает, что «умный город» является результатом исторических изменений парадигмы в городах. Нынешняя концепция «умных городов» была усилена широкими экономическими и общественными условиями. Ключевые факторы включают в себя: (1) национальное и муниципальное управление: они охватывают новые технологии в развитии инфраструктуры. При этом, хотя ИКТ стремятся быть повсеместными, инфраструктура пространственно избирательна [17]. Для создания «умных городов» были приняты как внепространственные, так и пространственные меры государственной политики; (2) возможности для бизнеса и рыночный спрос: существует постоянно растущий размер отраслей ИКТ, и ИКТ рассматриваются как сектор, производящий императивы почти во всех других секторах, включая образование, производство, розничную торговлю, логистику и даже искусство. Проникновение ИКТ в широкий спектр отраслей промышленности и повседневную профессиональную и бытовую жизнь граждан подтолкнуло участников «умного города» к расширению ИКТ в масштабах города; (3) глобализация: транспортные сети сократили время в пути, а далеко идущие ИКТ запустили процесс сжатия измерения «пространство-время» [9], [18] за пределами национальных границ. Глобализация дала новые возможности для бизнеса теоретически везде, но более всего в глобальных городах-мегаполисах с экономическими и политическими функциями контроля. Большинство глобальных городов стремятся к статусу «умного города». Теперь города учатся, соревнуются и сотрудничают с другими городами; (4) общественно-политический толчок: преобладающее неолиберальное мышление с 1980-х годов стало движущей силой для капитализации всех доступных источников экономического роста и рыночной эффективности. Центральные правительства приватизировали инфраструктуру полностью или частично, а муниципальные власти стали предприимчивыми, чтобы повысить конкурентоспособность и имидж своего города. Стремящиеся к повышению эффективности инфраструктурные операторы активно внедряют ИКТ-решения, такие как интеллектуальная энергетическая сеть.

Концепция «умных городов» традиционно возглавляется и часто продвигается

несколькими акторами, поскольку «умные города» должны создавать новые возможности для всех заинтересованных сторон. Ключевые акторы включают в себя: 1) центральные и местные органы власти: в ответ на новые технологические возможности правительства предприняли попытку использовать ИКТ в городском развитии и управлении. Правительства стремятся достичь статуса «умного города», стремясь реализовать футуристические образы прежде всего путем разработки городской политики, инвестирования в инфраструктуру, встроенную в ИКТ, и руководства городским развитием с помощью новых технологий. Правительственные подходы включают административные услуги для граждан, такие как электронное правительство, а также внутренние и внешние каналы средства интерактивной связи, такие как электронные конференц-залы. Инфраструктура является важным компонентом, находящимся под контролем правительства. Стремящиеся к повышению эффективности центральные ведомства и муниципалитеты стремятся использовать преимущества ИКТ в обеспечении инфраструктуры и управлении ею. В широком масштабе правительства развивают новые проекты городского развития и проекты обновления городов, включая средства ИКТ для граждан. Их роль может быть пассивной в качестве регулятора и/или активной в качестве агента или разработчика. Правительства приглашают частный сектор, обладающий навыками ИКТ к созданию «умных городов».

2) ИКТ-фирмы: ИКТ-фирмы являются основными поставщиками продуктов, связанных с ИКТ. Как отмечает в своих исследованиях М. Анжелиду [2, стр. 95-106], нынешняя концепция «умного города», во многом зависит от предпринимательского сектора. В силу своего опыта ИКТ-фирмы имеют склонность к мультипликации решений в области ИКТ и пытаются расширить сферу применения этих решений в области ИКТ на более обширные географические районы - местный, городской, региональный, национальный и даже межнациональный уровни. Более широкий географический охват означает больший размер проекта, но также и повышение глобальной репутации фирмы за счет создания большего воздействия. К примеру, Facebook и Samsung фактически инициировали текущие концепции «умных городов» во многих городах не академически, а отраслевыми компаниями в

области ИКТ, такими как Apple, Google, IBM, Facebook и Samsung. В тандеме со все возрастающим значением ИКТ в городском управлении их роль также растет и расширяется в процессе городского планирования и управления. Тем не менее, они сосредоточены на том, чтобы включить свою продукцию в городские системы в качестве заинтересованной стороны, стремящейся к получению прибыли.

3) профессиональные сообщества - девелоперы, имеющие широкий охват. Они поддерживают связь со многими другими профессиональными кругами, такими как архитекторы, геодезисты, демографы, экономисты и научно-исследовательские институты, которые вносят свой вклад в изменения и планы городского пространства. Таким образом, городское планирование неизбежно требует понимания местных районов и навыков общения с пространственной информацией, такой как карты и пространственные данные. Элементы ИКТ могут быть встроены в секторальное планирование, такое как транспортное планирование, планирование инфраструктуры и способствовать руководить долгосрочным стратегическим планированием.

4) граждане, как конечные пользователи: люди являются или должны быть основными бенефициарами ИКТ. Умные города должны поддерживать координацию и сотрудничество для граждан. Растущее значение участия граждан в процессе планирования является толчком к использованию ИКТ-решений, которые могут поддерживать взаимодействие между обществом, государственными институтами и специалистами в области ИКТ.

Заключение

Таким образом, цель нашего исследования ни в коем случае не состоит в том, чтобы чрезмерно упростить задачу определения концепции «умных городов». Вместо этого мы попытались применить широкий охват и обозначить ряд спорных вопросов.

Итак, «умные города» являются пространственным результатом технологических и социальных инноваций и, в свою очередь, являются платформами для содействия инновациям. Города по определению являются центром населенных пунктов и экономической деятельности. Исторически новые технологии развивались в городах даже тогда, когда истоки этих идей лежали за пределами самого города. В целом, ключевые факторы «умных городов» могут

быть экзогенными и эндогенными. В современных исследованиях в качестве важных факторов выделяется ряд параметров, таких как национальное и муниципальное управление, растущий спрос на отрасль ИКТ, новая глобальная модель быстрого перемещения товаров и информации, а также общественно-политические интересы. Весомость этих факторов варьируется в зависимости от особенностей и услуг, пред-

лагаемых концепцией «умного города». Соответственно, ключевые субъекты, которыми могут быть правительства разных уровней, компании в области ИКТ, профессиональные сообщества и конечные пользователи, имеют разные подходы, интересы, вклад и требования. Поэтому крайне важно исследовать «умные города» в различных географических, социокультурных и экономических контекстах.

Список источников:

1. Альбинос В., Берарди У., Данжелико Р. М. «Умные города»: определения, измерения, производительность и инициативы // Городские технологии. 22, 3–21, 2015.
2. Анжелиду М. «Умные города»: конъюнктура четыре силы. *Cities* 47, 95–106, 2015.
3. Ашейм Б.Т., Бошма Р. и Кук П. Построение регионального преимущества: политика платформы, основанная на соответствующем разнообразии и дифференцированных базах знаний. *Reg.Stud.* 45(7), 893–904, 2011.
4. Бошма Р. Близость и инновации: критическая оценка. *Reg. Stud.* 39(1), 61–74, 2005.
5. Бошма Р. и Френкен К. Почему экономическая география не является эволюционной наукой? К эволюционной экономической географии. *J. Econ. Geogr.* 6(3), 273–302, 2006.
6. Бошма Р., Геймерикс Г. и Балланд П.А. Динамика и взаимосвязь научных знаний в биотехнологических городах. *Res. Policy*, 43, 107–114, 2014.
7. Ву В.П. Государственная политика, динамизм предприятий и инновационная система в Шанхае, Китай. *Growth Change*, 38(4), 544–566, 2007.
8. Ву Ф.Л. Центральная роль планирования, рыночные инструменты: управление китайской городской трансформацией в условиях государственного предпринимательства. *Urban Stud.* 55(7), 1383–1399, 2018.
9. Граймс С., Ду Д. Иностранные и местные инновации в Китае: некоторый опыт Шанхая. *Eur. Plan. Stud.* 21(9), 1357–1373, 2013.
10. Граймс С., Миоццо М. Интернационализация НИОКР Big pharma. *Eur. Plan. Stud.* 23(9), 1873–1894, 2015.
11. Джейкобс Дж. Экономика города. New York: Vintage, 1969.
12. Ецкович Г., Лефдерсдорф Л. Динамика инноваций: от национальных систем и “модели 2” к тройной спирали отношений Университет-промышленность-государство. *Res. Policy*, 29(2), 109–123, 2008.
13. Жанг Ф. Построение биотехнологий в Шанхае: перспектива региональной инновационной системы. *Eur. Plan. Stud.* 23(10), 2062–2078, 2015.
14. Жанг Ф., Кук П., Ву Ф.Л. Спонсируемые государством исследования и разработки: тематическое исследование китайской биотехнологии. *Reg. Stud.* 45(5), 575–595, 2012.
15. Жанг Ф., Ву Ф.Л. Укрепление “местного инновационного потенциала”: развитие биотехнологий в Шанхайском Парке высоких технологий Чжанцзян. *Urban Geogr.* 33(5), 728–755, 2011.
16. Зотов В.Б. Управление современным городом - теоретико-методологические основы. В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. Материалы IV Международной научно-практической конференции. 2019. С. 4–8.
17. Китчин Р. Осмысление умных городов: устранение существующих недостатков. *Журнал Кембридж. Экон.Сообщ.* №8, 131–136, 2015
18. Конради, П., Чоенни, С. На барьеры для органов местного самоуправления выпускаая открытых данных. *Правительственная Информация Ежеквартально*, 31, S10–S17, 2014.
19. Кук П. Чистые технологии и анализ платформенной природы наук о жизни: дальнейшие размышления о политике платформы. *Eur. Plan. Stud.* 16(3), 375–393, 2008.
20. Кук П., Морган К. Ассоциативная экономика. Oxford: Oxford University Press, 2008.
21. Лиу Х., Вайт С. Сравнение инновационных систем: структура и применение в переходном контексте Китая. *Res. Policy*, 30(7), 1091–1114, 2001.
22. Мартин Р., Санли П. Деконструкция кластеров: хаотическая концепция или политическая панацея? *J. Econ. Geogr.* 3(1), 5–35, 2003.
23. Мартин Р., Санли П. Зависимость пути и региональная экономическая эволюция. *J.Econ. Geogr.* 6(4), 395–437, 2006.
24. Миао Дж., Холл П. Оптическая иллюзия? Рост и развитие оптики долины Китая. *Environ. Plan. C Gov. Policy*, 32(5), 863–879, 2014.
25. ООН-Хабитат. Хабитат III Итоговые документы 21-«умные города». Нью-Йорк, Нью-Йорк, 2015.
26. ОЭСР и Евростат. Руководство Осло: руководство по сбору и интерпретации инновационных данных. Париж: ОЭСР, 2005
27. Орликовский, У.Д. Использование технологии и конституирующие структуры: практическая линза для изучения технологии в организациях. *Организационная наука*, 11(4), 404–428, 2000.
28. Портер М. О конкуренции. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1998.
29. Скот А.Дж., Стоппер М. Природа городов: область применения и пределы городской теории. *Int. J. Urban Reg. Res.* 39(1), 1–15, 2015.
30. Симми Дж. Инновационные города. London: Spon Press, 2001.
31. Уорти, Б. Влияние открытых данных в Великобритании: сложное, непредсказуемое и политическое. *Государственное Управление*, 93(3), 788–805, 2015
32. Фагерберг Д., Мовери Д. С., Нельсон, Р.Р. Оксфордский справочник по инновационной деятельности. Оксфорд, Великобритания: издательство Оксфордского университета, 2005.
33. Фарадей Д., Муир-Кохран Е. Демонстрация строгости с использованием тематического анализа: гибридный подход индуктивного и дедуктивного кодирования и разработки темы. *Международный журнал качественных методов*, 5(1), 80–92, 2006.
34. Флорида Р. Подъем креативного класса. New York: Basic Books, 2002.
35. Флорида Р., Мелландер С. Город как инновационная машина. *Reg. Stud.* 51, 86–96, 2–17.
36. Фу Х.Л., Пиетробелли С. Роль иностранных технологий и местных инноваций в развивающихся экономиках: технологические

изменения и догоняющий процесс. *World Dev.* 39(7), 1204–1212, 2011.

37. Фунг, А. Инфотопия: высвобождение демократической силы прозрачности. *Политика и общество*, 41(2), 183–212, 2013.

38. Харрисон, К., Экман, Б., Гамильтон, Р., Хартсвик, П., Калагнанам, Дж., Парашак, Дж., Уильямс. Основы умных городов. *IBM J. Res. Dev.* 54, 1–16, 2010

39. Шеармур Р. Являются ли города источником инноваций? Критический обзор литературы по городам и инновациям. *Cities*, 29(2), S9–S18, 2012.

40. Эстевес Э., Лопес Н., Яновский Т. «Умные устойчивые города: рекогносцировочное исследование. Университет Организации Объединенных Наций и Международный исследовательский центр развития, 2016.

41. Янссен М. А., Чаралабидис Ю. и Зейдервейк А. Преимущества, барьеры принятия и мифы открытых данных и открытого правительства. *Управление информационными системами*, 29(4), 258–268, 2012.

References:

1. Albinos, V., Berardi, U., Dangelico, R.M. Smart cities: definitions, dimensions, performance, and initiatives. *J. Urban Technol.* 22, 3–21, 2015
2. Angelidou, M., Smart cities: a conjuncture of four forces. *Cities* 47, 95–106, 2015.
3. Asheim, B. T., Boschma, R., & Cooke, P. Constructing regional advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases. *Reg. Stud.* 45(7), 893–904, (2011).
4. Boschma, R. Proximity and innovation: A critical assessment. *Reg. Stud.* 39(1), 61–74, 2005.
5. Boschma, R., & Frenken, K. Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography. *J. Econ. Geogr.* 6(3), 273–302, 2006.
6. Boschma, R., Heimeriks, G., & Balland, P. A. Scientific knowledge dynamics and relatedness in biotech cities. *Res. Policy*, 43, 107–114, 2014.
7. Wu, W. P. State policies, enterprise dynamism, and innovation system in Shanghai, China. *Growth Change*, 38(4), 544–566, 2007.
8. Wu, F. L. Planning centrality, market instruments: Governing Chinese urban transformation under state entrepreneurialism. *Urban Stud.* 55(7), 1383–1399, 2018.
9. Grimes, S., & Du, D. Foreign and indigenous innovation in China: Some evidence from Shanghai. *Eur. Plan. Stud.* 21(9), 1357–1373, 2013.
10. Grimes, S., & Miozzo, M. Big pharma's internationalization of R&D to China. *Eur. Plan. Stud.* 23(9), 1873–1894, 2015.
11. Jacobs, J. *The economy of cities*. New York: Vintage, 1969.
12. Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. The dynamics of innovation: From National Systems and “Model 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Res. Policy*, 29(2), 109–123, 1998.
13. Zhang, F. Building biotech in Shanghai: A perspective of regional innovation system. *Eur. Plan. Stud.* 23(10), 2062–2078, 2015.
14. Zhang, F., Cooke, P., & Wu, F. L. State-sponsored research and development: A case study of China's biotechnology. *Reg. Stud.* 45(5), 575–595, 2012.
15. Zhang, F., & Wu, F. L. Fostering “indigenous innovation capacities”: The development of biotechnology in Shanghai's Zhangjiang High-tech Park. *Urban Geogr.* 33(5), 728–755, 2011.
16. Zotov V. B. Management of a modern city-theoretical and methodological foundations. In the collection: *The role of local government in the development of the state at the present stage. Materials of the IV International scientific and practical conference*. 2019. Pp. 4–8.

17. Kitchen, R. Making sense of smart cities: addressing present shortcomings. *Camb. J. Reg. Econ. Soc.* 8, 131–136, 2015

18. Conradie, P., & Choenni, S. On the barriers for local government releasing open data. *Government Information Quarterly*, 31, S10–S17, 2014

19. Cooke, P. Cleantech and an analysis of the platform nature of life sciences: Further reflections upon platform policies. *Eur. Plan. Stud.* 16(3), 375–393, 2008.

20. Cooke, P., & Morgan, K. *The associational economy*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

21. Liu, X., & White, S. Comparing innovation systems: A framework and application to China's transitional context. *Rs. Policy*, 30(7), 1091–1114, 2001.

22. Martin, R., & Sunley, P. Deconstructing clusters: Chaotic concept or policy panacea? *J. Econ. Geogr.* 3(1), 5–35, 2003.

23. Martin, R., & Sunley, P. Path dependence and regional economic evolution. *J. Econ. Geogr.* 6(4), 395–437, 2006.

24. Miao, J. T., & Hall, P. Optical illusion? The growth and development of the Optics Valley of China. *Environ. Plan. C Gov. Policy*, 32(5), 863–879, 2014.

25. UN Habitat. *Habitat III Issue Papers 21—Smart Cities*. New York, NY, 2015.

26. OECD, & Eurostat. *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*. Paris: OECD, 2005.

27. Orlikowski, W. J. Using technology and constituting structures: A practice lens for studying technology in organizations. *Organization Science*, 11(4), 404–428, 2000.

28. Porter, M. *On competition*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1998.

29. Scott, A. J., & Storper, M. The nature of cities: The scope and limits of urban theory. *Int. J. Urban Reg. Res.* 39(1), 1–15, 2015.

30. Simmie, J. *Innovative cities*. London: Spon Press, 2001.

31. Worthy, B. The impact of open data in the UK: Complex, unpredictable, and political. *Public Administration*, 93(3), 788–805, 2015

32. Fagerberg, J., Mowery, D. C., & Nelson, R. R.. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2005.

33. Fereday, J., & Muir-Cochrane, E. Demonstrating rigor using thematic analysis: A hybrid approach of inductive and deductive coding and theme development. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(1), 80–92, 2006.

34. Florida, R. *The rise of the creative class*. New York: Basic Books, 2002.

35. Florida, R., Adler, P., & Mellander, C. The city as innovation machine. *Reg. Stud.* 51, 86–96, 2017.

36. Fu, X. L., Pietrobello, C., & Soete, L. The role of foreign technology and indigenous innovation in the emerging economies: Technological change and catching-up. *World Dev.* 39(7), 1204–1212, 2011.

37. Fung, A. Infotopia: Unleashing the democratic power of transparency. *Politics & Society*, 41(2), 183–212, 2013.

38. Harrison, C., Eckman, B., Hamilton, R., Hartswick, P., Kalagnanam, J., Paraszczak, J., Williams, P. Foundations for smarter cities. *IBM J. Res. Dev.* 54, 1–16, 2010

39. Shearmur, R. Are cities the font of innovation? A critical review of the literature on cities and innovation. *Cities*, 29(2), S9–S18, 2012.

40. Estevez, E., Lopes, N., Janowski, T. *Smart Sustainable Cities: Reconnaissance Study*. United Nations University and International Development Research Center. 2016.

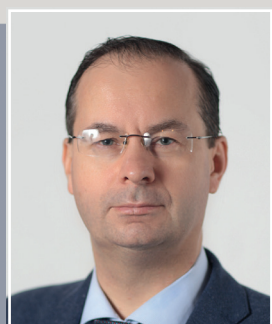
41. Janssen, M. A., Charalabidis, Y., & Zuidervijk, A. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268, 2012.

УДК 351/354

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_86

Стратегия управления «умным городом» и «умной деревней» в условиях глобальной цифровизации

“Smart city” and “smart village” management strategy in a global digitalization



Николай Николаевич Соколов

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», доцент кафедры государственного управления и политических технологий, кандидат социологических наук, доцент. ORCID ID: 0000-0002-6160-2000, SPIN-код: 7620-8390, AuthorID: 224519. Россия, Москва, Рязанский проспект, 99. E-mail: Nikolai.Sokolow@mail.ru

Nikolay N. Sokolov

State University of Management, Associate Professor of the Department of Public Administration and Political Technologies, Candidate of Social Sciences, Associate Professor. ORCID ID: 0000-0002-6160-2000, SPIN-код: 7620-8390, AuthorID: 224519. Russia, Moscow, Ryazansky Prospekt, 99. E-mail: Nikolai.Sokolow@mail.ru



Александр Алексеевич Туровский

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», профессор кафедры государственного управления и политических технологий, доктор экономических наук, профессор. SPIN-код: 8878-6757, AuthorID: 455750. Россия, Москва, Рязанский проспект, 99. E-mail: Turovsky_A@mail.ru

Alexander A. Turovsky

State University of Management, Professor of the Department of Public Administration and Political Technologies, Doctor of Economics, Professor. SPIN code: 8878-6757, AuthorID: 455750. Russia, Moscow, Ryazansky Prospekt, 99. E-mail: Turovsky_A@mail.ru



Георгий Михайлович Чергейко

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», аспирант кафедры государственного управления и политических технологий. Россия, Москва, Рязанский проспект, 99. E-mail: 5015050@mail.ru

Georgy M. Chergeyko

State University of Management, Graduate student of the Department of Public Administration and Political Technologies. Russia, Moscow, Ryazansky Prospekt, 99. E-mail: 5015050@mail.ru

Аннотация.

В статье отражены результаты теоретического исследования, в которой концентрируется внимание на стратегических подходах в системе управления «умным городом» и «умной деревней».

Цель статьи - обоснование стратегии управления умными городами и умными деревнями, называемыми электронными или цифровыми. Задачами проведенного исследования являются: раскрытие понятийного аппарата, обоснование специфических особенностей управления «умным городом» и «умной деревней» в условиях цифровизации, обобщение зарубежной практики и обоснование зоны риска. В рамках исследования представлен концептуальный подход формирования и развития «умных городов» и «умных деревень», направленный на сбалансирование потоков ресурсов между городом и деревней.

В результате проведенного исследования установлено, что умный город как город будущего, как принципиально новая стратегия развития городской инфраструктуры представляет собой постоянно развивающийся процесс, определяемый способностью вовлекать имеющиеся ресурсы для достижения стратегических целей.

Ключевые слова.

Электронная деревня, умный город, стратегия, инновационные технологии, цифровая среда.

Abstract.

The article reflects the results of a theoretical study that focuses on strategic approaches in the management system of a «smart city» and «smart village».

The purpose of the article is to justify the strategy of managing smart cities and smart villages called electronic or digital. The objectives of the study are: the disclosure of the conceptual apparatus, the justification of the specific features of the management of the «smart city» and «smart village» in the conditions of digitalization, the generalization of foreign practice and the justification of the risk zone. The study presents a conceptual approach to the formation and development of smart cities and smart villages, aimed at balancing resource flows between the city and the village. The study found that a smart city as a city of the future, as a fundamentally new strategy for the development of urban infrastructure, is a constantly evolving process determined by the ability to attract available resources to achieve strategic goals.

Keywords.

Electronic village, smart city, strategy, innovative technologies, digital environment.

Вступление мирового сообщества в новую экономическую эру, в которой происходит активное проникновение информационно - коммуникационных технологий (ИКТ) во все сферы деятельности, обуславливает необходимость разработки новых моделей управления, учитывающих экономические, технологические и социальные аспекты. К числу такой модели управления относится концепция Smart city («умный город»), основанная на взаимодействии людей и компьютерных систем, обеспечивающих гармонию и комфорт в рамках умных технологических решений и «умной» стратегии развития. Способность быть «умным городом» подразумевает грамотное объединение имеющихся ресурсов для достижения стратегической цели, которая кардинальным образом изменяет не только образ жизни жителей города, но и их отношение со средой обитания. [1, 3]

Термин «умный город» имеет широкий понятийный аппарат, отражающий смысловое содержание и специфические особенности, раскрывающий природу и его характер. В источниках научной ин-

формации отсутствует единство мнений по данному вопросу. Первые упоминания об «умном городе» стали появляться в средствах массовой информации в девяностых годах прошлого столетия, в тот момент, когда цифровые технологии стали проникать в процесс управления городом. На первом этапе своего существования его развитие происходило без общей стратегии на основе технологий, которые не были связаны друг с другом. Политика формирования и развития «умного города» основывалась на узко ориентированном технологическом подходе, в котором основополагающая роль во всех сферах городского хозяйства отводилась ИКТ. [2]

«Умный город» представляет собой систему взаимодействующих городских процессов, направленных на достижение слаженного взаимодействия городских инфраструктурных элементов, формирование качественно новых условий, ассоциируется с инновационным развитием и подразумевает формирование цифровой среды для обеспечения качественной и комфортной жизни населения. Это инновационный проект, управление кото-

рым осуществляется на основе базовых рекомендаций и принципов, учитывающих специфические особенности города и доступные ресурсы. Его стратегической целью как города нового технологического формата является непрерывное развитие, формирование комфортных и удобных условий для улучшения качества жизни горожан и удовлетворения всевозможных потребностей современного и будущего поколения.

Большинство исследователей полагают, что умный город – это стратегическая концепция развития городского пространства, основанная на совместном использовании ИКТ, Интернет вещей/объектов (IoT), технологии блокчейна, больших данных, 5G, четко поставленных смарт-целей с целью рационального использования ресурсов, улучшения окружающей среды, повышения качества оказываемых услуг и интеллектуализацию управления. Концепция «умного города» предусматривает переход к интеграции городской экосистемы на основе новых цифровых технологий, инструментов умного города, отвечающих постоянно усложняющимся требованиям городской среды и потребностям все его участников. Это принципиально новая стратегия развития городской инфраструктуры, представляющая собой постоянно развивающийся процесс, определяемый способностью вовлекать имеющиеся ресурсы для достижения стратегических целей. Она предполагает модернизацию городской инфраструктуры, совершенствование централизованного управления, в основу которой заложены энергосберегающие и энергоэффективные технологии и информация. Это налаженная система интегрированного взаимодействия цифровых технологий для эффективного управления городским хозяйством.

Как высоко технологичный город «умный город» представляет собой городскую информационную сеть, в которой информация, полученная из базы данных, отражает сведения о городских потоках и их распределении, деятельности городских служб и состоянии инфраструктуры. А также о сферах жизни города (безо-

пасность, транспорт, медицинские услуги и т.д.), используя видеокамеры, датчики, сенсоры и информационные системы, а также потенциал IT – структуры. Управление данными с использованием цифровых технологий позволяет муниципальным службам принимать эффективные решения, направленные на повышение качества жизни населения. Реализация проектов в рамках концепции «умный город» предполагает использование технологий, раскрывающих возможности высоко технологической цифровой природы «умного города», который связан с развитием умной инфраструктуры, отраслевых и интегрированных цифровых платформ. Город становится управляемым гражданами, т.е. открытым для активного взаимодействия с жителями на основе политики открытых данных, в которой инициативы, поступающие «снизу», реализуются на уровне администрации.

Известно, что первым в истории подобным объектом был приморский город Испании Сантандер (2008 год), в котором было размещено более 12 тыс. сенсоров, определяющих количество мусора в баках, а также установлены активные электронные таблички на парковках, которые отражали количество занятых и свободных мест. Ярким представителем умных городов является также столица Австрии – Вена с самым высоким уровнем жизни в Европе, имеющая один из лучших показателей в мире по видам транспорта. Город занимает почетное место в рейтинге «энергетика», широко используя возобновляемые источники энергии, инвесторами которой наряду с правительством являются граждане столицы. Стратегия этого города реализуется на основе проектов, направленных на соучастие граждан в решении доступного жилья и гендерного равенства. А также политики открытости и интеракции правительства и граждан на всех уровнях городского управления. Статусом умного города обладают столица Москва, в которой функционируют 137 тысяч видеокамер, а также 6,5 тыс. датчиков, измеряющих плотность транспортного потока.

Современный этап становления «ум-

ного города» является вектором развития, указывающего на то, каким должен быть город будущего. При этом предпринимаются попытки в разработке единых руководящих принципов в области формирования стратегии и индикаторов определяющих эффективность их дальнейшего формирования. Так, например, в Римской декларации (2016 г) представлен набор приоритетов, лежащих в основе локальных городских программ, направленных на интеграцию этих объектов в единую систему информационно-коммуникативных технологий, что приведет к глобализации этого процесса. Наглядным примером этого процесса является альянс «умных городов» в США в рамках Европейского союза (Европейское инновационное партнерство умных городов и общин). Подобная инициатива может получить развитие в странах Евразийского экономического союза, что потребует унификации конфессионального принципа в решении основных вопросов умного города таких, как умное управление, умная инфраструктура и т.д.

Суть новой стратегии городского развития заключается в поддержке инноваций, генерируемых рядовыми гражданами, стимулирование производства модульных и более дешевых решений, создание условий для экономики совместного потребления и замкнутого цикла, а также развитие коллективного интеллекта и внедрение новых форм управления. При этом акцент делается на демократические принципы, обучение цифровым навыкам и ориентир на «умных граждан» с активной гражданской позицией». [4]

В современном мире происходят цифровые аварии, которые с каждым годом увеличиваются и которым не придается огласка. IT – индустрии производят совершенные технологии, для которых хакеры находят решения. Это обусловлено тем, что высокие технологии многократно увеличивают коммуникации между людьми, а также значительно упрощают получение информации для мошеннических схем. В условиях «умного города» возникает ряд проблем экономического, технического и организационного и другого характера.

Первая из них заключается в том, что инвестиции окупаются не так быстро, а отдельные капитальные затраты ложатся на плечи налогоплательщиков. Вторая проблема связана с утилизацией «умного» мусора, которая является глобальной проблемой мира. Например, в Евросоюзе установлены жесткие правила утилизации электронного мусора, который вывозится в другие страны. Бразилия, Индия и Индонезия перерабатывают 5 % мировой утилизации, Нигерия и Гана – 7 %, а китайский город Гуйю – 70%. Третьей проблемой является использование умных устройств (водные насосы, лифты и т.д.), которые не гарантированы от уязвимости, что создает опасную зону риска в умном городе.

Особо значимой проблемой является обеспечение безопасности человека. Информационные технологии в значительной мере способствуют повышению уровня «интеллекта» и общей производительности сети, однако становятся уязвимыми к кибератакам. К тому же, «умный город» представляет собой зону риска, которая обусловлена тем, что недостаточная апробированность технологий приводит к непредвиденным последствиям. А также порождают единую информационную среду, используя множество датчиков, сенсоров, счетчиков, камер, систем GPS и Глонасс, создавая цифровую сеть. Человек, попадая в эту сеть, оставляет на ней «цифровые следы». Обычные и широко распространенные гаджеты (веб-камеры, NFC-устройства, геонавигаторы, домашние сигнализации и т.д.) не гарантируют полную безопасность, и, зачастую, отбрасывают «цифровую тень». В совокупности создается цифровой профиль человека, который становится перманентным наблюдаемым объектом. Все это указывает на то, что городской житель подвергается все большему интенсивному анализу и все больше аспектов повседневной жизни человека фиксируются как данные.

Увеличение числа цифровых опосредованных операций и настойчивые требования указывать свои уникальные идентификаторы и персональную идентификацию при доступах к услугам приводит к тому, что практически невозможно в повседнев-

ной жизни не оставлять «цифровые следы» и «цифровые тени». При этом происходит передачи информации, повсеместное внедрение нейронных сетей и датчиков фиксации как в реальном городском, так и виртуальном пространстве, которые сливаются, образуя пространство нового порядка, требующих юридических и этических норм. Данное обстоятельство указывает на то, что «умные города» последовательно превращаются в «интернет уязвимости» и контроля за человеком. [5]

Концептуальный подход формирования и развития «умных городов» предполагает не только концентрацию ресурсов и цифровых технологий на городской территории, но распространение их за пределы города на другие территории, в частности, «умные деревни», называемые электронными или цифровыми деревнями, чтобы сбалансировать потоки ресурсов между городом и деревней. Канадский философ и социолог Маршалл Маклюэн в начале 60-х годов, опираясь на анализ коммуникационных тенденций, предсказал, что мир в результате развития технологий превратится в «Глобальную деревню», с помощью которых люди смогут буквально за секунды обмениваться информацией, находясь на разных континентах, что уменьшает планету до размеров деревни. Высокая скорость обмена информацией позволит не только принимать и распространять ее во всем мире, но и стремительно на нее реагировать. Все это послужило основанием создания электронных деревень, имеющих постоянный доступ к сверхскоростному Интернету с широким использованием электронных услуг. В США, Канаде и различных городах Западной Европы появились электронные деревни программистов, графических дизайнеров и других специалистов, постоянно проживающих в этих деревнях.

Первый экспериментальный проект электронных деревень был проведен в 1991 году в Блэксбергской деревне - штат Вирджиния (США) в рамках сетевого веб-сообщества, где были проложены сетевые кабели. А также организованы специальные курсы пользования этой сетью. В рамках сетевого веб-сообщества

проводилась оцифрованная коммерция и осуществлялись отдельные онлайн-услуги, что было в то время крайне необычным. При этом создана виртуальная школа, мультимедиа, пространство для загрузки информации и т.д. В последующем этот эксперимент получил распространение в отдельных деревнях Австралии. Особого внимания заслуживает опыт формирования и развития цифровых деревень на территории Баварии в Германии. Эти деревни создавались для решения проблем, связанных с оттоком из сельской местности хорошо образованной молодежи, старением населения и сокращением сельского сообщества. С этой целью была проведена оцифровка сельской местности, чтобы повысить качество медицинского обслуживания, образования и трудоустройства молодежи. Для повышения образовательного уровня проведена модернизация сельских школ, а также созданы возможности для дистанционного образования на основе сети Интернет. Трудоустройство сельского населения «на дому» в рамках программы «Digitales Dorf», позволяющей многим хорошим специалистам не тратить время и силы на преодоление расстояний до работы и обратно. Пожилое население имеет возможность получать качественное медицинское обслуживание и консультацию у врачей без посещения медицинского учреждения. [6]

«Умные деревни», используя передовые технологии, представляют собой перспективную площадку для новаторских проектов, которые обладают определенными достоинствами. Во-первых, появляется возможность проживать в экологически чистых условиях и параллельно заниматься профессиональным делом или учебой. Во-вторых, крупные компании привлекают квалифицированных, одаренных людей, проживающих на удаленных расстояниях, что приводит к экономии арендуемой площади, так как работник выполняет работу «на дому». В-третьих, электронные деревни предоставляют все необходимое для полноценной жизнедеятельности, что позволяет уменьшить приток населения в крупные города и способствует развитию

этих территорий. В Индии, Франции и других государствах цифровые деревни получают поддержку со стороны государства. Так, например, правительство Франции предпринимает усилие по распространению цифровых технологий по всей территории страны, ликвидируя технологический разрыв между городом и деревней. В этой стране электронные деревни расположены рядом с большими городами такими, как Париж, Лион, Тулуза, учитывая тот фактор, что в этих городах недвижимость предельно дорога, поэтому людям выгодней селиться рядом с этими мегаполисами и удобней работать удаленно через Интернет.

Интерес к идее «умной деревни» в последнее время проявляется и в России, где предпринимается попытка распространить этот опыт в рамках программы по развитию цифровой экономики, направленной на устранение цифрового неравенства территорий. В связи с этим,

в некоторых регионах создаются цифровые деревни, но количество которых предельно мало. Так, например, под Кировом появилась цифровая деревня для программистов, состоящая из нескольких человек, называемая новой «российской Кремневой долиной», в которой планируется построить школу для обучения детей из соседних деревень, где главным предметом будет программирование. Аналогичную деревню предполагают создать Самарской области, где для этого имеются соответствующие условия: высокоинтернетизированное население, хорошо развитая телекоммуникационная инфраструктура и благоприятная среда для внедрения цифровых сервисов. Однако государство не оказывает помощь в приобретении территорий, недвижимости и не предоставляет льготы для переселения в такие деревни, что не способствует широкому распространению тенденции по созданию таких деревень.

Список источников:

1. Бойкова М., Ильина И., Салазкин М. «Умная» модель развития как ответ на возникающие вызовы для городов. – 2016. – ФОРСАЙТ – Т. 10. – № 3. – С. 65-75.
2. Видясова Л.А. Концептуализация понятия «умный город»: социотехнический подход//International Journal of Open Information Technologies. – 2017. – Т. 5 – № 11. – С. 52-57.
3. Зотов В.Б. «Умный город»: Методология построения системы. Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 3-11.
4. Потемкин Г.В. Этапы становления научного дискурса о smart city (умном городе) // Connect-Universum-Junior, 2018. – С. 3-7.
5. Потемкин Г.В. Smart city: этические и технологические аспекты (анализ междисциплинарного дискурса), 2018. – С. 17.
6. Сабина А.Л. Модели и методы формирования условий регионального развития территорий в парадигме «умный город». Монография. - Тула. - Изд-во ТулГУ, 2019. - 234 с.

References:

1. Boykova M., Ilyina I., Salazkin M. "Smart" development model as a response to emerging challenges for cities. – 2016. – FORSYTH - T. 10. - № 3. – P. 65-75.
2. Vidyasova L.A. Conceptualization of the concept of "smart city": a sociotechnical approach//International Journal of Open Information Technologies. – 2017. - T. 5 - NO. 11. – P. 52-57.
3. Zotov V.B. «Smart city»: the methodology of building the system. Municipal Academy. 2019. № 3. P. 3-11.
4. Potemkin G.V. Stages of formation of a scientific discourse about smart city (smart city) // Connect-Universum-Junior, 2018. – P. 3-7.
5. Potemkin G.V. Smart city: ethical and technological aspects (analysis of interdisciplinary discourse), 2018. – P. 17.
6. Sabinina A.L. Models and methods for the formation of conditions for the regional development of territories in the paradigm of "smart city." Monograph. - Tula. - Publishing House of Tula State University, 2019. – P. 234.

УДК 332.055.2

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_92

Особенности стандартизации при проектировании «умных городов»

Features of standardization in the design of "smart cities"



Владимир Иванович Голованов

ФГБОУ Российский государственный гуманитарный университет, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, академик РМА, МАИ, РАЕН, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9317-3311>, SPIN-код: 6211-0178, AuthorID: 768379, Россия, Москва, e-mail: golovanov52@rambler.ru

Vladimir I. Golovanov

FSBEI Russian State University for the Humanities, Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of State and Municipal Administration, Academician of the RMA, MAI, RAEN, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9317-3311>, SPIN code: 6211-0178, AuthorID: 768379, Russia, Moscow, e-mail: golovanov52@rambler.ru

Аннотация.

В работе исследованы проблемы по стандартизации работ и технологий при проектировании Умных городов. Изучен зарубежный опыт в этом направлении. Показаны основные направления разработки Умных городов. Рассмотрены промежуточные итоги разработки стандартов по Умному городу в России. Даны предложения по дополнению стандартов РФ.

Ключевые слова.

Стандарты, информационные технологии, умный город.

Abstract.

The paper examines the problems to the standardization of works and technologies in the design of Smart Cities. Studied foreign experience in this direction. The main directions of Smart Cities development are shown. The interim results of the development of standards for the Smart City in Russia are considered. Proposals are given to supplement the RF standards.

Keywords.

Standards, information technologies, "smart cities".

Для непрерывного и устойчивого развития современных городов требуются новые подходы к принятию и реализации решений. Для этих целей необходимо применение ИТ-технологий, обеспечивающих экономное использование человеческих и материальных ресурсов городов с экологической направленностью.

Национальные проекты Российской Федерации «Цифровая экономика» и «Жилье и городская среда» дают возможность осуществить проект «Умный город» с использованием технологий цифровизации городского хозяйства. Он может быть реализован за счет обеспечения единого комплексного подхода к преобразованию систем жизнеобеспечения городского хозяйства на базе цифровых технологий и передовых технических решений [1].

За рубежом первопроходцем по разработке стандартов для Умных городов определен Британский Институт Стандартов (BSI). В его понимании Умный город – это сложная система, состоящая из физических, цифровых и человеческих подсистем, которая дает возможность обеспечить гражданам устойчивое благосостояние в будущем и благополучие [3].

В основе концептуальной теории Умного города («смайт-сити») лежит стратегия, объединяющая в единую систему основные факторы и подсистемы городской инфраструктуры. За счет этого появляются новые возможности управления городом из единого центра, обеспечивающее более качественное предоставление услуг населению и уровень его безопасности.

Проекты Умных городов предполагают соединение при помощи цифровых технологий сфер инфраструктурной деятельности и «smart» технологических решений, новых методологических подходов и результатов. В основу концепции Умных городов заложен искусственный интеллект, информационно-коммуникационные технологии, социальный потенциал населения и экологическая устойчивость. Все это позволяет обеспечить положительный тренд экономического развития и конкурентоспособность муниципального образования [2].

Мировой опыт показывает правильность направления по созданию Умных городов. Технологической основой для проектов Smart Cities являются передовые технологии и, в первую очередь, Интернет Вещей (IoT).

Эволюция понятия «умный город» связана с технологической, институциональной и социальной трансформацией современных городов в ответ на новые вызовы их развития. Выделяется 3 этапа эволюции данного понятия, каждый из которых характеризовался появлением новых подходов к его определению.

I этап – высокотехнологичный город.

Основное внимание акцентировалось на применении информационно-коммуникационных технологий и интеграции отдельных городских систем с целью повышения их устойчивости, жизнеспособности и управляемости. Данный подход лег в основу большинства моделей «умного города» первого поколения, которые стали внедрять преимущественно в странах Азии и Северной Америки. Характерной чертой данного подхода является сосредоточенность на технологическом развитии города.

II этап – город, управляемый на основе цифровых технологий, с частичным вовлечением жителей в управление.

На данном этапе эволюции понятия «умный город» акцент сместился в сторону развития и использования информационно-коммуникационных технологий для решения задач стратегического и оперативного управления городом, вовлечения населения в процессы управления городом и обеспечения взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления. Ключевым приоритетом развития «умного города» становится повышение качества и уровня жизни его населения.

Построение и развитие «умных городов» второго поколения осуществлялось, главным образом, в развитых странах Европы.

III этап – высокоинтеллектуальные системы управления и экосистемы с активным участием граждан в управлении городом.

На текущем этапе развития подхода превалирует комплексное развитие инфраструктуры «умного города» и внедрение интеграционной платформы управления городом, обеспечивающей работу с Большими данными с помощью интеллектуальных технологий анализа и прогнозирования.

В городе заметно увеличивается количество устройств Интернета Вещей (IoT), что обеспечивает развитие цифровых сервисов на базе инфраструктуры платформы. При этом система управления городом становится открытой, гибкой и интерактивной с приоритетом на удовлетворение потребностей человека. Внимание сосредотачивается на технологиях, стимулирующих социальную интеграцию и развитие экосистемы «умного города» с активным вовлечением граждан в управление. В рамках данного подхода жители города, городские сообщества, предприниматели становятся активными участниками проектов по развитию города и по решению ключевых городских проблем.

Происходящие в России до 2020 года преобразования сферы городского хозяйства соответствуют первым двум этапам эволюции понятия «умного города». При этом основной акцент при таких преобразованиях делался на внедрении информационно-коммуникационных технологий или на цифровизации основных сфер городского хозяйства, включая преимущественно технологические и инфраструктурные аспекты. Вопросы взаимодействия социальных, информационных и физических (инфраструктурных) систем, активного участия граждан в развитии и управлении городом, стали затрагиваться с 2019 года.

Дальнейшая эволюция понятия «умных городов» в России связана с формированием высокоинтеллектуальных систем управления городами в соответствии с единой онтологической моделью и развитием городских экосистем, активно участвующих в управлении.

Большую роль при разработке Умных городов играют стандарты, которые по результатам исследований [3] уменьшают стоимость проектирования на 30% и ускоряют этот процесс на 27%.

Значение стандартизации заключается в том, что она базируется на лучших практических результатах, достигаемых при решении самых актуальных вопросов.

Повышение производительности труда во многих странах достигается за счет стандартизации. В частности, стандартизация экономических процессов в Великобритании с 1921 по 2013 позволила повысить этот показатель более чем на треть (на 37,4%), а прирост ВВП на 28,4% в год. Аналогичные показатели темпов роста ВВП за счет повышения производительности труда достигнуты во Франции и Германии. Высокие уровни данного показателя в результате роста стандартизации обеспечиваются за счет новых технологий, повышения уровня организации производства, стимулирования торговой и инновационной активности.

Практика показывает, что применение стандартов позволяет повысить качество продукции и увеличить коэффициент полезного действия технологий на 36%, а в области современных информационных технологических процессов – на 48%. За счет стандартизации обеспечивается высокая эффективность производственного цикла и минимизация затрат, рост конкуренции. При использовании стандартов появляется возможность рационализировать количество и качество товаров и услуг, облегчить взаимосовместимость продуктов и процессов, в том числе, для информационно-коммуникационной сферы. Организации получают необходимую для них техническую информацию и организуют обмен ею между заинтересованными предприятиями с наименьшими потерями.

За счет стандартов активизируется инновационную деятельность, так как они позволяют сократить время выхода на рынок новой инновационной продукции, способствует конкуренции на рынке товаров и услуг. Стандарты позволяют организовать взаимодействие организаций в сетевых системах, что дает возможность сформировать условия для создания новой продукции. Опросы сотрудников фирм показали, что в половине организаций стандарты за счет распространения

новых знаний способствуют внедрению инноваций. Кроме того, эти нормативы играют при этом стимулирующую роль для развития передового производства.

Разработки стандартов ведутся в большей степени в ITU, а международная ISO является их интегратором.

За рубежом накоплен значительный опыт в разработке и внедрении стандартов в сфере Умных городов. Компания Machina Research, обеспечивающая для них разработку стандартов, утверждает, что существует два направления их разработки.

Первое - это разработка стандартов «сверху-вниз». Этот подход применяется крупными структурами, занимающимися вопросами стандартизации, такими как Международный союз электросвязи (ITU); институт стандартов США (NIST и ANSI); европейская программа FIWARE и др. Их задача - создание принципиальных моделей систем, разработка их архитектуры и оптимальных конструкций. Этой деятельностью занимается ряд институтов:

Второе направление - это стандартизация «снизу-вверх». Оно заключается в разработке компьютерных баз и обеспечивающих программ (API, SDK). Основная часть стандартов, используемых при программировании, базируется на нормативах de-facto. К их числу относится множество API, разработанных компанией FIWARE, а развитие направлений IoT и Smart Cities также осуществляется на ее базе.

Отдельные городские объединения, например, Open and Agile Cities Initiative, осуществляют развитие входящих в ее структуру городов на базе стандартов FIWARE с использованием платформы (back-end).

FIWARE также взаимодействует с организацией TM Forum's Open Digital API. Эта фирма, кроме того, работала в области телекоммуникаций, внедряя в них стандарты в бизнес-процессы. В настоящее время она действует совместно с ISO, разрабатывая стандарты для Умного Города.

Крупнейшей фирмой по объему применения стандартов в сфере общих платформ является oneM2M. В ее структуру

входят институты, работающие в передовых направления стандартизации в этой области.

Проекты в сфере мобильности и туризма городов реализуются на базе Европейского проекта CitySDK.

Разработкой программных платформ для Умных Городов занимаются такие консорциумы как Fraunhofer Focus, Microsoft, SAP и другие. На ее базе формируются все направления развития городов. Описанием представления городских данных занимается стандарт ISO 37120. В сервисах, внедряемых в городах используются общие API.

Институт BSI, развивающий стандартизацию снизу, играет большую роль в разработках проектов развития Умных Городов. Управленческие стандарты являются приоритетными для этой организации. При этом многие его разработки используют разные государства как базу для создания национальных стандартов.

Иерархия стандартов BSI состоит из трех уровней: стратегический уровень; процессы, в которых расположены дорожные карты; технический уровень, на котором находятся ИКТ.

BSI добился того, что часть его разработок, например, PAS 182 стали глобальными стандартами.

В BSI создана система стандартов для Умного города, включающая 5 стандартов: PAS 180, PAS 181, PAS 182, PD 8100, PD 8101. Первые два стандарта взаимосвязаны между собой и вышли в 2014 году. Они разработаны для практического использования в Великобритании и при этом их применение зависит от других британских и мировых стандартов, нормативно-правовых документов этой страны. Эти факторы ограничивают применение стандартов в других государствах..

Стандарт PAS 180 – это «словарь терминов Умных городов». Его главная задача – обеспечить возможность специалистам работающим в сфере Умных городов понимать друг друга, говорить на одном языке и достигать взаимопонимания.

Единая концепция блока данных в Умном городе создается стандартом PAS 182. Он обеспечивает совместимость

данных городской инфраструктуры при формировании Умных городов. Стандарт используется специалистами, принимающими решения по его применению. При планировании Умного Города используют нормативы стандарта PD 81m01:2014.

На базе стандартов PAS 181, PD 8100, PD 8100, PAS 181:2014 строятся оптимальные стратегические пути формирования данных городов.

Оценка уровня развития умного города осуществляется на базе стандарта BSI PAS 181:2014 по 24 показателям.

В число данных критериев входят как показатели отражающие как стратегию развития города, так и все сферы жизнедеятельности города.

При этом стандарты должны быть совместимы со стандартами BSI по умным городам, с нормативами ISO, а также требованиями ООН в этой области.

Росстандартом и РВК начаты работы по разработке стандартов РФ, связанных с Умным городом. Развитие стандартизации в России в данном направлении осуществляется по схеме снизу-вверх.

Вначале был переведен на русский язык стандарт PAS 180, в котором приведены основные термины и определения для проектирования Умного Города. Стандарт PAS 182 на русском языке дал возможность понять концепцию Умного Города и и каким образом строится его модель. При этом работы осуществлялись при содействии российского отделения BSI.

В августе 2020 года Росстандартом определены первые общероссийские стандарты по созданию Умных городов. Разработчиками являются Технический комитет «Кибер-физические системы» и Институт сертификации РВК. Для этой работы были привлечены коммерческие организации и структуры правительственных организаций.

Данные стандарты в сфере «Умных городов» должны целенаправленно обеспечивать рост степени цифровизации городского управления, повышения качества и уровня жизни населения.

Разработка стандартов направлена на организацию совместной деятельности

городских структур управления при формировании Умного города. Эти документы должны обеспечить решение вопросов функциональной совместимости хозяйственных структур. Они должны сформировать единую методологии разработки планов работы, содержания и эксплуатации инфраструктурных частей городского хозяйства. Кроме того, в стандартах даются предложения по комплексному решению в области интеллектуальных городских перевозок. Один из стандартов касается вопросов обмена и совместного использования информацией организациями, занимающимися развитием и эксплуатацией городского хозяйства в сфере Умного города.

В число стандартов «Информационные технологии. Умный город» входят следующие стандарты:

- регламентирующий показатели информационно-коммуникационных технологий (ИКТ);

- определяющий типовую архитектура показателей ИКТ Умного города (инженерные системы умного города);

- определяющий требования к функциональной совместимости структур, входящих в систему Умного города;

- определяющий требования к онтология верхнего уровня для показателей умного города»;

- определяющий требования к общей схеме развития и функционирования Умного города;

- определяющий общие положения по интеграции и функционированию инфраструктур умного сообщества»;

- дающий руководящие указания по передовой практике в области перевозок;

- дающий руководство по обмену и совместному использованию данных.

Базой при создании городского хозяйства умных городов являются современные цифровые технологии. Два основных стандарта, предложенных для обсуждения формируют фундамент стандартизации в системе организации кибер-физических систем. В них и разработана терминология и основная база в этой сфере.

В основе Российских стандартов лежат международные стандарты апробиро-

ванные в других странах. Работа выполнялась с привлечением в организации «Кибер-физические системы».

Это дает возможность создать единые базы при формировании умных городов. Использование международных нормативов позволяет разрабатывать российские стандарты основываясь на теории и практике других стран, работающих над проблемами умного города.

Разработанные российские стандарты являются базовыми. В них отсутствуют технологические особенности, отдельные документы являются модифицированным международными стандартами. Это говорит о том, что они уже были использованы на реальных объектах.

Данные Российские стандарты гармонично отвечают требованиям, предъявляемым к государственным нормативам. За счет стандартов, эффективность проектов умного города может значительно возрасти.

В качестве примера можно привести шлабгаумы, используемые для ограждения дворовых территорий. Эти устройства не спроектировать единую систему управления из-за различия в проектах, конструкциях, способах обслуживания и т.д. Для повышения эффективности работы жилищно-коммунального хозяйства необходима разработка единых нормативов для разработки аналогичных систем управления.

В национальном стандарте «Информационные технологии. Умный город. Показатели» приводятся критерии для установления уровня развития умных городов. В нем также приведена методика их расчета. Стандарт дает возможность системно оценить качество городских услуг и уровень жизни в городе.

В стандарте дается определение Умного города. Умный город - это город инноваций, использующий технические решения и организационных мероприятий, направленных на достижение максимально возможного в настоящее время качества управления ресурсами и предоставления услуг, в целях создания устойчивых благоприятных условий проживания и пребывания, деловой активности нынешнего и будущих поколений [5].

Показатели норматива классифицированы по отраслям: экономические, образовательные, энергетические, экологические, здравоохранение, обеспечение безопасности и транспортные услуги. Перечень показателей основан на следующих критериях: - полнота: показатели должны измерять и балансировать все соответствующие аспекты для оценки умного города; - нейтральная технология: не следует отдавать предпочтение одной технологии перед другой, существующей или будущей; - простота: показатели могут быть выражены и представлены понятным и ясным образом; - валидность: показатели являются точным отражением фактов и данных, которые могут быть собраны с использованием научных методов; - проверяемость: показатели поддаются проверке и воспроизводимы. Методологии являются достаточно строгими, чтобы обеспечить определенность в отношении уровня реализации критериев; - доступность: имеются качественные данные или же возможно инициировать безопасный и надежный процесс мониторинга, который сделает их доступными в будущем.

В отличие от стандарта PAS 181:2014 Британского института стандартов (BSI), где оценка уровня развития умного города осуществляется по 24 показателям, перечень российского стандарта состоит из 38 критериев. Он включает нижеперечисленные показатели, определяющие:

- процент соглашений на по выполнению услуг города;
- показатель живучести вновь созданных предприятий, работающих в области информационно-коммуникационных технологий (на 100 тыс. жителей);
- число электронных устройств, используемых при преподавании в школах (на 1 тыс. учащихся);
- процент городских объектов (жилых и нежилых), использующих цифровые приборы учета расхода ресурсов;
- число автоматических объектов, приходящихся на 1 км², ведущих мониторинг содержания в воздухе вредных веществ;
- объем услуг в городе, доступных в онлайн-режиме;



- число дистанционных приемов в объектах здравоохранения в год на 100 тыс. населения;
- процент городских площадей, которые контролируются системами видеонаблюдения;
- процент мусоросборников жилых домов оснащенных датчиками наполняемости;
- процент доступности услуг по дистанционному бронированию мест отдыха;
- процент жилищных хозяйств, обеспеченных широкополосным интернетом;
- процент транспортных путей в городе, обеспеченных системой онлайн оповещения членов дорожных отношений о состоянии дорожно-транспортной ситуации;
- доля общей городской площади, на которую разработаны интерактивные карты с указанием городских улиц и переулков;
- процент муниципальных мест для парковки транспорта, оснащенные приборами, показывающими количество свободных мест;
- процент светофоров, работающих в автоматическом режиме.

В соответствии с данным стандартом по этим критериям в городах будет осуществляться раз в год оценка их «умности».

При этом город может самостоятельно определять свои показатели из стандарта исходя из особенностей, целеполагания, задач и специфики развития населенного пункта.

Стандарт дает возможность проводить оценку уровня городского управления и системно внедрять достижения умного города для предоставления более качественных услуг; улучшения городской среды; обеспечивать цели устойчивого развития, в том числе экологических за счет применения инновационных технологий; определения необходимости применения умных технологических решений; обеспечения инновационного развития тех или иных отраслей; преобразования экономических отношений и роста экономики за счет роста объема инвестиций в инновации. Система показателей стандарта оценивает, в первую очередь, качество потребительских свойств города с целью наведения порядка и обеспечения единообразия при формировании умного города. При этом отсутствует привязка к конкретным решениям и продуктам.

При разработке документа использовались результаты работы Техкомитета по созданию международного стандарта ISO/IEC «Информационные технологии. Умные города. Показатели ИКТ Умного города». При этом следует отметить, что не

все критерии, вошедшие в российский стандарт, использовались в других странах.

Анализируя разработанные стандарты, необходимо отметить, что должна проследиваться связь с другими федеральными стандартами, направленными на реализацию национального проекта.

Минстром реализуется нацпроект «Жилье и городская среда в рамках которого предусматривается разработка проекта Цифровизация городского хозяйства «Умный город». Его паспорт предусматривает подготовку и уточнение Федерального государственного образовательного стандарта (ФГОС) по специальности Государственное и муниципальное управление с целью усиления подготовки в сфере инновационных технологий и организации управления цифровой трансформацией городского хозяйства. А также разработку типовых программ переподготовки специалистов по этому направлению.

В задачах нацпроекта Цифровая экономика проекта «Кадры для цифровой экономики» также говорится о том, что должны быть актуализированы ФГОСы, используемые в Вузах для разработки профессиональных компетенций, отвечающих требованиям цифровизации. Кроме того, необходимо подготовить методики по переработке образовательных программ, обеспечивающих подготовку специалистов по направлению «Управление Умным городом».

То есть понятно, что без подготовки и переподготовки специалистов-управленцев, владеющих IT-технологиями, реализация программ устойчивого развития городов, а тем более проектов Умный город, невозможна. Как говорил классик: «Кадры решают все».

Качественная деятельность управленцев в настоящее время неотделима от применения IT решений, позволяющих повысить уровень решений в сфере государственного и муниципального управления.

Однако, доля специалистов в органах исполнительной власти городов, владеющих в области информационно – коммуникационных технологий (ИКТ) в

настоящее время крайне низка. Социологические исследования показывают, что опрошенные госслужащие владеют MS Office – 68 %, Internet EXPLORER – 32%, MS POWER POINT – 18%, MS ACCES – 15%. При этом они также могут пользоваться: специализированными компьютерными программами – 12%, справочными правовыми системами – 13%, всеми программами необходимыми для работы 8%, OUTLOOC EXSPRESSE – 4%, прикладным отраслевым программным обеспечением – 8% и 23% не дали ответ[4].

Однако, в выше рассмотренном стандарте «Информационные технологии. Умный город. Показатели», такой важнейший показатель как «доля специалистов в органах исполнительной власти городов, владеющих компетенциями в области информационно – коммуникационных технологий (ИКТ)» отсутствует. Кроме того, представляется, что в городах, в которых имеются учреждения по подготовке специалистов высшего и среднего специального образования, необходимо в стандарт ввести показатель, оценивающий уровень образования в городах по количеству цифровых обучающих устройств, развитию дистанционного обучения (цифровых классов, онлайн-программ, современных компьютеров, и т.д) на 1000 учащихся, а также количество преподавателей, прошедших переподготовку или повышение квалификации в сфере онлайн-преподавания с использованием IT-технологий. Представляется, что возможно введение показателя, оценивающего количество велосипедов или электросамокатов, предоставляемых населению на условиях каршеринга. Этот показатель будет направлен на улучшение городской окружающей среды.

Подводя итоги, следует отметить, что работа по стандартизации вопросов, связанных с Умным городом должна быть продолжена с учетом опыта накопленного за рубежом, учитывая, что РФ находится еще на втором этапе развития Умных городов. При разработке новых стандартов этого блока необходимо учитывать, что параллельно должны вноситься изменения в ФГОСы, по которым осуществляется под-

готовка специалистов по направлению Государственное и муниципальное управление.

В 2020 году в Российском государственном гуманитарном университете (РГГУ) в рамках направления подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» (бакалавриат) на базе кафедры «Государственное и муниципальное управление» проведен набор студентов на направление «Управление

«Умным городом». В рамках данной дисциплины начата подготовка бакалавров, способных после окончания Университета работать в системе Умных городов, обладающих соответствующими профессиональными компетенциями, владеющих инновационными технологиями в системе государственного и муниципального управления и использующих в своей деятельности ИК-технологии и цифровой инструментарий.

Список источников:

1. Голованов В.И. Стратегия развития города. Учебник для вузов. М.: Наука, 2020. – 451 с.
2. Зотов В.Б. Умный город: методология построения системы. М.: Муниципальная академия, 2019, № 3, с. 3-12.
3. Намиот Д.Е., Шнепс-Шнеппе М.А. Об отечественных стандартах для Умного Города. International journal of open information technologies, issn: 2307-8162 vol.4 no 7, 2016.
4. Осипова Н.В. Компетентность служащих органов власти субъектов РФ в сфере информационных технологий. Открытое образование, №2, 2011, с.273.
5. Стандарт «Информационные технологии. Умный город. Показатели»

References:

1. Golovanov V. I. city development Strategy. Textbook for higher education Institutions, Moscow: Nauka, 2020, 451 p .
2. Zotov V. B. Smart city: methodology for building a system. Moscow: Municipal Academy, 2019, no. 3, pp. 3-12.
3. Namiot D. E., Schneps-Schnappe M. A. About domestic standards for a Smart City. International journal of open information technologies, issn: 2307-8162 vol.4 No. 7, 2016.
4. Osipova N. V. Competence of employees of government bodies of the Russian Federation subjects in the field of information technologies. Open education, No. 2, 2011, p. 273.
5. Standard "Information technologies. Smart city. Indicators"

УДК 330.342.24

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_101

«Умные города» в контексте устойчивого развития России

“Smart cities” in the context of Russia’s Sustainable Development



Ирина Владимировна Милькина

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры
государственного и муниципального управления, ORCID:
<https://orcid.org/0000-0002-5254-6326>, SPIN-код: 6465-3325, Author ID:
675722, Россия, Москва,
e-mail: iv_milkina@guu.ru

Irina V. Milkina

State University of Management, Ph.D. in Economics, Associate
Professor, Associate Professor of Department of State and
Municipal Governance, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5254-6326>, SPIN-code: 6465-3325, Author ID: 675722, Russia, Moscow,
e-mail: iv_milkina@guu.ru



Сергей Петрович Косарин

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
кандидат экономических наук, доцент кафедры
государственного и муниципального управления, ORCID:
<https://orcid.org/0000-0002-7727-5841>, SPIN-код: 5855-7332 Author ID:
352839, Россия, Москва,
e-mail: sp_kosarin@guu.ru

Sergey P. Kosarin

State University of Management, Ph.D. in Economics, Associate
Professor of Department of State and Municipal Governance,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7727-5841>, SPIN-code: 5855-7332
Author ID: 352839, Russia, Moscow,
e-mail: sp_kosarin@guu.ru



Дарья Андреевна Юдина

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
магистрант, Россия, Москва,
e-mail: daryayudina26@mail.ru

Daria A. Yudina

State University of Management, Master student, Russia, Moscow,
e-mail: daryayudina26@mail.ru

Аннотация.

Актуальные тенденции развития современных российских городов все еще достаточно сложно вписать в границы общеевропейского сценария интеллектуализированного городского развития. Ряд системных проблем, среди которых, в частности, политическая и экономическая нестабильность, обострение геополитических рисков, существенно сдерживает прогрессивное движение крупных городов России на пути к улучшению городских сервисов, углублению их взаимной интеграции для повышения комфорта проживания граждан. В этом свете первоочередным вопросом городского развития, который требует решения, является определение ключевых понятий, объясняющих содержание умного города как объекта публичного управления, управляемой системы обеспечения населения улучшенным комплексом услуг.

Авторы рассматривают сущность понятия «умный город», взаимосвязь развития умных городов в России с общемировыми тенденциями в развитии как умных городов, так и общества в целом, а также рассматривают элементы, которые должен содержать умный город для своего эффективного развития.

Ключевые слова.

Умный город, устойчивое развитие, городская инфраструктура, информационно-коммуникационные технологии.

Исторически проблематика исследования понятия умного города в категориальном аппарате науки публичного управления раскрывается в нескольких плоскостях: эволюции общества от индустриального к постиндустриальному и от информационного – к смарт-обществу и построению соответствующих многоуровневых и разнонаправленных управленческих систем.

К определению умного города можно подходить через систему факторов, его образующих:

- институциональные факторы становления и развития «умного» города включают в себя систему специализированных городских институтов, охватывающих обслуживание всех сфер жизнедеятельности горожан (образование, наука, занятость, защита прав, консалтинг, юридическая помощь, оказание услуг, предоставление профессиональной помощи и др.);
- технологические факторы отвечают за развитие техники и технологий, призванных упростить, автоматизировать и усовершенствовать работу городских служб и сервисов с минимизацией роли человека в данных видах услуг;
- социальный фактор является самой весомой составляющей становления «ум-

Abstract.

Current trends in the development of modern Russian cities are still quite difficult to fit the pan-European scenario of intellectualized urban development. A number of systemic problems, including, in particular, political and economic instability, aggravation of geopolitical risks, hinder significantly the progressive movement of large cities of Russia on the way to improving urban services, deepening their mutual integration to improve the comfort of citizens' lives. Thus, the primary issue of urban development that needs to be addressed is the definition of key concepts that explain the content of a smart city as an object of public administration, a managed system for providing the population with an improved set of services.

The authors consider the essence of the concept of «smart city», the relationship between the development of smart cities in Russia and global trends in the development of both smart cities and society as a whole, and also consider the elements that a smart city should contain for its effective development.

Keywords.

Smart city, sustainable development, urban infrastructure, information and communication technologies.

ного» города и поддержания процесса его прогрессивного развития, ведь именно люди, их интеллектуальный, творческий потенциал, идеи, опыт и профессиональные навыки являются базисом системных преобразований;

- экономический фактор, который в значительной степени влияет на все остальные – институциональный, технологический и человеческий – и отражает качество и скорость этих преобразований, делает возможным реализацию творческого потенциала, идей актива городской общины и ее управленческого ядра.

Умный город в контексте обеспечения развития большого города – это:

- «смарт-сообщество», сформированное и объединенное вокруг системы специализированных институтов, интегрированных в городское пространство, с позиции институционального подхода;
- пространство жизнедеятельности повышенного комфорта, созданное, в частности, за счет эффективного использования человеческого фактора, интеллектуального капитала как базиса прогрессивных институционально-экономических преобразований в городе, с позиции социального подхода;

- экономически способная урбанизованная система генерирования и эффективного распределения общественных благ, способная к ускоренному развитию и совершенствованию за счет сочетания возможностей полноценного финансового обеспечения с технологической насыщенностью и социальной готовностью к саморазвитию, с позиции экономического подхода.

Тенденции глобализации, присущие современному мировому развитию, приводят к появлению определенных вызовов, угрожающих устойчивому функционированию многих сфер экономики и, соответственно, требуют выработки определенных мер для их решения.

В 2015 году на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята резолюция «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития до 2030 года» [2], которая очерчивает основные проблемы современного этапа мирового развития и определяет главные векторы их преодоления на общемировом уровне. Главными направлениями, в которых планировалось достижение целей устойчивого развития в мире, является справедливое социальное развитие; устойчивый экономический рост и занятость; эффективное управление; экологическое равновесие и развитие устойчивости. В рамках этих направлений выделены такие цели, как преодоление бедности; преодоление голода, развитие сельского хозяйства; крепкое здоровье и благополучие; качественное образование; гендерное равенство; чистая вода и надлежащие санитарные условия; доступная и чистая энергия; достойная работа и экономический рост; промышленность, инновации и инфраструктура; сокращение неравенства; устойчивое развитие городов и общин; ответственное потребление и производство; смягчение последствий изменения климата, сохранение морских ресурсов; защита и восстановление экосистем суши; мир, справедливость и сильные институты; партнерство ради устойчивого развития.

Главными средствами достижения цели устойчивого развития городов и общин является создание условий и обеспечение

доступа к доступному, безопасному и недорогому жилью и основным жизненным услугам; развитие надежной, безопасной и удобной транспортной и другой инфраструктуры; развитие поселений и территорий на принципах комплексного планирования и управления при условии сохранения имеющихся и определения новых объектов культурного и природного наследия; развитие системы оповещения населения об угрозе чрезвычайных ситуаций, предотвращения этих ситуаций, обеспечение реагирования на них и преодоление их последствий; минимизация негативного влияния на жизнь и здоровье жителей.

Анализ приведенных выше направлений показывает их тесную взаимосвязь с положениями, которые составляют основу стратегии пространственного развития Российской Федерации [1].

Следует подчеркнуть, что в последнее время концепция умных городов приобретает широкую популярность в качестве одного из инструментов создания основ устойчивого развития. Формирование тенденций к сбалансированному сочетанию экономической, социальной и экологической составных частей развития территорий именно на уровне городов обусловлено рядом обстоятельств. В частности, значительное обострение проблем функционирования городов вызвано ростом численности городского населения, что связано с миграцией сельского населения в города в поисках более высокого заработка. По оценкам экспертов, к 2050 году удельный вес городского населения планеты составит около 70% [7]. Следовательно, ускорение процесса урбанизации, повышения загрязнения окружающей среды, чрезмерная загрузка транспортных систем, экстремальные метеорологические явления, устарелость городской инфраструктуры являются теми проблемами, которые требуют разработки определенных мероприятий, самым актуальным из которых является внедрение концепции умного города.

Умный город можно рассматривать как инновационный город, который использует информационно-коммуникационные технологии и другие средства для повышения уровня жизни, эффективности деятельно-

сти и услуг в городах, а также конкурентоспособности для обеспечения удовлетворения нынешнего и будущих поколений в потребностях на основе сочетания экономических, социальных и экологических аспектов [9].

Более узкая трактовка умного города заключается в позиционировании его как высокоэффективной системы, основанной на вертикальной и горизонтальной интеграции городских процессов и использовании интернета вещей. Однако целью создания умного города должно быть инвестирование в технологии для стимулирования экономического роста, ускорения социального прогресса и улучшения состояния окружающей среды. Это является важной национальной задачей, связанной с ростом глобализационных рисков.

Отечественные реалии убедительно свидетельствуют, что главной идеей по созданию умных городов должна быть трансформация управления городом на основе модернизации городской инфраструктуры, реализации проектов и взаимодействия населения, бизнеса и общественных организаций, что обеспечит успешное функционирование всех сфер города. Комплексное управление призвано предоставить большее понимание городских властей относительно главных аспектов функционирования города.

Концепцию умного города можно также рассматривать как средство более рационального использования имеющихся ресурсов для достижения качественного обслуживания населения на основе интеграции городских служб и контроля их работы, а также участия граждан в управлении городом.

В указанном контексте умные города рассматриваются как средство повышения эффективности деятельности городской власти и достижения ее коммуникации с гражданами [5]. Безусловно, использование инновационных технологий, в частности информационно-коммуникационных, играет в этом процессе не последнюю роль, но более важным является именно трансформация понимания местного управления. Инновационные технологии позволяют повысить прозрачность деятельно-

сти местных властей, заинтересовать население в использовании публичной информации путем доступа к онлайн-сервисам.

Стратегические приоритеты устойчивого развития РФ (рис. 1), направлены на создание условий, способствующих улучшению функционирования всех сфер, определяющих основы достойного образа жизни человека. То есть они непосредственно связаны с концепцией умного города, которая имеет целью создание комфортных и безопасных условий проживания граждан, и отвечают его составляющим, таким как умная экономика, умные люди, умное управление, умная мобильность, умная жизнь, умная экология.

Таким образом, конкретные меры, принимаемые городскими администрациями по созданию умного города, необходимо осуществлять в соответствии с целями устойчивого развития и с использованием таких элементов его архитектуры, как инновационные и информационные технологии; инфраструктура, отвечающая потребностям современного города и целям устойчивого развития; управления с учетом необходимости введения органа, ответственного за реализацию концепции умного города; программы и проекты, направленные на внедрение составляющих умного города; виды деятельности национальной экономики, в отношении которых применяются новейшие разработки.

В основе развития экономики любой современной страны лежит обмен информацией. Современные технологии увеличивают эффективность внутренних деловых процессов, улучшают производительность труда и ее качество, расширяют доступность и повышают оперативность предоставления гражданам государственных услуг. Внедрение современных технологий в жизнедеятельность страны направлено на достижение ее стабильного развития путем диверсификации различных отраслей экономики и быстрого перехода к постиндустриальной фазе развития на основе внедрения современных цифровых технологий и современных методов ведения экономической деятельности. Все сказанное справедливо и для сферы городского управления.

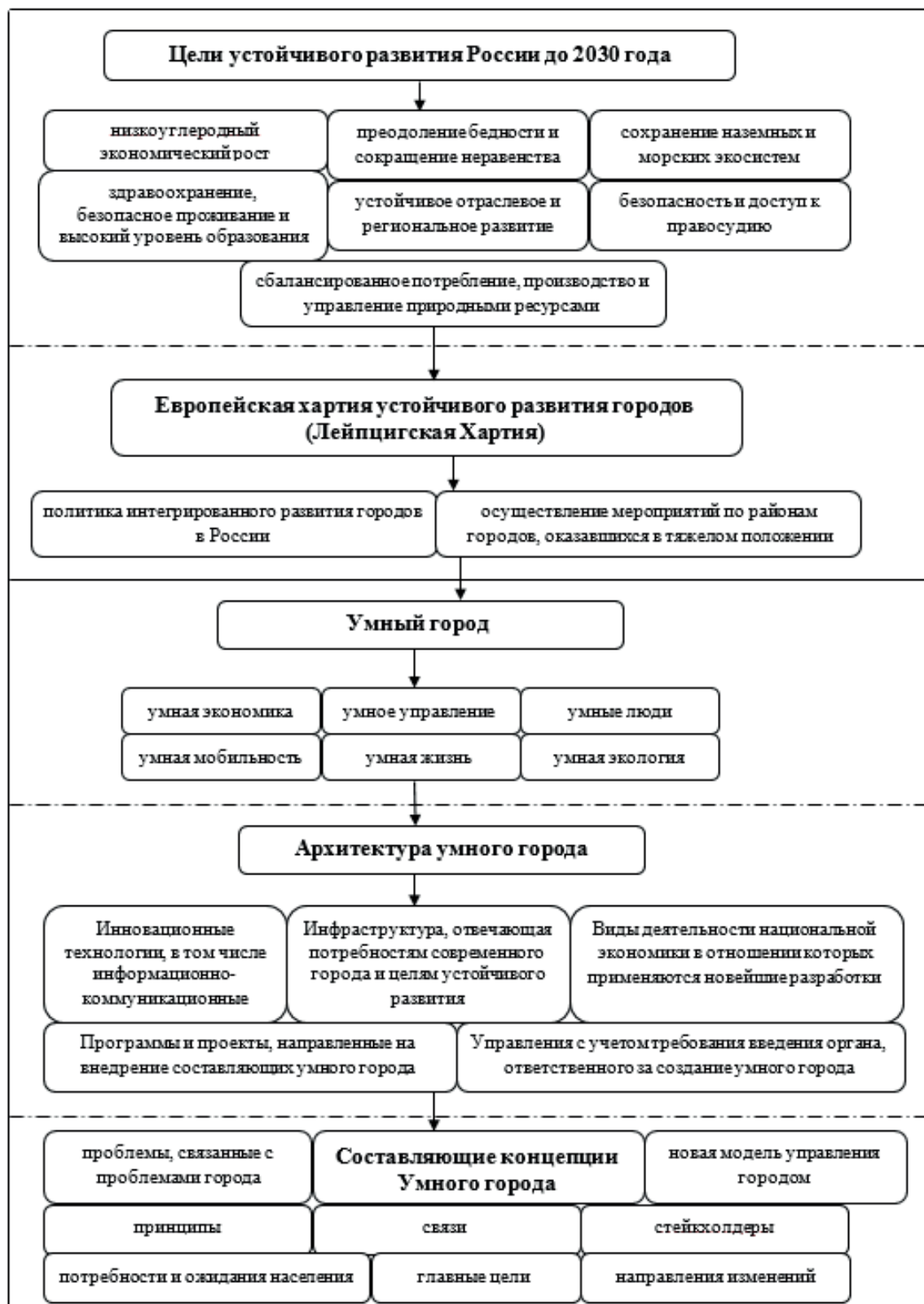


Рисунок 1 - Взаимосвязь между целями устойчивого развития РФ и концепцией умного города

Следует отметить, что повышение эффективности внедрения современных цифровых «умных» технологий в городское управление невозможно без его эффективной территориально-пространственной организации, то есть без решения вопросов по его планированию, градостроительному видению перспектив развития, решению проблем транспорта и улично-дорожной сети [3]. Таким образом, одним из элементов создания умного города является его рациональное планирование и гибкая система зонирования.

Концепция «умного города» связана с такими понятиями как экологическое, энергоэффективное и интеллектуальное сооружение. За последние годы спрос на экологичное жилье в мире значительно вырос, а в мире появились экологические нормативы, формирующие условия создания и эксплуатации экологических зданий. Для быстрой и наглядной оценки эффективности объекта используются новейшие геоинформационные системы.

Умный город невозможно представить без применения геоинформационных технологий, это необходимо для решения многих задач управления городским хозяйством:

- управление энергопотреблением;
- безопасность городских территорий и планирование действий в чрезвычайных ситуациях;
- проведение научных исследований;
- инвентаризация и паспортизация объектов городской инфраструктуры;
- создание информационной базы для сотрудников природоохранных ведомств, населения и др.

Важную роль, для наполнения бюджета и создания дополнительных рабочих мест в «умном городе», играет развитие туризма [4]. Опыт зарубежных стран показывает, что недостаточно иметь туристические объекты, их нужно модернизировать, используя новейшие технологии, наглядно демонстрируя все возможные преимущества, что сделает туристические объекты более привлекательными. Опыт США, где развитию туризма уделяется значительное внимание, показывает, что для описания всех возможностей можно использовать

так называемые интерактивные карты, на которых отображены все достопримечательности, отели, дороги, рестораны, новые виды туризма, и тому подобное. В рамках программы e-region и e-government все это размещается в сети Интернет, что является значительным вкладом органов местной власти в развитие бизнеса и привлекательности региона [8]. Туриста можно считать крупным, мелким или средним инвестором в развитие города или страны, все зависит от его покупательной способности. Мелкий инвестор может купить только сувенир, средний может приобрести недвижимость, большой будет инвестировать средства в какую-либо отрасль города.

Для успешного и динамичного развития умного города необходима соответствующая его потребностям транспортная система. Такая система должна опережать потребность города в пассажирских и грузовых перевозках. В международной практике проблема перегрузки городских дорог решается за счет внедрения технологий интеллектуальной транспортной системы, способной эффективно управлять дорожным движением и городским пассажирским транспортом на существующей уличной дорожной сети без увеличения количества дорог.

В настоящее время в России реализуется много проектов по преобразованию городов в «умные» [6]. Проводятся реформы в области образования, охраны здоровья, технологий, транспортной системы, предоставление различных административных услуг, и т.п. Создана система подачи электронных жалоб (обращений), позволяющая обращать внимание властей на проблемы жителей страны. Внедряется система создания единого электронного билета для проезда в общественном транспорте, что позволяет властям контролировать денежные поступления от продаж билетов и улучшает качество предоставления транспортных услуг. С целью упрощения процедуры получения гражданами различных услуг создана система электронной записи в очередь, например, на прием к врачу или в миграционную службу, и тому подобное.

Можно сделать вывод, что для эффективного развития «умного города» необ-

ходимо создание комплексной системы, состоящей из разных подсистем. Не имеет смысла реализовывать такие проекты частично, необходима разработка единой концепции «умного города», в которой

учтены все текущие потребности развития городской инфраструктуры с учетом всех рассмотренных факторов, влияющих на устойчивое развитие: экономических, социальных, экологических и технологических.

Список источников:

1. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.» от 13 февраля 2019 г. № 207-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019 г. № 7 (часть II). Ст. 702.
2. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» от 25 сентября 2015 года // URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 19.02.2021).
3. Зотов В.Б. «Умный город»: методология построения системы // Муниципальная Академия. 2019. №3. С. 3–11.
4. Лебедева Ю.А. Факторы развития туризма на региональном и муниципальном уровне // Муниципальная Академия. 2019. №4. С. 144–149.
5. Петрина О.А., Стадолин М.Е. Комфортная городская среда: тенденции и проблемы организации // Вестник университета. 2018. №6. С. 34–38.
6. Проект цифровизации городского хозяйства «Умный город» // Минстрой России. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/trades/gorodskaya-sreda/proekt-tsifrovizatsii-gorodskogo-khozyaystva-umnyy-gorod/> (дата обращения: 19.02.2021).
7. Ученые считают, что к 2050 году около 70% населения Земли будут проживать в городах // Наука – ТАСС. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6476113> (дата обращения: 19.02.2021).
8. Digital Government Strategy // United States Department of State. URL: <https://www.state.gov/digital-government-strategy/> (дата обращения: 19.02.2021).
9. Smart Cities // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en (дата обращения: 19.02.2021).

References:

1. Order of the Government of the Russian Federation “On approval of the Strategy of spatial development of the Russian Federation for the period up to 2025” dated February 13, 2019 No. 207-r // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2019 No. 7 (Part II), article 702.
2. Resolution adopted by the UN General Assembly on 25 September 2015 A/RES/70/1 “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development” // URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (accessed: 19.02.2021).
3. Zotov V.B. “Smart City”: the methodology of the system creation // Municipal Academy. 2019. No. 3. P. 3–11.
4. Lebedeva Yu.A. Factors of tourism development at the regional and municipal level // Municipal Academy. 2019. No. 4. P. 144–149.
5. Petrina O.A., Stadolin M.E. Comfortable urban environment: trends and problems of the organization // Bulletin of the University. 2018. No. 6. P. 34–38.
6. The project of digitalization of urban economy “Smart City” // Ministry of Russia. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/trades/gorodskaya-sreda/proekt-tsifrovizatsii-gorodskogo-khozyaystva-umnyy-gorod/> (accessed: 19.02.2021).
7. Scientists believe that by 2050, about 70% of the world's population will live in cities // Science – TASS. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/6476113> (date accessed: 19.02.2021).
8. Digital Government Strategy // United States Department of State. URL: <https://www.state.gov/digital-government-strategy/> (accessed: 19.02.2021).
9. Smart Cities // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en (accessed: 19.02.2021).

УДК 658.1(075)

Λ27

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_108

Болезни управления: диагностика и лечение

Diseases of management: diagnosis and treatment



Габдельахат Рашидович Латфуллин

д.э.н., профессор, профессор кафедры теории и организации управления института отраслевого менеджмента
ГУУ, Россия, ORCID: 0000 0003 3822 0773
e-mail: gr_latfullin@guu.ru

Gabdelahat R. Latfullin

Ph.D., Professor, Professor
theory and management organization
Institute of Industry Management GUU, Russia, ORCID:
0000 0003 3822 0773
e-mail: gr_latfullin@guu.ru

Аннотация.

В статье рассматриваются проявления медицинских болезней на примере управленческих болезней социально-экономических систем. Выделяются группы болезней, характеризующих также социально-экономические системы: личностные, организационные и институциональные. Рассматриваются симптомы, методы профилактики и лечения болезней организаций (терапия, хирургия).

Ключевые слова.

Системы, организации, болезни, ресурсы, патология, методы, жизненный цикл.

Abstract.

The article examines the manifestations of medical diseases on the example of management diseases of socio-economic systems. Groups of diseases that also characterize socio-economic systems are singled out: personal, organizational and institutional. Symptoms, methods of prevention and treatment of diseases of organizations (therapy, surgery) are considered.

Keywords.

Systems, organizations, diseases, resources, pathology, methods, life cycle.

Время неумолимо скоротечно. Напомним известную не менее двухсотлетнюю парадигму, согласно которой первопричиной процветания или упадка, да и все «язвы общества», есть в реальности следствием дурного управления. Более того, все «язвы общества», его болезни (не только медицинские) – являются следствием такого управления и самоуправления. В реальности нет плохих объектов управления (страны, города, муниципалитета, любой организации), а есть в них плохое управление и самоуправление.

Мир вступил в третье десятилетие текущего века. Мы являемся свидетелями жизни в новой экосистеме, в которой процессы управления и самоуправления многократно усложнились, а скорость реализации их этапов от планирования, организации, мотивации до кульминации процесса – принятия управленческих решений увеличилась до космической. Современный мир уже не ждет тех, кто ориентирован во вчерашний день – сегодня им правят те, кто умеет предугадывать реалии внутренней и внешней среды и результативно использовать их с учетом своих целей и потребностей. Изменения в мире, происходящие сегодня, не могли не затронуть и такую древнюю и вечную специфическую сферу человеческой деятельности, как управление и самоуправление, их теорию, предмет и методологию. Есть поговорка: «Бог все легкое отдал физикам и математикам. Самое трудное оставил управленцам».

Категория «управление», как и любая категория науки, имеет множество закономерных определений: воздействие, общение, достижение цели при наличии определенных ресурсов, реализация основных функций и др. Мы, придерживаемся наиболее устоявшегося определения, что это, прежде всего – «воздействие», хотя можно сказать и мягче – «общение». Действительно, воздействие является результатом совместного взаимодействия субъекта и объекта управления.

Наиболее изученным является объективное рассмотрение управления, как воздействие управляющей подсистемы на управляемую, без учета малоисследованного воздействия самого объекта

на субъект управления. Действительно, субъект любого управления при принятии важных управленческих решений должен учитывать реалии доверия, содействия, противодействия или равнодушия объекта управления принятым решениям. Немаловажное значение при этом имеет категория «взаимного доверия». Можно утверждать, что многочисленные демонстрации, столкновения, протесты, погромы, уличные беспределы, происходящие во всем мире, являются следствием непродуманных воздействий субъектов управления по иерархии. Но в реальности все не так просто. Практически в реальности принятые решения на уровне государства, регионов, муниципалитетов всегда вызывали и будут вызывать противодействия управляемой подсистемы, но здесь центральным и определяющим является величина недовольных и открыто протестующих в объекте управления на принятые решения – какова их критическая масса не согласных с конкретным решением? Для реализации «непопулярных» управленческих решений, их диагностикой и лечением является длительная подготовительная и разъяснительная работа, как предварительное воздействие предпринимаемого решения. Следует согласиться с профессором В.Б.Зотовым, что средства массовой информации в настоящее время работают на «жаренных» фактах. Не всегда их не интересуют позитивные результаты. Часто СМИ начинают управлять ситуациями, а это уже информационные войны [2, С.68]. Можно проанализировать с указанных позиций многие решения и ситуации по поводу известной монетизации, увеличения пенсионного возраста, осуждения А.Навального, различные санкции на Россию по тем или иным государственным, судебным решениям.

Справедливо подобную ситуацию характеризует творец всеобщей организационной науки, врач, экономист, философ, политический деятель, ученый, писатель-фантаст А.А.Богданов (Малиновский): «Чтобы разорвать, разрушить сплоченную организацию – трудовую, политическую, культурную – прямым насильственным путем, могут быть нужны воздей-

ствия такой энергии, какой враги ее и не располагают. Но если найдутся средства поселить между членами или частями организации недоверие, рознь интересов, т. е. создать дезинтеграции внутренних ее активностей, то затем вызвать ее распадение окажется делом сравнительно более легким, иногда неизмеримо более легким. При этом оно может быть выполнено уже иными методами» [3, с.166].

Подобная ситуация по реакции объекта управления демонстрирует и является следствием того, что управляющая система не учитывает обратное, малоисследованное воздействие самой управляемой системы, которая бесспорно обладает собственным интеллектом, управленческим потенциалом и разнообразным поведением. Отсюда актуализируется проблема взаимодействия, взаимозависимости субъекта и объекта управления, в котором ведущая роль принадлежит субъекту управления и его воздействия могут вызывать содействие, то есть усиление воздействия или противодействие, ослабляющее это воздействие. Иногда воздействие субъекта управления может вызывать равнодушие объекта управления. Вообще, любое управление должно быть направлено на создание такой среды, где каждый может получить удовлетворение и гордость от своей работы.

Реальная экосистема требует от управления и самоуправления осознания масштабов и сути происходящих быстротечных перемен во всех областях экономики и управления, а также тенденций, новых концептуальных подходов, новых парадигм для успешной реализации Национальных Целей развития Российской Федерации до 2030 года [1].

Соотношение управления (внешнее воздействие) и самоуправления (внутреннее воздействие) в любой социально-экономической системе изменчиво и динамично, определяется состоянием внутренней и особенно внешней среды конкретной организации. Подчеркнем, что в условиях кризисов, как правило, в соотносительности внешнего и внутреннего воздействия в иерархии организационных структур управления «сверху-вниз» усиливаются самоуправленческие начала.

Регулирование и саморегулирование позволяют любой системе сохранять равновесие. Периодически, иногда и постоянно, в системе управления возникают возмущения, изменения в ее состоянии. В медицине эти процессы принято называть «гомеостаз». Первейшее свойство саморегулируемых систем, безусловно, гомеостаз.

Внимание специалистов в области управления все больше привлекает феномен саморегулирования, являющийся, по сути, тем самым процессом адаптирования организации к внешним и внутренним воздействиям, дестабилизирующим ее функционирование. Процессы эволюции, развития присущи всем сложным открытым системам. Социально-экономическая система, как и любая другая система – физическая, биологическая, химическая и т.д. – подвержена воздействию факторов внешней среды, также меняется с течением времени, также ориентирована на самовоспроизводство и саморазвитие. Иными словами, системы всегда находятся в динамике [6].

Таким образом, мы можем говорить о двух путях развития системы: модернизационном, при которой наблюдается процесс формирования устойчивых структур, т.е. происходит самонастройка системы, включаются механизмы самоорганизации и саморегулирования, и инновационном, при котором система осуществляет фазовый переход, или иными словами эволюционирует, становится отличной от своего предыдущего состояния. Более радикальный переход, зачастую, связан с разрушением связей внутри системы, приобретением новых свойств, необходимых для функционирования системы [4].

Для более точного описания процесса саморегулирования можно воспользоваться определением понятия «саморегуляция», используемого в психологии, для описания процесса функционирования живых систем, являющихся также сложными открытыми системами. Процесс саморегулирования и в социально-экономических системах схож с процессом психической саморегуляции.

Современная турбулентность в экономике и управлении, кризисы – связаны и с

ситуацией с коронавирусом международного масштаба и их последствиями. Эти реалии не могут не отразиться на состоянии болезней любого управления и самоуправления.

Любому руководителю все чаще приходится принимать управленческие решения в условиях неопределенности и недостатка информации. Реально, что в начале пандемии практически у медиков отсутствовала информация о коронавирусе. Также, у любого руководителя при принятии управленческого решения возникают ситуации с недостаточностью информации при конкретной ситуации. Приходится рисковать. В условиях турбулентности, скачкообразного изменения внешней среды, соответственно и внутренней, мейнстрим развития организации резко меняется. Кто бы мог предвидеть системную турбулентность пандемии? Управленцу недостаточно знать и действовать по общепринятым методам, принципам, нормам. Ситуация вынуждает менять методы, правила игры (принципы) во время самой игры. Научные методы управления помогают в выработке и принятии решений, помогают – и не более. Инструменты разных видов анализа (сравнений, разложения синтеза обобщения, главного звена, главных компонентов, матричные и др.) как бы дежурят в памяти и в нужные моменты используются [2, С.61]. Руководитель вынужден создавать и само пространство действия и в этом смысле его действия сродни работе режиссера. В условиях турбулентности, скачкообразного изменения внешней и внутренней среды мейнстрим развития организации резко меняется.

Одна из характеристик прошедшего века - «Столетие экономики», а наступивший век часто называют веком «Окружающей среды и экологии здоровья». Государственная политика в области экологии – деятельность органов управления, в части наделения их отдельными полномочиями мониторинга, контроля предусматривают также создание условий для экологического образования и самообразования населения, формирующих соответствующую культуру каждого человека, его экологического поведения

Следует подчеркнуть особое значение не только для медицины, но и управления в организациях, такой категории, как «валеосоциозкология» (валео -здоровье или быть здоровым). Она характеризуется мировоззренческо-методологическим, онтологическим, аксиологическим подходами к среде обитания отдельного человека, да и общества в целом. Единство всех экосистем живой и неживой природы определяется биосферой. Именно биосфера является научной основой рационального ведения хозяйства и управления им. Рассматриваемый нами предмет валеосоциозкологии привлекает не только медиков, биологов, антропологов и других, но и управленцев в самом широком смысле.

Все это предъявляет повышенные требования к субъектам любого управления, которым необходимо улавливать суть происходящих перемен в экосистеме. Система управления оказывается в кризисной ситуации, когда саноекологические процессы развиваются в одном направлении, а управление – в другом.

Создание видения, образов управленческих ситуаций – задача не только теории, но в большей степени такой важной управленческой категории, как его искусство, определяемого на базе имеющегося опыта, ретроспективного подхода. Подобный подход к управлению заслуживает особого внимания при поиске неординарных решений в условиях неопределенности внешней, да и внутренней среды. Здесь результат управленческого решения в большей мере зависит от интуиции, личного восприятия, накопленного опыта и правильных методологических подходов.

Управление и самоуправление социально-экономическими системами должны, прежде всего, ориентироваться на более здоровые тенденции развития. Как утверждал взаимосвязь медицинских и социальных болезней, уже приводимый нами ранее А.А.Богданов: «Острые и хронические болезни социальной системы ... все это вместе образует грандиозное расточение общественных сил и создает атмосферу всеобщей неуверенности в будущем» [3, с.105]. Любые объекты управления и самоуправления и соответственно управление

ими желательно рассматривать, как живые организмы с различными жизненными циклами от создания (рождения) до (смерти) ликвидации.

Действительно, каждая конкретная социально-экономическая система имеет свой собственный жизненный цикл и характеризуется некими предельными возможностями, ограничивающими ее дальнейшее существование в неизменном виде в определенный отрезок времени. Кризисные ситуации могут возникать на любом этапе жизненного цикла организации и представлять «организационный стресс», при такой ситуации должны применяться особые методы воздействия (лечения).

Неслучайно, характеризуя состояние организации, мы часто слышим: «Сердечный приступ экономики», «Он - раковая опухоль», «Смерть определенной компании», т. е. автоматически переносим медицинские болезни на экономику, управление, политику.

Известный экономист Кэро-лайн Эмай заметила, что... «Смертельные болезни — беда практически всех больших американских компаний. что лечение Смертельных Болезней требует полной перестройки всего американского менеджмента. Восприимчивость к Смертельным Болезням — особенность американского стиля менеджмента. Кэро-лайн Эмай выделяет пять таких смертельных болезней управления: 1. Отсутствие постоянства. 2. Сиюминутная выгода. 3. Системы аттестации и ранжирования персонала. 4. Перескакивание управляющих с места на место. 5. Использование только количественных методов... Кроме «Смертельных Болезней», имеется также целый парад «Препятствий». Некоторые из них так же опасны, как «Болезни», хотя большинство из них лечить легче — N.B — легче, но не легко» [5, с.30-32]. Такими болезнями страдает и российский менеджмент.

Ресурсы любого объекта и его субъекта управления не бесконечны и находятся часто на пределе. Поэтому, одна из важнейших проблем сегодняшнего управления и самоуправления — реализация новых, эффективных методов по реализации профилактических мер, методов терапии и хи-

рургии повышения эффективности, в том числе и за счет оптимизации использования ресурсов.

Следует подчеркнуть, что медицинские болезни находятся в тесной взаимосвязи, взаимодействии, взаимовлиянии и взаимозависимости с болезнями управления и самоуправления в социально-экономических системах. Так, медицинские болезни влияют на здоровье персонала организации, которые могут вызвать новые принципы, методы, стиль управления и изменить соотношение управления и самоуправления. При этом управленческие болезни таким же образом могут повлиять на здоровье персонала в виде стрессов, нарушений гомеостаза и другие.

На основе проведенной диагностики (анализы, исследования), а также некоторых данных интернет-ресурсов выделим три группы типичных болезней управления и самоуправления [4]:

1, *Индивидуальные (личностные) болезни управления и самоуправления.* Подобные болезни могут быть: социальными, медицинскими, психологическими, физическими и другими, получившими распространение в определенной организации, в том числе и из-за управленческих и самоуправленческих болезней.

Такая группа болезней управления и самоуправления особенно актуальны ввиду того, что центральным, высшим и самым ценным ресурсом любой социальной-экономической системы является конкретный человек. В.Кент «выделил семь «микробов», поражающих владельцев и управляющих предприятиями: самомнение, тщеславие, косность, легкомыслие, невоздержанность, упрямство, nepoтизм» [7, с.22-23]. Как известно со времен Антигона — царя древней Македонии отмечалось: «каков правитель, таковы обычно становятся должным образом и подданные» [8, с.250], т. е. названные микробы превозносит субъект управления и заражается остальной персонал, а, значит, и вся организация.

2. *Процессные болезни управления,* вызванные недостатками реализации этапов и стадий процессов управления, начиная с неправильно поставленной цели, организации, координирования, мотивации и

как следствие на кульминационном этапе процесса – принятие недостоверных управленческих решений.

Из организационных болезней управления следует выделить такую опасную и традиционную болезнь, как «склероз», проявляемый увеличением численности работников без соответствующего прироста эффективности [9, с.115]. Неслучайно, что в 2021 году госслужащих ждет массовое сокращение, хотя в реальности вакансии в госструктурах достигают 20%. Такое лечение «склероза» проводился и проводится периодически. Так, за 2011-2013 гг. планировалось урезать (хирургия) количество госслужащих на 20%, в 2016 г. на 10%. Но данные Росстата констатируют, что установленные показатели не достигнуты, что говорит о некоторой неэффективности лечения такой болезни. Можно привести много примеров о вынужденных сокращениях персонала во многих организациях по причине коронавируса. Парадоксально, медицинская болезнь из-за коронавируса отражается на такой управленческой болезни, как склероз.

Известно, что «хорошая организация вылечивает непредвиденные болезни еще до того, как они развиваются» [10, с.693]. Если же управляющая система организации слабо реализует ее ресурсный потенциал, то «в большинстве случаев болезнью поражены системы управления, регулирующие производственно-хозяйственную деятельность фирмы» [11 с.41]. К таким патологиям относят: «...отсутствие стабильной цели – болезнь, которая делает компанию «калекой»; планирование, игнорирующее рыночный спрос; «ориентация на сиюминутные выгоды»; «текучесть административных кадров»; чрезмерно высокие издержки по отдельным статьям затрат; невнимательность к данным, не подающимся количественным измерениям и расчету и др.» [12, с.108-110].

3. Институциональные или групповые болезни управления. Любая организация находится во взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости с внешней средой и с их многочисленными институтами и их коллективами, группами. Такие отношения являются эффективно-результативными при

эффективной деятельности коллективов и отдельных формальных и неформальных групп таких институтов.

Указанная группа болезней управления обусловлена, прежде всего, болезнями государственного, федерального и муниципального управления и самоуправления, проявляются в больших масштабах и могут «заражать» любые социально-экономические системы.

Данные группы выделенных болезней управления и самоуправления являются не полными. Можно рассмотреть указанные болезни и по другим критериям: по лагам времени (старые, новые), по видам организации (бюджетные, коммерческие, смешанные), наследственные и другие.

Так, многие болезни управления и самоуправления проявляются как наследственные, подобно медицинским (генетическим). Такая группа болезней в социально-экономических системах характерна в условиях смены парадигм управления. Переход от партийной к рыночной парадигме сохранил управленческие болезни старой парадигмы, особенно в хозяйственной деятельности организаций. Процесс разделения единой «общенародной» собственности, ее несправедливая приватизация, привели к многочисленным проблемам, возмущениям и протестам. Подчеркнем, что отношения собственности являются базовыми для производственно-хозяйственной деятельности и от них производны многие другие виды общественных отношений и прежде всего отношения по поводу управления и самоуправления. Феномен собственности состоит в том, что она вообще присуща сообществу животных. В человеческом же обществе, в отличие от сообщества животных, собственность становится сознательным институтом, характеризующим рядом атрибутивных свойств и функций. Реалии истории доказывают, что именно собственность становится мерилом богатства, власти определенного субъекта и причиной протестов, стачек и даже войн. Можно утверждать, что именно собственность, ее перераспределение служит основой болезней управления и самоуправления. Если парадигма командной системы

управления и самоуправления в советский период базировалась на единой (общенародной, государственной, общественной) собственности, то парадигма рыночной экономики и управления ею строится совершенно на других принципах и закономерностях. Данный процесс не может быть безболезненным.

Поэтому смена парадигм управления вызывает многочисленные его социальные болезни, которые характеризуются наследственностью, как и в медицине (генетика). Но наследственные болезни управления и самоуправления при новой парадигме хозяйствования можно характеризовать как вирусы, переходящие из одного инфицированного болезнью тела на другие. И сегодня мы видим подобные наследственные болезни управления и самоуправления. Например, такая известна болезнь, как «паралич власти» - отсутствие политической воли к проведению в жизнь «неудобных» решений, нехватка или нежелание применять адекватные средства воздействия, что, как захват вирусом гомеостата с параличом системы управления, а также условия подавления вируса (по сценарию захвата гомеостата вирусом идут многие процессы в нашей стране, например, рост преступности и коррупции), чревато возникновением «организационных и информационных катастроф в системах управления» [13, с.26].

Любая болезнь в медицине (приобретенная или наследственная) характерна и в управлении и самоуправлении. Результативность лечения этих болезней определяется состоянием медицины, управления и самоуправления. Существенным здесь выступают субъекты управления. Можно выделить основные недостатки в лечении болезней управления и самоуправления и полагать, что весь персонал и в первую очередь - руководители, горят желанием двигаться к совершенно новой ситуации, было бы весьма наивным. Здесь налицо самые разные причины:

*неспособность и/или нежелание психологической перестройки и овладения новыми методами управления;

*трудность и инерционность перехода от режима «спокойной» жизни по принци-

пу «уверенности в завтрашнем дне» к режиму активной деловой жизни в условиях риска по принципу «выживает сильнейший»;

*боязнь новых экономических и управленческих отношений из-за некомпетентности и/или нехватки, неполноты своевременной и достоверной информации;

*боязнь потери «чиновничьего» кресла администратора командной системы управления из-за некомпетентности в новых отношениях [14, с106-107].

Указанные недостатки связаны с некомпетентностью не только управляющей системы, но и управляемой. Особо следует отметить, что профессиональная некомпетентность части управленческих кадров и «экономика-управленческая безграмотность» в новой парадигме хозяйствования основной массы населения – общегосударственная проблема.

Приведенные реалии состояния управления и самоуправления кратко перечислим через призму медицинских болезней [4]: «нечувствительность рецепторов»; «информационный стресс»; «верхоглядство»; «психология временщиков»; «кадровая чехарда» и многие другие.

Можно также отметить возрождение некоторых уже побежденных медицинских болезней: туберкулез, сифилис, корь и др. Такую же ситуацию следует подчеркнуть и в управлении и самоуправлении в социально-экономических системах. Можно видеть старые социальные болезни и в новой парадигме хозяйствования:

- злоупотребления властью и/или служебным положением;

- «коррупция и денормализация метаболизма», т. е. «обмена веществ» (метаболизм);

- «маниакальный и парафренный синдромы» - когда в организации управление и самоуправление реализуется в форме правления, но не управления;

- «административный восторг» - перманентная реорганизация, охватывающая и упраздняющая отдельные должности, даже структурные подразделения, под прикрытием сокращений аппарата управления и многие другие.

Дизайн болезней управления и само-

управления можно дополнить болезнями, вызванными неудовлетворительной работой управляющей системы. Перечислим некоторые из них:

*«раковые клетки, вплоть до раковых метастазов»;

*«асинхронизация ритмов управленческого процесса»;

*«непотизм и фаворитизм» в кадровой политике и кадровой работе;

*«паразитирующая лояльность»;

*«организационный гельминтоз» и многие другие.

Даже небольшой перечень рассмотренных болезней управления через призму медицинских болезней также характеризуются конкретными симптомами. Любой руководитель, сродни медику обязан применять те или иные методы управления, которые могут быть профилактическими, терапевтическими или даже хирургическими. Особое место в предотвращении болезней управления и самоуправления занимает корпоративная культура.

Кроме указанных методов лечения управленческих болезней, есть ли другие способы от заражения этими болезнями персонала организации, особенно руководителей и возможна ли «вакцинация» от управленческих болезней, как практикуется в медицине. Осмелимся заявить, что такая вакцинация существует – теория и практика управления, и в особенности современные концепции методологии управления и самоуправления.

Наука управления характеризуется также теорией управления и самоуправления и располагает общей и своей методологией. В качестве основной содержательной категории универсальной методологии традиционно выделяются и представляются принципы, как совокупность правил, норм, установок организации деятельности, определяющих ее прогнозирование, планирование, построение, осуществление, оценку и корректировку [15, с.12].

Рассматриваемые современные концепции методологии науки управления ни в коей мере не отрицают классические школы, устоявшиеся концепции прошло-

го. Здесь мы не рассматриваем классические концепции управления, как системный, ситуационный, исторический, комплексный и другие, имея ввиду, что они широко рассмотрены. Остановимся на наиболее актуальных концепциях, которые любой руководитель должен знать, освоить, «прививать как вакцину» от болезней управления и самоуправления:

* *Управление человеческими ресурсами* – основная концепция развития науки и практики управления и самоуправления.

Все концептуальные подходы к управлению и самоуправлению, начиная с 80-десятых годов на передний план выдвигают важность человеческих ресурсов, подчеркивая, что это даже не ресурс, а высшая ценность. Здесь особенно важно саморазвитие и самоуправление персонала.

* *Гуманитарный подход* на основе реализации как общей, так и управленческой антропологии. Следует подчеркнуть на слабую реализацию в управлении такой важной гуманитарной методологии текущего века. Именно этот подход позволяет в любой организации создать корпоративную культуру за счет внедрения, соблюдения обычаев, традиций, менталитета, ритуалов, сторителлинга и др. Благополучие развития личностно-социального здоровья не возможно представить без основополагающих требований общей антропологии, в которой также выделяют медико-биологическую антропологию.

* *Концепция предпринимательского управления* формируется как одна из наметившихся в наступившем веке тенденций в управлении организациями, один из новых разрабатываемых подходов. С точки зрения предпринимателя такое управление в большей степени есть самоуправление.

* *Управление знаниями (knowledge management)* – непрерывный процесс создания, освоения знаний, которые люди могут применять в своей практической деятельности. В настоящий момент открылись новые возможности с развитием информационных технологий на основе платформ цифровизации, искусственного интеллекта и так далее.

*Ретроспективный подход, который часто и ошибочно отождествляют с подходом историческим. Он изучает прецеденты исторического явления, которые берут при принятии управленческих решений в расчет. Действительно, изучение прецедентов, характеризующих конкретный исторический период, предохраняют нас дважды не наступать на одни и те же грабли

Знание прецедентов прошлого – не только культурная генетическая память на-

рода, но и реальная помощь в предвидение и понимание настоящего и будущего.

Таким образом, следует подчеркнуть, что развитие наук различных систем: медицинских, биологических, социально-экономических имеют общие законы и закономерности объективного мира, что позволяет исследовать процессы управления и самоуправления в социально-экономических системах через призму медицинских систем, т. е. на стыке медицины – управления и самоуправления.

Список источников:

1. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года No474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
2. Зотов В.Б. управление городом, районом, поселком, округом (примеры из практики)/ В.Б.Зотов. – М.: Юстицинформ, 2020.-84 с.
3. А.А. Богданов. Теологии. Универсальная организационная наука. Книга 1. М.: Экономика, 1989.
4. Сайт «<http://jourclub.ru>».
5. Генри Р. Нив «Космический доктор Деминг. Alpina Publishing, 2014.
6. Сайт «<http://elibraru.ru>».
7. В.Кент. Почему фабрика работает в убыток? Диагностика заболеваний организации. – М.: Госиздат, 1923.
8. Диоген Лаэртский. О жизни, учениях и высказываниях известных философов. – М.: Мысль, 1986, 2.
9. Г.Кенде. Разработка и совершенствования управленческих услуг. Эд-В – М.: Прогресс, 1970.
10. Курс для высшего управленческого персонала. М.: Экономика, 1970.
11. Джей Харрингтон. Управление качеством в американских корпорациях. М.: Экономика, 1990.
12. Г. Деминг. Выход из кризиса. – Тверь: Альба, 1994.
13. Ю.Горский, В. Лавшук. Жизнь или смерть цивилизации. Иркутск: Символ, «Известия-Восток».
14. Г.Р.Латфуллин. Управление: от воздействия к взаимодействию [ТЕКСТ]: Монография. М.: ГУУ, 2013.
15. Латфуллин Г. Райченко А. Методология управления. Учебник для университетов. – Санкт-Петербург, 2019.

References:

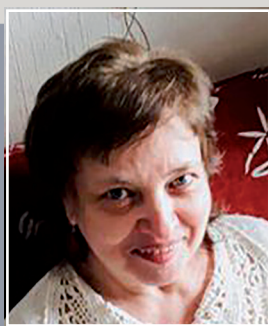
1. Decree of the President of the Russian Federation of July 21, 2020 No.474 «On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030.»
2. Zotov V.B. management of the city, district, village, district (examples from practice)/ V.B.Sotov. – M.: Justiceform, 2020.-84 s.
3. A.A. Bogdanov. Theology. Universal organizational science. Book 1. M.: Economy, 1989.
4. . website “<http://jourclub.ru>”.
5. Henry R. Niv “Space Dr. Deming. Alpina Publishing, 2014.
6. website “<http://elibraru.ru>.”
7. W.Kent. Why does the factory work at a loss?
8. Diogenes Laertsky. On life, teachings and statements of famous philosophers. – M.: Thought, 1986, 2.
9. G.Kende. Develop and improve management services. Ed-V – M.: Progress, 1970.
10. Course for Senior Management Staff. M.: Economy, 1970.
11. Jay Harrington. Management of quality in American corporations. M.: Economy. 1990.
12. G.Deming. A way out of the crisis. – Tver: Alba. 1994.
13. Yu.Gorsky, V. Loveshuk. Life or death of civilization. Irkutsk: Symbol, “Izvestia-East.”
14. G.R. Latfullin. Management: Impact to Interaction. Monograph. M.: GUU, 2013.
15. Latfullin G. Raichenko A. Management Methodology. University textbook. – St. Petersburg, 2019.

УДК 352.075

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_117

Русь: путь от городищ до древних городов

Russia: the path from ancient settlements to ancient cities



Светлана Викторовна Соколова

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
доцент кафедры государственного и муниципального
управления, кандидат экономических наук, доцент, ORCID:
<https://orcid.org/0000-0002-7840-1264>, Web of Science Researcher ID:
<https://publons.com/researcher/3860997/svetlana-sokolova/>, SPIN-
код: 2312-9121, AuthorID: 699477, Россия, Москва,
e-mail: prepodsokolova55@mail.ru

Svetlana V. Sokolova

FSBEI HE "State University of Management", Associate Professor
of the Department of State and Municipal Administration,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, ORCID:
<https://orcid.org/0000-0002-7840-1264>, Web of Science Researcher ID:
<https://publons.com/researcher/3860997/svetlana-sokolova/>,
SPIN-code: 2312-9121, AuthorID: 699477, Russia, Moscow,
e-mail: prepodsokolova55@mail.ru

Аннотация.

Тема представленной работы является весьма актуальной, поскольку очень важен опыт формирования и развития древнерусских городов, берущих начало от древних городищ, т.к. этот сложный путь городского развития Руси привел к тому, что в XI-XII веках русские города стали одними из самых многочисленных и самыми благоустроенными во всей Европе, а продукция русского городского ремесленного производства поступала как на Запад – в Чехию, Венгрию, Польшу и даже в Австрию (Восточную Марку), так и на Восток – в Византийскую империю.

Ключевые слова.

Городища, древнерусские города, детинец, посад, ремесленники.

Abstract.

The topic of the presented work is very relevant, since the experience of the formation and development of ancient Russian cities originating from ancient settlements is very important. This difficult path of urban development of Russia led to the fact that in the XI-XII centuries Russian cities became one of the most populous and most comfortable in all of Europe, and the products of Russian urban handicraft production came both to the West – to the Czech Republic, Hungary, Poland and even to Austria (East Mark) and to the East – to the Byzantine Empire.

Keywords.

Ancient settlements, old Russian cities, Detinets, posad, artisans.

Предыстория русского города связана с так называемыми «древнеславянскими городищами», в основе хозяйственной организации которых лежит родовая община. Появление первых подобных поселений относится к VII-V векам до н. э. (Бискупинское городище) и связано с коренными землями восточных славян, расположенными по Днепру (вдоль Днепра), в верховьях Оки и Волги, а также в Приильменской низменности [1, с.150]. Как правило, внешней границей горо-

дища служила мощная оборонительная стена, сложенная из бревен в клетку, с заполнением промежутков утрамбованной землей. Внутреннее пространство представляло собой небольшую территорию, изрезанную параллельными улицами, между которыми, вплотную примыкая друг к другу торцовыми сторонами, стояли примерно одинаковые жилые дома (размером 10х9 метров), перекрытые общей двускатной крышей (рисунок 1).

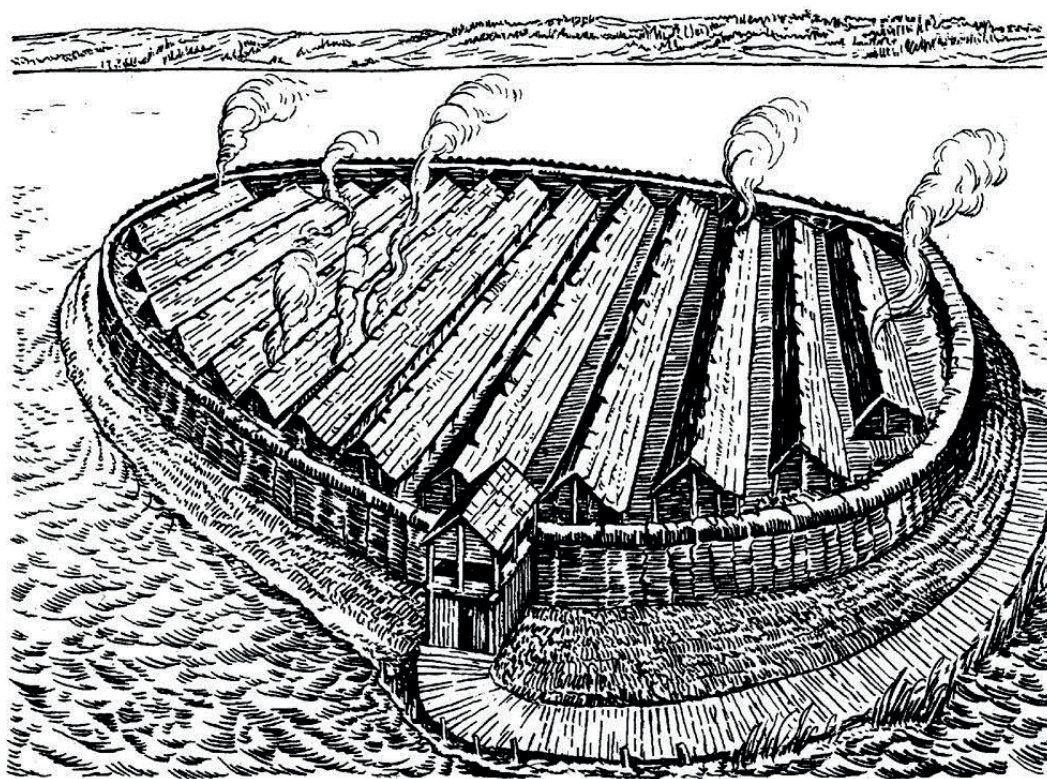


Рисунок 1 - Бискупинское городище (реконструкция)

Известны более поздние городища (Большое Борщевское на правом берегу реки Дон недалеко от современного Воронежа), на территории которого помещалось около 200 построек, сгруппированных в обособленные комплексы, причем каждая группа построек, включающая как жилые, так и хозяйственные здания, была объединена системой внутренних переходов. Кроме больших размеров, в центральной, дополнительно укрепленной части, появляется цитадель, за пределами которой располагается само поселение. Таким образом можно говорить о появлении двухчастной планировочной

структуры, состоящей из цитадели и жилого района (ранее городище представляло собой единый и неразделенный планировочный и хозяйственный комплекс). При этом в основе хозяйственной организации поселения лежала родовая община, то есть жилой район представлял собой скопление родовых поселений, экономически не связанных между собой и объединявшихся в единое целое только под угрозой военных нападений.

По степени археологической изученности все древнерусские городища условно можно разделить на 4 группы, представленные на рисунке 2.

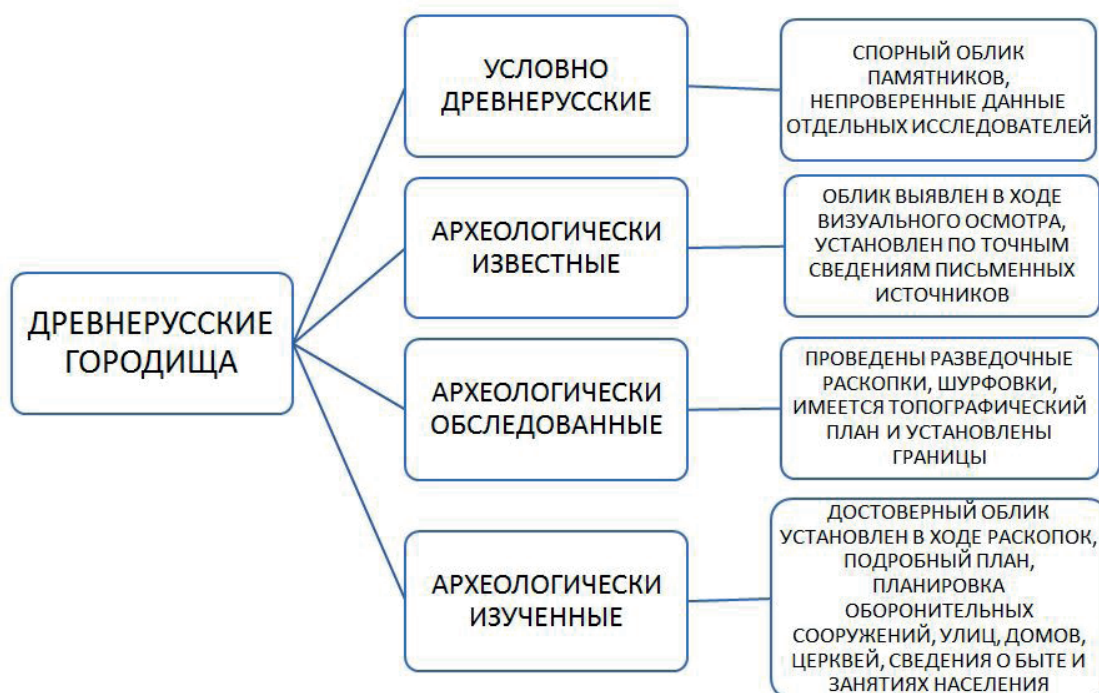


Рисунок 2 – Классификация древнерусских городищ по степени археологической изученности

Поскольку защита от внешних врагов являлась главной функцией древнерусских городищ, весьма важной представляется их классификация по структуре оборонительных укреплений, в которой можно выделить четыре группы городищ [2, с.31]:

1. Городища, чьи оборонительные сооружения были подчинены рельефу местности (территория, покрытая укреплениями, в основном повторяла природные очертания площадки, занятой поселением). Доля таких городищ составляла почти 45% среди всех древнерусских укрепленных поселений.

География подобных городищ была практически всеобщей, поскольку они размещались в большинстве областей Руси и составляли в бассейнах рек от общего числа городищ:

- на Волге – 55%;
- в бассейне Западной Двины – 52%;
- на Южном Буге – 50%;
- в бассейне Немана – 47%;
- в бассейне Днепра – 42% (в верхнем течении – 51%).

2. Городища с оборонительными сооружениями, которые лишь частично ис-

пользовали защитные свойства рельефа местности. Городища подобного типа в среднем по Руси составляли 10,5% и были расположены главным образом на реках Западная Двина и Западный Буг.

3. Городища, чьи оборонительные сооружения практически не зависели от рельефа местности. Главная особенность подобных городищ – отсутствие в большинстве случаев иных, кроме искусственных, природных рубежей обороны. При этом, даже при их наличии в целом роль естественных преград малозначительна в сравнении с искусственными. Подобные поселения располагались главным образом в бассейне Оки, а их доля составляла 13,5% от общего числа городищ.

4. Городища со сложным планом оборонительных сооружений, имевшие в том числе концентрические или многоярусные валы. Удельный вес подобных городищ достигал 20,2% и был наиболее высок в бассейне Днепра.

Классификация древнерусских городищ по структуре оборонительных сооружений представлена на рисунке 3.

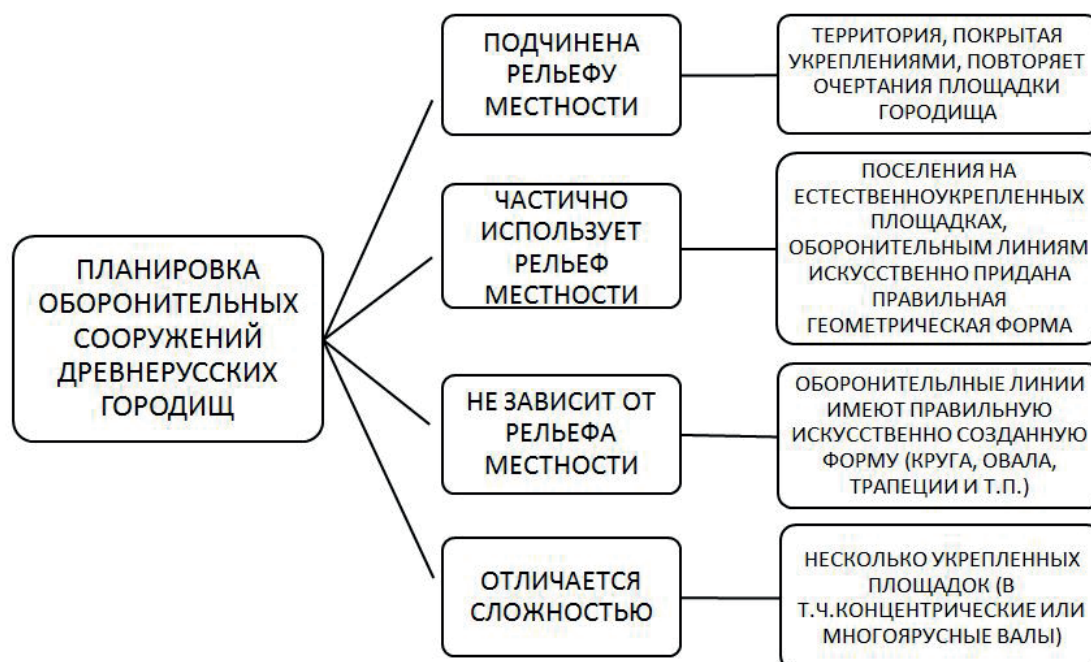


Рисунок 3 – Классификация древнерусских городищ по структуре оборонительных сооружений

Постепенно на смену родовой общине приходит территориальная, а рост торговли и выделение ремесла в качестве самостоятельной формы производства создают предпосылки для возникновения древнерусских городов.

Широкое строительство древнерусских городов начинается в связи с возникновением государственности, т. е. с VIII века. Киевское государство, которое существовало уже в первой половине IX века, превращается в X веке в гигантскую державу, территория которой простирается от Карпат до Прионежского края. Поэтому в X-XI вв. разворачивается интенсивное строительство новых городов. Причем помимо градостроительной деятельности, направленной на укрепление и строительство в самом Киеве, необходимо было заселять вновь приобретаемые земли и укреплять новые государственные границы. Поэтому наряду с быстро развивающимися городами с преобладанием торгово-ремесленного населения появляется новый тип городов-крепостей, причем их строителем становится само государство. С именем князя Владимира Святославича, правившего в X-XI веках (978-1015 гг.) связа-

но не только усиление Киева, но и целая цепь крепостей, входившая в

Важнейшую роль в возникновении древнейших городов сыграл торговый путь, который носит название «Из варяг в греки». Это условное название водного пути, сложившегося в IX-X вв., который связывал Варяжское море (современное Балтийское) и Византийский (греческий, т.к. его жители говорили на греческом языке) город Константинополь (Царьград), который сейчас называется Стамбул (рисунок 4).

Протяженность маршрута, который связывает обширные северные и южные территории, составляет более 2,5 тыс. км. Считается, что продолжительность водного пути от Варяжского моря до Царьграда составляла не менее трех месяцев. Наиболее активно путь «из варяг в греки» использовался в X — XI вв. и на участке Новгород — Киев, достигнув своего расцвета при древнерусских князьях Святославе и Владимире Святославиче.

Торговля стимулировала развитие разнообразных ремесел [3] и, как следствие, в X-XII вв. активно развивались города, расположенные вдоль торгового пути «из варяг в греки» (рисунок 5).



Рисунок 4 – Схема торгового пути «из варяг в греки»

Вплоть до X века русские города были сплошь деревянными. Из дерева строили все жилые дома, а улицы мостили бревенчатыми настилами. Даже внешние городские стены были сложены из дерева, хотя они подвергались нападению врагов, владевших огнем. Выражение «срубить город» означало на Руси «построить город» [4]. И только в конце X века, начиная с Киева, в русском деревянном городе стали появляться каменные храмы, возводимые византийцами.

Однако даже в самых первых храмах византийские мастера учитывали особенности русской архитектурной традиции, сложившейся еще в деревянном зодчестве. Поэтому первые каменные храмы на Руси не были точной копией византийских, при этом русские мастера довольно быстро и успешно осваивали византийскую строительную технику. Поэтому уже в XI

веке при сыне Владимира Святославича, Ярославе Мудром (1019-1054 гг.) Киев, увеличив свою территорию в пять раз, бросает вызов самому Царьграду не только по грандиозности и великолепию убранства зданий, но и по тождеству их названий со зданиями Царьграда (Софийский собор, Золотые ворота и т. д.).

Помимо столичного строительства в первой половине XI века начинают быстро развиваться ранее основанные города. При этом возникает новая цепь крепостей и городов ремесленно-торгового значения (Витебск, Гродно, Юрьев (Тарту), Торопец, Изяславль (Заславль и др.).

Вплоть до конца X века в центре русских городов обычно находилась крепость, которая называлась «детинцем», а вокруг детинца, как правило, группировались еще не сплоченные «подзащитные» населенные пункты.

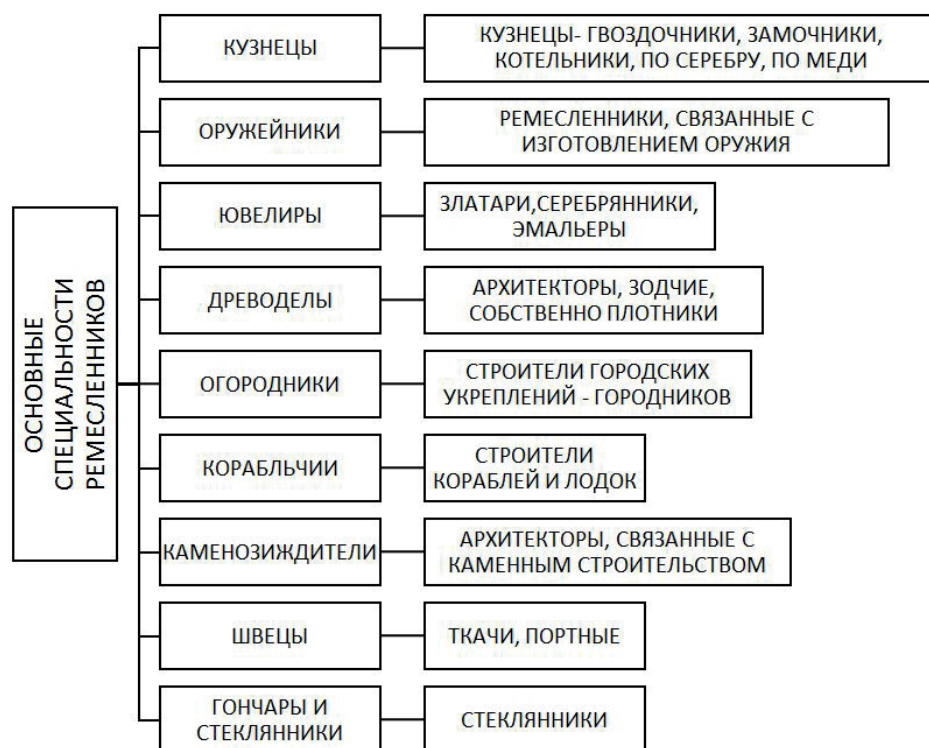


Рисунок 5 – Основные ремесленные специальности в древнерусских городах

Рост ремесленного производства и торговли в эпоху расцвета Киевского государства привел к срастанию первичных поселений, которые превратились в «предградия» или «посады», населенные по преимуществу ремесленниками и торговцами. И если большинство детинцев располагалось на высоких холмах, то посады формировались у подошвы холмов, то есть поблизости от пристаней, естественных затонов и бухт. За такими нижними районами городов в XI веке закрепляется название «подолов» (часть древнерусского города, расположенная у подножия горы на низменном месте, обычно около реки). То есть начиная с XI века отличительной чертой планировочной структуры русских городов становится ее двухчастность, т.е. четкое деление на детинец (позднее называемый «кремлем») и посад.

После смерти Ярослава Мудрого (1054г.) Киевское государство под влиянием развития феодальных отношений, которые привели к ослаблению центральной власти, распалось на 12 самостоятельных государственных образований. Однако это раздробление Руси, ослабив-

шее ее в политическом и стратегическом отношении, не только не привело к упадку русского города, но даже наоборот: следствием развития производительных сил стало постоянное увеличение с каждым столетием количества новых городов. Если рассмотреть русские города, впервые упоминаемые в летописях, то их распределение во времени выглядит следующим образом [1, с.160]:

- IX-X века – 26 городов;
- XI век – 62 новых города;
- XII век – 120 новых городов;
- XIII век (первая треть, то есть до опустошительного нашествия Батыя) – 32 новых города.

Таким образом, даже имея в виду неточности летописных данных, можно говорить о количественном росте городов, который зачастую сопровождался и качественными изменениями. То есть строительство русских городов в XII-XIII веках, несмотря на упадок центральной власти, продолжало возрастать.

К началу XIII века сформировались четыре типа древнерусских городов [3], представленные на рисунке 6.

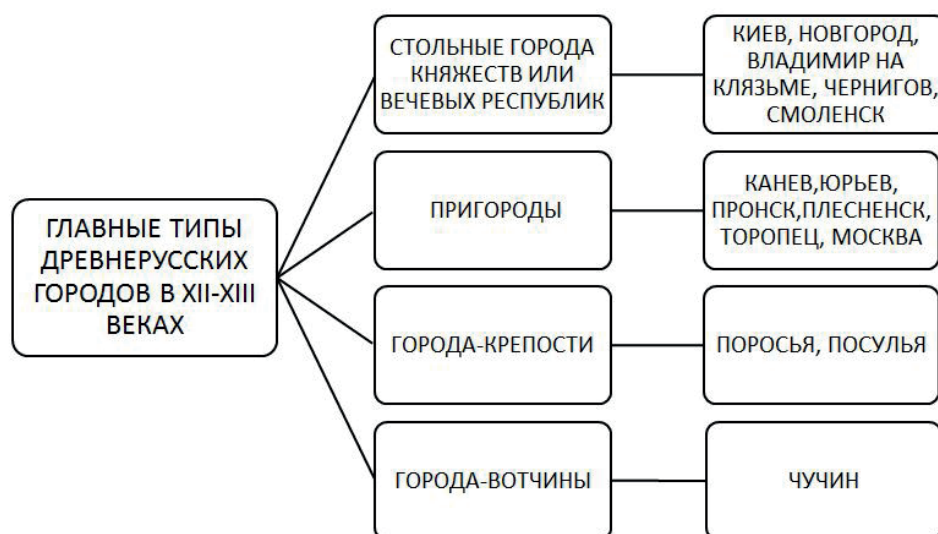


Рисунок 6 – Основные типы древнерусских городов XII-XIII вв.

1. Стольные города княжеств или вечевых республик были старшими в своих землях. Они отличались тем, что:

- имели мощные и сложные укрепления, площадь которых, как правило, превышала 40 га;
- служили местом вечевых собраний;
- обладали рядом каменных построек.

При этом именно вокруг стольных городов были сосредоточены монастыри и усадьбы.

2. Младшими по отношению к княжеским столицам считались города, которые назывались «пригороды». Они были разбросаны по княжествам и выполняли главным образом административную функцию (в них находились княжеские посадники). Иногда в пригородах устраивалась собственная епископия, как, например, в Юрьеве-Русском в 1076 г. Ремесленное производство в подобных городах было развито, хотя и в меньшей степени, чем в княжеских столицах. Позже часть из них становилась центрами собственных удельных княжеств.

3. Города-крепости, зачастую пограничные, как правило, имели чисто воен-

ную функцию и отличались сравнительно небольшими размерами.

4. Города-вотчины какого-либо высокопоставленного княжеского дружинника имели уклад, ориентированный на нужды вотчинника.

При этом нередко древнерусские города меняли свой статус в силу собственного роста и развития или под влиянием различных обстоятельств, в том числе политических.

Среди выдающихся городов этого периода выделяют три культурные столицы Древней Руси: Киев, Новгород и Владимир на Клязьме.

Таким образом можно говорить о том, что, сложный путь от древнерусских городищ к русским городам привел к тому, что в XI-XII веках города Руси были одними из самых многолюдных и самыми благоустроенными во всей Европе, а продукция русского городского ремесленного производства поступала как на Запад - в Чехию, Венгрию, Польшу и даже в Австрию (Восточную Марку), так и на Восток - в Византийскую империю.

Список источников:

1. Бунин А. В. История градостроительного искусства. Том 1. – Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре, Москва, 1953 – 231 с.
2. Куза А.В. Древнерусские городища X-XIII вв. Свод археологических памятников – Москва, «Христианское издательство», 1984 – 255с. - pdf (vk.com)
3. Куза А. В. Малые города Древней Руси / Отв. ред. к.и.н. А. А. Мединцева; Ред. карт к.и.н. А. К. Зайцев. Институт археологии АН СССР. — М.: Наука, 1989. — С. 131—140
4. Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд. доп. и перераб./под общ.ред.проф.В.Б.Зотова.-Москва: РМА, 2014.-936с.

References:

1. Bunin A. V. History of urban planning art. Volume 1. - State publishing house of literature on construction and architecture, Moscow, 1953 - 231 p.
2. Kuza A.V. Old Russian settlements of the X-XIII centuries. The collection of archaeological monuments - Moscow, "Christian publishing house", 1984 - 255s. - pdf (vk.com)
3. Kuza A. V. Small towns of Ancient Rus / Otv. ed. Ph.D. A. A. Medyntseva; Ed. cards Ph.D. A.K. Zaitsev. Institute of Archeology of the USSR Academy of Sciences. - M.: Nauka, 1989. - S. 131-140
4. Local government: an encyclopedia. 2nd ed., Additional and revised / under the general editorship of Prof. V. B. Zotov.-Moscow: RMA, 2014.-936p.

УДК 352.07

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_125

Цифровые технологии в инициативном бюджетировании

Digital technology in participatory budgeting

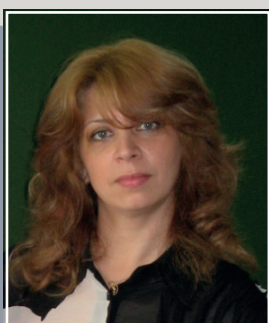


Наталья Сергеевна Гегедюш

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
доцент, доцент кафедры «Государственное и муниципальное
управление», кандидат социологических наук, ORCID: [https://
orcid.org/0000-0003-2659-4743](https://orcid.org/0000-0003-2659-4743), SPIN-код: 5598-2563, AuthorID:
666060, Россия, г. Москва,
e-mail: gegedush@rambler.ru

Natalia S. Gegedyush

FGOBU VO «State University of Management», Associate Professor,
Department of state and municipal governance, Ph.D. in
Sociology sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2659-4743>,
SPIN-код: 5598-2563, AuthorID: 666060, Russia, Moscow,
e-mail: gegedush@rambler.ru



Елена Викторовна Масленникова

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
доцент, заведующий кафедрой «Государственное и
муниципальное управление», ФГБОУ ВО «Российская
академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации», ведущий
научный сотрудник Центра технологий государственного
управления Института прикладных экономических
исследований, кандидат социологических наук, ORCID [http://
orcid.org/0000-0001-6291-0411](http://orcid.org/0000-0001-6291-0411), Web of Science Researcher ID
<https://publons.com/researcher/1891712/elena-maslennikova>,
SPIN-код: 7242-3587, AuthorID: 379282, Россия, г. Москва, e-mail:
ev_maslennikova@guu.ru

Elena V. Maslennikova

FGOBU VO «State University of Management», Associate Professor,
head of the Department «State and municipal management»,
FGOBU VO «Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration», Senior Researcher at the Center for
Public Administration Technologies of the Institute for Applied
Economic Research, Ph.D. in Sociology science, ORCID [http://
orcid.org/0000-0001-6291-0411](http://orcid.org/0000-0001-6291-0411), Web of Science Researcher ID
<https://publons.com/researcher/1891712/elena-maslennikova>,
SPIN-код: 7242-3587, AuthorID: 379282, Russia, Moscow,
e-mail: ev_maslennikova@guu.ru

Аннотация.

Вовлечение жителей в инициативное бюджетирование в период пандемии Covid-19 осложнилось ввиду введения ограничений на личные контакты, которые являются неотъемлемой частью проектов поддержки местных инициатив. Минимизировать риск приостановления процедур инициативного бюджетирования позволяет применение современных информационно-коммуникационных технологий. В настоящей статье представлен анализ региональных практик использования цифровых технологий в проектах поддержки местных инициатив в России, описаны модели функционирования специализированных порталов и перспективные платформенные цифровые решения.

Ключевые слова.

Цифровые технологии, цифровые платформы, инициативное бюджетирование.

Abstract.

The involvement of residents in participatory budgeting during the Covid-19 pandemic has been complicated by the introduction of restrictions on personal contacts, which are an integral part of projects to support local initiatives. The use of modern information and communication technologies allows minimizing the risk of suspension of participatory budgeting procedures. This article presents an analysis of regional practices of using digital technologies in projects to support local initiatives in Russia, describes the models of functioning of specialized portals and promising platform digital solutions.

Keywords.

Digital technology, digital platforms, participatory budgeting.

Общемировые тренды развития системы публичного управления такие как обеспечение открытости и прозрачности, расширение использования в деятельности органов власти цифровых технологий спровоцировали значительные изменения в системе местного самоуправления. В последние годы в фокусе внимания исследователей и практиков муниципального управления находятся способы, инструменты и технологии вовлечения жителей в осуществление местного самоуправления, обеспечения понятности действий муниципальных органов, в том числе в сфере бюджетного процесса, формирования открытого диалога населения и власти. На все эти задачи работает технология инициативного бюджетирования, хотя основной замысел ее применения на муниципальном уровне изначально заключался в повышении эффективности управления бюджетными расходами. Данная технология, прототипом которой в международном опыте публичного управления является партисипаторное бюджетирование, в России прошла несколько этапов становления и внедрялась в субъектах федерации ассиметрично. В частности, анализ регионального опыта свидетельствует, что отдельные практики вовлечения граждан в процесс принятия бюджетных решений в регионах формировались с 2007 года при содействии Всемирного банка [1, с. 3-4].

Масштабному развитию инициативного бюджетирования как элементу от-

крытости и прозрачности управления государственными и муниципальными бюджетами способствовала поддержка Министерства финансов России, оказываемая регионам с 2015 года. Просветительская, организационно-методическая и информационно-коммуникационная работа Центра инициативного бюджетирования, созданного в этой связи в Научно-исследовательском финансовом институте Минфина России, предопределила рост числа регионов, реализующих различные формы участия населения в решениях о направлениях расходования бюджетных средств. В 2016 году по итогам мониторинга таких регионов было 35, в 2019 году – 69 [2, с. 8]. С развитием описываемой технологии в научном и экспертном сообществе прекратились дискуссии о терминологии, устоялось представление, что инициативное бюджетирование – это родовое понятие, объединяющее «семейство» различных практик, таких как: партисипаторное бюджетирование; открытый бюджет; народный бюджет; проекты по поддержке местных инициатив; иные смежные практики.

В методических и аналитических документах Министерства финансов России инициативное бюджетирование определяется как совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс, объединенных идеологией гражданского участия, с одной стороны, и сфера государственного и муниципального регули-

рования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов с последующим контролем за реализацией отобранных проектов гражданами, с другой [3, с. 7]. Анализируемая технология является направлением проекта «Бюджет для граждан» государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», на субъектовом уровне преимущественно реализуется в структуре проектов и мероприятий государственных программ субъектов РФ. В зависимости от отраслевой принадлежности региональных программ, предусматривающих в своем содержании применение инициативного бюджетирования, и источников финансирования эксперты ранжируют регионы на многопрограммные (например, Вологодская, Кировская область), монопрограммные (например, Тульская, Ставропольская область) и выносят в отдельную группу регионы, впервые реализовавшие программу инициативного бюджетирования [4, с.119].

На наш взгляд, инициативное бюджетирование входит в число динамично развивающихся инновационных технологий государственного и муниципального управления, обеспечивающих формирование устойчивых, эффективных коммуникаций в местном сообществе, заинтересованность населения в решении локальных проблем территории проживания, повышение имиджа муниципальной и региональной власти. Отсутствие вплоть до 2020 года федерального правового регулирования и регламентация форм вовлечения граждан в бюджетные решения правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований детерминировали становление спектра различных практик. Стоит отметить, что в течение 2016-2017 годов в большей степени развивались региональные практики, вышедшие в 2018 году на стабильный уровень в 102 единицы. Таким образом, сформированные у муниципальных служащих за этот период времени навыки реализации процедур инициативного бюджетирования позволили в 2019 года внедрить новые

муниципальные практики, т.е. практики, финансируемые за счет средств местных бюджетов. По результатам всероссийского мониторинга в 2019 году их число резко выросло – с 91 в 2018 году до 147 [2, с. 9].

Многие российские исследователи подчеркивают положительные последствия наличия в федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ открытого списка форм участия населения в местном самоуправлении в связи с возможностью разнообразить формы под запросы граждан [5, с. 92]. С 1 января 2021 года в соответствии с федеральными законами от 20 июля 2020 года № 216-ФЗ [6] и № 236-ФЗ [7] список расширился за счет введения новой формы – инициативные проекты [8]. Алгоритм их реализации во многом повторяет ход проектов по поддержке местных инициатив, получивших в большинстве субъектов федерации широкое распространение. Ключевым элементом в проектах поддержки местных инициатив и в инициативных проектах является выдвижение инициатив представителями местного сообщества, предполагающее: инициирование; общественные обсуждения, в том числе рассмотрение на сходе или собрании/ конференции граждан; принятие решения о поддержке инициативы; внесение инициативы в орган местного самоуправления. Активное участие местных жителей как обязательная часть этапа реализации проектов может проявляться в разных формах – от непосредственного участия физическим трудом до осуществления общественного контроля.

Участие жителей в процедурах инициирования и контроля за реализацией проектов в 2020 году осложнилось в связи с распространением COVID-19 и введением ограничений на личные контакты и проведение массовых мероприятий. Существенным потенциалом для возможностей организации взаимодействия власти и населения, проведения сходов, собраний/ конференций граждан, сбора мнений и голосов, осуществления контроля за ходом реализации мероприятий проектов обладают цифровые технологии. Помимо обеспечения всех этапов цикла инициативного бюджетирования с технологиче-

ской точки зрения цифровые технологии можно использовать для эффективного информационного сопровождения проектов. В России, как и в мире в целом, пандемия спровоцировала развитие цифровых сервисов, позволяющих жителям контактировать с органами власти, включая мобильные приложения, основанные на данных геолокации, биометрических данных [9]. Динамично формирующийся опыт цифровизации отношений государства и граждан [10] представляется целесообразным использовать в проектах инициативного бюджетирования в форме цифровых платформенных решений.

В публичной риторике органов власти понятие «платформа» чаще всего употребляется как аналог государственной информационной системы. В контексте представленного исследования под платформенными решениями мы понимаем создание специализированной онлайн-платформы, обеспечивающей на основе цифровых технологий комплексные типовые решения по взаимодействию поставщиков и пользователей услуг/благ с соблюдением условия снижения транзакционных издержек. Прототипами цифровой платформы можно считать интернет-портал города Москвы «Активный гражданин» [11], функционирующий с 2014 года. Сюда же можно отнести официальный сайт Мэра города Москвы (mos.ru), где в период пандемии стало доступно онлайн 370 услуг и сервисов. В инициативном бюджетировании прототипами платформенных решений считаем интернет-порталы: «Решаем вместе!» в Ярославской области, действующий с 2017 года; «Алтайпредлагай.РФ» в Алтайском крае, введенный в эксплуатацию в 2018 году. Помимо прототипов региональных платформенных решений аналогичные сервисы представлены и на муниципальном уровне. На портале «Бюджет для граждан Online» города Сургута осуществляется сбор инициатив от граждан, голосование за инициативы, освещается ход реализации проектов [12]. Портал «Чего-хочет-Тверь.РФ» [13] функционирует по аналогии с порталом Активный гражданин города Москвы.

Российский опыт применения информационно-коммуникационных технологий в проектах поддержки местных инициатив взаимосвязан с зарубежным опытом, сформировавшимся в силу объективных причин на несколько лет раньше [14; 15]. Однако, многообразие информационных ресурсов в отношении одного конкретного полномочия или управленческой технологии скорее является фактором снижения эффективности, нежели ее повышения [16, С. 9]. С точки зрения социально-экономической эффективности в сфере инициативного бюджетирования целесообразнее содержать единый информационный ресурс, обеспечивая таким образом доступ всех граждан к участию в осуществлении местного самоуправления на территории субъекта РФ, единообразие методологического инструментария, быстроту сбора статистических данных, их объективность и достоверность. Единый ресурс инициативного бюджетирования субъекта РФ должен функционировать как цифровая платформа, с одной стороны, и обеспечивать возможность муниципальным образованиям региона иметь свои разделы в его структуре, с другой. Успешность трансформации порталов в цифровые платформы [17], на наш взгляд, предопределена многолетним опытом организации работы государственных информационных систем.

Анализ информационного сопровождения региональных проектов и программ инициативного бюджетирования позволяет утверждать, что регионы преимущественно отражают сведения о правилах конкурсного отбора, ходе реализации проектов-победителей не на специальном тематическом портале, а на сайтах министерства финансов субъекта РФ, «Открытый бюджет» или «Народный бюджет». Охарактеризуем отраслевые региональные интернет-порталы в сфере инициативного бюджетирования. Портал «Решаем вместе!» в Ярославской области позиционируется как проект Губернатора области, сформированный в целях повышения уровня комфортности проживания жителей Ярославской обла-

сти, их вовлечения в решение первоочередных проблем местного значения. В качестве одного из эффектов проекта заявлено формирование понятного жителю бюджета муниципального образования. Описываемый портал имеет достаточно узкий функционал, в большей степени соответствующий информационной функции. Здесь описаны процедуры, составляющие проектный цикл, представлены протоколы голосований и картографическое отражение проектов, но отсутствуют образцы документов, не предусмотрено электронное голосование по инициативам, хотя информация о последних открывается по активным ссылкам [18].

Интернет-портал «Алтайпредлагай.РФ», сопровождающий проекты по поддержке местных инициатив в Алтайском крае, более функционален. Здесь не только подробно описаны все этапы и процедуры проектного цикла, представлены образцы всех документов, необходимых на разных этапах, есть обучающие материалы и видеокурсы, но и обеспечены: электронная подача конкурсной заявки и ее проверка; расчет конкурсных баллов по каждой заявке; подведение итогов конкурса; подготовка соглашений для выделения субсидий и заключение соглашений (за счет использования электронной цифровой подписи); размещение отчетов о прохождении конкурсных процедур и степени выполнения работ по проекту [19].

Интернет-портал «Алтайпредлагай.РФ» выгодно отличается использованием логотипа и «фирменного» стиля проекта (цветовая палитра, шрифты, иконографика, пр.), структурирование информации, кликабельность большей части разделов, подразделов, пунктов. Несмотря на незначительный период функционирования, составляющий два года, органы государственной власти края фиксируют, что создание портала позволило в 2 раза сократить время на согласование и подписание соглашений на выделение субсидий по проектам поддержки местных инициатив. Сведения, представленные на портале, используются также для мониторинга и контроля. В частности, анализ сведений уже на ранних стадиях позволяет выявить

проблемы с недобросовестными подрядчиками [2, с. 50-51]. Важно, что описанный функционал портала позволил в полном объеме осуществить все процедуры проектов по поддержке местных инициатив в крае несмотря на ограничения, введенные в 2020 году в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19. Данное обстоятельство выступает фактором, способствующим применению этой практики в других субъектах РФ. В целом, в числе предпосылок создания интернет-порталов, обеспечивающих полный цикл реализации проектов инициативного бюджетирования в субъектах РФ в онлайн-формате, можно назвать разнородность муниципальных образований от регионального центра и населенных пунктов от административного центра муниципалитетов, экономию финансовых, временных ресурсов региональных органов и муниципальных образований.

Платформенные решения основаны на применении нескольких цифровых технологий. Технология распределенного реестра или блокчейн активно используется при проведении голосований/обсуждений. Информация, связанная с каждым отданным голосом, помещается в цепочку блоков и не может быть удалена или изменена, и данные хранятся на компьютерах всех участников сети, а не на одном сервере. Это гарантирует неизменность результатов голосования, позволяет пользователям в режиме реального времени отслеживать ход голосования, повышает степень доверия населения к результатам. Эксперты утверждают, чем больше пользователей в сети блокчейн, тем надежнее работа системы. Блокчейн успешно применен на портале «Активный гражданин» города Москвы [20], в 2020 году в Волгоградской области на портале программы поддержки местных инициатив (<https://budget4me34.ru/>) [21]. К настоящему времени функционал цифровых платформ существенно расширился и обеспечивает широту охвата, скорость сбора данных, таргетированные опросы/обсуждения, более удобный интерфейс. При этом система способна обрабатывать до 2 тыс. запросов к серверу одно-

временно. Основной эффект цифровых платформенных решений – интеграция разных продуктов и возможность получать бесшовные сервисы в единой среде [22, с. 32]. В логике классификации цифровых платформ, разработанной Н. Срничком, предполагаемый нами вектор развития платформ по инициативному бюджетированию соответствует модели «бережливые платформы» (lean platforms) [23].

Линейка вариантов цифровизации инициативного бюджетирования в 2020 году пополнилась продуктом компании «Бюджетные и финансовые технологии», включенным приказом Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 30 ноября 2020 года № 634 в единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных. Платформенное решение «БФТ. Решаем вместе» подстраивается под законодательную базу конкретного региона или муниципалитета и обеспечивает полную автоматизацию всех процессов. Используя платформу сотрудники органов власти управляют и инициативами, и проектами полностью в режиме онлайн. Платформенное цифровое решение также обеспечивает: функционирование личных кабинетов служащих органов власти и граждан; формирование инициативных групп; механизмы онлайн-голосования; создание каталогов инициатив, каталогов проектов; мониторинг проектов. Регистрация на портале происходит посредством e-mail или ЕСИА. В 2020 году проект был реализован в Екатеринбурге [24].

Эффекты и выгоды использования платформенных решений в сфере инициативного бюджетирования включают: увеличение качества выполняемых в проектах работ; прозрачность процессов инициативного бюджетирования; снижение стоимости проектов; рост вовлеченности местного сообщества в бюджетные процессы и осуществление местного самоуправления; рост доверия населения к мест-

ной власти. Ключевыми рисками практики платформенных решений считаем усиление цифрового неравенства населения муниципальных образований в целом по России, и в границах одного субъекта федерации и зависимость практики от уровня информационной безопасности. Минимизации риска роста цифрового неравенства будет способствовать разработка мобильного приложения платформы «БФТ.Решаем вместе». Связано такое утверждение с тем фактом, что сельское население в меньшей степени, чем городское, обеспечено компьютерной техникой, тогда как сенсорные телефоны имеет большая часть населения, потенциально способного участвовать в проектах инициативного бюджетирования.

По итогам проведенного исследования считаем, что в настоящее время в полной мере сформированы предпосылки для динамичного развития в 2021 году цифровых платформенных решений в сопровождении проектов инициативного бюджетирования. Выбор того или иного цифрового продукта определяют финансово-экономические возможности субъектов федерации. С большей степенью вероятности можно утверждать, что для решения типовых задач информационного сопровождения и цифровизации инициативного бюджетирования регионы будут использовать разные продукты. Аналогичная ситуация часто встречается в российской практике публичного управления, приводит к невозможности интегрировать сведения разных информационных систем в единое целое для достижения целей государственной политики. Представляется, что решение о централизованной закупке единого цифрового продукта или о передаче на аутсорсинг функции цифрового сопровождения проектов инициативного бюджетирования во всех субъектах федерации может быть включено в содержание государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

Список источников:

1. Инициативное бюджетирование в Российской Федерации / Под ред. к. филос. н. В.В. Вагина. Сборник научных материалов к II Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. Выпуск 2. – М.: Научно-исследовательский финансовый институт, 2016. 112 с.
2. Романов С.В., Багдасарян Т.А., Вагин В.В. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М., 2020. 82 с.
3. Методические рекомендации по подготовке и реализации практики инициативного бюджетирования в субъектах РФ [Электронный ресурс]. М.: Минфин России, 2020. URL: www.minfin.gov.ru (дата обращения: 15.01.2021)
4. Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 1 (41). С. 110-122.
5. Гегедюш Н.С., Масленникова Е.В. Информационная открытость органов власти как инструмент повышения эффективности вовлечения граждан в процессы инициативного бюджетирования: анализ городских практик // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2017. № 5. С. 91-94.
6. Федеральный закон от 20.07.2020 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 24 июля.
7. Федеральный закон от 20.07.2020 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 24 июля.
8. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.
9. Цифровые технологии: дайджест зарубежных практики по выводу экономики из кризиса на фоне пандемии [Электронный ресурс] / URL: https://roscongress.org/upload/medialibrary/165/ASI-VSHE-Novaya-tekhpolitika-_issledovanie-_2.pdf (дата обращения: 21.01.2021).
10. Цифровая повестка и инициативы в области цифровых технологий в условиях COVID-19 (обзор практик Европейского союза, организации экономического сотрудничества и развития, а также других стран) [Электронный ресурс]. М.: НИУ ВШЭ, 2020. – 19 с. / URL: [412582034.pdf \(hse.ru\)](https://hse.ru/data/2020/07/19/412582034.pdf) (дата обращения: 21.01.2020).
11. О проекте «Активный гражданин» [Электронный ресурс] / Официальный сайт / URL: <https://ag.mos.ru/about-new> (дата обращения: 14.01.2020).
12. Бюджет для граждан Online Сургут [Электронный ресурс] / URL: <http://budget.admsurgut.ru/budget/320216097> (дата обращения: 18.01.2021).
13. Городской общественный портал [Электронный ресурс] / URL: «Чего-хочет-Тверь» <https://xn-----flcbjcc1ebysb8axg1g.xn--p1ai/> (дата обращения – 17.01.2021).
14. Gender Responsive and Participatory Budgeting: Imperatives for Equitable Public Expenditure. Springer Publ., 2016, 212 p.
15. Dias N. Participatory Budgeting in Portugal from the Local to the

- National Level. International Conference “Citizens’ Participation as a Development Resource: Russian and International Experience with Participatory Budgeting”. 2018, 13p. [Электронный ресурс] / URL: [Link](https://link.springer.com/10.1007/978-3-319-74444-4_4) (дата обращения: 27.01.2021).
16. Зотов В.Б. Современные информационные технологии как средство повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 8 – 20.
 17. Как цифровые платформы трансформируют госуправление [Электронный ресурс] / URL: <https://nangs.org/news/it/kak-tsifrovye-platformy-transformiruyut-gosupravlenie> (дата обращения: 27.01.2021).
 18. Сайт «Решаем вместе.РФ» [Электронный ресурс] / URL: <http://reshaem.vmeste76.ru/> (дата обращения: 14.01.2021).
 19. Портал проекта по поддержке местных инициатив «Алтайпредлагай.РФ» [Электронный ресурс] / URL: <http://xn--80aaaaoeg5afme9bny.xn--p1ai/>
 20. «Активный гражданин» на блокчейне [Электронный ресурс] / URL: <https://ag.mos.ru/blockchain> (дата обращения: 11.01.2021).
 21. Программа поддержки местных инициатив в Волгоградской области [Электронный ресурс] / URL: <https://budget4me34.ru/> (дата обращения: 11.01.2021).
 22. Стырин Е.М., Дмитриева Н.Е., Сиянтуллина Л.Х. Государственные цифровые платформы: от концепта к реализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 4. С. 31-60.
 23. Srnicek N. Platform Capitalism. Cambridge CB, 2017. 170 p.
 24. Портал «БФТ.Решаем вместе» [Электронный ресурс] / URL: <https://bftcom.com/products/portalnye-resheniya/iniatsiativnoe-byudzhetrovanie/> (дата обращения: 13.01.2021)

References:

1. Initiative budgeting in the Russian Federation / Ed. Ph.D. in Philosophy V.V. Vagina. Collection of scientific materials for the II All-Russian conference on initiative budgeting. Issue 2. – M.: Scientific Research Financial Institute, 2016. 112 p.
2. Romanov S.V., Bagdasaryan T.A., Vagin V.V. Report on the best practices for the development of initiative budgeting in the constituent entities of the Russian Federation and municipalities. M., 2020. 82 p.
3. Guidelines for the preparation and implementation of the practice of initiative budgeting in the subjects of the Russian Federation [Electronic resource]. M.: Ministry of Finance of Russia, 2020. URL: www.minfin.gov.ru (date accessed: 15.01.2021)
4. Vagin V.V., Shapovalova N.A. State of Initiative Budgeting in the Russian Federation: New Trends and Development Opportunities // Scientific Research Financial Institute. Financial journal. 2018. No. 1 (41). S. 110-122.
5. Gegedyush N.S., Maslennikova E.V. Information openness of authorities as a tool for increasing the efficiency of citizen involvement in the processes of proactive budgeting: analysis of urban practices // Bulletin of the Saratov State Social and Economic University. 2017. No. 5. S. 91-94.
6. Federal Law of 20.07.2020, No. 216-FZ “On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation” // Russian newspaper. 2020. 24 July.

7. Federal Law of 20.07.2020 No. 236-FZ "On Amendments to the Federal Law of 6 October 2003 No. 131-FZ" On the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" // Russian newspaper. 2020.24 July.
8. Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" // Russian newspaper. 2003.8 October.
9. Digital technologies: a digest of foreign practices to bring the economy out of the crisis amid a pandemic [Electronic resource] / URL: https://roscongress.org/upload/medialibrary/165/ASI-VSHE-Novaya-tekhpolitika_-_issledovanie_-_2.pdf (date of access: 21.01.2021).
10. Digital agenda and initiatives in the field of digital technologies in the context of COVID-19 (review of the practices of the European Union, the organization for economic cooperation and development, as well as other countries) [Electronic resource]. Moscow: NRU HSE, 2020. -- p. 19. / URL: [412582034.pdf](https://hse.ru/data/2020/01/21/412582034.pdf) (hse.ru) (date accessed: 21.01.2020).
11. About the "Active Citizen" project [Electronic resource] / Official site / URL: <https://ag.mos.ru/about-new> (date of access: 14.01.2020).
12. Budget for Citizens Online Surgut [Electronic resource] / URL: <http://budget.admsurgut.ru/budget/320216097> (date accessed: 18.01.2021).
13. City public portal [Electronic resource] / URL: "What-Tver wants" <https://xn----flcbjcc1ebysb8axg1g.xn--p1ai/> (date of access - 17.01.2021).
14. Gender Responsive and Participatory Budgeting: Imperatives for Equitable Public Expenditure. Springer Publ., 2016, 212 p.
15. Dias N. Participatory Budgeting in Portugal from the Local to the National Level. International Conference "Citizens' Participation as a Development Resource: Russian and International Experience with Participatory Budgeting". 2018, 13p. [Электронный ресурс] / URL: Link (дата обращения: 27.01.2021).
16. Zotov V.B. Modern information technologies as a means of increasing the efficiency of local government bodies // Municipal Academy. 2017. No. 4. P. 8 - 20.
17. How digital platforms are transforming public administration [Electronic resource] / URL: <https://nangs.org/news/it/kak-tsifrovye-platformy-transformiruyut-gosupravlenie> (date of access: 27.01.2021).
18. The site "Resolvemeste.RF" [Electronic resource] / URL: <http://reshaem.vmeste76.ru/> (date of access: 14.01.2021).
19. Portal of the project to support local initiatives "Altaypredlagai.RF" [Electronic resource] / URL: <http://xn--80aaaaoeg5afme9bny.xn--p1ai/>
20. "Active citizen" on the blockchain [Electronic resource] / URL: <https://ag.mos.ru/blockchain> (date of access: 01/11/2021).
21. Program for supporting local initiatives in the Volgograd region [Electronic resource] / URL: <https://budget4me34.ru/> (date of access: 01/11/2021).
22. Styryn E.M., Dmitrieva N.E., Sinatullina L.Kh. State digital platforms: from concept to implementation // Questions of state and municipal management. 2019. No. 4. S. 31-60.
23. Srnicek N. Platform Capitalism. Cambridge CB, 2017. 170 p.
24. Portal "BFT. We Decide Together" [Electronic resource] / URL: <https://bftcom.com/products/portalnye-resheniya/initsiativnoe-byudzhetrovanie/> (date of access: 13.01.2021)

УДК 332.14

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_133

Стратегическое управление социально-экономическим развитием муниципального образования

Strategic management of socio- economic development of the municipality



Руслан Агарунович Абрамов

доктор экономических наук, профессор, Российский
экономический университет им. Г.В. Плеханова, Россия,
г.Москва, Стремянный пер.36, Oef_08@mail.ru

Author ID: 2567-5408

ORCID ID: 0000-0002-1736-5693

Ruslan A. Abramov

Doctor of economic Sciences, Professor, Plekhanov Russian
university of economics, 36 Stremyanny lane, Moscow, Russia,
Oef_08@mail.ru

Author ID: 2567-5408

ORCID ID: 0000-0002-1736-5693



Дмитрий Владимирович Роднянский

кандидат экономических наук, доцент, Казанский
(Приволжский) федеральный университет, Россия,
Республика Татарстан, г.Казань, ул.Кремлевская 18,
drodnyansky@gmail.com

Author ID: 7686-1094

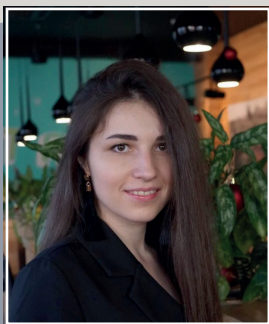
ORCID ID: 0000-0003-1389-1503.

Dmitry V. Rodnyansky

Candidate of economic Sciences, associate Professor, Kazan
(Volga region) Federal University, 18 Kremlevskaya str., Kazan,
Republic of Tatarstan, Russia, drodnyansky@gmail.com

Author ID: 7686-1094

ORCID ID: 0000-0003-1389-1503.



Гульнара Фаридовна Валеева

ассистент, Казанский (Приволжский) федеральный
университет, Россия, Республика Татарстан, г.Казань,
ул.Кремлевская 18, gfvaleeva@gmail.com

Author ID: 2610-4121

ORCID ID: 0000-0002-6354-8968

Gulnara F. Valeeva

Assistant, Kazan (Volga region) Federal University, 18
Kremlevskaya str., Kazan, Republic of Tatarstan, Russia,
gfvaleeva@gmail.com

Author ID: 2610-4121

ORCID ID: 0000-0002-6354-8968

Аннотация.

В статье проанализирован теоретический подход к стратегическому управлению развитием муниципального образования, рассмотрены этапы разработки стратегии и предъявляемые к ней требования. На основе анализа существующих методик анализа реализации стратегий развития муниципалитетов авторами разработана собственная методика оценки, которая апробирована на примере реализуемой в настоящее время Стратегии социально-экономического развития г.Казани до 2030 года. Оценка включает в себя анализ миссии стратегии, выстроенного инструментария для достижения стратегических целей, реализации поставленных целей и тенденции развития, мониторинга целевых индикаторов стратегии и ее корректировки, возможности участия общественности в обсуждении стратегии. По результатам проведенного исследования был сделан вывод, что стратегия Казани имеет положительную оценку по всем рассмотренным критериям.

Ключевые слова.

Муниципальное образование, стратегия, социально-экономическое развитие, город, стратегическое развитие.

Abstract.

The article analyzes the theoretical approach to the strategic management of the development of the municipality, considers the stages of strategy development and the requirements for it. Based on the analysis of existing methods for analyzing the implementation of municipal development strategies, the authors developed their own assessment methodology, which was tested on the example of the currently implemented Strategy for the Socio-economic Development of Kazan until 2030. The assessment includes an analysis of the strategy's mission, built-in tools for achieving strategic goals, implementing the goals and development trends, monitoring the strategy's target indicators and adjusting it, and the possibility of public participation in the strategy discussion. According to the results of the study, it was concluded that the strategy of Kazan has a positive assessment for all the criteria considered.

Keywords.

Municipality, strategy, socio-economic development, city, strategic development.

В силу происходящих процессов трансформации городов, усиления конкуренции между городами и возрастающей урбанизации возникает необходимость в эффективном управлении городом.

Понятие эффективного городского управления, как самого приближенного к населению, в России трансформировалось с переходом к рыночной экономике, становлением в стране новых политической и экономической систем и, конечно же, нормативного закрепления и развития института местного самоуправления.

В условиях динамичности внешней и внутренней среды управление городом в форме традиционного планирования, основанного на устойчивости и определенности явлений и протекающих процессов, на практике сталкивается с множеством проблем.

Как показывает российская и мировая практика, в современных условиях наиболее эффективным и гибким инструментом, который бы смог объединить усилия власти города и его сообщества для выстраивания единого вектора развития, привлечь инвесторов, усилить конкурентные преимущества, а также применить современные механизмы коммуникации с населением для удовлетворения его потребностей, становится стратегическое управление.

Стратегическое управление социально-экономическим развитием города с каждым годом становится наиболее востребованным в нашей стране, в то время как за рубежом стратегия, как результат стратегического планирования, уже давно закрепились как основной механизм, который обеспечивает долгосрочное и поступательное развитие города[3].

Именно стратегическое управление позволяет городским властям принимать необходимые управленческие решения для развития местной экономики, достижения долгосрочных социально-экономических целей развития, и быть готовым быстро приспосабливаться к изменениям внешней и внутренней среды[2].

Но, несмотря на столь высокое признание стратегического управления социально-экономическим развитием города, на практике многие города разрабатывают нереализуемые, то есть формальные, стратегии.

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования должна опираться на его долгосрочные приоритеты в экономической, социальной и иных сферах, и быть согласована с интересами городского сообщества. Лишь при конструктивном диалоге власти, общества и бизнеса стратегия будет являться эффективной [6]. Неучастие

же местного сообщества в разработке и принятии стратегии влечет за собой «формальность» стратегии, т.е. ее нереализуемость на практике, соответственно, снижение качества управления городским развитием. Активность местного сообщества в обсуждении и принятии стратегии - признак демократизации общества и наличия гражданского самосознания.

Стратегия развития муниципального образования должна вырабатываться исходя из принципа соответствия стратегическим целям развития федерального и регионального уровня. Также она не должна противоречить утвержденному Генеральному плану и иным ранее принятым нормативно-правовым актам данной территории. Принятие стратегического плана не означает отмену и замену других его планов и проектов, ведь в нем заключена лишь формулировка наиболее значимых перспектив и векторов развития.

Разработка стратегии – процесс, который с самого начала предполагает возрастание интересов населения к участию в жизни города. Она включает следующие этапы:

- 1) оценка и анализ сложившейся социально-экономической ситуации в городе;
- 2) определение целей и приоритетов социально-экономического развития;
- 3) выбор основных направлений реализации стратегических целей;
- 4) определение подпрограмм;
- 5) формирование механизмов реализации стратегии.

Предпосылкой для эффективной реализации стратегии развития муниципального образования является сочетание трех основных подходов при ее разработке: экономико-математического, социолого-коммуникативного и сценарного[4].

На сегодняшний день отсутствует единая комплексная методика оценки процесса стратегического управления городом. Каждая стратегия должна содержать систему индикаторов для оценки стратегии, но оценивать процесс стратегического управления городом лишь с помощью них неэффективно. Необходим комплексный подход.

Методики оценки стратегического управления в муниципальных образованиях, в частности документов их стратегического развития, могут разрабатываться как научным сообществом по заказу органов городской власти, так и по собственной инициативе; также зачастую методики разрабатывают и сами муниципалитеты.

Условно существующие методики можно классифицировать на два типа: оценка посредством субъективных оценок экспертов или же посредством количественных статистических данных социально-экономического развития города[7].

Методика МЦСЭИ «Леонтьевский центр» представляет собой метод экспертных оценок, которыми оцениваются заранее разработанные критерии, характеризующие процесс стратегического управления. Данные критерии позволяют эксперту, расставив оценки, проанализировать степень выраженности различных характеристик стратегии. В отличие от методики «Леонтьевского центра», методика «Институт экономики города» основана на анализе статистических данных[8].

Проанализировав существующие методики, была разработана авторская методика оценки процесса стратегического управления социально-экономическим развитием городов. Она включает в себя 5 компонентов:

1. Оригинально сформулированная миссия стратегии, характеризующая специфику муниципального образования. Критерий является значимым, ведь именно миссия - это одна из наиважнейших составляющих философии стратегии, она характеризует степень осознанности ключевых целей и задач развития.

2. Системно структурированный инструментарий для достижения сформулированных целей стратегии. Безусловно, без согласованного инструментария выполнение задач стратегии невозможно. Оценен данный критерий может быть путем мониторинга официального сайта города, взаимосвязи органов местного самоуправления с отделом, занимающимся стратегическим развитием, а также путем анализа официальных документов на предмет соответствия тематике стратегии.

3. Практическая реализация задекларированных целей развития стратегии, а также достижение, тенденции и актуальность заложенных в ней количественных индикаторов.

Анализ динамики количественных индикаторов – инструмент, наиболее объективно отражающий эффективность достижения целей стратегии.

4. Регулярно проводимый мониторинг реализации стратегии города и ее корректировка при необходимости. Для того, чтобы оценить данный критерий, органы местного самоуправления должны размещать на официальном сайте города отчеты о проведенных мониторингах, результаты которого должны быть достоверны. Корректировка стратегии должна быть осуществлена при достижении и превышении запланированных индикаторов, а также при иных внешних факторах, требующих внесения изменений.

5. Активное участие городского сообщества в обсуждении стратегии развития. Желание общественности участвовать в утверждении стратегии характеризует развитость гражданского общества и способствует разработке стратегии, направленной на решение проблем граждан, позволяя сделать город удобнее для жизни [5].

Рассмотрим стратегическое управление развитием муниципального образования города Казани.

Выбор обусловлен тем, что разработка стратегии развития Казани – одна из первых попыток эффективного стратегического планирования в городах Российской Федерации. Первая стратегия была принята еще в апреле 2003 года и реализовывалась до 2015. Необходимо отметить, что на момент разработки и принятия стратегического плана Казани отсутствовал стратегический план развития Республики Татарстан. Однако после его принятия в 2005 году стратегия Казани никак не была корректирована. Механизм реализации Стратегии развития г. Казани осуществлялся в соответствии с разработанной системой программно-целевого управления. Стратегия была перегружена индикаторами, большая часть которых была достигнута уже к 2007 году. Отчеты о ходе реализации

Стратегии публиковались до 2006 года. С тех пор мониторинг и корректировка стратегии не проводились.

Проведем анализ по разработанной методике на примере реализуемой в настоящее время Стратегии социально-экономического развития муниципального образования г. Казани до 2030 года, принятой 14 декабря 2016 года.

Критерий 1. Оригинально сформулированная миссия стратегии, характеризующая специфику муниципального образования.

Главная цель стратегии Казани затрагивает вопросы устойчивого социально-экономического развития, увеличения туристической привлекательности, улучшения качества жизни населения, акцентируя при этом внимание на том, что главная ценность города – это человек, а ключевая задача стратегии – создать условия для его комфортной жизни [1].

По мнению авторов, данная формулировка миссии четко формулирует видение будущего г. Казани, лаконично систематизирует и точно отражает прописанные в стратегии задачи: тем самым, характеризует стратегию по данному критерию с положительной стороны. Также важно отметить, что данная формулировка миссии соответствует роли Казани в Стратегии развития Республики Татарстан – 2030.

Критерий 2. Системно структурированный инструментарий для достижения сформулированных целей стратегии.

Во-первых, Стратегия Казани разработана на основе вышеупомянутой региональной стратегии, полностью согласована с ней и содержит в себе механизмы ее реализации на уровне города.

Во-вторых, главная стратегическая цель Стратегии Казани структурирована в семь стратегических целей: Человеческий капитал; Пространство, реальный капитал; Рынки; Институты-2030; Инновации и информация; Природные ресурсы; Финансовый капитал.

Каждая из данных стратегических целей имеет свои четко структурированные и взаимосвязанные цели, задачи, подзадачи и индикаторы.

В-третьих, в стратегии определены четыре так называемых имиджевых проекта, где определено, что Казань – «Территория здоровья», «Котел креативных идей», «Многоликий центр агломерации», «Драйвер будущего». Выделены они с целью акцентирования внимания на явные и яркие приоритеты целевой ориентации, выявления ее уникальных характеристик, облегчения взаимодействия со стейкхолдерами стратегии.

В-четвертых, одними из инструментов реализации стратегии являются муниципальные программы, которые также структурированы в документе (например, поддержки предпринимательства, улучшения условий труда, повышения энергетической эффективности), а также прописаны муниципальные программы, находящиеся в разработке и необходимые для эффективной реализации стратегии.

В-пятых, практическая реализация и план достижения всех задач конкретизированы в плане мероприятий Стратегии – нормативно-правовом акте, который был отдельно проработан и утвержден органами местного самоуправления для

эффективной реализации стратегии. Он размещен на официальном сайте муниципального образования, отчет о ходе его исполнения ежегодно должен предоставлять Мэру города. Для каждой из задач стратегии сформулированы конкретные мероприятия.

Все это говорит о проработанном и достаточно широком механизме реализации стратегии, что позволяет присвоить стратегии положительную оценку по данному критерию.

Критерий 3. Практическая реализация задекларированных целей развития стратегии, а также достижение, тенденции и актуальность заложенных в ней количественных индикаторов.

Рассмотрим значения некоторых запланированных индикаторов Стратегии Казани на 2019 год и проведем мониторинг их фактических значений, которые находились из множества различных официальных статистических отчетов. Однако в таблице 1 представлены не все показатели, зафиксированные в Стратегии: это объясняется тем, что не все фактические данные за 2019 год можно найти в открытом доступе.

Таблица 1
Индикаторы Стратегии Казани до 2030 года: плановые и фактические значения

Индикатор	2019 (план)	2019 (фактическое значение)
Численность населения, тыс. чел.	1259,515	1 254,7
Уровень безработицы, %	0,80	0,55
Доля населения, положительно отзывающихся о состоянии межконфессиональных отношений в Казани, %	67,25	79,5
Количество частных детских садов, шт.	22	23
Доля общей площади зеленых насаждений в общей площади муниципальных земель, %	23,30	23,3
Степень износа инженерных сетей, %, в том числе		
Теплоснабжения	38,00	56
Водоснабжения	79,00	52
Протяженность ливневой канализации, км	387	423,7
Валовой территориальный продукт на душу населения, руб.	614,30	616,1
Среднемесячные денежные доходы населения на душу населения, руб.	52616,00	46 276,0
Доля МСП в валовом территориальном продукте, %	38,40	39,2
Увеличение оборота розничной торговли, %	103,30	112,2
Обеспеченность общей площади жилья в расчете на одного жителя, кв. м	25,20	26,4
Объем туристического потока, тыс.чел.	3200,00	3 500
Доля населения, занятого в секторе МСП, %	36,80	36,6

Несмотря на наличие некоторых показателей, не достигших своих плановых значений (степень износа теплоснабжения, денежные доходы населения) и даже учитывая тот факт, что значений некоторых показателей не оказалось в открытом доступе, все же можно констатировать, что большая часть целевых ориентиров выполнена, а часть показателей уже даже превысила свои плановые значения, что говорит о необходимости их корректировки (валовой территориальный продукт на душу населения, обеспеченность площадью жилья и др.). Все это говорит о положительной оценке стратегии по данному критерию.

Критерий 4. Регулярно проводимый мониторинг реализации стратегии города и ее корректировка при необходимости.

Согласно прописанному в документе Стратегии механизму реализации раз в три года она будет корректироваться (при необходимости), а раз в шесть лет - обновляться.

На сайте Комитета экономического развития Исполнительного комитета Казани имеется ежегодно обновляемая информация о ходе реализации Стратегии (отчет за 2017 год, 2018, 2019 годы), где прописаны все наименования и отчеты о выполнении мероприятий стратегии[1]. Единственное, что необходимо отметить: в данных отчетах не содержится информация о мониторинге целевых индикаторов стратегии, что затрудняет количественную оценку эффективности ее реализации.

При этом органы местного самоуправления осознают необходимость корректировки Стратегии Казани. Существует два глобальных фактора, которые требуют корректировки на сегодняшний день.

Во-первых, как мы могли убедиться ранее, некоторые фактические значения целевых индикаторов достигли и значительно опережают запланированные. Во-вторых, это обусловлено стратегическими изменениями уровне страны и региона. Указ В.В.Путина о национальных целях и стратегических задачах развития и корректировка стратегии развития Республики Татарстан-2030 актуализируют акцент внимания на увеличении продолжительности жизни,

цифровизации экономики, занятости людей предпенсионного возраста. В связи с этим органы местного самоуправления совместно с жителями Казани проводят масштабную работу в этом направлении.

Таким образом, при реализации запланированных мероприятий по корректировке Стратегия Казани может иметь положительную оценку по четвертому критерию, однако системно оценить мониторинг реализации возможно будет лишь при публикации количественных целевых показателей в том числе.

Критерий 5. Активное участие городского сообщества в обсуждении стратегии развития.

Согласно официальной информации, в разработке анализируемой нами Стратегии приняли участие приблизительно тысяча человек. Очно в данном процессе было задействовано 580 человек, а 845 горожан поучаствовали в интернет-опросе, размещенном на официальном портале мэрии.

На сегодняшний день на официальном сайте муниципального образования имеется информация о возможности граждан принять участие в корректировке Стратегии различными способами: непосредственно на сайте, посредством электронной почты, в официальном аккаунте в Инстаграм, по телефону. Лишь онлайн механизмы взаимодействия объясняются пандемией коронавируса.

Все это свидетельствует, с одной стороны, об открытости органов местного самоуправления, о готовности и желании властей услышать мнение граждан, вести с ними диалог, а с другой – об активной позиции граждан в вопросах городского развития: в совокупности это позволяет дать положительную оценку Стратегии Казани по последнему рассматриваемому нами критерию.

Таким образом, можно подвести итог, что рассмотренная Стратегия развития г.Казани до 2030 года соответствует основным требованиям, что способствует ее дальнейшей эффективной реализации. Стоит отметить, что высокой оценки Стратегия Казани удостоена и на экспертной сессии 2016 года, участником которой

был председатель совета Фонда «Центр стратегических инициатив» А.А.Кудрин[1].

В целом внедрение системы стратегического управления в муниципальных образованиях в наше время очень актуально и необходимо, так как оно определяет его приоритеты социально-экономического развития, позволяет создавать условия для перспективного развития, является эффективным инструментом, адаптирующим

его к стандартам рыночной экономики и международного конкурентного рынка, способно повысить его имидж, укрепляя взаимоотношения местной власти с населением, является инструментом повышения инвестиционной привлекательности. Иными словами, стратегия развития муниципального образования – один из ключевых факторов его социально-экономического развития.

Список источников:

1. Стратегия Казани-2030. URL: <https://kzn.ru/o-kazani/strategiya-kazani-2030/>.
2. Абрамов Р. Развитие местной экономики России и модели муниципального управления // Проблемы теории и практики управления. 2016. № 4. С. 70.
3. Антипина Е.А., Харченко К.В. Государственно-частное планирование как основа разработки цифровых стратегий будущего // Муниципальная академия. 2020. № 3. С. 6-13.
4. Валеева Гульнара Стратегическое управление социально-экономическим развитием территории // Lambert Academic Publishing. 2016. 121 с.
5. Зотов В.Б., Косарин С.П., Милькина И.В., Стадолин М.Е. Как сделать город удобным для жизни // Университетские субботы в ГУУ. Цикл лекций. Отв. редактор И.З. Коготкова. Москва, 2019. С. 70-84.
6. Зотов В.Б., Милькина И.В. Стратегическое планирование в муниципальном образовании: проблемы и повышение эффективности // Муниципальная академия. 2020. № 2. С. 122-126.
7. Маковкина С.А. Методологический подход к оценке городского стратегического планирования. URL: <http://municipal.uapa.ru/en/issue/2012/02/04/>.
8. Мясникова Т. А. Методический подход к оценке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований // Вестник ВГУ. Серия: экономика и управление. 2014. № 4. С.83-92.

References:

1. Strategy of Kazan-2030. URL: <https://kzn.ru/o-kazani/strategiya-kazani-2030>
2. Abramov R. Development of the local economy of Russia and models of municipal management // Problems of theory and practice of management. 2016. No. 4. p. 70.
3. Antipina E. A., Kharchenko K. V. Public-private planning as a basis for the development of digital strategies of the future // Municipal Academy. 2020. No. 3. Pp. 6-13.
4. Valeeva Gulnara Strategic management of socio-economic development of the territory // Lambert Academic Publishing. 2016. 121 p.
5. Zotov V. B., Kosarin S. P., Milkina I. V., Stadoln M. E. How to make a city convenient for life // University Saturdays in GUU. Cycle of lectures. Editor I. Z. Kogotkova. Moscow, 2019. pp. 70-84.
6. Zotov V. B., Milkina I. V. Strategic planning in municipal education: problems and improving efficiency. 2020. No. 2. pp. 122-126.
7. Makovkina S. A. Methodological approach to the assessment of urban strategic planning. URL: <http://municipal.uapa.ru/en/issue/2012/02/04/>.
8. Myasnikov, T. A. Methodological approach to the assessment of socio-economic development of municipal formations // Vestnik VGU. Series: economics and Management. 2014. No. 4. P. 83-92.

УДК 332.14

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_140

Стратегия и пятилетний план развития региона

Strategy and five-year regional development plan



Юрий Николаевич Лапыгин

ФГБОУ ВО «Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте Российской Федерации», Владимирский филиал, профессор кафедры Менеджмента, д.э.н., профессор, SPIN-код: 3642-4150, AuthorID: 178050, ORCID ID: 0000-0002-0173-0852, e-mail: lapygin.y@gmail.com

Yuri N. Lapygin

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Russian Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) under the President of the Russian Federation", Vladimir Branch, Professor of the Department of Management, Doctor of Economics, Professor, SPIN-code: 3642-4150, AuthorID: 178050, ORCID ID: 0000-0002-0173-0852, e-mail: lapygin.y@gmail.com



Евгений Александрович Ковалев

ФГБОУ ВО «Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте Российской Федерации», Владимирский филиал, аспирант кафедры Менеджмента, Author ID: 1084558, ORCID ID: 0000-0002-4539-1274, e-mail: jevaka92@rambler.ru

Evgeny A. Kovalev

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Russian Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) under the President of the Russian Federation", Vladimir branch, postgraduate student of the Department of Management, Author ID: 1084558, ORCID ID: 0000-0002-4539-1274, e-mail: jevaka92 @ rambler.ru

Аннотация.

Актуальность задач по разработке вариантов перспективного развития современных российских регионов определена, с одной стороны, законами и подзаконными актами, а, с другой стороны, стремлением органов власти в условиях пандемии, введения санкций и прочих элементов, создающих турбулентность внешней среды, формировать краткосрочные планы без разработки стратегии. Настоящая работа посвящена рассмотрению достоинств и недостатков стратегического и пятилетнего планирования вариантов развития региона. Обоснована необходимость формулирования стратегических целей развития региона даже при разработке пятилетнего плана. Предложен алгоритм наполнения содержанием стадий пятилетнего плана на основе заполнения морфологических матриц и согласования целей методом построения интегрального дерева целей.

Ключевые слова.

Стратегия, регион, пятилетний план, достоинства, недостатки, процедуры разработки.

Abstract.

The urgency of the tasks of developing options for the future development of modern Russian regions is determined, on the one hand, by laws and by-laws, and, on the other hand, by the desire of the authorities in a pandemic, the imposition of sanctions and other elements that create environmental turbulence, to form short-term plans without developing strategy. This work is devoted to the consideration of the advantages and disadvantages of strategic and five-year planning options for the development of the region. The necessity of formulating strategic goals for the development of the region has been substantiated even when developing a five-year plan. An algorithm for filling the stages of a five-year plan with content on the basis of filling in morphological matrices and coordinating goals by constructing an integral goal tree is proposed.

Keywords.

Strategy, region, five-year plan, advantages, disadvantages, development procedures.

Ответственные работники администрации отдельных регионов страны заявляют, что стратегию разрабатывать не будут, а будут формировать пятилетний план развития в рамках действующей стратегии образца десятилетней давности.

Обоснование своей позиции они видят в том, что планирование на перспективу осложнено турбулентностью внешней среды и «крайне рискованно» в современных условиях. Однако возникает вопрос: а когда этой «турбулентности и неопределенности» было мало? Вооруженные конфликты в окружении страны, санкции, эпидемии и прочие форс-мажорные события происходят время от времени, но стремление наметить курс на успешное развитие не покидает оптимистов, которые в каждой угрозе видят новые возможности, в отличие от пессимистов, которые в каждой возможности видят новые угрозы.

Несостоятельно и объяснение своей робости тем, что «даже на уровне РФ стратегии нет, не от чего плясать» [3], поэтому стратегию разрабатывать не следует. Но, поскольку Президентом страны обозначены национальные цели развития [17], то из них можно сформировать следующий слоган перспективы развития «Создать возможности для самореализации и развития талантов при сохранении населения, здоровья и благополучия людей за счет обеспечения комфорт-

ной и безопасной среды для жизни и достойного, эффективного труда, а также успешного предпринимательства на базе цифровой трансформации всех сфер жизнедеятельности общества». Поэтому аргументы в пользу пятилетнего плана развития региона в этом смысле выглядят не убедительно.

Но вместо определения стратегической перспективы развития региона иногда все-таки предлагается формировать пятилетний план, основной целью которого выступает создание «базы для обеспечения прорывного развития» по всем направлениям, хотя само «прорывное развитие» остается за скобками, поэтому цель планирования размыта и выглядит как пожелание.

Пожеланиями выглядят и тезисы о том, что «драйверами экономики региона могут стать приборостроение, робототехника, биокomпозиты, беспилотники, фармацевтика, туризм» [23], как будто не существует Распоряжения Правительства [19], утвердившего Стратегию пространственного развития страны на период до 2025 года, в котором указана перспективная экономическая специализации (в том числе Владимирской области) по отраслям.

Словом, как написано в одной из монографий, посвященной «успешному развитию без стратегии» [24], модель управ-

ления отражает убеждения руководителя организации. В нашем случае такое положение может звучать так: если губернатор не верит в возможность стратегического развития региона, он ориентирует подчиненных на разработку пятилетнего плана. Да, как пишет автор указанной монографии, в конкретной ситуации могут существовать разные модели развития региона, каждая из которых по своему эффективна. Но стратегия приводит в движение основные механизмы развития экономических процессов [26], повышает конкурентоспособность региона [5], обеспечивает формирование партнерских отношений стейкхолдеров региона [27], реализует идею Форсайта в определении будущего региона [13], определяет развитие страны в целом [27] и т.п.

Кроме того, отказ от разработки стратегии, в то время как действует Федеральный Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [18], которым предусмотрено, что приоритеты развития определяются после определения стратегически значимых целей, не позволяет получить конкурентное преимущество на дальнюю перспективу, которое, кстати, формируется сугубо инструментами стратегического планирования. При этом, разумеется, следует учитывать и региональные особенности, и специализацию региона, и его потенциал [4].

Да, у стратегии, как у модели развития социально-экономических систем, есть известные недостатки [15] и в части методической сложности разработки, и в отношении адаптации эталонных вариантов развития, и в виду многофакторности процесса разработки, который часто завершается абстрактными описаниями далекого будущего под воздействием различных факторов.

Среди таких факторов можно выделить Указ Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [16] с его национальными проектами, и приоритеты развития страны, отраженные в прогнозах [21], и рекомендации Минэкономразвития РФ [14], и положения приведенного выше Федерального Закона

[18], а также практику регионов страны, публикации исследователей и, конечно же, цели развития самого региона, сформулированные по результатам комплексного анализа ситуации в регионе и его окружении [10].

Отмеченные нормативные и методические документы разработаны и вступили в силу в недалеком прошлом, в то время как значительное число регионов разработали стратегии своего развития более 10 лет тому назад и до настоящего времени не привели их в соответствие с новыми требованиями. Об этом свидетельствует содержание таблицы 1, построенной по данным сайтов регионов Центрального Федерального округа (далее - ЦФО) и Минэкономразвития РФ, обеспечивающем ведение реестра стратегий развития Субъектов Федерации страны.

Например, в действующей стратегии развития Владимирской области образца 2009 года представлены только цели развития отраслей региона, которые не систематизированы – не представлены целями развития региона в целом. Причем указанные цели не содержат критериев в виде цифр, что воспринимается как пожелание или целевая область, в которой могут находиться не сформулированные цели развития. Стратегия развития Владимирской области устарела и не выполняется. Так, например, в ней содержатся рекомендации по формированию кластеров в регионе, но до настоящего времени ни одного кластера не создано. Да и сами рекомендации даны по результатам оценки ситуации десятилетней давности, что, естественно, требует нового комплексного анализа, результаты которого могут позволить выйти на стратегически значимые цели развития региона.

Содержание таблицы 1 отражает тот факт, что половина из всех регионов ЦФО так и не привели в соответствие стратегии своего развития, отчасти объясняя такое положение тем, что они «актуализируют» свои стратегии разработанные ранее. Однако актуализация на практике, как правило, содержит только добавление наименований новых проектов и программ и новые цифры показателей, не

Таблица 1

Сроки действия стратегий регионов ЦФО¹

Наименование региона	Год утверждения	Срок действия
1. Белгородская	25.01.2010	31.12.2025
2. Брянская	26.08.2019 30.09.2011	31.12.2030
3. Владимирская	02.06.2009	31.12.2030
4. Воронежская	15.02.2016	31.12.2035
5. Ивановская	28.06.2017	31.12.2020
6. Калужская	29.01.2019 29.06.2009	31.12.2030
7. Костромская	27.08.2013	31.12.2025
8. Курская	24.05.2007	31.12.2020
9. Липецкая	25.12.2006	31.12.2024
10. Московская	01.01.2019	31.12.2030
11. Орловская	01.01.2019	31.12.2035
12. Рязанская	01.01.2019	31.12.2030
13. Смоленская	29.12.2018	31.12.2030
14. Тамбовская	04.06.2018	31.12.2035
15. Тверская	24.09.2013	31.12.2030
16. Тульская	01.01.2008	31.12.2028
17. Ярославская	06.03.2014	31.12.2025
18. город Москва	26.06.2007	31.12.2025

¹ Построено по: [6], [7], [20], [25].

затрагивая существа целей и содержания приоритетов самих стратегий.

А указанным ранее законом [18] предусмотрена структура стратегии, которой не соответствуют стратегии, принятые до 2014 года. В стратегии должны быть:

- Результаты комплексного анализа потенциала и достигнутых целей.
- Приоритеты, цели, задачи и направления, сроки и этапы реализации стратегии.
- Ожидаемые результаты реализации стратегии.
- Сценарии социально-экономического развития.
- Показатели достижения целей.
- Информация о государственных программах.
- План мероприятий.

И, несмотря на отсутствие универсальной методики разработки стратегии [28], формирование документов стратегического планирования и определение содержания стратегии вполне выполнимо, о

чем свидетельствует содержание таблицы 1 в части регионов, сумевших справиться с трудностями разработки стратегии своего развития.

Возвращаясь к вопросу о построении пятилетнего плана развития, которое ведется во Владимирской области, можно согласиться с таким подходом при условии, что это будет первый этап, закладывающий основу для стратегического развития региона. Однако в этом случае все равно необходимо определить стратегическое цели перспективного развития региона. Опираясь на содержание стратегии развития Владимирской области образца 2009 года невозможно, поскольку она была создана консультантами не только из Москвы, но и в самой Москве (без участия стейкхолдеров региона) в большей степени для того, чтобы на вопрос: «А есть ли у вас стратегия?» руководящие работники региона могли отвечать: «Есть. Дайте денег для ее реализации».

Первые пятилетки СССР смогли реализовать идею «великого скачка», но в даль-

нейшем, как метод определения перспективы, показали свою несостоятельность по ряду причин [22]. Тут и чрезмерная зависимость экономических результатов от компетенций составителей планов на высшем уровне управления, и отсутствие гибкости при необходимости реагировать на изменение факторов внешней и внутренней среды, и жесткие установки на выполнение и количественное обеспечение показателей плана любой ценой, и чрезмерное внимание одним отраслям в ущерб другим.

Построение пятилетнего плана развития Владимирской области осуществляется работниками администрации региона без участия экспертного сообщества в лице бизнеса, некоммерческих организаций, федеральных структур в регионе и глав муниципальных образований, а также профильных комитетов законодательного органа власти (см. табл. 2), как это предусмотрено процедурами стратегического управления при стремлении согласовать цели развития региона [11], что создаст сопротивление со стороны не участвующих

основных групп влияния при итоговом рассмотрении плана и, тем более, при его реализации.

О необходимости выработки согласованной позиции в процессе разработки целей развития таких игроков как представители власти, бизнеса и общества пишут исследователи [13], называя партнерство залогом устойчивого развития [8] и привлекают к обоснованию современную модель сотрудничества в рамках концепции «тройной спирали» [2] на основе взаимодействия «власти, бизнеса и науки».

Отсутствие согласованных позиций не позволяет главам муниципальных образований выстраивать стратегию своего развития [9]. Бизнесу необходимо принимать стратегические решения в отношении инвестирования инноваций в условиях неопределенности перспектив, а законодательным органам региона и федеральным структурам исполнительной власти, расположенным в регионе, необходимо адекватно реагировать на целевые инициативы исполнительной власти региона.

Таблица 2

Потенциальные участники процедур разработки стратегии

Профильные комитеты законодательного собрания	Губернатор и его Вице- губернаторы	Директоры департаментов
Главы муниципальных образований	Основные группы влияния на принятие решений в регионе	Федеральные структуры в регионе
Представители некоммерческих организаций	Представители крупного бизнеса	Ведущие ВУЗы региона

Отсутствие стратегических целей развития затрудняет и согласование действующих в регионе проектов и программ, которые, в некоторой степени, несут на себе бремя решения функциональных задач. Включение в пятилетний план проектов и программ без согласования их между собой и без ориентации на достижение системы целей развития региона снижает вероятность получения синергических эффектов от их совместной реализации в виде плана.

Что можно рекомендовать администра-

ции региона в такой ситуации?

Если пятилетний план рассматривать как первый этап развития региона, содержание начальной стадии (первого года) которого определяется из результатов анализа факторов внешней и внутренней среды, то для следующего за ним второго и третьего года необходимо сформулировать цели второй стадии, а цели третьей стадии (четвертого и пятого года) определить как долгосрочные цели пятилетнего плана.

Цели первой стадии вытекают из построения матрицы «Решения-цели», постро-

енной по результатам анализа факторов внешней и внутренней среды в текущем периоде и последующем построении матрицы решений.

Цели второй и третьей стадии формируются в рамках процедур построения аналогичных таких характеристик стратегии,

как Видение и Миссия, на соответствующий период [12], что позволяет согласовать цели по всему пятилетнему плану, построив интегральное дерево целей (рис. 1) и определив ожидаемые результаты по мере реализации пятилетнего плана (рис. 2).

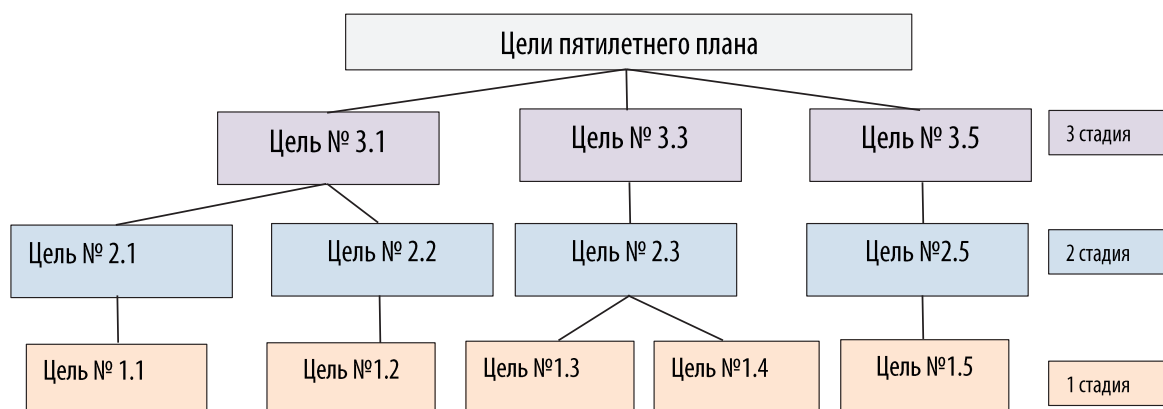


Рис. 1. Схема интегрального дерева целей трех периодов

Цели первой стадии следует считать задачами в реализации плана, а цели заключительной (третьей) стадии символизируют

собой направления развития региона на пятилетку.

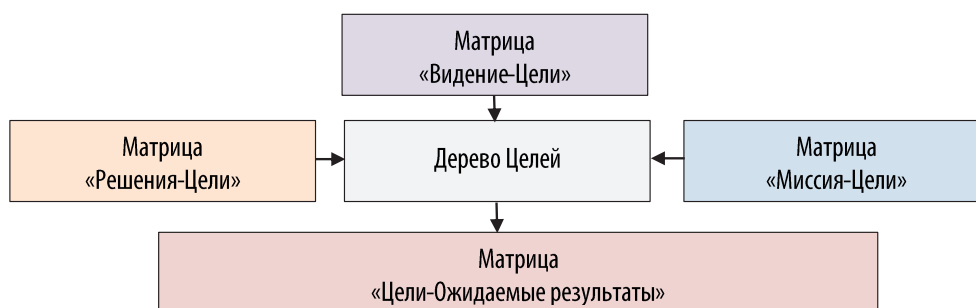


Рис. 2. Схема матричного подхода к определению ожидаемых результатов

Заполнение морфологических матриц, указанных на рисунке 2, осуществляют стейкхолдеры в процессе совместной групповой работы, организованной консультантами по управления и организационному развитию.

В этом случае (имея формулировки целей каждой стадии) несложно сформулировать целевые ориентиры – своего рода краткосрочные целевые ориентации на каждой стадии.

Полученные целевые ориентиры могут стать основой для проведения мониторинга [1] реализации пятилетнего плана развития региона, который в свою очередь можно рассматривать в качестве перво-

го этапа стратегического развития, а для этого необходимо на этапе пятилетнего планирования сформулировать цели развития региона до 2030 года.

Подводя итоги, отметим следующее.

Стремление упростить процедуру планирования, ориентируясь на текущие проблемы, не позволяет разработать план развития региона, который может создать базу для обеспечения «прорывного развития».

Необходимо, используя инструменты стратегического планирования, выходить на формулирование стратегически значимых целей и последующую расстановку приоритетов.

Для реализации указанных процедур стратегического планирования необходимо привлекать стейкхолдеров, которые в процессе, организованном консультантами по управлению и организационному развитию, смогут помочь администрации региона сформулировать перспективу развития и определить целевую ориентацию региона.

Департаментам администрации в рамках согласованных целей развития останется выстроить отраслевые проекты и программы сообразно рекомендациям Минэкономразвития РФ в рамках согласованных целей.

При этом пятилетний план будет отражать начальный этап стратегического развития региона.

Список источников:

1. Авезов А.Х., Косимова М.А. Ученые записки Худжандского государственного университета им. академика Б. Гафурова. Серия: Естественные и экономические науки. 2018. № 3 (46). С. 83-90.
2. Артемова Д.И. Государственная власть, стратегия развития регионов, «тройная спираль» // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 9. С. 36-44.
3. Во Владимирской области подготовят пятилетний план экономического и социального развития. – URL: <https://trc33.ru/news/society/vo-vladimirskoj-oblasti-podgotovyat-pyatiletniy-plan-ekonomicheskogo-i-sotsialnogo-razvitiya/> (дата обращения 06.12.2020).
4. Голова И.М., Суховой А.Ф. Методологические проблемы формирования дифференцированной стратегии инновационного развития регионов РФ // Региональная экономика: теория и практика. 2020. Т. 18. № 11 (482). С. 2022-2048.
5. Гринчель Б.М. Оценка влияния стратегических планов на конкурентную привлекательность и устойчивость развития регионов // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 1 (19). С. 53-64.
6. Документы стратегического планирования Тверской области. – <https://минэконом.тверскаяобласть.рф/strat-planirovanie/doc-tverskoy-oblasti/> (дата обращения 29.11.2020).
7. Документы стратегического планирования. – <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения 29.11.2020).
8. Захарченко К.А. Вопросы формирования стратегии развития России и регионов в современных условиях: основные приоритеты // Экономика и бизнес: теория и практика. 2020. № 8 (66). С. 69-72.
9. Зотов В.Б., Милькина И.В. Стратегическое планирование в муниципальном образовании: проблемы и повышение эффективности // Муниципальная академия. 2020. № 2. С. 122-126.
10. Комплексный анализ в стратегическом развитии региона: монография. / Под ред. Ю.Н. Лапыгина. – Владимир: ВФ РАНХиГС, 2020. – 254 с.
11. Лапыгин Ю.Н. Стратегические команды // Ученые записки: Научно-практический журнал. – 2019. – №15 (апрель). – С. 55-60.
12. Лапыгин Ю.Н., Лапыгин Д.Ю., Тулинова Д.В. Стратегические приоритеты развития региона (монография). – Владимир: ВФ РАНХиГС, 2020. – 200 с.
13. Макаров С.А. Форсайт и долгосрочная стратегия как инструменты развития региона: опыт Республики Татарстан // ЭКО. 2020. № 5 (551). С. 175-191.
14. Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации / Утверждены приказом Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132 [Электронный ресурс]. – URL: www.consultant.ru/document/cons.../e2a7dc65b5742f224b8aa5ca26a813ee33bd1b5b/ (дата обращения: 20.06.2020).
15. Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпл Дж. Школы стратегий / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб: Издательство «Питер», 2000. – 336 с.
16. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. N 204. – URL: <https://rg.ru/2018/05/08/president-ukaz204-site-dok.html> (дата обращения: 15.07.2020).
17. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года. Указ президента РФ от 21 июля 2020 г. N 474. – URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1401794/> (дата обращения: 21.11.2020).
18. О стратегическом планировании в Российской Федерации / Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. N 26 (часть I) ст. 3378.
19. Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-п. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066/> (дата обращения 06.12.2020).
20. Общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования Тульской области. – <https://tularegion.ru/obshchestvo/obsugdenie-strateg-plan/> (дата обращения 29.11.2020).
21. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года. – URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/60223a2f-38c5-4685-96f4-6c6476ea3593/prognoz24svod.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=60223a2f-38c5-4685-96f4-6c6476ea3593> (дата обращения: 15.05.2019); Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года. – URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depmacro/201828113> (дата обращения: 15.05.2019).
22. Пятилетки: экономический рост по расписанию – URL: <http://rrepetitor.ru/ussr/pyatiletki-ekonomicheskij-rost-po-raspisaniyu/> (дата обращения 06.12.2020).
23. Развитие Владимирской области будут планировать пятилетками. – URL: https://yandex.ru/turbo/vladimir.tsargrad.tv/s/news/razvitiye-vladimirskoj-oblasti-budut-planirovat-pjatiletkami_280324 (дата обращения 06.12.2020).
24. Розин М. Успех без стратегии: Технологии гибкого менеджмента. – М.: Альпина Паблишер, 2011. – 332 с. – С. 11.
25. Стратегия социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года. – https://narod.yarregion.ru/upload/t_doc/pages/2f40258869ea7d74734c8cf336d6cb90.pdf (дата обращения 29.11.2020).
26. Тамов Р.М., Ваганова О.В. Организационно-экономический ме-

ханизм реализации стратегии развития региона // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2020. № 3 (63). С. 17.

27. Чупина И.П., Зарубина Е.В., Симачкова Н.Н. Стратегия социально-экономического развития регионов // Аграрное образование и наука. 2020. № 2. С. 14.

28. Шпакова Р.Н. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития региона как документ стратегического планирования: проблемы регулирования и практики применения // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2018. № 3. С. 92-97.

References:

1. Avezov A.Kh., Kosimova M.A. Scientific notes of the Khujand State University named after academician B. Gafurov. Series: Natural and Economic Sciences. 2018. No. 3 (46). S. 83-90.
2. Artemova D.I. State power, regional development strategy, "triple helix" // State power and local government. 2020.No. 9.P. 36-44.
3. In the Vladimir region will prepare a five-year plan for economic and social development. - URL: <https://trc33.ru/news/society/vo-vladimirskoy-oblasti-podgotovyat-pyatiletnyi-plan-ekonomicheskogo-i-sotsialnogo-razvitiya/> (access date 06.12.2020).
4. Head I.M., Sukhovey A.F. Methodological problems of forming a differentiated strategy for innovative development of regions of the Russian Federation // Regional economy: theory and practice. 2020. Vol. 18.No. 11 (482). S. 2022-2048.
5. Grinchel B.M. Assessment of the impact of strategic plans on the competitive attractiveness and sustainability of regional development // Regional Economy. South of Russia. 2018. No. 1 (19). S. 53-64.
6. Documents of strategic planning of the Tver region. - <https://mineconom.tverskaya-oblast.rf/strat-planirovanie/doc-tverskoy-oblasti/> (date of treatment 11/29/2020).
7. Strategic planning documents. - <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (date of treatment 11/29/2020).
8. Zakharchenko K.A. Issues of forming a strategy for the development of Russia and regions in modern conditions: the main priorities // Economy and business: theory and practice. 2020. No. 8 (66). S. 69-72.
9. Zotov V.B., Milkina I.V. Strategic planning in a municipal formation: problems and efficiency gains // Municipal Academy. 2020.No. 2.P. 122-126.
10. Comprehensive analysis in the strategic development of the region: monograph. / Ed. Yu.N. Lapygin. - Vladimir: VF RANEPa, 2020. -- 254 p.
11. Lapygin Yu.N. Strategic teams // Scientific notes: Scientific and practical journal. - 2019. - No. 1S (April). - S. 55-60.
12. Lapygin Yu.N., Lapygin D.Yu., Tulinova D.V. Strategic priorities for the development of the region (monograph). - Vladimir: VF RANEPa, 2020. -- 200 p.
13. Makarov S.A. Foresight and long-term strategy as instruments for regional development: the experience of the Republic of Tatarstan // ECO. 2020. No. 5 (551). S. 175-191.
14. Guidelines for the development and adjustment of the strategy of socio-economic development of the constituent entity of the Russian Federation and the action plan for its implementation / Approved by order of the Ministry of Economic Development of Russia dated 03.23.2017 No. 132 [Electronic resource]. - URL: www.consultant.ru/

document/cons.../e2a7dc65b5742f224b8aa5ca26a813ee33bd1b5b/ (date accessed: 20.06.2020).

15. Mintzberg G., Alstrand B., Lampel J. Schools of strategies / Translated from English under the editorship of Yu.N. Kapturevsky. - SPb: Publishing house "Peter", 2000. - 336 p.

16. On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024. Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 N 204. - URL: <https://rg.ru/2018/05/08/president-ukaz204-site-dok.html> (date of access: 15.07.2020).

17. On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030. Decree of the President of the Russian Federation of July 21, 2020 N 474. - URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1401794/> (date of access: 11/21/2020).

18. On strategic planning in the Russian Federation / Federal Law of June 28, 2014 N 172-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation of June 30, 2014 N 26 (Part I) Art. 3378.

19. On approval of the Strategy for the spatial development of the Russian Federation for the period up to 2025. Order of the Government of the Russian Federation dated February 13, 2019 No. 207-r. - URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066/> (date of treatment 12/06/2020).

20. Public discussion of draft strategic planning documents for the Tula region. - <https://tularegion.ru/obshchestvo/obsugdenie-strateg-plan/> (date of treatment 11/29/2020).

21. Forecast of the socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2024. - URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/60223a2f-38c5-4685-96f4-6c6476ea3593/prognoz24svod.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=60223a2f-38c5-4685-96f4-6c6476ea3593> (date of access 05/15/2019); Forecast of the socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2036. - URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dep-macro/201828113> (date of access: 15.05.2019).

22. Five-year plan: economic growth on schedule - URL: <http://rrepetitor.ru/ussr/pyatiletki-ekonomicheskij-rost-po-raspisaniyu/> (date of treatment 12/06/2020).

23. Development of the Vladimir region will be planned in five years. - URL: https://yandex.ru/turbo/vladimir.tsargrad.tv/s/news/razvitie-vladimirskoj-oblasti-budut-planirovat-pjatiletkami_280324 (date of access 06.12.2020).

24. Rozin M. Success without strategy: Flexible management technologies. - M.: Alpina Publisher, 2011. -- 332 p. - S. 11.

25. Strategy of socio-economic development of the Yaroslavl region until 2025. - https://narod.yarregion.ru/upload/t_docpages/2f40258869ea7d74734c8cf336d6cb90.pdf (access date 11/29/2020).

26. Tamov R.M., Vaganova O.V. Organizational and economic mechanism for implementing the regional development strategy // Regional economy and management: electronic scientific journal. 2020. No. 3 (63). P. 17.

27. Chupina I.P., Zarubina E.V., Simachkova N.N. Strategy of socio-economic development of regions // Agrarian education and science. 2020.No. 2.P. 14.

28. Shpakova R.N. Action plan for the implementation of the strategy of socio-economic development of the region as a strategic planning document: regulation problems and application practice // Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law. 2018.No. 3.P. 92-97.

УДК 351/354

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_148

Сравнительный анализ проблем реализации национальных проектов на региональном уровне

Comparative analysis of the problems of implementing national projects at the regional level



Алексей Михайлович Лялин

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», профессор, заведующий кафедрой управления проектом, доктор экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2066-7331>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9746-2019>, SPIN-код: 7361-9734, AuthorID: 372591, Россия, Москва, e-mail: kaf_up@guu.ru

Alexey M. Lyalin

FSBEI HE "State University of Management", Professor, Head of the Department of Project Management, Doctor of Economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2066-7331>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9746-2019>, SPIN-code: 7361-9734, AuthorID: 372591, Russia, Moscow, e-mail: kaf_up@guu.ru



Антон Валериевич Зозуля

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», доцент, доцент кафедры управления проектом, кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5617-4857>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9523-2019>, SPIN-код: 3221-4039, AuthorID: 327645, Россия, Москва, e-mail: zozula2004@mail.ru

Anton V. Zozulya

FSBEI HE "State University of Management", Associate Professor, Associate Professor of the Department of Project Management, Candidate of Economic Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5617-4857>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9523-2019>, SPIN-code: 3221-4039, AuthorID: 327645, Moscow, Russia, e-mail: zozula2004@mail.ru



Татьяна Николаевна Еремина

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», доцент, доцент кафедры международного производственного бизнеса, кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6105-7081>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9752-2019>, SPIN-код: 3280-1412, AuthorID: 318937, Россия, Москва, e-mail: tneremina@yandex.ru

Tatyana N. Eremina

FSBEI HE "State University of Management", Associate Professor, Associate Professor of the Department of International Production Business, Candidate of Economic Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6105-7081>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9752-2019>, SPIN-code: 3280-1412, AuthorID: 318937, Russia, Moscow, e-mail: tneremina@yandex.ru



Павел Валерьевич Зозуля

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», доцент, доцент кафедры управления проектом, кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6804-5681>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9185-2019>, SPIN-код: 3276-6103, AuthorID: 327657, Россия, Москва, e-mail: docent2002@mail.ru

Pavel V. Zozulya

FSBEI HE "State University of Management", Associate Professor, Associate Professor of the Department of Project Management, Candidate of Economic Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6804-5681>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9185-2019>, SPIN-code: 3276-6103, AuthorID: 327657, Russia, Moscow, e-mail: docent2002@mail.ru

Аннотация.

Практика показала, что основной целью национальных проектов является стартовый импульс для привлечения инвестиций, которые позволяют развивать региональные территории. При этом основными исполнителями всех национальных проектов являются субъекты, органы регионального управления и местного самоуправления. В законодательстве отсутствует четкое распределение ответственности между Федеральным центром, регионом и муниципалитетом.

Регионы разработали и утвердили десятки региональных проектов, которые оформлены как самостоятельные проекты в рамках реализации национальных проектов. Сложность создания такой детальной системы региональных проектов заключалась в согласовании с целями и заданиями по национальным проектам. Это обусловлено жестким контролем за стратегическими документами, которые выполняют одну из основных целей согласования заданий региональных проектов в рамках национальных. Утвержденные региональные проекты учитывали особенности, условия и приоритеты развития каждого региона.

Выявленные проблемы, с которыми сталкиваются регионы, выполняя региональные проекты в рамках национальных, широко представлены - от низкой квалификации глав территорий, не имеющих опыта работы с подобными программами, до постоянного удорожания проектов из-за плохо проработанной обосновывающей документации по проектам. При этом требования к подрядчикам достаточно высокие, что закрывает доступ многим местным предпринимателям к реализации региональных проектов.

Ключевые слова.

Государственные программы, национальные проекты, региональные проекты, проектное управление, проектный офис, эффективность управления.

Abstract.

Practice has shown that the main goal of national projects is a starting impulse to attract investments that allow the development of regional territories. At the same time, the main performers of all national projects are the subjects, regional government and local self-government bodies. There is no clear division of responsibility between the Federal Center, the region and the municipality in the legislation.

The regions have developed and approved dozens of regional projects, which are designed as independent projects within the framework of the implementation of national projects. The difficulty of creating such a detailed system of regional projects was to coordinate with the goals and tasks of national projects. This is due to strict control over strategic documents that fulfill one of the main goals of coordinating the tasks of regional projects within the framework of national ones. The approved regional projects took into account the peculiarities, conditions and priorities of development of each region.

The identified problems that regions face when implementing regional projects within the framework of national ones are widely represented - from the low qualification of heads of territories who do not have experience with such programs, to the constant increase in the cost of projects due to poorly developed supporting documentation for projects. At the same time, the requirements for contractors are quite high, which closes the access of many local entrepreneurs to the implementation of regional projects.

Keywords.

State programs, national projects, regional projects, project management, project office, management efficiency.

В конце января 2020 года Президент РФ В.В. Путин отметил на заседании Совета по развитию местного самоуправления, что успешная реализация национальных проектов обеспечивается эффективной работой муниципальных органов власти. Основная задача заключается в устранении несогласованности между регионами и муниципалитетами.

Слаженная система управления взаимодействием федеральных и региональных властей позволит интенсифицировать осуществление целей и задач в рамках национальных проектов. В июле 2020г. изменились первоначальные позиции по 13 национальным проектам. Официально запущенная государственная программа в 2019 году была утверждена до 2024 года [10], а теперь достижение некоторых показателей скорректировано до 2030 года [9].

Количественные показатели (бюджет) развития данной программы на 13 национальных проектов первоначально определен в размере 25,7 трлн рублей. Вся сумма бюджета развития программы национальных проектов разделена на три направления. Если выстраивать направления по приоритетности количественных показателей, то основное - «Экономический рост», которое забираем на себя более 10 трлн рублей, середина - «Комфортная среда для жизни», где чуть менее 10 трлн рублей, а завершающее направление в рамках программы - «Человеческий капитал», где ассигновано 5,7 трлн рублей.

Основное поступление материальных ресурсов развития программы приходится на федеральный бюджет. На весь утвержденный срок программы из этого источника субсидирования поступит более 13 трлн рублей, что составляет около 50 % всех задействованных финансовых средств. Вторым источником бюджета национальных проектов служат внебюджетные ресурсы, которые исчисляются в количестве 7,5 трлн рублей (около 30 %). Третьим источником поступления будут средства самих регионов - чуть менее 5 трлн рублей (около 20 %), а еще 147,8 млрд рублей планируется задействовать из государственных внебюджетных фондов.

Например, в Орловской области на 2020 год материальные ресурсы развития программы предусмотрены в размере более 5 млрд рублей из федерального бюджета и софинансирования более 1 млрд рублей из областного бюджета. На диаграмме (см. рис. 1) представлено распределение материальных ресурсов по региональным проектам за три квартала 2020г. В данном регионе проект, связанный с производительностью труда не финансируется за счет бюджетных средств. Изменение социально-экономической ситуации вследствие пандемии потребовало принятия дополнительных мер. Отсрочка по налогам хозяйствующим субъектам снизила размеры поступления в региональный бюджет. По состоянию на начало декабря 2020г. освоено около 5 млрд рублей (76%).

Если ранжировать программу по количеству вложенных материальных ресурсов, то тройка лидеров будет возглавлена национальным проектом - «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры». И это будет насчитывать более 6 трлн рублей, которые вырисовываются в 25 % всех запланированных материальных поступлений реализации программы. Второе место - «Безопасные и качественные автомобильные дороги», где также внушительное ассигнование (около 5 трлн рублей - 20 %). Третье место - «Экология» (4 трлн рублей - 16 %) [2].

Тройка аутсайдеров открывается национальным проектом, который занимается малым и средним предпринимательством (481,5 млрд рублей - 2 %). Далее идет проект, отвечающий за культуру (113,5 млрд рублей - 0,5 %). И завершает национальный проект, который занимается вопросами занятости (52,1 млрд рублей - 0,2 %).

Например, в Калужской области тройка аутсайдеров открывается национальным проектом «Цифровая экономика» (см. рис. 2), что подтверждает статистические данные 2019 года об освоении финансирования данного национального проекта на 15 % [8].

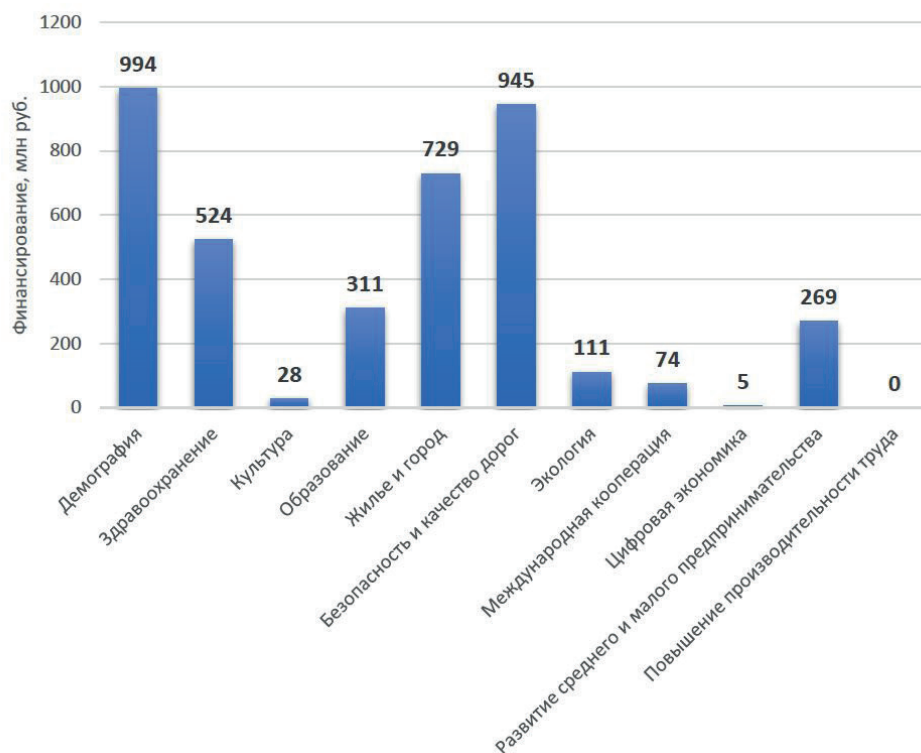


Рисунок 1. Финансирование региональных проектов Орловской области

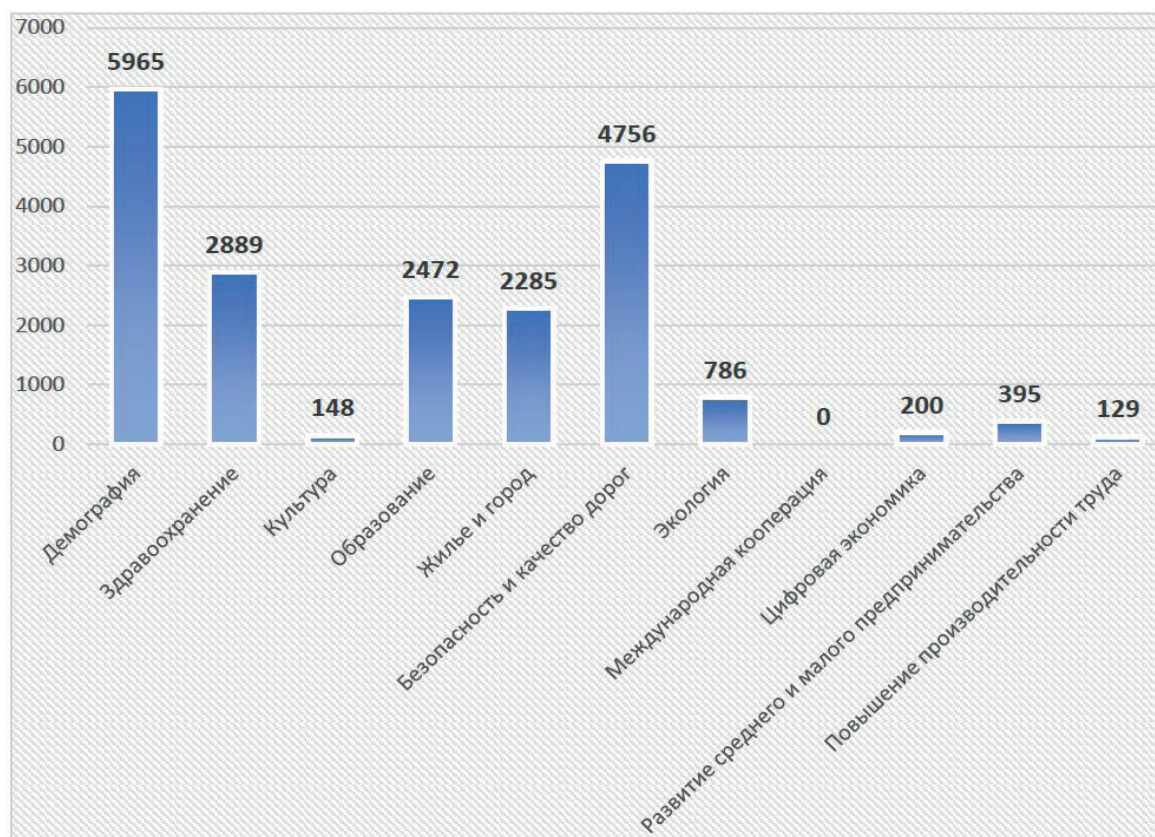


Рисунок 2. Распределение материальных ресурсов по региональным проектам Калужской области (млн руб.)

В целом модель программы развития нацпроектов представлена в виде иерархии. В составе каждого национального проекта отражаются федеральные и региональные проекты. Процентное соотношение в утвержденной иерархической структуре 2:3, т.е. 60 % мероприятий находятся в зоне ответственности субъектов РФ [1].

Например, в 2019 году в рамках целедостижения нацпроектов было выделено более 600 млрд рублей, направленных для своевременного выполнения региональных программ. Это стало серьезным испытанием для глав региональных органов власти в целом, а в частности еще и для региональных команд, отвечающих за реализацию мероприятий в рамках региональных проектов.

Как показывала практика основной целью национальных проектов является не рост экономики, их задача дать стартовый импульс развитию территорий и инвестициям в бюджет, в том числе и региональный. При этом основными исполнителями всех 13 национальных проектов являются субъекты, органы регионального управле-

ния и местного самоуправления. А при реализации национальных проектов большая ответственность ложится на регионы, так называемая региональная составляющая.

На сегодняшний день существует пробел в законодательстве о распределении ответственности между Федеральным центром, регионом и муниципалитетом. В разработанных рекомендациях выделены требования для формирования регионального проектного офиса, отражены функции по общей координации реализации национальных и федеральных проектов, описана система проектов региона, которая достигает целей национальных проектов, установлено закрепление персональной ответственности.

Регионы разработали и утвердили десятки региональных проектов, которые оформлены как самостоятельные проекты в рамках реализации 13 национальных проектов. На представленных диаграммах (см. рис. 3-5) рассмотрены национальные проекты с учетом утвержденных региональных проектов на примере трех субъектов РФ Центрального федерального округа.



Рисунок 3. Количество утвержденных региональных проектов в рамках нацпроектов по Орловской области



Рисунок 4. Количество утвержденных региональных проектов в рамках нацпроектов по Калужской области



Рисунок 5. Количество утвержденных региональных проектов в рамках нацпроектов по Рязанской области

Сложность при создании такой детальной системы региональных проектов заключается в согласовании с целями и заданиями по национальным проектам. Это ведет к жесткому контролю за стратегическими документами, которые выполняют

одну из основных целей согласования заданий региональных проектов в рамках национальных. Утвержденные региональные проекты учитывают особенности, условия и приоритеты развития данного федерального округа (см. рис. 6) [6].

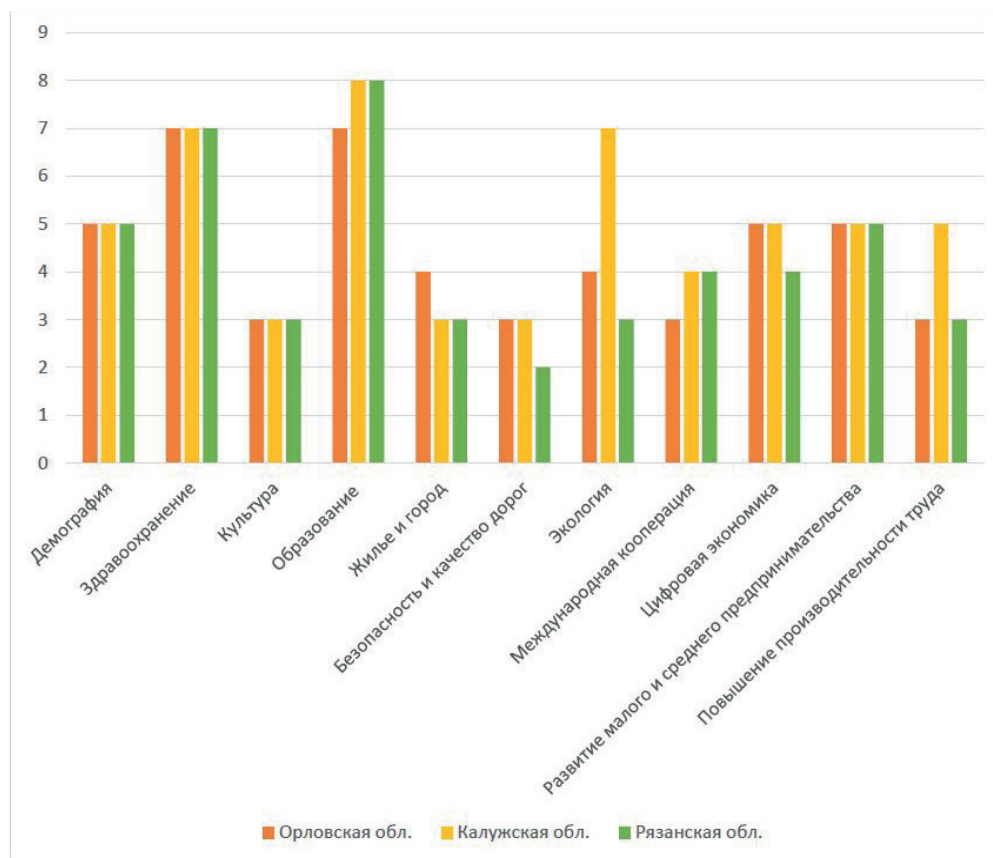


Рисунок 6. Сравнительный анализ трех субъектов РФ по утвержденным региональным проектам

В ходе проведенного сравнительного анализа при реализации региональных проектов выделен ряд проблем, который увеличивает вероятность возникновения отрицательного воздействия на эффективность и как следствие на достижение целевых показателей их реализации. К числу проблем реализации региональных проектов на уровне можно отнести:

- отсутствие конкретных обязательств федерального бюджета в отношении сроков и объемов финансирования региональных проектов;

- отсутствие законодательно закреплённого процесса участия региональных органов управления в реализации национальных проектов;

- отсутствие у граждан понимания ожидаемого эффекта от осуществления региональных проектов и как следствие отсутствие к ним интереса;

- отсутствие системы управления материальными ресурсами, которые поступают от федеральных органов власти для выполнения целей региональных проектов;

- недостаточная прозрачность планов и целей национальных проектов, затрудняющая подготовку региональных проектов;

- слабая обратная связь между федеральными и региональными органами управления;

- недостаток квалифицированных кадров на региональном уровне и как следствие не готовность к полноценной работе над реализацией региональных проектов [4].

Существование перечисленных проблем тормозит взаимодействие всех заинтересованных уровней власти в осуществлении региональных и как следствие национальных проектов. Изменения возможны при выполнении следующих мероприятий, которые основываются на разработанных рекомендациях. Во-первых, главы регионов несут персональную ответственность за достигнутые показатели региональных проектов. Во-вторых, на главу региона возложены также контрольно-надзорные функции за достижение данных показателей. В-третьих, заместитель главы региона отвечает за организацию системы регио-

нальных проектов (мероприятий) в рамках национальных проектов. В-четвертых, на заместителя главы региона возложено также кураторство по региональным проектам или конкретным мероприятиям.

Проводя анализ реализации региональных программ в рамках национальных проектов можно утверждать, что есть традиционно сильные регионы, достаточно эффективно справляющиеся с поставленными задачами, имеющими навык и опыт оперативной подготовки нормативных актов, необходимых для запуска проектов. В качестве таких регионов можно выделить Москву и Санкт-Петербург, а также республику Татарстан. Однако далеко не все регионы имеют такой потенциал и за исключением нескольких, ведущих субъектов работа над реализацией национальных проектов внутри региона координируется слабо, и Федеральным органам власти необходимо помогать этим регионам за счёт расширения практики проектного управления в них, активизируя работу проектных офисов [7].

Выявленные проблемы, с которыми сталкиваются регионы, выполняя региональные проекты в рамках национальных, широко представлены - от низкой квалификации глав территорий, не имеющих опыта работы с подобными программами, до постоянного удорожания проектов из-за плохо проработанной обосновывающей документации по проектам. При этом требования к подрядчикам достаточно высокие, что закрывает доступ многим местным предпринимателям к реализации региональных проектов. При этом задача вовлечения в работу частных инвесторов является основополагающей [5].

Однако основной проблемой регионов является отсутствие собственных финансовых и квалифицированных трудовых ресурсов. Регионам не хватает собственных средств на содержание социальных объектов, строящихся в рамках национальных проектов, в связи с чем требуется определиться со способами финансирования их содержания. Практика показывает, что использование типовых проектов, отработанных в других регионах, затруднительно, так как из-за частого обновления стандартов

типовые проекты быстро морально устаревают и требуют постоянной доработки в условиях нехватки квалифицированных кадров и, следовательно, затрат.

Большой проблемой при реализации региональных проектов являются многочисленные, нередко коррупционные, нарушения при их реализации, несоблюдение порядка организации государственных закупок, оплата фактически невыполненных или некачественно проведенных работ и не поставки продукции, а также фальсификация отчетных показателей в сторону их увеличения.

Так, например, в Приволжском федеральном округе из почти 12 тысяч контрактов, заключенных в рамках национальных проектов, более 3 тысяч на общую сумму почти 146 млрд. руб. находятся в зоне риска. Приходится констатировать, что при заявленной открытости и прозрачности национальные проекты оказались хорошей почвой для различных коррупционных схем.

Нарастающим итогом представлено бюджетное ассигнование национальных проектов в 2021-2023 гг. Общий объем на предстоящие три года превысит 7,6 трлн рублей. В пояснительной записке к проекту бюджета объем 2021 года составит более 2,2 трлн рублей [3].

Осложненная эпидемиологической ситуацией реализация целевых показателей региональных проектов требует актуализации. В условиях постоянных ограничительных мер, которые приводят к закрытию субъектов малого и среднего бизнеса, достижение целей региональных проектов становится трудновыполнимой задачей. Для сохранения устойчивости региональных бюджетов уместно увеличение объема дотаций. Для координации национальных проектов внутри региона абсолютно необходима диверсификация практики проектного управления. С целью подготовки высококвалифицированных кадров в области проектного управления в Государственном университете управления более двадцати лет работает соответствующая кафедра, благодаря которой подготовлены несколько тысяч специалистов, работающих в различных регионах и сферах экономики страны [4].

Список источников:

1. Беломестнов В.Г., Беломестнов И.В. Национальный проект, как механизм стратегического управления развитием малого предпринимательства // Материалы XIX Национальной научной конференции с международным участием «Россия: тенденции и перспективы развития». М.: ИНИОН РАН, 2020.
2. Бондарева Н.Н., Комков Н.И. Организационно-методические вопросы разработки и реализации национальных проектов. // МИР, 2019. №3.
3. Городская Г.Н., Валяева Е.С. Государственные программы в системе стратегического планирования: механизм интеграции и реализация принципов проектного управления // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева, 2019. №3.
4. Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н. Современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов // Вестник Евразийской науки, 2019 №1.
5. Зотов В.Б., Терехова К.О., Царапов М.Н. Анализ программ цифровизации в городе Москве // Муниципальная академия, 2020. №4.
6. Костарева Л.В. Реализация приоритетных национальных проектов в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Общество, экономика, управление, 2018. Т 3, №1.
7. Лялин А.М., Еремина Т.Н., Зозуля А.В. Проектный офис как развитие системы управления региональными программами // Муниципальная академия, 2019. №1.
8. Лялин А.М., Зозуля А.В., Еремина Т.Н., Зозуля П.В. Основные подходы к оценке и повышению эффективности управления государственными программами // Муниципальная академия, 2020. №1.
9. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
10. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

References:

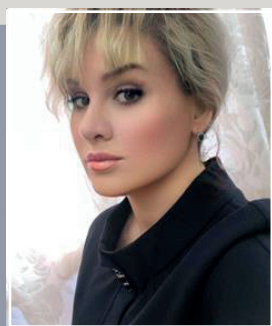
1. Belomestnov V.G., Belomestnov I.V. National project, as a mechanism of strategic management of development of small entrepreneurship // proceedings of the XIX National scientific conference with international participation "Russia: trends and prospects". M.: INION Russian Academy of Sciences, 2020.
2. Bondareva N.N., Komkov N.I. Organizational-methodological issues of development and implementation of national projects. // MIR, 2019. No. 3.
3. Gorodskaya G.N., Valyaeva E.S. State programs in the strategic planning system: integration mechanism and implementation of project management principles // Vestnik Volzhskogo universiteta im. V. N. Tatishcheva, 2019. No. 3.
4. Zozulya A.V., Zozulya P.V., Eremina T.N. Modern problems of implementation of priority national projects / / Vestnik Evraziyskoy nauki, 2019 No. 1.
5. Zotov V.B., Terekhova K.O., Tsarapov M.N. Analysis of digitalization programs in the city of Moscow // Municipal Academy, 2020. No. 4.
6. Kustareva L.V. The Implementation of priority national projects in the Russian Federation: problems and prospects, Society, Economics, management, 2018. T 3, No. 1.
7. Lyalin A.M., Eremina, T.N., Zozulya A.V. Project office as the development of the system of management of regional programs Municipal Academy, 2019. No. 1.
8. Lyalin A.M., Zozulya, A.V., Eremina, T.N., Zozulya P.V. The main approaches to evaluate and improve the effectiveness of the management of public programs // Municipal Academy, 2020. No. 1.
9. Decree of the President of the Russian Federation No. 474 of July 21, 2020 "On National Development Goals of the Russian Federation for the period up to 2030".
10. Decree of the President of the Russian Federation No. 204 of May 7, 2018 "On national goals and Strategic objectives of the Development of the Russian Federation for the period up to 2024".

УДК 351(045)

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_157

Роль государственного регулирования в формировании и развитии корейских ТНК

The role of government regulation in the formation and development of Korean transnational corporations



Татьяна Витальевна Братарчук

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Декан Подготовительного факультета для иностранных граждан, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление», кандидат экономических наук, ORCID 0000-0002-3849-7855, SPIN-код: 3043-4248, AuthorID: 283185, Россия, Москва, tvbutova@mail.ru

Tatiana V. Bratarchuk

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Financial University under the Government of the Russian Federation", Dean of the Preparatory Faculty for Foreign Citizens, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration, Candidate of Economic Sciences, ORCID 0000-0002-3849-7855, SPIN code: 3043-4248, AuthorID: 283185, Russia, Moscow, tvbutova@mail.ru



Александр Юрьевич Алексеев

Заместитель Председателя Общественного совета Росмолодежи, член Общественного Совета Музея Победы, директор АНО «Русич», руководитель исполкома регионального отделения Движения «Бессмертный полк России» в городе Москве, кандидат экономических наук, ORCID: 0000-0002-5273-7616, ResearcherID: N-3823-2013, SPIN-код: 7880-4305, AuthorID: 222709, Россия, Москва, 5071411@mail.ru

Alexander Yu. Alekseev

Deputy Chairman of the Public Council of Rosmolodezh, member of the Public Council of the Victory Museum, director of ANO Rusich, head of the executive committee of the regional branch of the Immortal Regiment of Russia Movement in Moscow, candidate of economic sciences, ORCID: 0000-0002-5273-7616, ResearcherID: N- 3823-2013, SPIN-code: 7880-4305, AuthorID: 222709, Russia, Moscow, 5071411@mail.ru



Иван Михайлович Карпужин
магистрант Департамента мировой экономики и
международного бизнеса ФГБОУ ВО «Финансовый
университет при Правительстве Российской Федерации».

Ivan M. Karpukhin
Master student of the Department of World Economy and
International Business of Financial University under the
Government of the Russian Federation.

Аннотация.

В статье рассматривается формирование современной экономической системы Южной Кореи в исторической ретроспективе, описываются ключевые цели государственной политики на этапе обретения независимости страны и в современных условиях, связанных с цифровым развитием. В работе дается анализ основным аспектам государственного регулирования в формировании и развитии корпоративного сектора Южной Кореи.

Ключевые слова.

Корпорации, государственная политика, государственное регулирование, конкурентоспособность, экспортный потенциал, промышленность, наукоемкое производство.

Abstract.

The article examines the formation of the modern economic system in South Korea in historical retrospective, describes the key goals of state policy at the stage of gaining independence of the country and in modern conditions associated with digital development. The paper analyzes the main aspects of government regulation in the formation and development of the corporate sector in South Korea.

Keywords.

Corporations, government policy, government regulation, competitiveness, export potential, industry, science-intensive production.

Промышленные ориентиры развития Республики Корея, заложенные в конце XX века позволили стране в новых условиях XXI в. утвердиться в числе мировых лидеров по инновационному развитию и прогрессивному потенциалу. В 2012 году страна расположилась на втором месте в мире по инновационному развитию, а по актив-

ности в области патентной деятельности – первое. Кроме того, Республика Корея является полноправным членом космического клуба, а государственная политика страны как и раньше ориентируется на собственное производство высокотехнологичных товаров и оборудования для их создания.

Таблица № 1. Страны– лидеры глобального инновационного индекса – 2020 [3]

1 Швейцария (2019 г.: 1-е место)	11 Гонконг (Китай) (13)
2 Швеция (2)	12 Франция (16)
3 Соединенные Штаты Америки (3)	13 Израиль (10)
4 Соединенное Королевство (5)	14 Китай (14)
5 Нидерланды (4)	15 Ирландия (12)
6 Дания (7)	16 Япония (15)
7 Финляндия (6)	17 Канада (17)
8 Сингапур (8)	18 Люксембург (18)
9 Германия (9)	19 Австрия (21)
10 Республика Корея (11)	20 Норвегия (19)

Начиная с 60 годов XX века органы государственной власти Республики Южная Корея создали условия, при которых экономическое развитие страны стало обеспечиваться высокими индустриальными высокотехнологичными темпами. Основу успеха составляла политика южнокорейского лидера, который добился власти посредством военного переворота. Пак Чжон-хи начал управлять страной, когда имели место разрушительные последствия корейской войны и разделение территории Кореи на Южную и Северную. Исторически сложилось так, что основные промышленные ресурсы географического региона – Кореи были сосредоточены на Севере, а вот юг представлял собой слабо развитую сельскохозяйственную территорию. Кроме того, до 1920 годов Корея представляла собой фактически колониальное государство, которое подвергалось ручному управлению из Японии. Декларировалось также, что корейцы представляют собой зависимый народ, так называемую слабую нацию, нуждающуюся в определении приоритетных направлений развития извне. По сути Корея была лишена возможности самостоятельно управлять своей страной.

Приход к власти генерала Пак Чжон-хи, придерживающегося авторитарного стиля управления обеспечил возможность самостоятельного выбора траектории развития страны. Основными целями, которые были поставлены перед аппаратом государственного управления стали: создание конкурентных основ экономического развития и обеспечение государственного регулирования процессов, связанных с формированием современного общества прогрессивно мыслящих людей. Программы развития, которые разрабатывались в рамках этих стратегических целевых ориентиров сводились к тому, чтобы в условиях почти полного отсутствия природного ресурсного обеспечения, обеспечить активную разработку, выпуск и продажу товаров с высокой добавленной стоимостью. Промышленные предприятия должны были стать основными драйверами экономического развития. Для воплощения идей главы государства необходимо было создание крупных корпоративных индустри-

альных структур, которые бы пользовались полной государственной поддержкой при экспортном продвижении национального производства на мировые рынки. Следует еще раз отметить, что задачи были поставлены для территории, которая специализировалась на сельхоз производстве и не имела конкурентных преимуществ в форме природных богатств. Необходимо было в кратчайшие сроки обеспечить создание промышленных гигантов. Окружение главы государства, бывшего генерала составляли в основном люди, далекие от экономики, и, надо отдать должное Пак Чжон-хи, что он не пошел путем назначения на высокие должности руководителей корпораций из своего близкого круга, а выбрал к выполнению столь ответственной миссии управленцев промышленного бизнеса, которые зарекомендовали себя как успешные предприниматели. Многим представителям частного капитала государство создало условия для работы, которые стали первой ступенью к формированию в стране особого статуса – олигархии.

Ставка на четкую программу развития национального промышленного производства, которую активно поддерживал государственный деятель Пак Чон Хи, привели к тому, что страна из аграрного придатка Японии смогла превратиться в высокотехнологичную державу. Для экспортного завоевания мирового рынка был произведен четкий отбор экономических субъектов, которым были оказан ряд государственных гарантий в обмен на которые предприниматели должны были создать ряд конкурентоспособных отраслей, обеспечивающий международное лидерство страны.

Многие главы частных компаний вынуждены были заплатить за свой экономический взлет ограниченными возможностями самостоятельно принимать решения по внутренним и внешним сделкам.

Благодаря мощной государственной поддержке за тридцать лет страна смогла упрочить свое лидирующее положение на мировых рынках, привнесла в научные исследования мирового экономического развития понятие «южнокорейское экономическое чудо», успех которого был обеспечен реализацией агрессивной, экс-

Таблица № 2. Список крупнейших корпораций Кореи, образованных в 1930-1980 гг.

Samsung Group	Дата основания: 1 марта 1938 г. Дочерние Компании: Samsung Electronics; Samsung Engineering; Samsung C&T Corporation; Samsung Heavy Industries; Renault Samsung Motors, Samsung Electro-Mechanics, Samsung SDS; Hotel, Shilla, Dacor, Joyent, Samsung Sports, Samsung Life Insurance; Samsung Fire & Marine Insurance; Cheil Worldwide и т.д.
SK-Group	Основание компании: 1983 г. Дочерние Компании: SK E&C, SK Energy, SK Telecom, SK Broadband, SK Networks, SK Planet, SKC, SK E&S, SK Chemicals, SK Telesys, SK Shipping, SK Telink, SK Hynix, SK Corporation C&C, Walkerhill, Jeju United FC and SK Wyverns.
LG-Group	Дата основания: 5 January 1947г. Дочерние Компании: LG Electronics; LG Display; LG Uplus; LG Chem; LG Solar Energy; LG Household & Health Care; HS Ad, G2R
Lotte Group	Дата основания: 24 марта 1967 г. Дочерние Компании: Lotteria, Lotte Hotels & Resorts, Lotte Duty Free, Lotte Hi Mart, Lotte Chilsung, Lotte Capital и т.д
Hyundai Heavy Industries	Дата основания: 1973 год. Дочерние Компании: Hyundai Oilbank, Hyundai Construction Equipment Americas, Komatsu Corporation, Hyundai Energy Solutions, Hyundai Heavy Industries Brasil Industria Comercio de Equipamentos de Construção S.A. и т.д.
Shinsegae	Дата основания: 1955 год. Дочерние Компании: Central City; E-mart, Gwangju Shinsegae, Seoul Express Bus Terminal; Shinsegae I&C; Shinsegae Chelsea; Shinsegae Construction; Shinsegae Dongdaegu CTC (Shinsegae Daegu) и т.д.
Hanjin	Основание: 1945 год. Дочерние Компании: Korean Air Co., LTD; Hanjin Transportation Co., LTD; Korea Airport Service Co., LTD; Jin Air Co., LTD; KAL Hotel Network Co., Ltd; Air Total Service Co., Ltd; CyberSky Co., Ltd; Global Logistics System Korea Co., Ltd и т.д.
Hanwha Group	Дата основания: 1952 год. Дочерние Компании: Hanwha Corporation; Hanwha Aerospace; Hanwha Systems; Hanwha Techwin; Hanwha Precision Machinery; Hanwha Power Systems; Hanwha Chemical; Hanwha General Chemical; Hanwha TOTAL Petrochemical; YEOCHUN NCC и т.д.

портноориентированной экономической стратегии, основывающейся на создании и развитии индустриальных гигантов, производящих наукоемкую продукции или чеболей [5]. Данное наименование корейских корпораций означает принадлежность к довоенным японским концернам. Популярность научных исследований в области развития данного феномена в экономике способствовало тому, что определение «чеболь» было внесено в American Heritage Dictionary of the English Language – ведущий толковый словарь США. Работа на чеболь для корейцев в период начала экономических реформ была равносильно по философскому пониманию вкладу в развитие южнокорейской нации.

Основной особенностью формирования южнокорейских корпораций можно считать то, что их появление осуществлялось в искусственно созданных государством условиях для выполнения крупномасштаб-

ной миссии. Кроме того, следует отметить, что государство, по сути, создало гигантские по своим организационным формам структуры, которые ранее таковыми не являлись (см. таблицу № 2). Промышленность была представлена в основном средним бизнесом, который специализировался на сельскохозяйственной переработке.

Данные представленной таблицы №1 позволяют сделать вывод о том, что южнокорейские ТНК являют собой определенную группу объединенных на формальной основе самостоятельных хозяйственных единиц, которые основаны на семейной форме собственности и подвергающиеся управлению на принципах вертикальной иерархии и административного контроля.

Следует отметить, что на этапе формирования такого института как корпорация по уровню ВВП на душу населения (\$80 в 1960г.) страна уступала таким государствам как Нигерия, Папуа Новой Гвинеи [1].

Основным конкурентным преимуществом в этих условиях была низкая стоимость рабочего труда, однако при этом корейцы отличались высокой ответственностью, гордостью за свою страну, верой в новое правительство и дисциплинированностью.

Для того, чтобы осуществить амбициозный план Пак Чон Хи, необходимо было сконцентрировать усилия на создание корпораций в кратчайшие сроки, при этом акцент был сделан на капиталоемкие индустрии, тяжелую промышленность, которая требовала крупных капитальных вливаний. Продукция таких агломератов должна была не только обеспечить товарами внутренний рынок, но и занять ведущие позиции на внешнем. Для финансовой поддержки необходимо было обеспечить инвестирование в создание таких производств на постоянной основе. Капитал решено было концентрировать посредством национальной банковской системы, посредством национализации финансовых структур. Данная мера обеспечила возможности выдачи практически беспроцентных кредитов для развития промышленного сектора страны.

Известно, что принятие решений об отборе компаний, которые должны были быть поддержаны правительством принимал лично глава государства, который усмотрел перспективу развития в около сотни предпринимательских организаций. Будучи военным, Пак Чон Хи принимал решение основываясь не только на экономических показателях, но и личностных качествах руководителей этих бизнес-единиц. Список удостоенных к поддержке был сформирован уже к концу шестидесятых годов, при этом национализированные банки предоставляли финансовую поддержку на основании принятия решений со стороны органов власти. Важно подчеркнуть, что банковская система страны находилась подконтрольной государству около 20 лет и позволила сформировать в стране высокоэффективный сектор промышленной производства. Пак Чжон Хи лично следил за успехами созданных компаний и считал верхом благодарности за господдержку устойчивую конкурентоспособность корейского бизнеса на мировых рынках.

Можно утверждать, что целевые ориен-

тиры плановой работы Пак Чон Хи были успешно достигнуты, стране удалось построить эффективно функционирующую систему, которая обеспечила рост экономики и способствовало повышению уровня жизни простых корейских граждан. Переход страны из сельскохозяйственной в индустриально-ориентированную был осуществлен за две пятилетки. Локомотив развития, запущенный в результате реформирования фактически показывал темпы роста, значительно превышающие запланированные. Третья пятилетка ознаменовалась нефтяным кризисом, который не позволил войти в намеченные правительством параметры роста, однако важно отметить, что в целом, курс на индустриальное развитие, обеспечила динамичное прорывное экономическое движение к новым рубежам и ориентирам.

Планы правительства Южной Кореи, которые не показывали свою эффективность в среднесрочной перспективе, составляющую, как правило 5 лет, подвергались корректировке и тщательно анализировались для того, чтобы изменить курс, но и отойти от задач быть конкурентоспособными в самых инновационно-ориентированных отраслях. Формирование и развитие корпоративного сектора экономики страны стало залогом успешного экономического курса страны, который был поддержан политической готовностью высшего руководства страны поддерживать бизнес. Кроме того, население страны активно поддерживало трансформации, обозначенные в форме национальной идеи, что способствовало сплочению нации вокруг определенной глобальной цели.

Каждый из субъектов промышленной политики осознавал собственный вклад в «экономическое чудо», что подтверждалось количественными параметрами развития – в конце 1960-х годов рост годового ВВП составлял 9,7 %, при этом доля тяжелой промышленности в общем объеме производства составила одну треть. [13] Корейская экономика отошла от инвестиционной зависимости и стала ориентироваться на развитие за собственный счет. Развитие корпоративной формы хозяйствования обеспечило возможность создания иннова-

ционных отраслей и обеспечить всю цепочку производственного цикла – от создания и производства наукоемкой продукции до ее эффективной реализации.

В 1976 году в Южной Корее корпорацией Хундай был осуществлен выпуск первого южнокорейского автомобиля - Hyundai Pony, а уже начиная с 1986 стартовал процесс экспорта машин корейского производства в Соединённые Штаты Америки [11]. Также в этот же период стартует развитие производства электроники, которое в 80-е годы становится доминирующим в мире. В 1977 году Южнокорейский экспорт приблизился к показателю \$10 млрд. К началу 80-годов производственный потенциал Южной Кореи обеспечил ей вхождение в топ-двадцать самых крупных производителей в мировом масштабе [10].

Интересно была сформирована система распределения рисков на этапах создания корпораций в Южной Корее, основанная на том, что формально вы-

бор крупномасштабных промышленных проектов по выпуску наукоемкой продукции осуществлялся руководством агломерата, однако государство также управляла выбором, решая какому из проектов предоставить финансовую поддержку. Можно утверждать, что была создана своеобразная система минимизации рисков посредством его распределения между двумя ключевыми игроками, но и была обеспечена политика диверсификации производства.

Данные представленного анализа позволяют сделать вывод о том, что формирование и развитие корпоративного бизнеса в Республике Южная Корея заложило основы научно-технического перевооружения страны, способствовало достижению устойчивого развития в научноориентированных сегментах промышленности с уклоном на национальную исследовательскую базу, которая была сформирована в очень сжатые сроки. Корпоративный сектор по-

Таблица № 3. Крупнейшие корпорации Южной Кореи из рейтинга Fortune Global 500 за 2020 год [2].

ПОЗИЦИЯ	КОМПАНИЯ	ШТАБ-КВАРТИРА	МЕСТО В FORTUNE GLOBAL 500	ВЫРУЧКА, МЛН. \$
1	Samsung Electronics	Сеул	19	197705
2	Hyundai Motor	Сеул	84	90740
3	SK Holdings	Сеул	97	86163
4	POSCO	Сеул	194	55592
5	LG Electronics	Сеул	207	53464
6	Korea Electric Power	Сеул	227	50257
7	Kia Motors	Сеул	229	49894
8	Hanwha	Сеул	277	43258
9	Hyundai Mobis	Сеул	385	32649
10	KB Financial Group	Сеул	426	29470
11	CJ Corp.	Сеул	437	28986
12	GS Caltex	Сеул	447	28541
13	Samsung Life Insurance	Сеул	467	27291
14	Samsung C&T	Сеул	481	26396
Всего				800406

зволил обеспечить задел в лидерстве таких направлений как производство полупроводников, компьютеров и машиностроения, контроля над промышленным загрязнением окружающей среды и за качеством производимых пищевых продуктов.

Многие корпорации, которые были созданы в период первоначального этапа «экономического чуда» находятся в тренде преобразований государства и принимают активное участие в реализации намеченного курса страны. По-прежнему они ориентированы на экспортное продвижение своих товаров, главными позициями которых являются: полупроводники, суда, автомобили, нефтепродукты, гаджеты, телефоны, дисплеи и сенсоры, компоненты для автомобилей, оборудование для беспроводной связи, синтетический полимер, плоский прокат из стали, компьютеры.

Специализация корейских ТНК как и ранее находится в отраслях, дающий максимальный прирост добавленной стоимости. Кроме того, многие из них являются флагманскими разработчиками инноваций, имеют специальные подразделения для разработки новшеств, их моделировании и совершенствовании. Так, корпорация Самсунг, с 2018 года активно внедряет нанотехнологичные продукты, которые сразу же становятся мировыми лидерами. К примеру, флеш-память NAND, которая более удобна в применении чем полупроводники уже к началу 2020 года заняла 36 процентов мирового рынка, таким образом, только одна южнокорейская компания Samsung выпускает каждый третий чип памяти в мире. Компания также сохраняет мировое лидерство по производству мобильных телефонов (см. рис.3)

Рост доли компании на мировом рынке обеспечивается новыми технологическими разработками, которые характерны для смартфонов Samsung Electronics. Пандемия коронавируса также позволила компании гарантировать рост продаж, который по итогам года составил 67 трлн вон (\$59 млрд). Операционная прибыль корпорации возросла за 2020 год на 58,8%.

Другим представителем электронной промышленности считается LG Electronics, которая на может считаться конкурентом

Самсунгу, однако специализацией компании выступает сегмент бытовой техники, в котором гигант удерживает норму операционной прибыли на уровне выше 8 %. В сравнении Samsung - 5,8 %, Panasonic - 2,1 % и Haier Electronics Group - 4,5 %. Как и в случае компании Самсунг коронавирусная инфекция привела к тому, что многие в режиме самоизоляции обратили внимание на проблему модернизации бытовых приборов и их модернизации.

Корпоративный сектор обеспечивает мировое лидерство страны в экспорте промышленных изделий с высокой добавленной стоимостью: более 50% мировых экспортных поставок приходится на южнокорейские товары, среди которых бытовая техника, высокотехнологичное оборудование и транспорт.

Однако не все корпорации Республики получили преимущества в результате формирования новой реальности, связанной с COVID-19. Так, потери понесли специализирующиеся на автомобилестроении корейские гиганты, которые только в феврале 2020 года снизили производством автомобилей на 26,4% по сравнению с этим же периодом 2019 года. Корпорации столкнулись с проблемой поставок из-за того, что многие поставщики свернули производство и перешли в дистанционный формат работы. Кроме того, пандемия нанесла удар по продажам машин, так как произошли существенные изменения в потребительском поведении и спросе, последний внутри страны снизился на 18,8%.

За короткий промежуток времени корпорации Южной Кореи обеспечивали стране специализацию в области производства качественных и недорогих автомобилей, а также 5 место по производству легковых автомобилей. Благодаря государственной поддержке на первых этапах зарождения автопрома стране удалось вырасти из мелкосерийного сборщика легковых авто до мирового лидера.

Международная специализация в автомобильной отрасли промышленности была закреплена политикой органов государственной власти, которая стремилась к организации внутри страны цикла законченного производства легкового автомо-

бия. Мелкие производители отдельных деталей получили помощь от государства и взамен обеспечили к 1980 году рост объема производства до 50 000 легковых автомобилей в ежегодном исчислении, при этом производство запасных частей национальными корпорациями составило 91% от их общего количества. Для насыщения внутреннего рынка проводилась политика защиты от импорта посредством введения соответствующей тарифного регулирования, что сформировало независимого южнокорейского производителя, способного выйти со своей конкурентоспособной продукцией на мировые рынки.

Еще одним благоприятным фактором, закрепившим позиции корейских ТНК в мировой специализации по производству автомобилей стал рост благосостояния граждан страны, которые предъявляли спрос уже не на один автомобиль, а расширяли линейку моделей посредством спроса на новые экземпляры продукции. Данные факторы свидетельствовали об общем благосостоянии страны, в которой высокими темпами развивалось дорожное строительство, инфраструктура городов, что еще в большей степени стимулировало потребление отраслей автопрома. Далее происходило завоевание международных рынков – европейского и американского, которым корпорации автомобильных отраслей Кореи предложили бюджетную машину с экономным расходом топлива.

Несмотря на то, что в мировом понимании каждая ТНК Южной Кореи специализируется на определенном направлении, по сути, эти конгломераты обладают дифференцированным производством и легко переориентируются для развития новых направлений и замедления не пользующихся спросом. Задача государства была в том, чтобы обеспечить импортозамещение в стране и обеспечить выход ТНК на высокотехнологичные рынки. Подобный рывок был необходим, так как страна не обладала больше никакими конкурентными преимуществами, кроме дешевой рабочей силы.

Одной из особенностей корейских корпораций является стабильно высокий уровень транснациональности, который оценивает UNCTAD. Индекс транснацио-

нальности рассчитывается как среднее арифметическое трех параметров - объема иностранных вложений в общий стоимостном показателе активов, уровня зарубежных продаж в общем объеме реализации товаров и количества иностранной рабочей силы в общей численности трудового коллектива.

Уровень транснациональности демонстрирует, насколько сильно компания вовлечена в международную деятельность посредством анализа таких параметров как: наличие зарубежных представительств, доля рынка вне страны, количество сотрудников, работающих на ТНК вне пределов родной страны. Эксперты утверждают, что динамика этого показателя в отношении корейских корпораций показывает стабильный рост.

Кроме перечисленных направлений специализации корейских ТНК в XXI веке имеют место новые ниши, которые заняты национальным корпоративным бизнесом, среди которых – судостроение. Флагманом специализации в этой области считается корейская корпорация Hyundai Heavy Industry, которая контролирует около 15 процентов мирового рынка всех типов морских судов, при этом каждое судно может быть создано по индивидуальным параметрам и запросам заказчика. Постоянными заказчиками корпорации являются нефтегазовые компании, транспортные организации, а также правительственные организации разных стран. Корпорации считается одной из самых инновационно-активных в своем сегменте. Ежегодно на специализированных выставках демонстрируются новинки или технологические решения, которые направлены на совершенствование этого направления деятельности. Общее количество построенных агрегатов морского назначения с начала семидесятых годов составляет 1593 и общестранной охват сотрудничества распространяется на пятьдесят стран мира.

Данные представленного анализа позволяют заключить, активная государственная политика по поддержке высокотехнологичных индустриальных отраслей привела к тому, что страна вошла в лидеры по производству товаров высокой добавленной сто-

имости, обеспечила себе устойчивые позиции как ключевого игрока международной торговли и производства. Выбранная специализация на высокотехнологичных отраслях помогла минимизировать экономические последствия пандемии для страны в целом, так как ставка на цифровизацию и инновации в условиях дистанционного режима привела к снижению коммерческих потерь каждого отдельно взятого предприятия.

Устойчивое развитие стран зависит от многих параметров, ключевым из которых является использование органами государственного управления правовых инструментов, направленных на создание благоприятной среды саморазвития, бизнеса, сводной конкуренции [4]. Так называемое «The miracle on the Han» стало возможным в том числе посредством законодательного определения правил игры, которые способствовали зарождению инновационных производств и экспортному ориентированию экономики.

Юридическая система Южной Кореи основывается на принципах романо-германской нормативной системы, однако с элементами правового наследия законодательного США. Проникновение основ правового регулирования, характерных для права стран Европы было осуществлено со стороны Японии, когда Корея находилась по сути в колониальной зависимости. После 1945 года, когда страна обрела независимость и оформилась как самостоятельное государство, многие японские правовые акты потеряли свою силу или были попросту упразднены, однако новое законодательное построение вобрало в себя основные принципы и черты романо-германской системы. Источники права образуют определенную иерархию, которая представлена на рисунке 5.

Актуальным правовым актом, который устанавливает правила игры для бизнеса и обеспечивает свободу предпринимательской деятельности является Закон о регулировании деятельности монополий и добросовестной торговле (Monopoly Regulation and Fair Trade Act), который был принят в первоначальной версии 31 декабря 1980 года и вступил в начале апреля 1981 года. Нормативные основы в Кореи изменяются

в соответствии с требованиями внешней и внутренней ситуации, поэтому динамика поправок в указанный выше правовой акт носила интенсивный характер – изменения вносились в 1986, 1990 и 1992 году. В результате трансформаций документ был переименован и сегодня Закон о добросовестной торговле регулирует вопросы, связанные с обеспечением прав предпринимателей и потребителей, направлен на недопущение доминирующего положения организаций, а также их сговора для получения максимального экономического эффекта, а также направлен на расширение международных связей в области торговой политики.

В Южной Кореи разработана целая система нормативно-правовых актов, касающихся стимулирования развития бизнеса (см. рисунок 6)

Продвигаясь к закреплению основ инновационного развития корпоративного бизнеса и предпринимателей других форм собственности, южнокорейский законодатель закрепляет нормы конкуренции и в других смежных отраслях права, касающийся интеллектуальной защиты изобретений и правообладания созданных на территории Южной Кореи новшеств. Представители крупного корпоративного капитала, как и другие участники бизнес-сообщества защищены государством посредством действующей системы права от недобросовестного заимствования их разработок такими законами как Закон о патентах (Patent Act), Закон об авторских правах (Copyright Act), Закон о товарном знаке (Trademark Act), так и Закон о справедливой торговле [15].

Кроме того, основное отличие от других законодательных систем зарубежных стран, состоит в особенности регулирования деятельности корпораций. Последние обладают особым правовым статусом и поддерживаются со стороны государства, особенно при выходе на зарубежные рынки. Однако данная поддержка отразилась на том, что другие организационные формы, в частности малые предприятия испытывали огромное давление со стороны чеболей и в большинстве случаев ущемлялись экспансией гигантов. Для устранения



Рис.4. Иерархия основных источников права в Южной Кореи

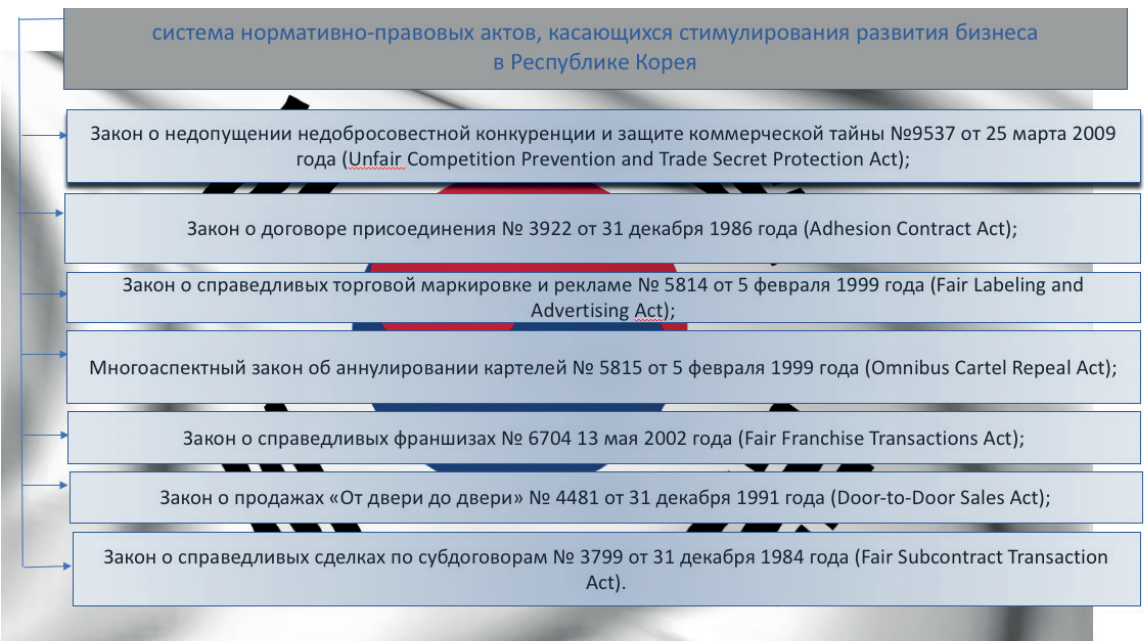


Рис. 5. Система нормативно-правовых актов, направленных на стимулирование развития бизнеса в Республики Южная Корея [7].

таких диспропорций был предпринят ряд законодательных шагов, связанных с запретом обмена акциями между компаниями, находящимися в одной группе, доход которой составляет более 2 миллиарда Вон. Также снижены в рамках поправок в Закон о добросовестной торговле возможности инвестирования в активы своих промышленных групп более сорока процентов, если доход чеболя составляет более шести триллионов вон.

Правительство, после ряда коррупционных скандалов, произошедших в 90-е годы сменило активность государственной поддержки и даже начало формировать политику реструктуризации корпоративного сектора.

В начале 2000 годов государственное регулирование начало основываться на программно-целевых инструментах, которые предполагали направление средств государства в определенные отрасли в рамках документа «Программа 577» [14]. Согласно стратегии, Правительство направляет свою поддержку не только на традиционные отрасли международной специализации Южной Кореи, но и на такие как космос, нанотехнологии, ядерное развитие.

Для развития этой программы и привлечение к ней корпоративного капитала (для внебюджетного финансирования проектов) Правительство издало ряд законов, которые направлены на активизацию сотрудничества частного капитала, властных структур и научных институтов. Особое значение для разработки инноваций в новых направлениях развития имел принятый в 2014 г. «Рамочный закон об интеллектуальной собственности», а также «Специальный акт о поддержке развития исследовательских зон» и «Акт о создании эффективной экосистемы для запуска новых бизнес-проектов и венчурных предприятий», выступившие в силу в 2013 г.

В этот же период был запущен «План по реализации креативной экономики». Данным документом предусматривается привлечение частного капитала к решению проблем, накопившихся в экономике Южной Кореи, среди которых: создание высокотехнологичных рабочих мест, модернизация промышленного развития с уклоном

на инновации, поддержка творческого инновационного мышления. Основываясь на этом законе многие корпоративные структуры создали корпоративные университеты, в которых изобретались, апробировались и выпускались инновационные разработки.

В 2019 году Правительство Республики Корея разработало новую программу инновационных платформ, цель которой было развитие следующих основных направлений: «умная» фабрика, интеллектуальная ферма, «умный» город, финтех, новая энергетика, дроны, транспорт будущего и биомедицина (рис.7) [12].

Посредством законодательного реформирования власть решала проблему перехода к свободной рыночной системе с регулирующим, а не повсеместно направляющим присутствием государства в экономике. Созданные конгломераты ограничивали принципы свободной конкуренции, поэтому необходимо было снизить их влияние на развитие рыночных отношений.

Начиная с 2015 года была проведена налоговая реформа, которая имела целью поддержать малый и средний бизнес Республики Южная Корея [9]. Изменения также коснулись чеболей в плане законодательного определения их недвижимого имущества для налогообложения доходов от прироста капитала. Цель новшества – реструктуризация корпораций и образование новых хозяйствующих субъектов с независимым органом управления или филиалов, характеризующихся большей долей самостоятельности. Данное законодательное решение властей призвано способствовать перестройке структуры экономики.

Налоговая политика Республики также поддерживает экспорт, как и в начале реформ по формированию рыночной экономики. Так, актуальными являются освобождение от налогов при импорте технологичных продуктов и оборудования, которые используются для производства конечных товаров и услуг национального производства, льготное косвенное налогообложение при выпуске продукции, которая предназначена к экспортированию на зарубежные рынки, а также получение пятидесятипроцентной ставки налога на при-

Основы программы инновационных платформ (Южная Корея)	
Аспекты	Содержание
Четыре направления инновационной политики	• Инновации в социальных системах • Инновации в сфере науки и технологий • Инновации в развитии человеческих ресурсов • Отраслевые инновации
Три стратегические области инвестиций	• Экономика данных (блокчейн, экономика совместного потребления) • Искусственный интеллект • Водородная экономика
Восемь ведущих секторов	• «Умная» фабрика • Интеллектуальная ферма • «Умный» город • Транспорт будущего • Финтех • Новая энергетика • Биомедицина • Дроны

Рис.6. Основы программы инновационных платформ (Южная Корея)

быть для компаний, ведущих экспортную деятельность [8].

В рамках «Новый курс Южной Кореи», корпорации привлекаются для разработки направлений, которые укрепляют позиции страны даже в условиях пандемии COVID-19. Предоставляются налоговые льготы крупному капиталу, который осуществляет перестройку своего промышленного цикла в соответствии с разработанным правительством «зеленом новом курсе» (отход от использования ископаемых видов топлива), «цифровом новом курсе» (продолжение развития «креативной экономики») и укреплении системы социальной защиты. Поощрения, государственная помощь предусматривается в рамках участия корпоративных структур в строительстве энергоэффективных зданий, разработку и производство автотранспортных средств, работающих на электрических и водородных двигателях [6].

Можно утверждать, что кризис, связанный с пандемией привел к сплочению нации, как и в далеком 1945 году, когда экономическая система Кореи только формировалась. Современное развитие основывается также на объединении усилий всех заинтересованных сторон и определяется креативным подходом к решению сложных социально-экономических задач.

Данные представленного анализа позволяют сделать вывод о том, что государ-

ственная система Южной Кореи подвергается постоянному совершенствованию и ее целевые ориентиры связаны с формированием инфраструктурной среды, в которой было бы комфортно развиваться всем участникам социально-экономического развития Республики. Руководство страны верно определило приоритетные направления развития экономики, были правильно выбраны и грамотно применены инструменты реализации экономической политики, начиная с формирования надлежащей правовой базы и налаживания финансовых инструментов, таких как различные венчурные фонды, а также эффективного использования ресурсов крупных национальных компаний.

В целом опыт Республики Корея представляет несомненный интерес как с точки зрения грамотного расходования ресурсов крупных национальных компаний, так и с позиций создания необходимой инфраструктуры и структуры управления.

Продолжается курс на реформирование системы крупного корпоративного капитала, созданную для формирования конкурентных преимуществ страны и укрепления лидерских позиций на мировых рынках. Чеболи все активнее трансформируются посредством нормативно-правового регулирования, эти процессы связаны с повышением эффективности крупного капитала, а также создания конкурентного

рынка внутри страны. На наш взгляд, требует изменений не только законодательство, но и представление о экономике страны в рамках которой развиваются и богатеют экономические гиганты, работать на которые считали за гордость многие поколения простых корейцев.

Данные представленного анализа позволяют сделать следующие выводы:

1. Формирование и развитие корейской экономики основано на политическом курсе реализации экономических реформ, которые были акцентированы на создании в стране крупных корпоративных структур, способных обеспечить конкурентное представление страны на мировых рынках.

2. Основными отраслями специализации корейского транснационального бизнеса являются: автомобилестроение, нанотехнологии, связь, робототехника, судостроение, «умные системы», автомобилестроение, космические технологии, электроника, компьютерная техника и другие. Эти отрасли обладают высокой добавленной стоимостью, что особенно значимо для государства, которое не обладает природными ресурсами и из конкурентных преимуществ которого только дешевая рабочая сила. Лидерство на мировых рынках корейским компаниям обеспечила мощная государственная поддержка, состоящая в финансовом инвестировании посредством национализации банковской системы страны, а также блокировка импорта и курс на создание национального произ-

водства, способного обеспечить внутренний рынок отечественными товарами.

3. Корейский менталитет и стремление общества к новому качеству и уровню жизни сплотили нацию для воплощения национальных идей правительства. Были преобразованы производства и созданы условия для развития инновационной среды.

4. В рамках политики стимулирования экспортных операций корейских корпоративных структур делается акцент на диверсификацию операций, что позволяет избегать риска монозависимости, характерной для государств, обладающих природными ресурсами. Данная стратегия способствует тому, что государство имеет возможность управления рисками недополучения бюджетных ресурсов, так как всегда есть направления маневрирования за счет актуализации разных экспортных товарных позиций.

5. В рамках регулирования большое значение отводится законодательной системе, которая модернизируется в соответствии с изменениями курсов, обладает всеми признаками гибкости, что особенно важно в условиях быстрой трансформации внутренних и внешних условий. Кроме законодательного регулирования экономики, в частности, деятельности корпоративных агломератов, имеются и другие инструменты, которые используются Правительством РК, среди которых долгосрочные стратегические документы и целевые программы.

Список источников:

1. Акиева М.Д. Ключевые факторы экономического успеха в Южной Корее // Интернаука. 2021. № 2-2 (178). С. 25-27.
2. Блог о глобальных инвестициях - <https://globalstocks.ru/krupneyshie-kompanii-yuzhnoy-korei/>.
3. Глобальный инновационный индекс – 2020 [электронный ресурс] // Режим доступа: <https://issek.hse.ru/news/396120793.htm>.
4. Зотов В.Б., Терехова К.О. Институты и технологии государственного и муниципального управления // Муниципальная академия. 2020. № 3. С. 2-5.
5. Ким Е. Влияние семейной собственности и структуры капитала на производительность корейских производственных фирм: корпоративное управление и «проблема чебола» // Японская и международная экономика. 2005. № 20(2). С. 209–233.
6. Korea's National Innovation System and the Science and Technology Policy [электронный ресурс] // Режим доступа: <https://ru.scribd.com/document/177632412/Sistema-de-Inovacao-Coreano-e-Institutos-de-Pesquisa>.
7. Логвиненко В.Д., Корчагин А.Г. Конкурентное право Республики Корея: антимонопольное законодательство и его основные положения (сравнительный анализ) // https://www.nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=36703.
8. Любимов Н.А., Мухамбеталиева О.Р., Черноусова К.С. Сравнительный анализ налоговых систем России, Канады, Швейцарии и Южной Кореи // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 4-1 (43). С. 162-168.
9. Подоба З., Титова А. Чеболь как основа экспортно-ориентированной экономики Республики Корея // Азия и Африка сегодня. № 3. 2018. С. 33–40.
10. Поспелова Т. В., Ярыгина А. Б. Трансформация инновационных процессов и социокультурной специфики Южной Кореи в рамках четвертой индустриальной революции // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2019. Т. 10. № 1. С. 54 – 65.
11. Савченко Е.А., Пак О.А. Причины и последствия экономического чуда Южной Кореи // В сборнике: Интеграция наук - 2020. материалы национальной научно-практической конференции . 2020. С. 629-634.
12. Сон Су Ким, Йо Сон Чой. Программа инновационных платформ как новый драйвер экономического роста Южной Кореи // <https://foresight-journal.hse.ru/data/2019/09/23/1540153464/2-%D0%9A%D0%BE%D1%80%D0%B5%D1%8F-13-22.pdf>.
13. Суханов И.А. Система поддержки экспорта в Южной Корее // Власть и управление на Востоке России. 2020. № 1 (90). С. 42-51.
14. Федоровский А. Н. Феномен чеболя. Государство и крупный бизнес в Республике Корея. М., Издательский дом «Стратегия», 2008.
15. Ше Сон Гун О некоторых элементах организации предпринимательской деятельности в Южной Корее // Проблемы Дальнего Востока. № 4. 2019. С. 56–66.

References:

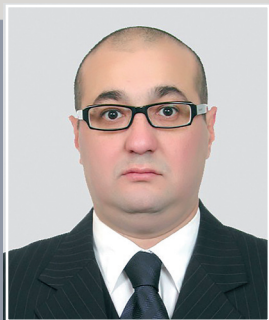
1. Akieva M.D. Key factors of economic success in South Korea // Internauka. 2021. No. 2-2 (178). S. 25-27.
2. Blog about global investments - <https://globalstocks.ru/krupneyshie-kompanii-yuzhnoy-korei/>.
3. Global innovation index - 2020 [electronic resource] // Access mode: <https://issek.hse.ru/news/396120793.htm>.
4. Zotov V.B., Terekhova K.O. Institutes and technologies of state and municipal administration // Municipal Academy. 2020. No. 3. S. 2-5.
5. Kim E. The impact of family ownership and capital structure on the productivity of Korean manufacturing firms: corporate governance and the "chaebol problem" // Japanese and international economics. 2005. No. 20 (2). P. 209-233.
6. Korea's National Innovation System and the Science and Technology Policy [electronic resource] // Access mode: <https://ru.scribd.com/document/177632412/Sistema-de-Inovacao-Coreano-e-Institutos-de-Pesquisa>.
7. Logvinenko V.D., Korchagin A.G. Competition law of the Republic of Korea: antitrust legislation and its main provisions (comparative analysis) // https://www.nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=36703.
8. Lyubimov N.A., Mukhambetalieva O.R., Chernousova K.S. Comparative analysis of tax systems in Russia, Canada, Switzerland and South Korea // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2020. No. 4-1 (43). S. 162-168.
9. Podoba Z., Titova A. Chaebol as the basis of the export-oriented economy of the Republic of Korea // Asia and Africa today. No. 3. 2018. pp. 33–40.
10. Pospelova T.V., Yarygina A.B., Transformation of innovative processes and socio-cultural specifics of South Korea in the framework of the fourth industrial revolution // WORLD (Modernization. Innovation. Development). 2019. Vol. 10. No. 1. P. 54 – 65.
11. Savchenko E.A., Pak O.A. Causes and consequences of the economic miracle of South Korea // In the collection: Integration of Sciences - 2020. Materials of the national scientific and practical conference. 2020. S. 629-634.
12. Son Soo Kim, Yo Sop Choi. The program of innovative platforms as a new driver of economic growth in South Korea // <https://foresight-journal.hse.ru/data/2019/09/23/1540153464/2-%D0%9A%D0%BE%D1%80%D0%B5%D1%8F-13-22.pdf>.
13. Sukhanov I.A. Export Support System in South Korea // Power and Management in the East of Russia. 2020. No. 1 (90). S. 42-51.
14. Fedorovsky A. N. Chaebol phenomenon. State and big business in the Republic of Korea. M., Publishing House "Strategy", 2008.
15. She Son Gong, On some elements of the organization of entrepreneurial activity in South Korea // Problems of the Far East. No. 4. 2019. P. 56–66.

УДК 001.895(045)

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_171

Исследование закономерностей и противоречий формирования современных моделей инновационных процессов в городах и муниципальных объединениях

Research of regularities and
contradictions in the formation of modern
models of innovative processes in cities
and municipal associations



Бахадыр Джуманиязович Матризаев

Финансовый университет при Правительстве РФ, доцент
департамента «Экономической теории» к.э.н., ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6270-9002>, Web of Science Researcher ID:
<https://www.researcherid.com/rid/F-5364-2019>, SPIN-код: 8331-
2270, AuthorID: 380043, Россия, Москва, 125993, Ленинградский
проспект, 49,
e-mail: matrizayev@mail.ru

Bahadyr J. Matrizayev

Financial University under the Government of the Russian
Federation, associate professor of the department of "Economic
theory" PhD in economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6270-9002>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/F-5364-2019>, SPIN-code: 8331-2270, AuthorID: 380043, Russia,
Moscow, 125993, Leningradsky Prospekt, 49,
e-mail: matrizayev@mail.ru

Аннотация.

Современные города и муниципальные объединения, находящиеся в авангарде формирования системы открытых данных, всё больше инвестируют средства в возобновление усилий по поддержке «открытого правительства» путем создания порталов открытых данных, которые используются для предоставления доступа к сети административных данных. Транспарентность институтов государственной власти по-прежнему широко рассматривается как главный результат этих усилий. Однако такой упрощенный взгляд упускает из виду главное разнообразие инноваций, возникающих в результате использования открытых данных. В данной статье мы концептуализируем результаты исследования закономерностей и противоречий формирования современных моделей инновационных процессов в городах и муниципальных объединениях в двухмодульной системе измерений: первый модуль – внутренних и внешних инновациях; и второй модуль – продуктовые и процессные инновации. Полученные результаты показывают, что результаты, ориентированные на продукт, как правило, являются преобладающими и связаны главным образом с внешними инновациями, включая новые программные приложения, веб-сайты и новые услуги. Процессно-ориентированные результаты представляют собой скорее внутренние инновации, такие как процедурные изменения и возрождение инновационной культуры в правительстве. В заключение мы приводим ряд рекомендаций направленных на усиление этих мер в области открытых данных в правительстве, которые включают структурные, технологические и институциональные изменения для успешных инициатив в области открытых инноваций.

Ключевые слова.

Инновационный процесс, город, муниципалитет, продуктовые инновации, процессные инновации.

Abstract.

Modern cities and municipalities, which are at the forefront of creating an open data system, are increasingly investing in renewed efforts to support «open government» by creating open data portals that are used to provide access to the administrative data network. Transparency of public institutions is still widely seen as the main outcome of these efforts. However, this simplistic view misses the main diversity of innovations that arise from the use of open data. In this article, we conceptualize the results of the study of regularities and contradictions in the formation of modern models of innovation processes in cities and municipal associations in a two – module measurement system: the first module – internal and external innovations; and the second module – product and process innovations. The results show that product-oriented results tend to be predominant and are mainly related to external innovations, including new software applications, websites, and new services. Process-oriented outcomes are rather internal innovations, such as procedural changes and the revival of an innovative culture in government. In conclusion, we present a set of recommendations aimed at strengthening these open data measures in government, which include structural, technological and institutional changes for successful open innovation initiatives.

Keywords.

Innovation process, city, municipality, product innovations, process innovations.

1. Введение

Как известно, в последние годы правительства большинства стран и отдельных их субъектов инвестируют в деятельность «открытого правительства» и специально фокусируют своё внимание на создании и развитии порталов открытых данных, которые используются для предоставления доступа к сети административных данных. Согласно традиционным подходам, порталы открытых данных – это онлайн-платформы, которые обеспечивают централизованный и прозрачный доступ к государственным открытым данным [24, стр. 788-805]. Эти порталы сопровождаются конкретной политикой «открытого правительства», которая определяет проблему, устанавливает обязанности по составлению и публикации наборов данных, но также часто включает шаги по привлечению общественности к стимулированию повторного использова-

ния открытых данных. Основными аргументами в пользу открытых порталов данных являются прозрачность и повышение эффективности за счет скорости передачи данных [28, стр. 183-212]. Однако это только два показателя результатов инновационной деятельности в рамках формирования современных моделей инновационных процессов в городах и муниципальных объединениях.

Как будет показано далее в этой статье, порталы открытых данных могут оказывать дальнейшее влияние на инновации как внутри одной экономической системы, так и вне, т.е. как правительство города организует свои процессы (например, расширение сотрудничества между отдельными институтами), взаимодействует с субъектами для решения социальных проблем и стимулирует инновации среди внешних фирм и организаций. В этой статье мы попытаемся

ответить на два взаимосвязанных вопроса: имеет ли место и как публично инициированные платформы открытых данных запускают инновации внутри и за пределами государственных администраций, и если да, то какого рода инновации?

В имеющихся исследованиях по инновациям в цифровых технологиях авторы указывают, что существует ряд мифов о предполагаемом влиянии открытых данных на гражданскую активность и их участия в жизни города и/или муниципалитетов, но то же время основываясь на самых живых примерах, что открытые данные казались бы, являются неразрешимым препятствием для правительства, а также для граждан или иных заинтересованных сторон, чтобы использовать открытые данные для необходимых целей [15, стр. S10–S17]. Многие инициативы в области открытых данных выступают в пользу того предположения, что свободный доступ к открытым данным приведет к появлению новых и инновационно ориентированных приложений. Например, случай, описанный М. Янссеном, показывает, как город стремится повысить вовлеченность граждан через свою платформу открытых данных. Однако до сих пор в имеющейся литературе можно обнаружить недостаточное количество систематических исследований результатов этих инноваций [35, стр. 258–268].

Чтобы внести некоторую ясность в существующие подходы и особенно в систематический взгляд на инновационные результаты подходов к открытым данным, мы используем двухэтапный эмпирический анализ. Во-первых, мы анализируем и обобщаем политику открытых данных и ее ожидаемые инновационные результаты, чтобы извлечь их формальные критерии к реализации. Во-вторых, мы представляем результаты социологических опросов государственных служащих в правительствах городов и муниципалитетах, отвечающих за внедрение инноваций, чтобы понять проблемы и их воспринимаемые инновационные результаты как результаты фактического выполнения.

В заключение мы приводим ряд мер рекомендательного характера в области открытых данных, которые включают структурные, технологические и институциональные изменения для успешных инициатив в обла-

сти открытых инноваций.

2. Открытые инновации: исследование двухмодульной системы измерений

Исторически государственный сектор занимал центральное место в создании и сборе больших данных. Эти данные, как правило, варьируются начиная от базовых сфер социально-экономической жизнедеятельности страны (бюджетирование и эффективность государственного сектора, налогообложение, землепользование, коммерческие регистры) до всех видов общественной жизни (данные социологических опросов, политическая система и т.д.) [35, стр. 258–268]. С самого начала своей деятельности эксперты и ученые в области открытых данных сосредоточились на увеличении предложения открытых данных, то есть на том, чтобы сделать все больше государственных наборов данных доступными в легкодоступном виде без каких-либо затрат, и, однако лишь недавно они обратились к вопросам фактического влияния открытых данных и на некоторые побочные их эффекты [27, стр. 788–805], [2], [5], [15]. Однако концептуально эта дискуссия не была до конца ясной. С одной стороны, в исследованиях бизнес-моделей открытых данных использовались типологии, которые смешивают государственные и частные инновации без различия типов инноваций [31], [12], [9]. При этом, ряд ученых интересовались социальными последствиями открытых данных для граждан, предлагая измерять результаты по таким параметрам, как подотчетность, прозрачность, обсуждение и участие, которые частично перекрываются и трудно измерить на практике [1], [6], [14], [21]. С другой стороны, ряд исследований изучало, насколько четко определенные требования граждан и пользователей и обеспечение их качества могут быть использованы для улучшения дизайна платформ Открытого правительства для решения социальных проблем [3], [7], [11], [18], [25], [29]. Как это ни парадоксально, политика открытых данных, по всей видимости, сместила фокус с их первоначальных обоснований подотчетности на вопросы коммерческого эффекта, вытекающего из анализа взаимосвязанных данных. Существуют лишь разрозненные данные о влиянии этих усилий и о том, в какой степени доступность решений, основанных на ИКТ в

более широком плане, фактически привела к изменениям [4]. Однако изучение этих побочных эффектов все еще затруднено отсутствием последовательной концептуализации и измерения.

Классической экономической науке гораздо больше известно о предпосылках и триггерах инноваций в государственном секторе, чем о самих инновациях [17], [8]. В данной статье этот аспект рассматривается путем структурирования различных инновационных результатов порталов открытых данных в соответствии со стандартными инновационными категориями технологических и продуктовых инноваций, происходящих внутри или вне государственных институтов.

В целом, согласно унифицированному определению ОЭСР и Евростата [22], результаты инноваций могут быть определены как "внедрение нового или значительно улучшенного продукта (товара или услуги) или процесса, нового маркетингового метода или нового организационного метода в деловой практике, организации рабочего места или внешних отношениях". Однако то, чем является инновация продукта для одной организации, может быть инновацией процесса для другой.

Эти инновации могут быть новыми для организации, новыми для рынка или новыми для мира. С целью упрощения задачи исследования, мы выделяем два основных типа результатов инноваций, установленных исследователями в области инноваций: продукты и процессы [4], [12]. Процессные инновации включают, например, новые способы производства, новые бизнес-модели или новые способы взаимодействия в цепочках создания стоимости; продуктовые инновации включают появление новых товаров и услуг [10]. В нашей статье мы интегрируем концепции указанных исследований относительно того, как публичные процессы открытых данных могут влиять на внутренние процессы и продуктовые инновации, с концепцией, которая исследует влияние общественных действий на других участников системы, то есть внешние результаты инноваций [13]. Для этого вначале нам нужно попытаться ответить на вопрос: как продуктовые и технологические инновации вызывают более широкие изменения внутри правительств и в обществе в целом?

С одной стороны, большинство технологических инноваций связаны с новыми внутренними способами повторного использования данных, измерением эффективности государственного сектора или улучшением внутренних процедур. Другими словами, речь идет скорее о внутренних результатах инновационной деятельности. Тем не менее, могут существовать и внешние технологические инновации, поскольку открытые данные облегчают новые формы отношений между потребителем и производителем между правительством и внешними источниками. С другой стороны, большинство продуктовых инноваций связаны с внешними инновационными результатами. Открытые данные, публикуемые правительствами, могут привести к появлению новых услуг и продуктов. В этом измерении также есть исключения, поскольку существуют внутренние инновации продукта, например, новые приложения или порталы, используемые для внутренних целей, таких как визуализация данных. Ниже мы рассмотрим оба измерения более подробно.

2.1. Внутреннее измерение: общественный сектор процессных инноваций

В своих исследованиях М. Янссен и соавторы справедливо заметили, что "в то время как движущие силы открытых данных лежат преимущественно вне правительства, барьеры находятся внутри правительственных организаций" [35, стр. 258-268]. Политика открытых данных часто рассматривается как средство повышения эффективности государственного сектора путем повторного использования одних и тех же или аналогичных данных, сокращения потребностей в воссоздании данных и выявления новых способов организации деятельности, которые могут сократить объем работы. В качестве примера можно привести цифровую службу британского правительства, которая в настоящее время широко известна своей всеобъемлющим порталом, изначально созданный для усиления процессов внутренней координации. Действительно, государственное управление может добиться повышения эффективности за счет более эффективного обмена данными внутри страны и между подразделениями и учреждениями. Процессные инновации являются ключевым компонентом повышения эффективности, поскольку они могут

изменить структуру управления как с точки зрения технологии, так и с точки зрения организации [12], [32], [34]. В то же время речь идет не только о ресурсах организации или ее способности абсорбции, т. е. совокупность способностей персонала организации, влияющая на ее возможности по изменению поведения и распространению инноваций; не менее важна внутренняя организация, ее культура, нормы и процедуры. Кроме того, взаимодействие с внешними акторами, такими как клиенты, пользователи и поставщики, и их обратная связь оказывают влияние на развитие инноваций.

Политика открытых данных может иметь важные последствия как для внутренних процессов, так и для внешних измерений и взаимодействия между сторонами. Появление и внедрение открытых инноваций, т.е. внедрение технологии открытых данных, было представлено миру как новый и усовершенствованный способ решения социальных проблем [15], [19], [20]. Наличие большого количества доступных данных поможет найти новые и инновационные решения для наиболее насущных общественных потребностей. Благодаря сотрудничеству между работниками государственного сектора и внешними заинтересованными сторонами появляется больше ресурсов и мнений для выявления и решения проблем. Общеизвестный так называемый «инстинкт общества» порождает критический массив мнений о том, как решать общественные проблемы, что способствует повышению способности решать сложные проблемы и может приводить к решениям, ранее не предусмотренным в рамках административных концепций. Это согласуется с общей тенденцией признанием в коммерческом секторе того, что ни одна организация в одиночку не располагает всеми собственными ресурсами и решениями. Скорее, сотрудничество между подсистемами через открытые инновации необходимо для того, чтобы задействовать все соответствующие ресурсы и лучше понять потребности пользователей. Области такого сотрудничества включают здравоохранение, экологические проблемы, транспорт, землепользование и изменение климата.

При наличии большого количества данных можно было бы устранить одну из са-

мых серьезных проблем реализации, а именно нежелание государственных институтов принимать новые решения. Согласно распространенной точке зрения, во многих городских и муниципальных администрациях преобладает закрытая культура. Сотрудники боятся раскрывать публичные данные, которые могут указывать на возможную неэффективность их деятельности и их потенциальных политических последствий. В своих исследованиях М.Янссен [35, стр. 258-268] утверждает, что развитие технологий в значительной степени зависит от человеческого фактора, причем институты как позволяют, так и ограничивают принятие политики открытых данных. С другой стороны, институциональная теория указывает на то, что внедрение информационных технологий имело тенденцию скорее укреплять существующие организационные структуры, чем бросать им вызов и изменять их. Практика открытых данных требует новых механизмов управления для достижения успеха, поскольку традиционные механизмы управления не могут использоваться в открытой среде. Государственные институты по определению не склонны к риску и больше заботятся о стабильности и подотчетности общественности в ущерб предпринимательскому риску. Новые инициативы рискуют быть использованы для укрепления существующих структур, а не для стимулирования инноваций [35, стр. 258-268].

2.2. Внешнее измерение: экономический рост и новые продукты через инновации

Согласно классическому определению, открытые данные – это прежде всего открытие данных, которые находятся внутри государственного сектора для внешнего использования, будь то граждане, журналисты, начинающие фирмы или другие организации. В ряде исследований в области инноваций подчеркивается, что инновации возникают не изолированно, а через взаимодействие между людьми, внутри и между фирмами, а также между фирмами и генераторами знаний, такими как университеты и исследовательские институты, включая также агентов государственного сектора [7], [11], [18], [25]. Чтобы понять результаты инноваций, необходимо исследовать, как эти взаимодействия происходят

как внутри организации, так и между ними. Известно, что институциональные правила, нормы и соглашения развиваются в тандеме с организационными структурами. Фискальные, политические, судебные и другие нормативные нормы ограничивают и формируют культуру и структуру организационного поведения.

В имеющейся литературе по инновационной политике исследуются мероприятия, которые государственные агенты принимают для повышения конкурентоспособности и инновационности агентов в рамках институциональной группы [16], [26], [33]. Такие меры включают в себя финансирование исследований, субсидии, государственные закупки, испытательные лаборатории, в процессы которых акторы взаимодействуют друг с другом в целях решения социальных задач, преодоления провалов рынка, генерирования новых знаний и идей, которые впоследствии могут стать инновациями. Внешнее измерение политики открытых данных синхронизируется с многими целями инновационной политики, поскольку оно может стимулировать предоставление новых продуктов и услуг, лучше взаимодействовать акторов, которые могут совместно создавать новые решения, предоставлять данные для новых знаний, которые в конечном итоге могут стать инновациями, или приносить новые решения и перспективы для решения социальных проблем.

Если открытые данные действительно являются важным источником, они могут стать основой для многих продуктовых и технологических инноваций, которые будут способствовать росту новых компаний и созданию рабочих мест. Данные о пациентах, например, могут использоваться для разработки новых лекарств в фармацевтической промышленности. Другие важные области с публичными данными включают демографическую статистику, погодные данные, транспорт, потребление энергии, географическую информацию, данные из финансируемых государством исследовательских проектов, вплоть до оцифрованных книг в библиотеках. Кроме того, многие города создают коворкинг-пространства или инновационные лаборатории для поощрения, среди прочего, совместного проектирования или повторного использо-

вания открытых данных и других инициатив «открытого правительства».

В частности, например, датское и британское правительства, например, ожидают, что открытые данные приведут к появлению новых услуг. Ключевой мотивацией датского министерства науки, технологий и инноваций для поддержки открытых данных является ожидание того, что «ИКТ компании смогут создать новый бизнес в разработке цифровых услуг и продвинутого контента на основе общедоступных данных, а граждане смогут конвертировать идеи и творческие способности в практические решения повседневных социально-экономических задач».

Однако исследования показывают, что без создания спроса на открытые данные барьеры для повторного использования высоки настолько, что граждане и другие заинтересованные акторы с меньшей вероятностью будут использовать открытые данные [23], [30]. Был применен ряд подходов для увеличения использования и спроса на порталы открытых данных, таких как конференции, семинары, конкурсы, конкурсы приложений и другие формы активного поощрения повторного использования данных в соответствии с потребностями граждан.

К сожалению, лишь немногие государственные институты проводят полноценные исследования с целью измерения фактического влияния такой политики на экономический рост. Многие городские правительства ссылаются на отчеты консультантов, в которых оценивается потенциальная ценность этих усилий.

К примеру, датские власти ссылаются на исследование агентства Gartner, в котором, по оценкам, политика открытых данных может стимулировать новые услуги на сумму до 96,5 млн долларов США, и провели свои собственные исследования влияния открытых данных. В качестве других влиятельных исследований можно привести исследование PIRA (по коммерческому использованию информации государственного сектора в Европе) и измерения Европейского государственного сектора информационных ресурсов, исследования, проведенные по заказу Европейской комиссии, которые показывают, что стоимость экономической информации государственного сектора оценивается в 896

млрд долларов в США и 81,3 млрд. долларов США в Европе [22]. С точки зрения источников открытых данных, только геопозиционирование и погодные данные, как показывает практика, составляют более 120 миллиардов долларов в США [22]. Тем не менее, эти исследования указывают на высокий потенциал открытых данных в целом.

Опираясь на эти исследования, мы приходим к выводу, что возникает сложная сеть возможных связей между процессными инновациями и продуктовыми инновациями как внутри, так и за пределами государственных институтов. Однако на практике очевидно, что некоторые отношения возникают с большей вероятностью, чем другие. В оставшейся части этой статьи мы представим новые данные, полученные в результате анализа политики «открытого правительства», чтобы определить наиболее распространенные результаты подобных инноваций.

3. Эмпирический анализ

Чтобы понять, как политика открытых данных и порталы открытых данных связаны с инновациями в правительстве и за его пределами, мы выбрали города в качестве объекта нашего исследования. Сбор и анализ данных осуществлялся в два этапа. Во-первых, были выбраны отдельные города различных стран, и их веб-сайты были проверены на предмет политики открытых данных и порталов открытых данных. В результате было отобрано 27 городов с политикой открытых данных и порталом открытых данных, большинство из которых насчитывали более 500 000 жителей. Наша выборка показывает, что города со средним и большим количеством граждан с большей вероятностью будут финансово жизнеспособны и могут инвестировать в платформы открытых данных. Относительно меньшие города также могут предоставить то, что можно считать открытыми данными. Однако они делают это выборочно, скрыто, как часть отдельного операционного механизма, в виде электронных таблиц Excel, pdf-файлов или для других форматов (например, ссылки на последние три года заявок на получение разрешений на строительство). Однако эти города не объединили свою деятельность в области открытых данных на центральном портале. Используя модель В.Орликовского [23, стр.

404-428], мы сначала проанализировали политику открытых данных на основе их содержания и как форму формально сформулированного намерения результатов открытых данных (список платформ и политик открытых данных). Политика открытых данных служит подспорьем по внедрению порталов открытых данных и основой, в которой городские институты могут использовать свои бюрократические целеполагания для реализации дополнительных услуг или создания инициатив. Из тех приведенных нами городов, где существует политика открытых данных и платформы открытых данных, в общей сложности 15 городских и муниципальных функционеров, отвечающих за внедрение и управление, согласились принять участие в качественных полуструктурированных социологических опросах.

В целях получения более точной картины, мы разделим анализ полученных результатов этих проведенных социологических опросов на два этапа. Во-первых, мы кратко рассмотрим формально заявленные обоснования политики открытых данных. На втором этапе мы представим результаты социологических опросов и исследований.

Итак, внутренние инновации включают в себя улучшение повторного использования внутренних данных, измерение внутренней эффективности правительства, создание организационного дизайна, поддерживающего внутреннюю культуру открытых данных, и создание культуры сотрудничества с пользователями открытых данных. К внешним инновациям относятся продуктовые инновации и инновации в области экономического развития, которые в большей степени ориентированы на внешнюю аудиторию, чем на внутренние потребности правительства. Наш фактологический анализ существующей политики открытых данных позволяет выявить ключевые мотивы для принятия инициатив по открытым данным и инструментов вовлечения для содействия повторному использованию открытых данных.

В 15 рассмотренных случаях основными мотивами для открытых данных являются повышение прозрачности, открытости, подотчетности и доверия (11 раз упоминалось в городских политиках открытых данных), улучшение доступа к данным (4). Результаты следующие: городская политика на-

правлена на повышение эффективности деятельности за счет улучшения процесса принятия решений (на основе данных) (6), экономического развития (5), улучшения сотрудничества (4) и участия (4).

Несмотря на то, что, как заявил один из участников данного социологического опроса, «существует общее понимание того, что открытые данные - это просто то, что используется снаружи, а не то, что реализовано внутри», поэтому внутренние инновации, по крайней мере, так же важны, как и внешние, поскольку они являются предпосылкой для изменения организационной культуры правительства. Публикация открытых данных создает прямую связь подотчетности с теми ведомствами в правительстве, которые производят данные (что относится к качеству данных), а также с теми ведомствами, которые отвечают за транзакции, накапливающие данные, опубликованные на портале открытых данных. В дополнение к усилению подотчетности происходит также сдвиг в понимании открытых данных как актива. Подобно заявлениям в меморандуме об «открытом правительстве», данные рассматриваются как национальный актив. В некоторых случаях специалисты по данным объясняют, что данные должны рассматриваться как общественное благо, но не для одной единственной цели. Вместо этого они указывают, что данные должны создавать ценность как часть культурных изменений в правительстве. Создавая новый ресурс для использования всеми государственными органами, данные могут быть повторно использованы во всех организационных подразделениях правительства и в результате сделать работу правительства в целом более эффективной и результативной. Когда происходит этот культурный сдвиг, государственным функционерам также легче соблюдать существующие законы и начать активно публиковать данные до того, как они будут запрошены общественностью.

4. Процессные и продуктовые инновации

Инновации, связанные с внутренним повторным использованием открытых данных, могут быть получены, например, из директив «открытого правительства», создание которых поощряет государственный сектор тем самым создавая легкую точку доступа

к данным, которые уже доступны где-то в правительстве, но не были систематически доступны общественности и/или самому государственному сектору.

Открытые данные могут служить эффективным источником внутренней информации для различных отделов, которые в противном случае не сотрудничали бы между собой. Таким образом, внутренний операционный аспект обмена данными ориентирован на других государственных пользователей как клиентов инициатив по открытым данным. Правительство может расширить свою внутреннюю парадигму функционирования, предоставляя данные друг другу в качестве надежного источника информации. В итоге, инициативы в области открытых данных могут принести пользу правительственным операциям, которые имеют мало общего с необходимой видимостью или прозрачностью конкретных наборов данных, востребованных общественностью [20].

Стратегии «открытого правительства», однако, создали возможности для переосмысления того, как правительство внедряет процессные инновации для улучшения предоставления услуг. Добровольное предоставление доступа к открытым данным ведет к повышению эффективности и результативности деятельности правительства. Вместе с тем, инициативы в области открытых данных постепенно меняют организационную инновационную культуру: некоторые города, нанимают лицо как главного информационного директора, который сотрудничает с депозитарием открытых данных, чтобы стимулировать инновации там, где они возникают, а не только разрабатывать новые решения в рамках одного конкретного инновационного отдела. Еще одно внутреннее изменение происходит, когда правительство открывает себя для включения знаний от своих заинтересованных сторон для улучшения деятельности правительства, даже за пределами тех взаимодействий, которые требуются законом или другими нормативными актами.

Большинство инноваций в области открытых данных ориентированы на привлечение внешнего повторного использования открытых данных. Продуктовые инновации, наблюдаемые в этих случаях, создаются, например, гражданскими группами для

удовлетворения некоторых потребностей граждан, но также и для некоторых расширенных услуг. Существуют также внешние технологические инновации, такие как компании, использующие открытые данные для создания новых бизнес-лидеров. Упомянутые здесь нововведения были бы невозможны без выпуска открытых данных.

Инновации, ориентированные на продукт, обычно происходят с учетом интересов пользователя. Одним из аспектов является то, что правительство позволяет своим пользователям формировать, обмениваться и потреблять информацию инновационными способами. Эти инновации, ориентированные на продукт, являются результатом инструментов взаимодействия, которые фокусируются на внешних инновациях в форме новых партнерств, вовлечении групп заинтересованных сторон, а не на том, чтобы позволить им создавать приложения.

Продуктовые инновации включают в себя продукты или онлайн-сервисы, такие как приложения или новые веб-сайты, объединяющие различные наборы данных, которые могут быть либо инновационными изменениями, либо итерациями уже существующих сервисов. Результаты технологических инноваций, такие как новые формы предоставления услуг, включая внутренние процедурные изменения, труднее проследить, поскольку они часто не наблюдаются непосредственно в форме реального продукта. Неудивительно, что, учитывая характер инструментов вовлечения и ориентацию на внешние инновации для общественности, результаты в подавляющем большинстве связаны с инновациями продукта: в нашем социологическом исследовании 12 из 15 городов используют приложения, а один город рассматривает коммунальную инфраструктуру как инновацию продукта. Другие наблюдаемые результаты сосредоточены на процессных инновациях, но упоминаются только отдельными городами для каждого из следующих типов процессов: инновации в управлении процессами и эффективностью, обучение и информационно-пропагандистская деятельность, хакатоны, инновационные пространства и новые партнерские и инновационные фонды. Обученные участники и пользователи, ознакомленные с новыми

функциями открытых данных, обладают критическим мультипликативным потенциалом для расширения использования открытых данных и, следовательно, повышения результатов инноваций.

Наше концептуальное обобщение – большинство возможных результатов инноваций в нашей выборке ориентированы на процесс и происходят внутри правительства. Существуют возможности как для новых продуктов, так и для процессов, происходящих за пределами правительств.

Хотя мы и попытались обобщить представленные результаты, несмотря на данное обстоятельство результаты указывают на ряд последствий, которые одновременно ставят задачи для будущих исследований и практики по улучшению взаимодействия с открытыми данными, политики и платформ, поощряющих инновации.

Во-первых, нам нужно лучше понять необходимые структурные изменения. Основным инновационным инструментом являются приложения, которые предназначены для достижения внешних инновационных результатов. Однако, по-видимому, больше последствий будет иметь внутренняя сторона, связанная с подготовкой предоставления инструментов открытых данных. Поэтому городским и муниципальным правительствам необходимо подумать о том, как «институционализировать инновации» и перенести ответственность за инновации с чисто административной вертикали, таких как мэры или губернаторы, на постоянный персонал и постоянное управление инноваций. Эту роль могли бы выполнять новые должности, такие как главный специалист по данным или главный специалист по инновациям, а также влиятельные лица, которые могут продемонстрировать ценность инициатив по открытым данным и поощрять инновации во всех отделах. Если цель состоит в том, чтобы стимулировать синергию между наборами данных и повысить влияние данных на эффективность и результативность в государственном секторе, городским и муниципальным правительствам, возможно, потребуется осуществить более сильный сдвиг в сторону внутренних инноваций путем «социализации» инициатив по открытым данным между ведомственными подразделениями.

Во-вторых, процедурные изменения

имеют решающее значение для установления новых процедур и корректировки существующих. Открытые данные должны управляться таким образом, чтобы они создавали внутренние и внешние инновации с четкой связью с созданием общественной ценности для оправдания затрат, а также для повышения вероятности успеха. Кроме того, передовые инициативы в области открытых данных могут способствовать и другим непрерывным улучшениям производительности, сочетая результаты с вводимыми данными. Результаты могут включать повышение эффективности, улучшение качества государственных услуг и тиражирование аналогичных усилий между правительственными ведомствами. Государственные функционеры должны понимать потребности и возможности своих заинтересованных сторон, развивая более насыщенный диалог вокруг открытых данных. Создание и поддержание инициатив в области открытых данных может выиграть от более гибких и ориентированных на пользователя инновационных подходов.

Наконец, в-третьих, долгосрочные культурные изменения действительно могут быть необходимы для того, чтобы инициативы в области открытых данных и их результаты были устойчивыми. Открытые данные, применяемые в сравнительном порядке, могут быть использованы для анализа эффективности государственного управления.

Выводы

Современные городские и муниципальные власти вложили огромные усилия в целях стимулирования частных и гражданских субъектов использовать открытые правительственные данные для инновационных процессов, продуктов и услуг. Тем не менее мы очень мало знаем о том, как лучше всего концептуализировать и измерять такие результаты. В этой статье мы попытались представить новые идеи в данных исследованиях. Мы показали многогранный характер выявленных результатов, которые запускаются открытыми данными. Мы находим, что обоснование запуска инициатив по открытым данным преимущественно двоякое: с одной стороны, обеспечение прозрачности, открытости, подотчетности и доверия остается основной причиной для разработки стратегий открытых данных; с другой стороны, качественные социологи-

ческие опросы были необходимы, чтобы понять, что городские и муниципальные власти рассматривают инновации через открытые данные, повышая внутреннюю эффективность и принятие решений, как не менее важные факторы. Уже сейчас государственные менеджеры используют широкий спектр инструментов взаимодействия с соответствующими сообществами.

Мы использовали устоявшиеся типологии инновационных исследований и смогли провести различие между результатами технологических и продуктовых инноваций, которые происходят внутри или вне отдельных институтов. Подавляющее большинство городских и муниципальных институтов, включенных в наше исследование, занимаются продуктовыми инновациями, лишь очень немногие стремятся целенаправленно развивать внутренние технологические инновации. Однако большинство инноваций, ориентированных на продукт, являются результатом инструментов взаимодействия, которые фокусируются на внешних инновациях в форме новых партнерств, вовлекающих группы заинтересованных сторон, а не позволяя им создавать приложения. Таким образом, инициативы в области открытых данных, основанные на продуктах, часто связаны с внешними инновациями и созданием возможностей для экономического развития. С другой стороны, внутренние инновации часто материализуются через новые или улучшенные процессы и в меньшей степени через новые приложения. Создавая новый ресурс для использования всеми государственными органами, открытые данные становятся активом и создают ценность во всех организационных подразделениях правительства и, как следствие, делают работу правительства в целом более эффективной и результативной. В то же время данные о результатах деятельности являются важным инструментом управления для государственных менеджеров. Государственные менеджеры, которые хотят улучшить внутренние процессы, сначала повторно используют открытые данные для лучшего понимания своей внутренней работы. На основе этого они строят более качественные данные о производительности. Таким образом, эти взаимосвязанные процессы укрепляют доверие к соответствующим ин-

ститутам государственной власти.

Наши результаты показывают дополнительную ценность использования имеющейся типологии различных видов инноваций, которые могут инициировать инициативы открытых данных. Вместе с тем, мы считаем, что необходимы дополнительные исследования, чтобы протестировать инновационную структуру для получения результатов открытых данных в более широком масштабе. Исследования в этом

направлении не только помогут нам лучше понять многие инновации, которые могут вызвать данные «открытого правительства». Это также послужит поводом для размышления о предполагаемых результатах до того, как будут запущены новые инициативы по открытым данным, что позволит больше сосредоточиться на тех продуктах и процессах, которые создают реальную общественную ценность.

Список источников:

1. Ашейм Б.Т., Бошма Р. и Кук П. Построение регионального преимущества: политика платформы, основанная на соответствующем разнообразии и дифференцированных базах знаний. *Reg. Stud.* 45(7), 893–904, 2011.
2. Бошма Р. Близость и инновации: критическая оценка. *Reg. Stud.* 39(1), 61–74, 2005.
3. Бошма Р. и Френкен К. Почему экономическая география не является эволюционной наукой? К эволюционной экономической географии. *J. Econ. Geogr.* 6(3), 273–302, 2006.
4. Бошма Р., Геймерикс Г. и Балланд П.А. Динамика и взаимосвязь научных знаний в биотехнологических городах. *Res. Policy*, 43, 107–114, 2014.
5. Ву В.П. Государственная политика, динамизм предприятий и инновационная система в Шанхае, Китай. *Growth Change*, 38(4), 544–566, 2007.
6. Ву Ф.Л. Центральная роль планирования, рыночные инструменты: управление китайской городской трансформацией в условиях государственного предпринимательства. *Urban Stud.* 55(7), 1383–1399, 2018.
7. Граймс С., Ду Д. Иностранные и местные инновации в Китае: некоторый опыт Шанхая. *Eur. Plan. Stud.* 21(9), 1357–1373, 2013.
8. Граймс С., Миоццо М. Интернационализация НИОКР Big Pharma. *Eur. Plan. Stud.* 23(9), 1873–1894, 2015.
9. Джейкобс Дж. Экономика города. New York: Vintage, 1969.
10. Ецкович Г., Лефферсдорф Л. Динамика инноваций: от национальных систем и «модели 2» к тройной спирали отношений Университет-промышленность-государство. *Res. Policy*, 29(2), 109–123, 2008.
11. Жанг Ф. Построение биотехнологий в Шанхае: перспектива региональной инновационной системы. *Eur. Plan. Stud.* 23(10), 2062–2078, 2015.
12. Жанг Ф., Кук П., Ву Ф.Л. Спонсируемые государством исследования и разработки: тематическое исследование китайской биотехнологии. *Reg. Stud.* 45(5), 575–595, 2012.
13. Жанг Ф., Ву Ф.Л. Укрепление «местного инновационного потенциала»: развитие биотехнологий в Шанхайском Парке высоких технологий Чжанцзян. *Urban Geogr.* 33(5), 728–755, 2011.
14. Зотов В.Б. Управление современным городом - теоретико-методологические основы. В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. Материалы IV Международной научно-практической конференции. 2019. С. 4–8.
15. Конради, П., Чоенни, С. На барьеры для органов местного самоуправления выпускающих открытых данных. Правительственная Информация Ежеквартально, 31, S10–S17, 2014.
16. Кук П. Чистые технологии и анализ платформенной природы наук о жизни: дальнейшие размышления о политике платформы. *Eur. Plan. Stud.* 16(3), 375–393, 2008.
17. Кук П., Морган К. Ассоциативная экономика. Oxford: Oxford University Press, 2008.
18. Лиу Х., Вайт С. Сравнение инновационных систем: структура и применение в переходном контексте Китая. *Res. Policy*, 30(7), 1091–1114, 2001.
19. Мартин Р., Санли П. Деконструкция кластеров: хаотическая концепция или политическая панацея? *J. Econ. Geogr.* 3(1), 5–35, 2003.
20. Мартин Р., Санли П. Зависимость пути и региональная экономическая эволюция. *J. Econ. Geogr.* 6(4), 395–437, 2006.
21. Мiao Дж., Холл П. Оптическая иллюзия? Рост и развитие оптики долины Китая. *Environ. Plan. C Gov. Policy*, 32(5), 863–879, 2014.
22. ОЭСР и Евростат. Руководство Осло: руководство по сбору и интерпретации инновационных данных. Париж: ОЭСР, 2005.
23. Орликовский, У. Д. Использование технологии и конституирующие структуры: практическая линза для изучения технологии в организациях. *Организационная наука*, 11(4), 404–428, 2000.
24. Портер М. О конкуренции. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1998.
25. Скот А.Дж., Сторпер М. Природа городов: область применения и пределы городской теории. *Int. J. Urban Reg. Res.* 39(1), 1–15, 2015.
26. Симми Дж. Инновационные города. London: Spon Press, 2001.
27. Уорти, Б. Влияние открытых данных в Великобритании: сложное, непредсказуемое и политическое. *Государственное Управление*, 93(3), 788–805, 2015.
28. Фагерберг Д., Мовери Д. С., Нельсон, Р. Р. Оксфордский справочник по инновационной деятельности. Оксфорд, Великобритания: издательство Оксфордского университета, 2005.
29. Фарадей Д., Муир-Кохран Е. Демонстрация строгости с использованием тематического анализа: гибридный подход индуктивного и дедуктивного кодирования и разработки темы. *Международный журнал качественных методов*, 5(1), 80–92, 2006.
30. Флорида Р. Подъем креативного класса. New York: Basic Books, 2002.
31. Флорида Р., Мелландер С. Город как инновационная машина. *Reg. Stud.* 51, 86–96, 2–17.
32. Фу Х.Л., Пиетробелли С. Роль иностранных технологий и мест-

ных инноваций в развивающихся экономиках: технологические изменения и догоняющий процесс. *World Dev.* 39(7), 1204–1212, 2011.

33. Фунг, А. Инфотопия: высвобождение демократической силы прозрачности. *Политика и общество*, 41(2), 183–212, 2013.

34. Шеармур Р. Являются ли города источником инноваций? Критический обзор литературы по городам и инновациям. *Cities*, 29(2), S9–S18, 2012.

35. Янссен М. А., Чаралабидис Ю. И Зейдервейк А. Преимущества, барьеры принятия и мифы открытых данных и открытого правительства. *Управление информационными системами*, 29(4), 258–268, 2012.

References:

1. Asheim, B. T., Boschma, R., & Cooke, P. Constructing regional advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases. *Reg. Stud.* 45(7), 893–904, (2011).
2. Boschma, R. Proximity and innovation: A critical assessment. *Reg. Stud.* 39(1), 61–74, 2005.
3. Boschma, R., & Frenken, K. Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography. *J. Econ. Geogr.* 6(3), 273–302, 2006.
4. Boschma, R., Heimeriks, G., & Balland, P. A. Scientific knowledge dynamics and relatedness in biotech cities. *Res. Policy*, 43, 107–114, 2014.
5. Wu, W. P. State policies, enterprise dynamism, and innovation system in Shanghai, China. *Growth Change*, 38(4), 544–566, 2007.
6. Wu, F. L. Planning centrality, market instruments: Governing Chinese urban transformation under state entrepreneurialism. *Urban Stud.* 55(7), 1383–1399, 2018.
7. Grimes, S., & Du, D. Foreign and indigenous innovation in China: Some evidence from Shanghai. *Eur. Plan. Stud.* 21(9), 1357–1373, 2013.
8. Grimes, S., & Miozzo, M. Big pharma's internationalization of R&D to China. *Eur. Plan. Stud.* 23(9), 1873–1894, 2015.
9. Jacobs, J. *The economy of cities*. New York: Vintage, 1969.
10. Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. The dynamics of innovation: From National Systems and "Model 2" to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Res. Policy*, 29(2), 109–123, 1998.
11. Zhang, F. Building biotech in Shanghai: A perspective of regional innovation system. *Eur. Plan. Stud.* 23(10), 2062–2078, 2015.
12. Zhang, F., Cooke, P., & Wu, F. L. State-sponsored research and development: A case study of China's biotechnology. *Reg. Stud.* 45(5), 575–595, 2012.
13. Zhang, F., & Wu, F. L. Fostering "indigenous innovation capacities": The development of biotechnology in Shanghai's Zhangjiang High-tech Park. *Urban Geogr.* 33(5), 728–755, 2011.
14. Zotov V. B. Management of a modern city-theoretical and methodological foundations. In the collection: *The role of local government in the development of the state at the present stage. Materials of the IV International scientific and practical conference*. 2019. Pp. 4–8.
15. Conradie, P., & Choenni, S. On the barriers for local government releasing open data. *Government Information Quarterly*, 31, S10–S17, 2014.
16. Cooke, P. Cleantech and an analysis of the platform nature of life sciences: Further reflections upon platform policies. *Eur. Plan. Stud.* 16(3), 375–393, 2008.
17. Cooke, P., & Morgan, K. *The associational economy*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
18. Liu, X., & White, S. Comparing innovation systems: A framework and application to China's transitional context. *Rs. Policy*, 30(7), 1091–1114, 2001.
19. Martin, R., & Sunley, P. Deconstructing clusters: Chaotic concept or policy panacea? *J. Econ. Geogr.* 3(1), 5–35, 2003.
20. Martin, R., & Sunley, P. Path dependence and regional economic evolution. *J. Econ. Geogr.* 6(4), 395–437, 2006.
21. Miao, J. T., & Hall, P. Optical illusion? The growth and development of the Optics Valley of China. *Environ. Plan. C Gov. Policy*, 32(5), 863–879, 2014.
22. OECD, & Eurostat. *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*. Paris: OECD, 2005.
23. Orlikowski, W. J. Using technology and constituting structures: A practice lens for studying technology in organizations. *Organization Science*, 11(4), 404–428, 2000.
24. Porter, M. *On competition*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1998.
25. Scott, A. J., & Storper, M. The nature of cities: The scope and limits of urban theory. *Int. J. Urban Reg. Res.* 39(1), 1–15, 2015.
26. Simmie, J. *Innovative cities*. London: Spon Press, 2001.
27. Worthy, B. The impact of open data in the UK: Complex, unpredictable, and political. *Public Administration*, 93(3), 788–805, 2015.
28. Fagerberg, J., Mowery, D. C., & Nelson, R. R. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2005.
29. Fereday, J., & Muir-Cochrane, E. Demonstrating rigor using thematic analysis: A hybrid approach of inductive and deductive coding and theme development. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(1), 80–92, 2006.
30. Florida, R. *The rise of the creative class*. New York: Basic Books, 2002.
31. Florida, R., Mellander, C. The city as innovation machine. *Reg. Stud.* 51, 86–96, 2017.
32. Fu, X. L., Pietrobelli, C., & Soete, L. The role of foreign technology and indigenous innovation in the emerging economies: Technological change and catching-up. *World Dev.* 39(7), 1204–1212, 2011.
33. Fung, A. Infotopia: Unleashing the democratic power of transparency. *Politics & Society*, 41(2), 183–212, 2013.
34. Shearmur, R. Are cities the font of innovation? A critical review of the literature on cities and innovation. *Cities*, 29(2), S9–S18, 2012.
35. Janssen, M. A., Charalabidis, Y., & Zuidervijk, A. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268, 2012.

УДК 352.07

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_183

Эффективность от цифровизации муниципального имущества (на примере Перми)

Efficiency from digitalization of municipal property (using Perm as an example)



Евгений Викторович Рожков

соискатель кафедры экономики предприятий ФГБОУВО
«Уральский государственный экономический университет»
(УрГЭУ), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта/Народной
Воли, д. 62/45, SPIN-код: 2920-7905, Author ID: 421671,
ORCID ID - 0000-0002-0886-5928,
e-mail: rozhckov@pochtobank.ru

Evgeniy V. Rozhkov

candidate of the Department of Economics of Enterprises of
FSBUVO Ural State University of Economics (Ural State Economic
University), 620144, Russia, Yekaterinburg, st. March 8/Narodnaya
Volya, d. 62/45, SPIN-code: 2920-7905, Author ID: 421671,
ORCID ID - 0000-0002-0886-5928,
e-mail: rozhckov@pochtobank.ru

Аннотация.

В статье автором рассмотрен современный подход к необходимости проведения отцифровки собственности (движимого и недвижимого имущества и земельных участков) на уровне муниципального образования. Представлена доказательная база по увеличению стоимости муниципального имущества, привлечения внешних инвестиций в городскую среду после внедрения программ по цифровизации имущества.

Ключевые слова.

Цифровизация, имущество, собственность, муниципалитет, город, эффективность управления.

Abstract.

In the article, the author considered the modern approach to the need to digitize property (movable and immovable property and land plots) at the level of the municipality. The evidence base for increasing the value of municipal property, attracting external investments in the urban environment after the introduction of programs for the digitalization of property is presented.

Keywords.

Digitalization, property, property, municipality, city, management efficiency.

Сегодня учёные всё больше говорят об информационном обществе (принципиально новом типе общества). В нём очень быстро происходят изменения в образе жизни людей, способам коммуникации, властных отношений и управления и т.д. В условиях информационного общества субстанцией отношений между городским населением и властями становится информация [13].

Во многих городах мира происходят городские реформы, связанные с внедрением «Умных городов», в особенности в последнее десятилетие. В разных странах, различные проекты развития «Умного города» нацелены на социальный, экономический и экологический результаты в управлении городским хозяйством. [18].

В Великобритании в конце XX века разрабатывали систему исполнения местными органами власти взятых на себя обязательств, или по-другому, концепция оценки эффективности по принципу «качество за деньги» [7, С. 220].

В России, как и во всём мире, повышение эффективности рыночной экономики требует мультипликативного эффекта от оцифровки всех её сфер. Соответствующими темпами происходит и рост развития рынка цифровых технологий. Формируется новая экономика – цифровая экономика, где ключевым фактором производства являются цифровые данные [17].

В Пермском крае имеется хорошая база для развития информационных и коммуникационных технологий [2], в т. ч. с быстрым развитием Пермского технопарка «Morion Digital» (рейтинг A+). Для эффективного управления необходим достоверный и оперативный учёт данных, позволяющий анализировать и оценивать достоверную информацию, например о муниципальной собственности. В целях эффективного управления муниципальным имуществом, целесообразно внедрять автоматизированную систему управления, что в свою очередь позволит местным органам власти проводить полную инвентаризацию объектов, определять достоверный перечень имущества и т. д. [10].

Актуальность изучения темы бесспорна

и в связи с отсутствием методологического инструментария анализа статистических данных по результатам эффективности проведения оцифровки муниципальной собственности и дальнейших экономических последствий.

Цель статьи заключается в определении возможного экономического эффекта от цифровизации муниципальной собственности. Задача исследования заключается в выявлении характерных признаков цифровизации муниципальной собственности.

Изучения вопросов связанных с муниципальной собственностью нашли отражение в работах таких авторов, как: Богданов В. С., Земскова И. А. [3], Зотов В. Б. [4], Князев М. Н. [7], и других авторов.

Митрофанова И. В. и другие учёные рассматривают программу цифровизации в России, предусматривающую несколько уровней цифровизации экономики, которые взаимодействуют друг с другом и влияют на жизнь государства, общества и населения. Первый уровень цифровизации – это внедрение цифровых платформ и цифровых технологий. Второй уровень – создание такой среды, которая способна будет создавать условия, подходящие для создания и развития цифровых платформ и технологий и соответственно, взаимодействия субъектов рынков и отраслей экономики. Третий уровень – это сами рынки и отрасли экономики, в которых осуществляется взаимодействие потребителей и поставщиков услуг, работ и т. д. и возможность создания соответствующих цифровых технопарков [11].

Мамбетоморов А. А. и Алмасбекова Ж. О. рассматривают цифровую экономику с точки зрения закономерности в эволюции постиндустриальной экономики [9]. Свистунов В. М. и другие экономисты, изучая процессы, связанные с внедрением цифровых технологий на региональном уровне, обращают внимание на разный уровень подхода руководителей регионов к этим вопросам, и выявляют при этом несколько причин, к которым относятся: необходимость дополнительных инвестиций из регионального бюджета, необходимость подготовки квалифицированных

кадров, отсутствия типовых проектных решений и т.д.[14].

Например, проведя исследования ресурсов для осуществления прорывных

проектов в экономике в 17 регионах нашей страны, Богданов В. С.[1], свёл данные в виде таблицы 1:

Таблица 1

Оценка ресурсов для цифровых проектов в регионе* [1]

№ п/п	Нехватка ресурсов для прорывных проектов на основе цифровизации	Доля (%%)
1	Инвестиций в подобные проекты	69
2	Подготовки кадров	59
3	Развитой промышленной инфраструктуры	43
4	Концептуальных наработок для перехода к цифровизации	41
5	Компьютеризации отраслей и сфер для цифровых преобразований	21
6	Стратегических документов	11

*Источник: по [1].

Как видно из данных, представленных в таблице 1, из 17 регионов – 69 % испытывают проблемы с инвестициями в проекты, связанных на прямую с цифровизацией. Также, в более чем половине регионов (59 %) имеются проблемы с организацией подготовки кадров, способных обеспечить

новые организационно - управленческие подходы (на основе цифровизации) и т. д.[1].

На уровне Пермского края вероятность реализации программы «Умный город» в муниципальных образованиях региона представлена в таблице 2:

Таблица 2

Реализация программы «Умный город» в Пермском крае*

№ п/п	Наименование города	Численность населения (тыс. чел.)	Вероятность
1	Пермь	1 048	Высокая (90 – 99 %)
2	Березники	141,2	Средняя (60 – 89 %)
3	Чайковский	104,3	Средняя (60 – 89 %)
4	Соликамск	108,5	Средняя (60 – 89 %)
5	Нытва	40,6	Низкая (50 – 59 %)
6	Краснокамск	52,5	Средняя (60 – 89 %)
7	Лысьва	60,3	Средняя (60 – 89 %)
8	Чусовой	43,7	Средняя (60 – 89 %)
9	Добрянка	32,0	Низкая (50 – 59 %)
10	Красновишерск	14,8	Низкая (50 – 59 %)
11	Кунгур	65,8	Средняя (60 – 89 %)
12	Оханск	6,9	Низкая (50 – 59 %)

*Источник: составлено автором.

Как видно из таблицы 2, вероятность выполнения программы «Умный город» в регионе не велика. Основным «локомотивом» реализации данной программы в регионе - является город Пермь и вероятность выполнения её «высокая», т.е. до 2024 года возможно до 99 %. У нескольких городов, вероятность выполнения программы «средняя» (60 – 89 %), к ним, можно отнести: Березники, Чайковский, Соликамск, Краснокамск, Лысьва и Чусовой. У остальных городов региона (Добрянка, Красно-

вишерск и Оханск) вошедших в пилотную программу, вероятность реализации «низкая» (меньше 60 %). Градация городов по выполнению программы «Умного города» связана с финансированием из местного бюджета (все они дефицитные).

Изменения, которые сейчас происходят на уровне муниципалитетов в условиях цифровой трансформации требуют постоянного изменения нормативной базы. Цифровое право в России стало развиваться с 2019 года (изменения в ГК

РФ). Цифровизация на муниципальном уровне основывается на правовых актах, регламентирующих электронное правительство и ликвидацию административных барьеров в рамках внедрения программы «Умный город». А на самом деле, проблема заключается в отсутствии системного подхода к решению вопросов цифровизации муниципального управления, в т. ч. собственностью [15]. Также, необходимо отметить, что виды муниципальной собственности определены ч. 3 статьи 215 Гражданского Кодекса Российской Федерации, а именно: муниципальные предприятия, муниципальные учреждения, средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закреплённое за муниципальными предприятиями (МП) и муниципальными учреждениями (МУ) [5, С. 149]. Некоторые учёные дают разные определения понятию «управление муниципальной собственностью» [6, С. 21],

приведём наиболее распространённые из них: «управление муниципальной собственностью» - это управление деятельностью в интересах местного сообщества, связанная с установлением правил, условий использования муниципального имущества с учётом общественных ценностей. Управлением и распоряжением муниципальным имуществом наделён Департамент имущественных отношений. А управлением и распоряжением муниципальной землёй наделён Департамент земельных отношений, т.е. земельными участками, ограниченными административной границей от других муниципальных образований.

Как пример, на уровне муниципального образования, приведём собственность местных органов власти в Перми. Имущественный комплекс муниципального образования город Пермь можно представить в табличном виде (табл. 3).

Таблица 3
Имущественный комплекс г. Перми на 01.01.2020 года*

№ пп	Наименование	Кол-во	Площадь (тыс. кв. м.)	Протяжённость (км)	Балансовая стоимость (млн. руб.)
1	Недвижимое имущество:				
	Жилой фонд	19 234	826,7	-	10 130
	Нежилой фонд	3 292	2 050,0	-	19 100
	Объекты инженерной инфраструктуры	19 850	-	5 614	19 813
	Сооружения	724		843	18 347
	Земельные участки ¹⁾	2 505	12 321	-	
2	Движимое имущество:				9 577
	Транспортные средства	813	-	-	-
	Прочее движимое имущество	2 543	-	-	-
3	Муниципальные предприятия и учреждения				
	Муниципальные предприятия	7	-	-	-
	Автономные учреждения	321	-	-	-
	Бюджетные учреждения	31	-	-	-
	Казённые учреждения	60	-	-	-

*Источник: Составлено автором.

1) – в 2019 году кадастровый учёт выполнен на территории 25 кварталов площадью 260,9 га. Уточнены границы 194 земельных участков в соответствии с используемой площадью и красными линиями.

Как видно из представленных данных в таблице 3 по муниципальной собственности города Перми на начало 2020 года. По недвижимому имуществу наибольшее

количество (19850 единиц) относится к объектам инженерной инфраструктуры и соответственно, наибольшей балансовой стоимостью - 19813 млн. руб. Из движимого имущества количество единиц транспортных средств (813) меньше чем прочего движимого имущества (2543). Из муниципальных предприятий и учреждений наибольшее количество занимают

автономные учреждения (321), а наименьшее количество – муниципальные предприятия - 7 шт.

Методика исследования включила в себя анализ приоритетов и параметров цифровизации инфраструктурных систем с позиции реализации ими пространственных функций, т. е. как пространственных инфраструктурных систем. В городе Перми реализация программы «Умный город» находится под личным контролем руководства. Основные её подпрограммы составляют: «цифровой двойник» города (на базе существующих информационных систем) [12]; интеллектуальный центр городского управления (внедрение единой диспетчерской службы города) [12] (автором статьи было предложено создать, в 2012 году при личном обращении к главе города Перми); «умное ЖКХ» (внедрение систем интеллектуального учёта коммунальных ресурсов) [12]; умный городской транспорт (внедрение системы автоматической фотофиксации наруше-

ний правил дорожного движения) [12] и т.д.

В 2021 году город Пермь вошёл в список муниципальных образований, в которых, в рамках пилотного проекта будет реализован эксперимент по созданию единого информационного ресурса земли и недвижимости. В течении одного года будет проводиться сбор, сопоставление сведений о земле и недвижимости, содержащихся в различных государственных информационных ресурсах, для выработки единой методологии в повышении эффективности использования земельных участков и объектов недвижимости.

Одним из приоритетов по реализации программ цифровизации муниципально-го имущества станет достойная для проживания комфортная городская среда. А для достижения положительного эффекта управления городской собственностью в цифровую эпоху, сначала, необходимо создавать комфортную городскую среду. Ряд показателей комфортной городской среды представим в табл. 4.

Таблица 4

Показатели комфортной среды города Перми [16]*

№ п/п	Показатель	По годам					
		2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Доходы от сдачи в аренду имущества (млн. руб.)	-	-	-	-	111,3	114,7
2	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении органов управления (млн. руб.)	-	-	-	-	0,785	0,816
3	Доходы от предоставления на платной основе парковок (парковочных мест), расположенных на дорогах общего пользования (млн. руб.)	-	-	-	-	96,141	96,141
4	Земли находящиеся в государственной и муниципальной собственности (тыс.га)	70,95	70,95	70,95	70,82	-	Нет данных

*Источник: Пермьстат, 2020 [16].

Как видно из таблицы 4, за последние годы, в городской бюджет всё больше поступает денежных средств от эксплуатации муниципальной собственности, целью которой является достижение комфортной городской среды. Реализация цифровых проектов по учёту недвижимости и земельных участков находящихся в муниципальной собственности позволит более прогнозируемо осуществлять сделки по их аренде.

Кроме того, необходимо отметить, что

за последние 1 - 1,5 года в городе Перми, существенные изменения произошли по замене общественного транспорта (трамвайных вагонов и автобусов). Соответственно, их эксплуатация, будет связана с цифровой технологией и интеллектуальной системой управления. Интеграция транспортно логистических процессов и современных цифровых активов позволит обеспечить высокий уровень роста производительности городской транспортной отрасли [8].

Реализация проектов по цифровизации городской собственности (движимое и недвижимое имущество, земельные участки) возможно при участии частного бизнеса при условии заключения договоров муниципально-частного партнёрства. Как пример, в реализации таких проектов можно привлекать Пермскую IT-компанию ООО «Юникорн» (разработчик концепции единой цифровой среды для небоскрёбов «iCity» в деловом центре столицы «Москва-Сити») – автоматизация всех систем жизнеобеспечения, эффективного потребления ресурсов, автоматизированной системы безопасности и комфортной среды).

При дефиците бюджета города Перми, для быстрой и эффективной реализации проектов по цифровизации имущества, возможно использовать услуги бизнес-сообщества IT-индустрии для составления единой платформы управления, территориально располагающихся на территории муниципального образования. В т. ч., возможно осуществление таких проектов на уже имеющихся государственных информационных системах, используемые городским населением, индивидуальны-

ми предпринимателями и юридическими лицами по поиску информации по аренде (продаже) недвижимости и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности и получении какой-либо другой информации (сроках действий договоров, стоимости услуг предоставляемых муниципальными органами власти по реализации имущества и т. д.).

Создание единой информационной платформы позволит решить следующие задачи: повышение достоверности, качества и полноты сведений об объектах недвижимости и территориях, содержащихся в государственных информационных ресурсах; обеспечение эффективного предоставления государственных услуг и выполнения государственных функций, связанных с развитием территорий и объектов на них и т.д.

Доступность единой базы об отцифрованной муниципальной собственности позволит не только эффективно ею пользоваться населением, но и увеличит её стоимость, а следовательно, и привлечёт инвесторов, находящихся за пределами региона и в дальнейшем увеличения доходной части городского бюджета.

Список источников:

1. Богданов В. С. Организационно – методологические аспекты дистанционного исследования проблем цифровизации регионов с различным уровнем социокультурной модернизации. Часть 2. Социологическая наука и социальная практика. 2020. Т. 8. № 1. С. 131 – 149. DOI: 10.19181/snsr.2020.8.1.7100.
2. Болотов А. М. Развитие информационных и коммуникационных технологий в Пермском крае как предпосылка формирования цифровой экономики. Современная торговля: теория, практика, инновации. Материалы IX всероссийской (с международным участием) научно – практической конференции. Пермь. 2020. С. 3 – 9.
3. Земскова И. А. Качество электронных государственных услуг как основа развития цифровой экономики регионов. Наука и общество. 2019. № 1 (33). С. 52 – 58.
4. Зотов В.Б., Голованов В.И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти // Научный информационно-аналитический журнал Муниципальная академия. 2018. № 51. С. 57 – 61.
5. Калинин А.Н. Отличия содержания права муниципальной собственности от частной собственности. Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 1 (126). С. 147 – 150.
6. Катов В.В. Управление муниципальной собственностью в рыночных условиях. Учёные записки. 2017. № 2 (22). С. 18 – 23.
7. Князев М. Н. Совершенствование оценки эффективности управления муниципальными образованиями // Вестник НГАУ. 2016. № 3 (40). С. 218 – 223.
8. Лыкова М. П. Цифровая экономика и пути её развития. Избранные вопросы науки XXI века: Сборник научных статей. Ч. IV. 2020. С. 84 – 86.
9. Мамбетоморов А. А., Алмасбекова Ж. О. Цифровые технологии как фактор формирования информационной среды новой экономики. Наука и инновационные технологии. 2020. № 15 (15). С. 138 – 143.
10. Миролюбова Т. В., Суханова П. А. Особенности создания организованного кластера информационно – коммуникационных технологий в Пермском крае. Вестник Пермского университета. Серия «Экономика». 2013. № 4 (19). С. 74 – 80.
11. Митрофанова И. В., Иншакова Е. И., Рябова И. А., Щербина А. Б. Цифровизация социохозяйственного комплекса южного федерального округа: первые итоги реализации национальной программы. Региональная экономика. Юг России. 2019. Т. 7. № 4. С. 70 – 87.
12. Приказ Заместителя Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства А.В.Чибис «Об утверждении базовых и дополнительных требований к умным городам (стандарт «Умный город»). 2020.
13. Рыбаков Н. С. О смысле цифровизации. ГАНЗА: ДЕЛОВОЕ СО-

ТРУДНИЧЕСТВО КАК РЕСУРС УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ. Материалы Международной научной конференции. Псков, 21 – 23 мая 2019. С. 219 – 225.

14. Свистунов В. М., Лобачев В. В., Антонов В. Г., Аникин Б. А., Траченко М. Б. Оценка развития цифровой экономики в регионах Российской Федерации. Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 11А. С. 32 – 41. DOI: 10.34670/AR.2020.93.11.002.

15. Сибелева А. Ю. Правовые аспекты цифровизации местного самоуправления. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и магистров. Симферополь, 26 апреля 2019. С. 380 – 383.

16. Статистический ежегодник Пермского края. 2019: Статистический сборник. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю (Пермстат) – Пермь, 2020. 357 с.

17. Цахададзе Н. В., Лепсая В. В. Формирование искусственного интеллекта и цифровой экономики в России. III Всероссийская с международным участием научно-практическая конференция «Тенденции развития Интернет и цифровой экономики». 2020. С. 144 – 147.

18. Masik G., Sagan I., Scott J. Smart City strategies and new urban development policies in the Polish. 2020. no. 108. P. 1.

References:

1. Bogdanov V. S. Organizational and methodological aspects of remote research of the problems of digitalization of regions with various levels of socio-cultural modernization. Part 2. Sociological science and social practice. 2020. T. 8. no. 1. S. 131 – 149. DOI: 10.19181/snsp.2020.8.1.7100. (In Russian).

2. Bolotov A.M. The development of information and communication technologies in the Perm Territory as a prerequisite for the formation of a digital economy. Modern trade: theory, practice, innovation. Materials of the IX All-Russian (with international participation) scientific and practical conference. Perm. 2020. S. 3 – 9. (In Russian).

3. Zemskova I. A. The quality of electronic public services as the basis for the development of the digital economy of the regions. Science and society. 2019. no. 1 (33). S. 52 – 58. (In Russian).

4. Zotov V.B., Golovanov V.I. Problems of financial support in municipalities and the direction of increasing the level of independence of local authorities//Scientific information and analytical journal Municipal Academy. – 2018. – no. 51. – S. 57 – 61. (In Russian).

5. Kalinin A.N. Differences in the content of municipal property rights from private property. Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2019. no. 1 (126). S. 147 – 150. (In Russian).

6. Katov V.V. Management of municipal property in market condi-

tions. Scientific notes. 2017. no. 2 (22). S. 18 – 23. (In Russian).

7. Knyazev M. N. Improving the assessment of the effectiveness of municipal management//Bulletin of the NGAU. 2016. no. 3 (40). S. 218 – 223. (In Russian).

8. Lykova M.P. Digital economy and ways of its development. Selected issues of science of the 21st century: Collection of scientific articles. PART IV. 2020. S. 84 – 86.

9. Mambetomarov A. A., Almasbekova J. O. Digital technologies as a factor in the formation of the information environment of the new economy. Science and innovative technologies. 2020. no. 15 (15). S. 138 – 143. (In Russian).

10. Mirolyubova T.V., Sukhanova P.A. Features of creating an organized cluster of information and communication technologies in the Perm Territory. Bulletin of Perm University. Series “Economics.” 2013. no. 4 (19). S. 74 – 80. (In Russian).

11. Mitrofanova I.V., Inshakova E.I., Ryabova I.A., Shcherbin A.B. Digitalization of the social and economic complex of the southern federal district: the first results of the implementation of the national program. Regional economy. South of Russia. 2019. T. 7. no. 4. S. 70 – 87. (In Russian).

12. Order of the Deputy Minister of Construction and Housing and Communal Services A.V. Chibis “On approval of basic and additional requirements for smart cities (Smart City standard). 2020. (In Russian).

13. Rybakov N. S. On the meaning of digitalization. HANSA: BUSINESS COOPERATION AS A RESOURCE FOR SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT. Proceedings of the International Scientific Conference. Pskov, May 21-23, 2019. S. 219 – 225. (In Russian).

14. Svistunov V. M., Lobachev V. V., Antonov V. G., Anikin B. A., Trachenko M. B. Assessment of the development of the digital economy in the regions of the Russian Federation. Economy: yesterday, today, tomorrow. 2019. Volume 9. no. 11A. S. 32 – 41. DOI: 10.34670/AR.2020.93.11.002. (In Russian).

15. Sibeleva A. Yu. Legal aspects of the digitalization of local self-government. TOPICAL PROBLEMS OF COMPARATIVE LAW. Materials of the IV All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation of faculty, graduate students and masters. Simferopol, April 26, 2019. S. 380 – 383. (In Russian).

16. Statistical yearbook of the Perm Territory. 2019: Statistical compendium. The territorial body of the Federal State Statistics Service for the Perm Territory (Permstat) – Perm, 2020. 357 s.

17. Tskhadadze N.V., Lepsaya V.V. Formation of artificial intelligence and digital economy in Russia. III All-Russian with international participation scientific and practical conference “Trends in the development of the Internet and the digital economy.” 2020. S. 144 – 147. (In Russian).

18. Masik G., Sagan I., Scott J. Smart City strategies and new urban development policies in the Polish. 2020. no. 108. S. 1.

УДК 338.025

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_190

Сущность системы управления муниципальной собственностью, её трансформация в условиях цифровизации

The essence of the system of management of municipal property, its transformation in the conditions of digitalization



Валерий Жоресович Дубровский,

доктор экономических наук, профессор, директор Института экономики, Уральский государственный экономический университет. 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/ Народной Воли, д. 62/45. e-mail: dubr@usue.ru
SPIN-код: 7124-3942, Author ID: 114686

Valery Zh. Dubrovsky

Dr.Sci(Econ.), Professor, Director of the Institute of Economics, Ural State University of Economics, Ural State University of Economics (62/45, 8 Marta / Narodnoy Voli St., Ekaterinburg, 620144, Russian Federation, e-mail: dubr@usue.ru
SPIN-код: 7124-3942, Author ID: 114686



Евгений Викторович Рожков

соискатель кафедры экономики предприятий ФГБОУВО «Уральский государственный экономический университет» (УрГЭУ), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта/Народной Воли, д. 62/45, SPIN-код: 2920-7905, Author ID: 421671, ORCID ID - 0000-0002-0886-5928, e-mail: rozhckov@pochtobank.ru

Evgeniy V. Rozhkov

candidate of the Department of Economics of Enterprises of FSBUVO Ural State University of Economics (Ural State Economic University), 620144, Russia, Yekaterinburg, st. March 8/Narodnaya Volya, d. 62/45, SPIN-code: 2920-7905, Author ID: 421671, ORCID ID - 0000-0002-0886-5928, e-mail: rozhckov@pochtobank.ru

Аннотация.

Экономическая роль системы управления муниципальной собственностью определяется коммерческим потенциалом имущественного комплекса как основного источника поступлений в местные бюджеты и способа решения большого числа социально значимых вопросов развития муниципальных образований. Цифровизация системы управления муниципальной собственностью позволяет существенно модернизировать процессы решения многих социально значимых задач, технологически обеспечивая доступность разнообразной информации для субъектов, в чьих интересах используется муниципальная собственность. Основные мероприятия по цифровизации процессов управления муниципальной собственности проводятся в соответствии с национальным проектом «Цифровая экономика Российской Федерации». Цель исследования – качественно оценить наиболее существенные изменения в системе управления муниципальной собственностью, вызванные процессами цифровизации. Для достижения поставленной цели в статье приводятся качественные оценки «цифровых» изменений в системе управления собственностью на уровне муниципального образования, их соответствия программным решениям органов государственной власти, положениям национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Ключевые слова.

Муниципальное имущество, система управления муниципальной собственностью, цели и задачи цифровизации процессов управления.

Abstract.

The economic role of the municipal property management system is determined by the commercial potential of the property complex as the main source of income to local budgets and a way to solve a large number of socially significant issues of the development of municipalities. Digitalization of the municipal property management system allows you to significantly modernize the processes for solving many socially significant problems, technologically ensuring the availability of various information for subjects in whose interests municipal property is used. The main events for digitalization of municipal property management processes are carried out in accordance with the national project "Digital Economy of the Russian Federation." The purpose of the study is to qualitatively assess the most significant changes in the municipal property management system caused by digitalization processes. To achieve the goal, the article provides qualitative assessments of "digital" changes in the property management system at the level of the municipality, their compliance with the program decisions of state authorities, and the provisions of the national program "Digital Economy of the Russian Federation."

Keywords.

Municipal property, municipal property management system, goals and objectives of digitalization of management processes.

Становление системы управления муниципальной собственностью - одного из важнейших институтов отношений собственности неотделимо от исторического развития идеи местного самоуправления как социального образования, реализующего общественные интересы. Если вспомнить, то одним из первых представителей социального подхода к определению собственности является Платон, проводивший идею ограничения собственности во имя интересов общества [1, С. 15]. В Древнем Риме, идею социализации собственности развивали Цицерон и Марк Аврелий; в средние века - Томас Гоббс, Ж.- Ж. Руссо и И.Г. Фихте. А в последние 100 лет, приверженцами таких идей стали Р.Иеринг, О. Гирке, Ш. Летурно и др. [1, С. 16].

Отметим, с научной точки зрения, как ни один другой вид собственности, муниципальная собственность характеризуется противоречивым единством двух сто-

рон и подчеркивает наличие в обществе: с одной – социальной дифференциации лиц, имеющих отношение к муниципальной собственности, их разделения на некоторое число автономных субъектов, преследующих свои интересы, с другой - социальной интеграции, объединения разрозненных лиц в одно социальное целое, в котором муниципальная собственность выступает способом объединять индивидов общей системой представлений, правовой связью, основанной на общем интересе [1, С. 17].

С практической точки зрения, муниципальная собственность является важнейшей составляющей экономической основы любого муниципального образования, несёт в себе значительный потенциал для решения большого числа задач жизнедеятельности некоего сообщества граждан, в том числе повышения качества их жизни на основе разного рода инновационных решений [12, С. 262]. В этом аспекте ва-

жен современный подход к управлению муниципальной собственностью, опирающийся на систему научных принципов управления [12]. Поэтому, прав, с нашей точки зрения, Бутов В.Н, который считает, что управление муниципальной собственностью – это система способов, форм и методов управления собственностью или, что также справедливо, порядок принятия местными органами власти решений, связанных с владением, пользованием и распоряжением объектами, находящимися в собственности муниципалитета [3]. Методологической базой исследований обычно выступают методы системного логического анализа. Примером могут являться различные версии иллюстрации организационно-логической схемы поэтапного процесса создания муниципальных цифровых сервисов и услуг как элемента механизма управления процессами цифровизации на муниципальном уровне [13, 17].

Многообразный комплекс вопросов организации процессов управления муниципальной собственностью всегда находился в фокусе серьезных научных исследований. Из числа современных исследований по данной тематике, следует упомянуть работы, авторами которых являются Бутов В.Н. [3], Блудова С.Н. [2], Богданов В.С., Земскова И. А., Зотов В. Б. [5], Козлова С. В. [7] и некоторые другие. При этом безусловный приоритет в исследованиях занимают вопросы организации процессов управления муниципальной собственностью, поиск решений проблемы формирования эффективных механизмов её использования [15]. И что особенно важно, и это следует подчеркнуть, предлагаемые решения имеют в своей основе определенный консенсус в понимании сущности муниципальной собственности как объекта управления. В общем представлении муниципальная собственность – это система социально-экономических отношений по управлению и распоряжению муниципальным имуществом. К тому же – основной признак любого муниципального образования. Основным объектом управления муниципальной собственностью является муниципальное имущество – комплекс, в состав которого входят различные виды имущества: земля, движимое

и недвижимое имущество. При этом в категорию «недвижимое имущество», как правило, входят жилой и нежилой фонд, коммунальные сети, различного рода сооружения и т.д. Многообразный по составу, назначению к использованию, а также и коммерческому потенциалу (его определяет возможность передачи имущества в аренду или приватизации), имущественный комплекс рассматривается муниципальными образованиями, с одной стороны, в качестве основного источника неналоговых поступлений в местные бюджеты, с другой – средства решения большого числа социально значимых вопросов. В связи с чем, эффективность использования муниципального имущества, как правило, оценивается, во-первых, с позиции извлекаемого дохода, во-вторых, по размеру полученного социального эффекта.

Вышеприведенное описание некоторых основ управления муниципальным имуществом потребовалось лишь затем, чтобы видеть, насколько существенными могут быть трансформационные изменения в этой системе, если представлять ее множеством разнообразных функциональных процессов. А результатом согласованного использования многими субъектами (пусть на базе некоей идеальной цифровой системы) распределенного (во времени и пространстве) муниципального имущества являются дополнительные доходы и социальные эффекты, получаемые гражданами, проживающими на определенной территории, и обществом в целом.

Основные мероприятия по цифровизации процессов управления муниципальной собственностью, внедрению цифровых технологий и платформенных решений в сферу оказания муниципальных услуг как для населения, так и для предпринимателей, должны проводиться в соответствии с целями и задачами, которые сформулированы в национальном проекте «Цифровая экономика Российской Федерации» [14]. Вместе с тем, при всей конкретности формулировок руководящих документов, при постановке целей и задач цифровизации управления муниципальной собственностью следует принять во внимание общемировые тен-

денции в развитии соответствующих технологий. В 2020 году прошла конференция Организации Объединённых Наций по торговле и развитию, на которой обсуждались возможности создания различных национальных стратегий цифровизации. В материалах конференции, помимо технологий дополненной реальности, решений на базе киберфизических систем, робототехники, блок-чейна, интернета вещей, других, подчеркнута значимость тех, которые безусловно найдут применение в системе управления муниципальной собственностью. Например, это алгоритмическое управление данными, возможности которого расширяются в результате использования технологий «больших данных» (Big Data) для автоматизации аналитических операций, а также информационно – коммуникационные технологии на основе развития систем искусственного интеллекта, приобретающего вид персонального цифрового помощника в решении вопросов, например, использования муниципального имущества. Многообразие цифровых функций в управлении муниципальной собственностью создаст и новый подход к принятию решений, которые обозначаются, как DIKI (данные, информация, знание и воздействие). То есть, когда на основе анализа массива генерирующих данных, субъект управления получает детальную информацию о поведении системы и способен осуществить на нее управляющее воздействие в соответствии с результатами предиктивной аналитики [10, С. 1606, 1607].

Тогда к целям цифровизации управления муниципальной собственностью относятся: создание экономических и технологических условий доступности всей информации о собственности для всех участников хозяйственных процессов; разработка и реализация программ последовательного, целенаправленного и эффективного внедрения информационных технологий; создание аппаратных и телекоммуникационных систем, обеспечивающих формирование информационных ресурсов и доступ к ним. Ко всему прочему, цифровое управление муниципальной собственностью – значительный шаг в повышении эффективности организации деятельности муниципальных служб, по-

скольку позволяет объединить несколько видов учёта, осуществляемого муниципалитетом, в единую информационную систему, вести систематизированный, и в то же время, пообъектовый учёт муниципальной собственности [16].

Определение вышеприведенного состава целей представляется чрезвычайно важным, поскольку дает представление о путях, направлениях и результатах решения задач цифровизации системы управления муниципальной собственностью, которое на уровне каждого муниципального образования – это сложный экономический процесс сопровождающий и обеспечивающий сбор данных, их обработку и хранение. А при необходимости и создающий стоимость этих данных, что имеет значение, когда они преобразуются в цифровую аналитику.

Так, в соответствии с национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации» должны быть развиты электронные инфраструктуры местного самоуправления и 100 % охват населения и представителей бизнеса муниципальными услугами до 2024 года в электронном виде [8]. В этом случае цифровизация управления муниципальной собственностью должна позволить повысить уровень информирования жителей города о принятых органами власти решениях, обеспечить большую открытость данных об использовании муниципальной собственности и развитии цифровых каналов взаимодействия населения с администрациями муниципальных образований, что должно отразиться на качественных изменениях в решении вопросов, касающихся функционирования системы управления городским хозяйством, развития инфраструктуры сетей связи; создания умного жилищно – коммунального хозяйства, умного городского транспорта и т.д. [6]. Тем более, что в перечне иных задач нацпроекта «Цифровая экономика» до 2024 года зафиксировано создание универсальной цифровой платформы инвентаризации, учёта и контроля состояния всех видов энергоресурсов имущественных комплексов. Наконец, что немаловажно, реализация национального проекта на муниципальном и региональном уровнях должна быть обеспечена бюджетным финансированием

Результатом должно явиться создание целостного информационно-аналитического комплекса - системы сбора, обработки, хранения и передачи статистической, экспертно-аналитической и юридически значимой информации о хозяйственных действиях лиц, выступающих в качестве контрагентов института муниципальной собственности. Наконец немаловажно и то, на что обычно обращается внимание в первую очередь, а именно: цифровизация управления муниципальной собственностью - это еще и своеобразный системный подход к использованию цифровых ресурсов, внедрению автоматизированных систем управления для повышения эффективности самих функциональных процессов в системе управления муниципальной собственностью. Соответственно, в проекте «Цифровая экономика Российской Федерации» ставится задача до 2024 года сформировать информационную инфраструктуру, увеличить рабочие мощности серверного оборудования и объемов систем хранения данных, обеспечить прозрачность процессов учёта и распоряжения муниципальным имуществом.

Другим аспектом цифровой трансформации является повышение качества оказываемых муниципальных услуг, результативности и эффективности деятельности, направленной на осуществление публично-правовых преобразований; оптимизацию бюджетных расходов, связанных с реализацией функций в отношении муниципальной собственности. Что, кстати, наталкивает некоторых специалистов на мысль о полезности создания своеобразной технологической платформы (в противовес классического порядка, часто представляющегося в виде цепи создания стоимости) с тем, чтобы в управлении муниципальной собственностью осуществлять и учитывать не только сбор и внесение данных в соответствующие реестры, но и превращать их в информационные продукты с добавленной стоимостью. И тогда местный муниципалитет будет выступать не только держателем технологий (ядром платформы), но и получателем определенных выгод. [11].

Как в действительности будет решаться весь комплекс задач цифровой транс-

формации системы управления муниципальной собственностью, во многом зависит от организации целенаправленной деятельности региональных и муниципальных органов власти. Начинать следует, безусловно, с формирования систематизированного перечня имеющихся проблем и утверждения программно-целевого подхода к их решению, предусматривающего выработку соответствующей цифровой стратегии по развитию имущественного комплекса на территории муниципального образования, а также разработку конкретных цифровых проектов и программы действий по их практической реализации. Для чего, по мнению специалистов, целесообразно создать информационную базу характеристик и показателей комплексной полезности управления недвижимым имуществом, позволяющую формировать цифровые модели управляемых ситуаций с учетом субъектно-объектного состава, взаимосвязи процессов в секторе недвижимого имущества, целей, показателей качества и результатов управления в целом. Это позволит повысить информационную обеспеченность управленческих действий в отношении недвижимого имущества [4].

Главные узкие места в развитии цифрового управления муниципальной собственностью – недостаток знаний и опыта, нехватка квалифицированных специалистов, а также, возможно, ограничения в финансировании. Хотя, например, в бюджете страны на 2020 год, в разделе «Цифровая экономика Российской Федерации», утверждённом Минфином России, где дано обоснование актуальности раздела, особо обращается внимание на значительное цифровое неравенство в обществе и отставание образовательных программ от нужд в ускоренном развитии цифровизации [9, С. 25]. Иначе говоря, цифровая трансформация системы муниципального управления, в том числе управления муниципальным имуществом, имеет поддержку со стороны государства, а, следовательно, должна быть реализована в установленные проектом «Цифровая экономика Российской Федерации» сроки.

Список источников:

1. Архипов С.И. Два подхода к пониманию сущности собственности // ЗАЩИТА ЧАСТНЫХ ПРАВ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ Материалы международной научно-практической конференции. 2012. С. 13 - 18.
2. Блудова С.Н. Проблемы управления федеральной, региональной и муниципальной собственностью // Вестник экспертного совета. 2018. № 3 (14). С. 29 - 33.
3. Бутов В.Н. Управление имуществом муниципального образования: вопросы теории и практики // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2012. № 7. С. 78 - 81.
4. Горбашко Е.А., Камынина Н.Р. Цифровизация в государственном управлении недвижимым имуществом организаций // Экономические науки. 2019. № 171. С. 28 - 34.
5. Зотов В.Б., Голованов В.И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти // Научный информационно-аналитический журнал Муниципальная академия. 2018. № 51. С. 57 - 61.
6. Казанцева Н.В., Милькина И.В. Проблемы формирования муниципальной имущественной политики в условиях цифровизации // Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 89 - 93.
7. Козлова С.В. Трансформация институциональной среды российской модели управления государственным сектором экономики // Менеджмент и бизнес - администрирование. 2018. № 4. С. 52 - 62.
8. Манина М.В. О цифровом государственном управлении в России // Цифровая экономика и финансы. Материалы III международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург. 2020. С. 44 - 48.
9. Милькина И.В., Касарин С.П. Формирование политико - правовых условий реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Муниципальная академия. 2019. № 4. С. 19 - 29.
10. Мухаметов Д. Р. Модели платформ вовлечения граждан для создания в России умных городов нового поколения // Вопросы инновационной экономики. 2020. Т. 10. № 3. С. 1605 - 1622.
11. Орехова С.В. Технологические платформы и новая промышленная политика в России // JOURNAL OF ECONOMIC REGULATION (Вопросы регулирования экономики). 2017. Том 8. № 4. С. 6 - 19.
12. Пригожин В.П., Огнев Д.В. Инновационные подходы к формированию системы управления муниципальной собственностью // Вестник ИргТУ. 2015. № 5 (100). С. 262 - 267.
13. Прокопова Л.И. Разработка комплексных мероприятий по повышению эффективности системы управления муниципальным образованием на основе цифровой трансформации // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2020. Т. 10. № 4. С. 226 - 234.
14. Сидоренко Э.Л., Барциц И.Н., Хисамова З.И. Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 93 - 114.
15. Тхабисимов Х.А. Некоторые особенности становления и развития института муниципальной собственности в России // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3 (64). С. 63 - 70.
16. Фролова Е.А., Щербень Е.Г. Цифровая экономика: муниципальный аспект // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2019. № 1 (75). С. 17 - 21.
17. Morakanyane R., Ph. O'Reilly, J. Mc Avoy. Determining digital transformation success factors // Proceedings of the 53rd Hawaii International conference on system sciences. 2020. pp. 4356 - 4365.

References:

1. Arkhipov S.I. Two approaches to understanding the essence of property // PROTECTION OF PRIVATE RIGHTS: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE 2012. S. 13 - 18. (In Russian).
2. Bludova S.N. Problems of management of federal, regional and municipal property // Bulletin of the expert council. 2018. № 3 (14). S. 29 - 33. (In Russian).
3. Butov V.N. Property management of the municipality: issues of theory and practice // Bulletin of South Ural State University. Series: Law. 2012. № 7. S. 78 - 81. (In Russian).
4. Gorbashko E.A., Kamynina N.R. Digitalization in the state management of real estate of organizations // Economic sciences. 2019. № 171. S. 28 - 34. (In Russian).
5. Zotov V.B., Golovanov V.I. Problems of financial support in municipalities and directions of increasing the level of independence of local authorities // Scientific information and analytical journal Municipal Academy. 2018. № 51. S. 57 - 61. (In Russian).
6. Kazantseva N.V., Milkina I.V. Problems of formation of municipal property policy in conditions of digitalization // Municipal Academy. 2019. № 2. S. 89 - 93. (In Russian).
7. Kozlova S.V. Transformation of the institutional environment of the Russian model of management of the public sector of the economy // Management and business - administration. 2018. № 4. S. 52 - 62. (In Russian).
8. Manina M.V. On digital public administration in Russia // Digital economy and finance. Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference. St. Petersburg. 2020. S. 44 - 48. (In Russian).
9. Milkina I.V., Kasarin S.P. Formation of political and legal conditions for the implementation of the national program "Digital Economy of the Russian Federation" // Municipal Academy. 2019. № 4. S. 19 - 29. (In Russian).
10. Mukhametov D. R. Models of citizen engagement platforms for creating smart cities of a new generation in Russia // Issues of innovative economy. 2020. Vol. 10. № 3. S. 1605 - 1622. (In Russian).
11. Orekhova S.V. Technological platforms and new industrial policy in Russia // JOURNAL OF ECONOMIC REGULATION. 2017. Vol. 8. № 4. S. 6 - 19. (In Russian).
12. Prigozhin V.P., Ognev D.V. Innovative approaches to the formation of a municipal property management system // Bulletin of IrSTU. 2015. № 5 (100). S. 262 - 267. (In Russian).
13. Prokopova L. I. Development of comprehensive measures to increase the efficiency of the municipal administration system based on digital transformation // News of Southwestern State University. Series: Economics. Sociology. Management. 2020. T. 10. № 4. S. 226 - 234. (In Russian).
14. Sidorenko E.L., Bartsits I.N., Khisamova Z.I. Efficiency of digital public administration: theoretical and applied aspects // Issues of state and municipal administration. 2019. № 2. S. 93 - 114. (In Russian).
15. Thabisimov H.A. Some features of the formation and development of the institute of municipal property in Russia // Current problems of Russian law. 2016. № 3 (64). S. 63 - 70. (In Russian).
16. Frolova E.A., Shcherben E.G. Digital economy: municipal aspect // Bulletin of the Saratov State Socio-Economic University. 2019. № 1 (75). S. 17 - 21. (In Russian).
17. Morakanyane R., Ph. O'Reilly, J. Mc Avoy. Determining digital transformation success factors // Proceedings of the 53rd Hawaii International conference on system sciences. 2020. pp. 4356 - 4365.

Статья поступила в редакцию 01.02.2021; принята к публикации 15.03.2021

УДК 352.07

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_196

Организационные и правовые основы создания «цифровых двойников» муниципальных образований

Organizational and legal basis for the creation of "digital twins" of municipalities



Леонид Леонидович Грищенко

ФГОУ ВПО «Академии управления МВД России», профессор кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях ЦКШУ доктор юридических наук, профессор, SPIN-код: 9986-3331, AuthorID: 196757, ORCID ID: 0000-0002-1389-1928, ResearcherID: S-9999-2019, Россия, Москва, e-mail: VVG_59@mail.ru, тел: +7(985) 067 – 47 - 99

Leonid L. Grishchenko

FGOU VPO "the Academy of management of the Ministry of internal Affairs of Russia", Professor of the Department of internal Affairs bodies in the special conditions CCSU doctor of legal Sciences, Professor, SPIN-code: 9986-3331, AuthorID: 196757, ORCID ID: 0000-0002-1389-1928, ResearcherID: S-9999-2019, Russia, Moscow, e-mail: VVG_59@mail.ru tel: +7(985) 067 – 47 - 99



Юлия Леонидовна Корабельникова

ФГОУ ВПО «Академии управления МВД России, заместитель начальника кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидат юридических наук, доцент, SPIN-code: 5465-7326, AuthorID: 791525, ORCID-ID 0000-0002-2461-9049, Web of Science ResearcherID: L-6467-2018, Russia, Moscow, e-mail: korable79@yandex.ru, tel.: +7(916) 632– 52 - 90

Yulia L. Korabelnikova

FGOU VPO "the Academy of management of the Ministry of internal Affairs of Russia", FGOU VPO "the Academy of management of the Ministry of internal Affairs of Russia", SPIN code: 5465-7326, AuthorID: 791525, ORCID-ID 0000-0002-2461-9049, Web of Science ResearcherID: L-6467-2018, Russia, Moscow, e-mail: korable79@yandex.ru, tel: +7 (916) 632 - 52 - 90

Аннотация.

В статье проводится анализ понятия «цифровой двойник» муниципального образования на основе которого делаются выводы и заключения о современных особенностях их использования в практике местного самоуправления, которое, как известно, опирается на человеческий ресурс. Авторы, опираясь на сравнительный анализ проектов и мировой практики использования уже созданных аппаратно-программных комплексов «цифровых двойников» показывают, что общего в них и какие они имеют перспективы для развития муниципальных образований в России. В статье рассматриваются вопросы правового обеспечения процесса «цифровизации», которое необходимо осуществлять через его осмысление в правовом поле. Делаются выводы о необходимости незамедлительного нормативно-правового регулирования всего процесса создания, внедрения и использования цифровых технологий в повседневную жизнь человека на всех уровнях управления и по всему спектру жизнедеятельности: здравоохранение, образование, строительство, экономика, торговля, транспорт, наука, информационная безопасность, прикладные разработки: «умный город», «цифровой двойник». Выводы сделанные в статье носят теоретическую основу и имеют практические рекомендации.

Ключевые слова.

Анализ, цифровизация, муниципальное образование, местное самоуправление, обеспечение, проект, аппаратно-программный комплекс, декомпозиция, «цифровой двойник».

Abstract.

The article analyzes the concept of «digital double» of a municipality, on the basis of which conclusions and conclusions are drawn about the modern features of their use in the practice of local self-government, which, as is known, relies on human resources. The authors, based on a comparative analysis of projects and the world practice of using already created hardware and software complexes of «digital twins», show what they have in common and what prospects they have for the development of municipalities in Russia. The article deals with the issues of legal support for the process of «digitalization», which must be carried out through its understanding in the right field. Conclusions are drawn about the need for immediate regulatory regulation of the entire process of creating, implementing and using digital technologies in everyday life at all levels of government and across the entire spectrum of life: health, education, construction, economy, trade, transport, science, information security, applied developments: «smart city», «digital twin». The conclusions made in the article are theoretical and have practical recommendations.

Keywords.

Analysis, digitalization, municipal formation, local self-government, software, project, hardware and software complex, decomposition, «digital double».

Во втором номере журнала «Муниципальная академия» за 2020 год мы уже освещали вопросы перехода системы управления муниципальным образованием на цифровые технологии в вопросах обеспечения безопасности жителей. В частности, речь шла о том, что переход к концепции «Умный город» объективно создает предпосылки к переводу инфраструктуры управления целого ряда компонентов городского хозяйства к автоматизации процессов сбора, хранения, обработки и использования информации [4].

Как показывает практика, сегодня технологии цифровизации (информатизации, «смартизации») перестали быть делом узких специалистов и активно входят в число объективных бытовых технологий, которые реализуются на уровне предприятий, проектных решений в инженерных системах и различного рода диспетчерских пунктах. Они активно занимают позиции в многофункциональных и ситуационных центрах, в структурах водоканала, энергосетей,

жилищно-коммунальных служб и других функциональных муниципальных подразделений. Но все эти структуры представляют из себя, как правило, локальные (нередко коммерческие) структуры управления. Опасность заключается в том, что бы они не стали средствами для обеспечения «персонализации» и «индивидуализации» информации, которая должна обеспечивать развитие муниципальных образований, влиять на неуклонный рост жизненного уровня его жителей. В этой связи актуальным становится вопрос о создании единого информационного пространства, реализация которого возможна на базе «цифрового двойника» муниципального образования.

В настоящем мире бурного развития компьютерных технологий и внедрение в жизнь искусственного интеллекта идея создания цифровых двойников прочно вошла в теорию и практику современного человека. Само понятие «двойник» является достаточно древним. Люди нередко исполь-

зовали внешнее сходство для обеспечения собственной безопасности, создания иллюзий многомерного присутствия, осуществление различного рода махинаций и подтасовок. Достаточно распространенным было создание макетов объектов, сооружений, крепостей, а нередко, целых городов.

Еще в 1790 году великий русский полководец А.В.Суворов использовал макет в натуральную величину крепости Измаил для подготовки своих солдат для штурма. Прибыв 13 декабря к войскам полководец проинспектировал подступы к крепости. Его вывод был однозначным: «Крепость без слабых мест». Тогда и было им принято решение построить недалеко от настоящей крепости в районе нынешнего села Сафьяны «двойник» Измаила для обучения солдат штурму, который 22 декабря 1790 года был победоносно осуществлен [6].

В 80-е годы прошлого столетия город Бостон (США) обзавелся, правда, деревянным двойником. Задачей данного макета было помочь в планировании при строительстве с минимальным затенением построенных зданий новыми. В настоящее время в Бостоне активно внедряются цифровые технологии в процессе обеспечения жизнедеятельности населения, в том числе по созданию цифрового двойника города [9].

В новейшей истории идея «цифровых двойников» населенных пунктов было связано с бурным развитием цифровых технологий в производстве, при проектировании и планировании в процессе которых аналоговые или физические объекты заменялись информационными и цифровыми. Таким образом шел процесс накопления количества производственных предприятий и учреждений бизнеса, которые следовали за текущими и перспективными тенденциями и пытались определить, каким образом цифровые решения могут помочь им для извлечения выгоды.

При этом, на протяжении прошлого времени технические и компьютерные возможности не могли позволить отображать значительные по составу и масштабу физические объекты. Более того, существенные трудности имели место при попытках

сбора данных о проходивших в производстве технологических процессах и их обработке в реальном масштабе времени. Это было связано, во-первых, с техническими параметрами вычислительных систем, которые были не способны обрабатывать значительные объемы информации, а, во-вторых, низким качеством аппаратуры, используемой для сбора требуемой информации (датчики, камеры, измерительные приборы и т.д.) [8].

В начале XXI века происходит скачек в развитии технологий, которая характеризуется как очередная информационная революция. Появляются компьютеры способные производить миллиарды операций в секунду, а информационные хранилища данных в сотни тысяч гигабайт становятся практически бездонными. Широкое распространение получают трансконтинентальные коммуникационные сети в которых гигантские объемы информации могут передаваться на любые расстояния в реальном масштабе времени.

В еще большей степени на процесс автоматизации управления повлияла ситуация с развитием средств сбора информации из различных источников: текстовых, визуальных, звуковых, видео и т.д. На промышленных предприятиях, в системе торговли и бизнесе широкое распространение получают технологии автоматической идентификации (прямой сбор данных об объекте с автоматической передачей их в микропроцессорное устройство).

Таким образом в начале XXI века человек приобрел инструментарий, который получен на основе глобальных человеческих знаний и объединяет колоссальные технические и экспертные системы, использующие в своей работе элементы искусственного интеллекта, что позволило ведущим компаниям объединять информационные технологии с операционными процессами и создавать в цифровом формате не только отдельные объекты, но и значительные по объему и площади структуры.

Фундаментально цифровой двойник муниципального образования можно определить как постоянно развивающийся цифровой профиль, в котором содер-

жаться исторические и наиболее актуальные современные данные о состоянии физических объектов и процессов в населенном пункте. Это позволяет существенно и в реальном масштабе времени оптимизировать эффективность планируемых и осуществляемых жизненно важных процессов. Данное положение основано тем, что в цифровом двойнике сосредотачивается огромный объем данных, полученных в процессе измерений целого ряда различных показателей об объектах городской инфраструктуры в реальном мире. Сбор, изучение и анализ полученных данных позволяет иметь достаточно объемную информацию о жилищно-коммунальном хозяйстве, коммуникациях, логистике, производственной сфере и т.д. Кроме того, он позволяет делать выводы о необходимости внесения изменений по различным направлениям жизнедеятельности населения и в сами процессы его обеспечения [3].

Все это позволило уже сегодня создавать основу «цифровых двойников» не только отдельных объектов, предприятий, а и целых городов. Например, для Сингапура компания Dassault подготовила разнородные модели систем города, выполненные на различном программном обеспечении, которая функционирует благодаря IoT, работающей в сети SigFox. Основная проблема этого цифрового двойника – отсутствие общего протокола данных, что усложняет их анализ и подготовку данных для принятия оперативных управленческих решений [1].

Особенностью реализации концепции «цифрового двойника» в Амстердаме (Нидерланды) является его активная позиция по внедрению в повседневную практику жителей города различного рода проектов (их более 170) на основе объединения усилий граждан, правительства и бизнеса по повышению уровня общественной безопасности и оптимизации затрат на предоставляемые услуги. Соединение потенциалов технологий «умный город» и «цифровой двойник» позволяет существенно сократить трафик, экономить энергию, стимулируют усилия местного населения на участие в жизни и управлении городом [2].

Милтон-Кинс (Англия) последнее десяти-

летие делает значительные усилия по реализации плана «Умная инициатива», то есть превращения своего города в цифровую столицу. Основой инициативы местной власти, бизнеса, академических структур, организаций и жителей является рационализация использования воды, энергии, транспорта и активизация продвижения экономического роста горожан. Основное место в данном проекте занимает «цифровой двойник» города и «MK Data Hub», которая поддерживает процесс оперативного сбора, обработки и управление огромным объемом значимой информации из различных источников.

Не меньший интерес представляет технология примененная в Джайпуре (Индия). Администрация данного города выступила с инициативой при которой жители Джайпура самостоятельно приступили к созданию цифрового близнеца своего города. Особенностью в данном предприятии являлось то, что сбор данных осуществлялся непосредственно жителями при помощи систем LiDAR, которая была ориентирована на трехмерную съемку внутри помещений и в узких проходах при помощи средств высокоточной навигации. В этой же стране был проведен эксперимент, особенностью которого являлось создание цифрового двойника будущего города Амаравати. Еще до его строительства был создан цифровой план города и лишь затем было принято решение о возведении зданий, прокладки коммуникаций, развертыванию инфраструктуры. Данный подход дал возможность проводить тестирование вновь создаваемых объектов города с минимальными затратами и получать результаты в кратчайший срок. Кроме того, в процессе строительства осуществлялась корректировка всего процесса развития, что позволило оперативно реализовывать проекты и делать систему более устойчивой. Опыт, который был приобретен в Амаравати оказал существенное влияние на развитие городов Индии и помог избежать ошибок в государстве с много миллионным населением [10].

Россия, как одно из высокоразвитых государств, не может оставаться в стороне от прогресса. Сегодня наша страна явля-

ется достаточно активным центром развития IT-технологий (цифровизация в настоящее время и в перспективе считается центральным процессом создания Smart City). Среди городов лидеров в вопросах цифровизации во всех сферах городского хозяйства выделяются: Москва, Санкт-Петербург, Казань, Владивосток, Сочи, Краснодар и т.д.

Активную и наступательную позицию в вопросах создания «цифрового двойника» в настоящее время занимает Москва. Для обеспечения дальнейшего устойчивого развития создание цифровой копии города является для Москвы жизненно необходимым. Данная копия поможет решить Москве острейшие вопросы городской среды: качество предоставляемых ЖКХ-услуг, кибербезопасность, транспорт, экономное расходование ресурсов, улучшение жизненного уровня жителей города и гостей столицы и т.д. Например, для повышения качества услуг в сфере ЖКХ существенную помощь могут оказать цифровые копии зданий и коммунальных сетей, объектов инфраструктуры и конструктивных элементов. Получаемые с помощью автоматических идентификаторов данные эксплуатируемых объектов и перенесенные на цифровой двойник позволят осуществлять аналитику процессов и обеспечить виртуальные испытания, что позволит оптимизировать многие управленческие решения и более качественно распределять имеющиеся у города ресурсы [11].

Значительные трудности в вопросах качественного функционирования цифровых двойников возникает на этапе сбора и анализа данных от визуальных, звуковых, видео и идентификационных датчиков и приборов расположенных на действующих объектах. Это имеет место в результате высокой степени деградации коммунальных инфраструктур, что создает потребность в комплексном решении проблем. Объективно, данные проблемные вопросы в большинстве случаев входят в компетенцию органов местного самоуправления, что требует от них принятия исчерпывающих мер по обеспечению местных жителей.

Как известно, муниципальные обра-

зования, во-первых, в своей деятельности не преследует коммерческой цели (вся работа направлена на создание благоприятных и комфортных условий для жизни населения). Во-вторых, население в муниципальном управлении выступает одновременно в трех ролях: как цель управления, как объект управления и как субъект управления. В-третьих, местное самоуправление опирается на человеческий ресурс (желания, потребности, волю, интеллект, труд и возможно на денежные средства отдельных людей). В-четвертых, муниципальное управление основано на ценностях, ресурсах, задачах и возможностях, связанных с местом проживания человека [5]. При этом, как и всякий управленческий процесс, процесс муниципального управления включает в себя изучение и анализ исходной ситуации, планирование, координацию, разработку, принятие и реализацию управленческих решений, контроль над их осуществлением.

Таким образом, для муниципального образования «цифровой двойник» можно определить как постоянно меняющийся цифровой профиль, содержащий исторические и наиболее актуальные данные о населении, физических объектах, процессах и т.д., что позволяет оптимизировать эффективность муниципального управления. Он основан на сборе, анализе и хранении огромного объема данных, получаемых в процессе измерений целого ряда показателей в реальном масштабе времени. Анализ накопленной информации позволяет получать точные данные о всех составляющих присутствующих в муниципальном образовании, а также делать выводы о необходимости внесения оперативных изменений во все сферы жизни и деятельности муниципального образования и в процессы управления.

Основные положительные составляющие «цифрового двойника» муниципального образования: возможность заблаговременного планирования при проектировании и строительстве новых объектов на территории муниципального образования; постоянный мониторинг обстановки в районе и возможность оперативного принятия решений при ее из-

менении; сокращение времени на реагирование при возникновении различного рода угроз и опасностей, в том числе технологического свойства; доступность информации для населения и оптимизация процессов реализации принципов местного самоуправления; оптимизация межрайонного взаимодействия и обеспечение вертикали управления.

Современная парадигма «цифрового двойника» муниципального образования позволит сформировать новый функционал инфраструктуры в условиях комплексной автоматизации, обеспечит актуальный подход на существующий информационный контент, существенно упростит отношения населения и власти. Каждый житель района с доступными ему техническими средствами получает виртуальное приложения своего жизненного пространства и будет иметь возможность принимать участие в управлении муниципальной собственностью. В деятельности жителей района и органов управления муниципальным образованием могут быть использованы средства трехмерной визуализации, информация различных датчиков, связывающих реальную и виртуальную инфраструктуры. Появляется возможность через технологию «цифрового двойника» обеспечить взаимодействие жителей муниципального образования с единой автоматизированной инфраструктурой, которая придет на смену традиционным разрозненным средствам и будет включать в себя документы жителей, а также фиксируемые знания инфраструктуры муниципального образования, что обеспечит взаимодействие человека с городской средой. Использование новых форм позволит: улучшить и ускорить восприятие жизненной среды посредством использования мнемосхем (панель управления, указатели, таблицы и текстовые строки в привязке к интересующему объекту); получать изображения требуемого объекта или территории (концепция Неогеографии); использовать принцип Situational Awareness (предоставление пользователю возможности получать полное представление об ситуации, которое необходимо для адекватного поведения) и т.д.

В отдельной статье нет возможности рассмотреть весь спектр проблем в данной области, среди которых следует выделить, в том числе и правовое обеспечение создания «цифровых двойников» муниципальных образований. Как показывает современная юридическая практика сегодня с растущей актуальностью и востребованностью проекта «цифровой двойник», растет необходимость оперативного осмысления возможности и правового обеспечения всей системы цифровых технологий. К сожалению, современная правовая база существенно отстает от реальности и, как правило, мы получаем законодательную базу уже после того, как появляются проблемные вопросы при реализации нового. Данное положение следует незамедлительно исправить в отношении цифровизации муниципальных образований. Необходимо опережающая правовая основа, которая позволит и в законодательном, и в экономическом плане развивать потенциал при создании базы «цифровых двойников» муниципальных образований [7].

Сегодня «цифровизация» - это не только отдельные отрасли или структуры, это весь общественный уклад, который базируется на громадных массивах информации. При этом информация непрерывно создается, где то хранится, обрабатывается и передается, что позволяет поднимать жизненный уровень человека, на уровне государственного и муниципального управления принимать более качественные и оперативные решения. Однако, все эти блага могут стать реальными, только тогда, когда разные объекты и субъекты цифровизации будут осмыслены в правовом поле. Сегодня требуется незамедлительно упорядочить подходы к нормативному правовому регулированию всего процесса создания, внедрения и использования цифровых технологий в повседневную жизнь человека на всех уровнях управления и по всему спектру жизнедеятельности: здравоохранение, образование, строительство, экономика, торговля, транспорт, наука, информационная безопасность, прикладные разработки: «умный город», «цифровой двойник» и т.д.

Список источников:

1. Атлас мира: Максимально подробная информация / Руководители проекта: А. Н. Бушнев, А. П. Притворов. — Москва: АСТ, 2017. — С. 96.
2. В Амстердам за трендами, новыми решениями и актуальными тенденциями в AV-индустрии. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://avi-systems.ru/novosti/v-amsterdam-za-trendami-novymi-resheniyami-i-aktua/> (дата обращения: 09.02.2021)
3. Гончаров А. С., Саклаков В. М. Цифровой двойник: обзор существующих решений и перспективы развития технологии. Материалы Всероссийской научно-практической конференции Кузбасского государственного технического университета имени Т.Ф.Горбачева. 2018. С.24-26.
4. Грищенко Л.Л., Ревин С.М., Коротаев Ю.В. «Умные» технологии при обеспечении безопасности в «умном городе». Научный информационно-аналитический журнал Муниципальная академия. №2 — 2020. С.186-191.
5. Зотов В.Б. Управление городом, районом, поселком, округом (примеры из практики). М.: Юридический Дом «Юстицинформ» 2020. 84 с.
6. Красницкий А.И. Русский чудо-вождь: граф Суворов-Рымникский, князь Итальянский, его жизнь и подвиги // СПб: Издание А.Ф. Девриена, 1900. — 376 с.
7. Правовое обеспечение управления. Под общей редакцией Лобанова И.В. Учебник для подготовки магистров. М.: КноРус, 2019 -442 с.
8. Ревин С.М., Грачев Д.Д. Возможности технологий виртуального реальномасштабного имитационного моделирования антитеррористических операций: / Ревин С.М., Грачев Д.Д.// Материалы 2-й международной научно-практической конференции «Мировое сообщество в борьбе с терроризмом» - 2017. С.82-86.
9. Соединенные Штаты Америки // Атлас мира / сост. и подгот. к изд. ПКО «Картография» в 2009 г.; гл. ред. Г. В. Поздняк. — М.: ПКО «Картография»: Оникс, 2010. — С. 168—169.
10. Таболин, В. В. Правовая теория современного российского города: монография / В. В. Таболин. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2019. — 358 с.
11. Цифровой двойник города: что это и зачем он нужен Москве. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://vc.ru/mgts/62336-cifrovoiy-dvoynik-goroda> (дата обращения: 09.02.2021).

References:

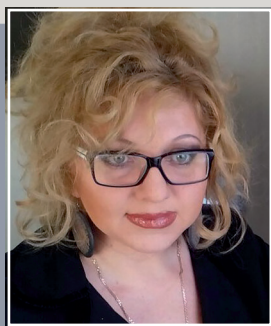
1. Atlas of the world: Maximum detailed information / Project managers: A. N. Bushnev, A. P. Pritvorov. - Moscow: AST, 2017. - p. 96.
2. To Amsterdam for trends, new solutions and current trends in the AV industry. [Electronic resource] - Access mode: <https://avi-systems.ru/novosti/v-amsterdam-za-trendami-novymi-resheniyami-i-aktua/> (accessed: 09.02.2021)
3. Goncharov A. S., Saklakov V. M. Digital double: review of existing solutions and prospects for the development of technology. Materials of the All-Russian Scientific and Practical conference of the Kuzbass State Technical University named after T. F. Gorbachev. 2018. p. 24-26.
4. Grishchenko L. L., Revin S. M., Korotaev Yu. V. "Smart" technologies for ensuring security in the "smart city". Scientific information and analytical journal Municipal Academy.No. 2-2020. p. 186-191.
5. Zotov V. B. Management of the city, district, settlement, district (examples from practice). Moscow: Law House "Justicinfo" 2020. 84 p.
6. Krasnitsky A. I. Russian miracle leader: Count Suworov-Rymniksky, Prince of Italy, his life and exploits / / St. Petersburg: Edition of A. F. Devrien, 1900 — - 376 p.
7. Pravovoe obespechenie upravlenie. Under the general editorship of Lobanova I. V. Textbook for the preparation of masters. Moscow: KnoRus, 2019 -442 p.
8. Revin S. M., Grachev D. D. Possibilities of technologies of virtual real-scale simulation of antiterrorist operations: / Revin S. M., Grachev D. D. / / Materials of the 2nd International scientific and practical conference "The world community in the fight against terrorism" - 2017. pp. 82-86.
9. United States of America / / Atlas of the world / comp. and podgot. to ed. PKO "Cartografiya" in 2009; ch. ed. G. V. Pozdnyak. - M.: PKO "Cartografiya": Onyx, 2010. — p. 168-169.
10. Tabolin, V. V. Pravovaya teoriya sovremennogo rossiyskogo goroda: monografiya / V. V. Tabolin. - 2nd ed., reprint. and add. - Moscow: Yurayt Publishing House, 2019. - 358 p.
11. The digital twin of the city: what it is and why Moscow needs it. [Electronic resource] - Access mode: <https://vc.ru/mgts/62336-cifrovoiy-dvoynik-goroda> (accessed: 09.02.2021).

УДК 352:004.77(470-25)

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_203

Роль сетевых сообществ в управлении качеством жизни в большом городе

The role of network communities in managing the quality of life in a big city



Марина Александровна Черкасова

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, доктор философских наук, профессор, ORCID: 0000-0003-2971-6486, SPIN-код: 7110-7792, AuthorID: 472296, Россия, Москва, e-mail: msk-1972@mail.ru

Marina A. Cherkasova

FSBEI HE "State University of Management", professor, professor head of the department of state and municipal administration, doctor of philosophy, professor, ORCID: 0000-0003-2971-6486, SPIN-code: 7110-7792, AuthorID: 472296, Россия, Москва, e-mail: msk-1972@mail.ru



Алексей Сергеевич Никулин

ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», проректор, кандидат философских наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1947-2951>, SPIN-код: 7748-7324, AuthorID: 849312, Россия, Москва, e-mail: nikulin.as@rea.ru

Alexey S. Nikulin

FSBEI HE "Russian University of Economics. G.V. Plekhanov", Vice-Rector, Candidate of Philosophical Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1947-2951>, SPIN: 7748-7324, AuthorID: 849312, Russia, Moscow, e-mail: nikulin.as@rea.ru

Аннотация.

Более эффективному управлению качеством жизни в больших городах должно способствовать увеличение социального потенциала, формирующегося в местных сообществах. В статье дается характеристика роли местных сообществ в управлении качеством жизни населения большого города и значения сетевизации сообществ в процессе преобразования городской территории. Дается авторское определение сетевой организации и приводится классификация наиболее острых проблем современного города. Рассматриваются перспективные формы развития взаимоотношений местных сообществ и муниципальных органов власти. Делается вывод о необходимости сетевой организации местных сообществ как наиболее эффективного метода встраивания органов местного самоуправления в вертикаль власти и развития горизонтальных коммуникаций.

Ключевые слова.

Сетевое сообщество, качество жизни, горизонтальные коммуникации, социальный потенциал.

Трансформация и развитие управленческих процессов в городских муниципальных образованиях, особенно в крупных городах, стали определяющим трендом цифровизации системы государственного и муниципального управления. Внедряясь в управленческие процессы, новейшие цифровые технологии способствуют не только повышению их эффективности, но и формированию комфортной и безопасной для жизни городской среды. Сегодня численность городского населения значительно превышает численность сельского. А стремительный рост городов как по площади, так и по числу жителей выдвигает требования внедрения интерактивных технологий в управление городской средой.

Инновационный тип управления характеризуется не только стратегированием и инвестированием, но и сетевизацией местных сообществ с использованием программно-целевого метода. Сетевая форма организации меняет социально-экономическую практику, преобладавшую в социальном пространстве до настоящего времени. Особое значение этот факт имеет в больших городах, где взаимозависимость социальной активности и изменений жизненной среды локальной территории проявляется наиболее ярко. Сетевизация затрагивает общественное

Abstract.

More effective management of the quality of life in large cities should be promoted by increasing the social potential that is being formed in local communities. The article describes the role of local communities in managing the quality of life of the population of a large city and the importance of community networking in the process of urban transformation. The author's definition of the network organization is given and the classification of the most acute problems of the modern city is given. The perspective forms of development of relations between local communities and municipal authorities are considered. The conclusion is made about the need for the network organization of local communities as the most effective method of embedding local self-government bodies in the vertical of power and the development of horizontal communications.

Keywords.

Network community, quality of life, horizontal communication, social potential.

пространство, меняет характер взаимодействия власти и граждан в современном городе. Знание особенностей функционирования муниципальной власти в условиях большого города позволит решить многие проблемы территориальной организации населения.

Целью нашего исследования стало определение роли сетевых сообществ в управлении качеством жизни населения в большом городе на примере города Москвы.

Поступательная цифровая трансформация российского общества позволяет решать современные проблемы крупных городов всех трёх классов. К первому классу отнесены проблемы технического характера такие как:

- энергосбережение;
- работа транспорта;
- информатизация территории;
- состояние инфраструктуры;
- благоустройство территории.

Социальные проблемы отнесены ко второму классу и включают вопросы личной и общественной безопасности, социального и материального неравенства, развития местных сообществ и объединение их в сетевые организации, участвующие в решении проблем города. И последний класс проблем крупного города – экологические. Перечень экологических про-

блем для каждого города имеет свой так называемый реестр, но такие проблемы как загрязнение воды и воздуха, увеличение уровня шума и количества бытовых отходов свойственны всем городам, независимо от площади территории и числа жителей.

По мнению научно-экспертного сообщества, одним из главных источников, способствующих эффективному преобразованию городских территорий служит социальный потенциал местных сообществ. Вовлекая горожан в совместную деятельность, местные сообщества вселяют в людей веру в собственные возможности и способность изменить жизненную среду города в лучшую сторону. Развитие местных сообществ призвано решить следующие задачи:

- вовлечь жителей городской территории в процесс её развития, трансформируя горожан из субъектов воздействия в субъекты действия;

- накопить у населения способности к совместным с органами муниципальной власти действиям по позитивному влиянию на развитие городской среды и качество жизни в ней;

- мотивировать развитие партнёрства и укреплять готовность к нему между жителями, развивать взаимоуважение, повышать доверие друг к другу;

- воспитать в среде местного сообщества чувство ответственности за территорию своего проживания, за рост уровня социального потенциала.

Чтобы стратегическое планирование по развитию городского пространства и реализация социального потенциала территории были максимально эффективными, необходимо: знать существующие проблемы и причины их обуславливающие, вызывающие неоднозначную реакцию горожан; оценить восприятие населением сложившейся городской среды и общественной жизни.

Являясь активными или пассивными участниками городской жизни современные исследователи городского пространства видят все происходящее в нем изменения и возникающие проблемы – изнутри. Обуславливая поведение своих жителей через современные средства коммуни-

кации города предоставляют возможность местному сообществу через интернет и социальные сети оставлять «цифровые следы». [5]

Изучение утверждений жителей на интернет-форумах, содержание репостов, фотографий, лайков даёт возможность исследователям определять предпочтения и потребности городских сообществ, а также оценивать степень согласия или несогласия жителей с управленческими решениями муниципальных властей. Обязательное присутствие органов публичной власти на социальных платформах стало требованием активного поступательного развития в online –пространстве сетевых коммуникаций граждан. По данным исследований холдинга «Ромир» с абсолютной уверенностью можно заключить, что 88 процентов россиян в возрасте от 40 до 50 лет входят в когорту активных цифровых пользователей имеющих социальных сервисов таких, например как: ВКонтакте, Facebook, Twitter и др. Поиск информации (62%) и общение (93%) в социальных сервисах являются основной формой активности. [4]

Имея аккаунты в социальных платформах, городские муниципальные образования крупных городов предпочитают создавать паблики «ВКонтакте», «Facebook», «Twitter» и др. Как показывают эмпирические исследования системы экспертного мониторинга online ресурсов «Инфометр», не все администрации крупных городов имеют целенаправленные стратегии размещения контента. Нет чёткого определения в какие целевые аудитории и для формирования какой деятельности граждан должен размещаться тот или иной контент. В результате online пользователи и органы власти не всегда используют контент в инновационной деятельности и решении общественно значимых проблем. Медийное опосредование городской жизни способствует коммуникационной трансформации городских сообществ друг с другом и пространством, создавая локальные городские интернет-сообщества.

21 век принёс в сферу муниципально-го управления новый тип взаимоотношений власти и граждан, основанных на развитии

горизонтальных взаимодействий – сетевую организацию. Сетевая организация – это способ адаптации институтов самоуправления к современным общественным процессам (Ч.М.А.).

При сетевой организации местного самоуправления ярко выражены горизонтальные связи. Основанные на доверии, горизонтальные связи являются предпосылкой для самоорганизации людей с целью самостоятельного решения территориальных проблем, не привлекая к этому государственные органы.[6]

Особенности и проблемы функционирования института муниципального управления в крупных городах с особой остротой обозначили необходимость формирования достойного качества жизни людей с участием в этом процессе сетевых сообществ граждан локальной территории. Рассмотрим особенности развития муниципального управления городским муниципалитетом на примере города Москвы.

Являясь городом – столицей, Москва одновременно является и городом – поселением, а значит – муниципальным образованием. После более чем двадцатилетнего (1991-2012 гг.) этапа становления, действующая система управления городом, вновь вступила в процесс реформирования.

К 125 муниципальным районам города с июля 2012 года добавилось ещё 21 муниципальное образование, ранее относившиеся по территориальной принадлежности к Московской области. При этом за вновь присоединёнными двумя городскими округами и девятнадцатью поселениями сохранялось право решения довольно обширного круга вопросов местного уровня и широкие права в соответствии с условиями, закреплёнными в законе: «Закон города Москвы № 36 от 28 июля 2011 года «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве».[1; 2]

Причём 125 прежних внутригородских муниципальных образований, получивших статус «Муниципальный округ» имели компетенции значительно отличающиеся от тех, которыми были наделены новые, вошедшие в состав Москвы, муниципальные образования. Для того, чтобы более лояльно осуществить присоединение новых территорий, не ущемляя интересы ни одной из сторон процесса, Правительством Москвы было решено сохранить статус и границы присоединённых территорий. А для «сглаживания» различий в компетенциях 1 августа 2012 года в Москве началась реализация программы по муниципальной реформе.

В соответствии с Законом города Москвы № 39 от 11.07.2012 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы» отдельные полномочия органам местного самоуправления предоставлялись:

- в организации работы управы округа и городских организаций;
- в благоустройстве территории;
- в капитальном ремонте жилищного фонда и содержании его в надлежащем техническом состоянии;
- в определении участков под размещение объектов капитального строительства;
- в разработке плана и утверждении дополнительных мероприятий социального и экономического развития района.[3]

Основным актором местного самоуправления в России до сих пор принято считать управленческие структуры муниципалитетов. Хотя, выстроенные горизонтальные связи, при включении различных групп местного населения в процесс управления в целом и учёте их интересов и потребностей в частности, могут быть предпосылкой создания устойчивых каналов коммуникации управленцев и управляемых. В идеале, основным субъектом осуществляющим контроль за деятельностью муниципальных органов власти и развивающим местное самоуправление, должно быть местное сообщество, объединяемое коммуникативной сетью. Реформирование системы местного самоуправления должно способствовать активизации роста

уровня социального потенциала местного сообщества.

Заслуживающим внимания примером коммуникации общества и власти служит опыт Правительства Москвы. В течении одного года Московское Правительство привлекло к участию в решении городских проблем более чем один миллион граждан - жителей столицы.

С помощью подпрограммы для мобильных телефонов, размещённой на специальном сайте, было проведено 580 голосований по самым разным вопросам из всех классов проблем и принято 250 решений городской власти опирающихся на

мнения москвичей. Разнонаправленность интересов городских сообществ влечёт неоформленность связей между ними и случайность контактов, оставляя тем самым сетевые сообщества в процессе формирования.

Подводя итог сказанному, необходимо отметить, что успех настоящего этапа реформирования системы муниципального управления крупного города зависит от успешности формирования местных сетевых сообществ, степени их социальной сплочённости, личной ответственности, эмоциональной глубины, устойчивости коммуникации общества и власти.

Список источников:

1. Закон города Москвы от 28 июля 2011 года № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»
2. Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»
3. Закон города Москвы от 11.07.2012 № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы»
4. Гнедаш А.А., Рябченко Н.А. Конструктивные и деструктивные социально-политические практики в online –пространстве современной России: «фейлы», «кейсы» и «механики»// Человек. Сообщества. Управление. – 2016, № 2.
5. Зотов В.Б., Терехова К.О., Царапов М.Н. Анализ программ цифровизации в городе Москве Журнал «Муниципальная академия» (Москва). 2018, №4
6. Рослякова М.В. Городские сообщества как объект и важнейший ресурс муниципального управления.// Политика и общество. Социологические науки, 2018 г. № 8.

References:

1. The law of the city of Moscow of July 28, 2011 № 36 "On the organization of local self-government in municipalities that are included in the inner city area of the city of Moscow as a result of changes in the boundaries of the city of Moscow, and on amendments to article 1 of the Law of the city of Moscow dated November 6, 2002 No. 56 "On the organization of local government in the city of Moscow»
2. Law of the City of Moscow of November 6, 2002 No. 56 " On the Organization of Local Self-Government in the City of Moscow»
3. The law of the city of Moscow dated 11.07.2012 No. 39 "On granting local self-government bodies of municipal districts in the city of Moscow, a separate authority of the city of Moscow"
4. Gnedash A. A., Ryabchenko N. And. Constructive and destructive socio-political practices in the online space of modern Russia: "feil", "cases" and "mechanics"// the Man.Communities.Management. - 2014, No. 2.
5. Zotov V. B., Terekhova K. O., Karapov M. N. Analysis of digitalization programs in the city of Moscow Journal "Municipal Academy" (Moscow). 2018, №4
6. Roslyakova M. V. Urban communities as an object and the most important resource of municipal management.// Politics and Society. Social Sciences, 2018, No. 8.

УДК 628.4.032

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_208

Обращение с бытовыми отходами в странах Северной Европы и России

Waste management in the countries of Northern Europe and Russia



Росальд Гамидович Джамалов

Институт водных проблем РАН, лаборатория гидрогеологических проблем охраны окружающей среды, профессор, доктор геолого-минералогических наук, SPIN-код: 1070-6511, AuthorID: 972, Россия, Москва, e-mail: roald@iwp.ru

Roald G. Jamalov

Institute of Water Problems of the Russian Academy of Sciences, Laboratory of Hydrogeological Problems of Environmental Protection, Professor, Doctor of Geological and Mineralogical Sciences, SPIN-code: 1070-6511, AuthorID: 972, Russia, Moscow, e-mail: roald@iwp.ru



Андерс Карлссон

Технический университет Чалмерса, аспирант, Швеция, Гетеборг, e-mail: anders.karlsson@edu.falkoping.se

Anders Karlsson

Chalmers Technical University, PhD student, Sweden, Gothenburg, e-mail: anders.karlsson@edu.falkoping.se



Светлана Игоревна Юшманова

специалист муниципалитета г. Фальчепинг, Швеция, Швеция, Фальчепинг, e-mail: svetlana.yushmanova@falkoping.se

Svetlana I. Yushmanova

specialist of the municipality of Falköping, Sweden, Sweden, Falköping, e-mail: svetlana.yushmanova@falkoping.se



Юрий Анатольевич Медовар

Институт водных проблем РАН, лаборатория гидрогеологических проблем охраны окружающей среды, старший научный сотрудник, кандидат геолого-минералогических наук, SPIN-код: 9316-4615, AuthorID: 67523, Россия, Москва, e-mail: medovar51@list.ru

Yuri A. Medovar

Institute of Water Problems of the Russian Academy of Sciences, Laboratory of Hydrogeological Problems of Environmental Protection, Senior Researcher, Candidate of Geological and Mineralogical Sciences, SPIN-code: 9316-4615, AuthorID: 67523, Russia, Moscow, e-mail: medovar51@list.ru



Игорь Олегович Юшманов

Институт водных проблем РАН, лаборатория гидрогеологических проблем охраны окружающей среды, старший научный сотрудник, кандидат технических наук, SPIN-код: 9923-4167, AuthorID: 69966, Россия, Москва, e-mail: igorusha@iwp.ru

Igor O. Yushmanov

Institute of Water Problems of the Russian Academy of Sciences, Laboratory of Hydrogeological Problems of Environmental Protection, Senior Researcher, Candidate of Technical Sciences, SPIN-code: 9923-4167, AuthorID: 69966, Russia, Moscow, e-mail: igorusha@iwp.ru



Виктор Павлович Подсечин

ООО Экопартнеры, консультант, кандидат технических наук, AuthorID: 410917, Финляндия, Тампере, e-mail: victor.podsechin@gmail.com

Victor P. Podsechin

Ecopartners LLC, consultant, candidate of technical sciences, AuthorID: 410917, Finland, Tampere, e-mail: victor.podsechin@gmail.com



Елена Геннадьевна Хмельченко

ФБГОУ ВО «Государственный Университет Управления», доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат биологических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3772-6094>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2770-2019>, SPIN-код: 1737-6581, AuthorID: 699279, Россия, Москва, e-mail: elenamba@mail.ru

Elena G. Khmelchenko

State University of Management, associate Professor, associate Professor of the Department of state and municipal management, candidate of biological Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3772-6094>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2770-2019>, SPIN-code: 1737-6581, AuthorID: 699279, Russia, Moscow, e-mail: elenamba@mail.ru

Аннотация.

В статье рассматриваются проблемы, связанные с вопросами утилизации твердых бытовых отходов, показан опыт стран Северной Европы и России.

Показаны принципы обращения с отходами в странах Северной Европы – в Швеции и Финляндии. Проведен сравнительный анализ нормативно-правового регулирования вопросов по обращению с ТКО в Швеции, Финляндии и России.

Обозначены важные аспекты, связанные с размещением полигонов коммунальных отходов на территориях вблизи городских агломераций и населенных пунктов, когда обязательно должны быть учтены не только геоэкологические условия, но и мнение местных властей и населения.

Ключевые слова.

Экология, полигоны ТКО, защита окружающей среды.

Abstract.

The article examines the problems associated with the disposal of solid household waste, shows the experience of the countries of Northern Europe and Russia.

The principles of waste management in the Nordic countries – Sweden and Finland – are shown. A comparative analysis of the regulatory and legal regulation of issues related to MSW management in Sweden, Finland and Russia is carried out.

Important aspects related to the placement of municipal waste landfills in areas near urban agglomerations and settlements, when not only geoecological conditions, but also the opinion of local authorities and the population must be taken into account, are outlined.

Keywords.

Ecology, MSW landfills, environmental protection.

Состояние проблемы. Обращение с отходами является одной из приоритетных проблем для многих стран мира. Полиэлементные очаги скопления свалочных масс требуют срочной разработки и внедрения современных технологий защиты окружающей среды, в частности подземных вод от физического, химического и биологического воздействия [6].

При исследовании свалок применяются различные научно-методические подходы (рекогносцировка, дешифрирование, бурение скважин, районирование, ГИС-технологии, геофизические и химико-аналитические методы, миграционное моделирование и др.) [7]. При этом остаются слабо разработанными принципы мониторинга, включающие взаимосвязанные системы наблюдений, оценок и прогноза антропогенных изменений в подземной гидросфере [8].

Каждая свалка оказывает воздействие на окружающую среду как в процессе эксплуатации, так и после закрытия. Нагрузка осуществляется с территории до тех пор, пока есть вещества, подверженные растворению, химическому превращению или разложению.

Выбросы от свалки, выведенной из эксплуатации, в основном газообразные или жидкие. Количество выбросов зависит от того, какие отходы размещались на полигоне во время эксплуатации, сколько времени функционировала свалка и когда она была закрыта.

На состояние полигона влияет состав и распределение отходов, влажность по-

лигона, количество разлагаемых отходов, как долго она оставалась действующей, сколько воздуха в нее попало. На выбросы влияют процессы разложения органических веществ, чье воздействие на окружающую среду длится десятилетиями, например, органические вещества активны около 35 лет, аммонийный азот более 50 лет, тяжелые металлы и хлориды до сотен лет [4,5].

Для сравнения европейского опыта по обращению с мусором на законодательном уровне были взяты скандинавские страны и РФ.

1. Принципы обращения с отходами. Утилизация мусора

Швеция

Вопросам обращения с отходами в Швеции посвящено значительное количество статей и видеоматериалов, например [10]. Половина общего количества мусора не перерабатывается, мусор сжигают и получают из него электроэнергию и тепло.

Принимаются также бытовые отходы (которые невозможно переработать другим способом) из других стран. В Швеции в год сжигается около 1,75 миллиона тонн зарубежного мусора. Остальной мусор представляет собой органические отходы, которые подвергаются биологической обработке (15,5%), и материалы, которые подлежат переработке (33,7%). К ним относятся стекло, металлы, пластик. 0,8% мусора – это остаток, который отправляется на свалки. В год это 23 тысячи тонн.

Как происходит сбор мусора?

Большая часть биологических отходов идёт на производство биоудобрений и биогаза, который используется в качестве топлива для общественного транспорта. Оставшиеся 50% отходов становятся источником чистой энергии в рамках программы Waste to Energy.

С 2002 года Швеция прекратила захоронение на полигонах отходов, из которых можно получить энергию. Правительство поощряет население сортировать мусор и сдавать его в переработку.

Шведская национальная ассоциация по управлению отходами, Avfall Sverige обеспечивает сбор отходов и их переработку и обслуживают 99,9 % населения страны. Ассоциация Avfall Sverige появилась еще в 1947 году. В нее входят муниципалитеты, органы местного самоуправления, муниципальные и региональные предприятия по утилизации и переработке отходов.

Что такое переработка?

Не относится к переработке сжигание, так как во время него предметы полностью уничтожаются. Полностью избежать сжигания нельзя, не все отходы можно переработать: например, не подлежат переработке некоторые виды пластика.

«Не следует путать предотвращение образования отходов с сортировкой, поскольку сортировка не снижает общего количества отходов», — отмечает Avfall Sverige.

Основные направления в обращении с отходами — предотвращение их образования, уменьшение их объема в целом. Стратегия Швеции - переход к полностью безотходному производству, что соответствует стратегии Zero waste («нулевых отходов»).

Управление отходами в Швеции происходит по следующей схеме: уменьшение количества отходов и повторное исполь-

зование; переработка и биологическая очистка материалов; производство энергии; захоронение оставшихся отходов на полигонах.

Чуть меньше 1% отходов все же отправляется на свалки. На свалки отправляются, в частности, зола от сжигания биотоплива и отходов, ряд промышленных отходов, асбест, керамика и некоторые виды металлов.

Полигоны одной из свалок — Däva Landfill, рассчитаны на 1000-летнюю перспективу, у них герметичное дно и почти непроницаемое верхнее покрытие. Опасные отходы ежегодно покрывают пластиковой пленкой, а также проводят их герметизацию для долгосрочного захоронения.

В Швеции за работу по сокращению массы отходов и снижению количества опасных веществ в них отвечает Шведское агентство по охране окружающей среды (Naturvårdsverket [11]).

Финляндия

Биологические отходы

С 2016 года захоронение биологических отходов запрещено. Это значительно увеличило уровень их использования. Теперь биоотходы используются для производства компоста и биогаза. В категорию биоотходов входят органические коммунальные отходы, ил из сточных вод и навоз. В 2016 году в Финляндии работало 194 компостирующих завода. Анаэробное компостирование также набирает популярность, так как метан используется в качестве энергии. Компостирующие заводы принадлежат муниципалитетам, правительственным или частным компаниям.

Биогаз

Производство биогаза происходит в четырех секторах: очистные сооружения, фермы, компостирование и свалки, рис. 1.

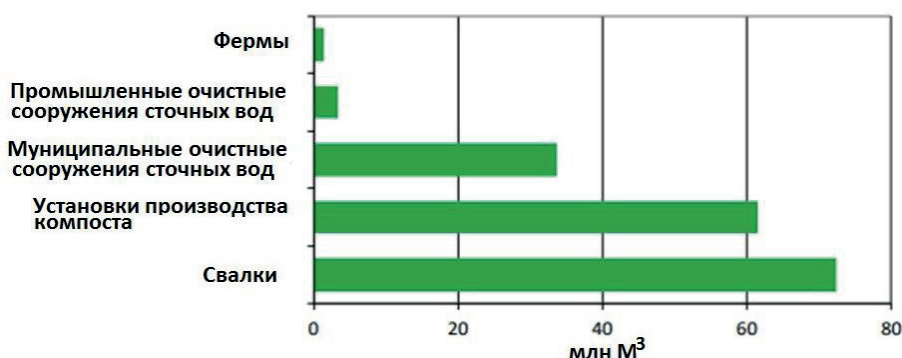


Рис. 1 - Производство биогаза в Финляндии в 2017 г. [17]

В конце 2017 года в Финляндии было 16 очистных сооружений, в которых использовались биогазовые реакторы. Шлам из промышленных сточных вод был обработан на четырех станциях анаэробным методом. 15 фермерских хозяйств производили местный биогаз, а биологические коммунальные отходы перерабатывали на 18 биогазовых установках. Кроме того, биогаз собирается с 38 свалок, в 2017 году произведено 172,2 миллиона кубометров биогаза [17].

Утилизация твердых бытовых отходов

За последнее десятилетие Финляндия в два раза уменьшила количество захороненных отходов. Для этого потребовались не только изменения в законодательстве, но и создание новой отрасли.

Сегодня все чаще говорят о рециркуляционной (возобновляемой, circular economy) экономике. В течение следующего десятилетия повторное использование бытовых отходов должно вырасти до 65%, что означает рост почти на 25 % по сравнению с сегодняшним днем.

Бытовые отходы в Финляндии составляют всего 2,5 % от суммарного объема отходов. В 2017 из примерно 117 млн. тонн отходов только 2,8 млн тонн были классифицированы как бытовые (примерно 500 кг на каждого жителя страны), рис. 2.

Захоронение бытовых отходов имеет спадающий тренд за последние 10 лет.

В настоящее время их повторное использование (рециркуляция) составляет 42 %, и 55 % отходов используется для производства энергии, рис. 3, 4.

Россия

Ко второй половине 2010-х годов в нашей стране накоплено 30 млрд тонн отходов. На территории расположено около 15 тысяч только санкционированных полигонов площадью около 4 млн. гектаров. На одного человека в РФ приходится около двух кубометров мусора, или примерно 400 кг в год.

Статистика по составу ТКО: пищевые отходы — 22 %, бумага и картон — 17 %, стекло — 16 %, пластик — 13 %, прочее — около 30 %.



Рис. 2 - Состав твердых бытовых отходов [18]

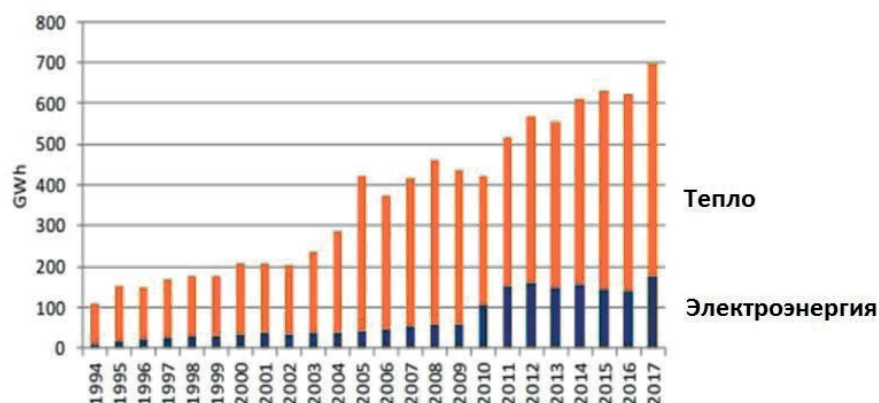


Рис. 3 – Выработка тепловой и электрической энергии из биологических отходов в Финляндии [17]

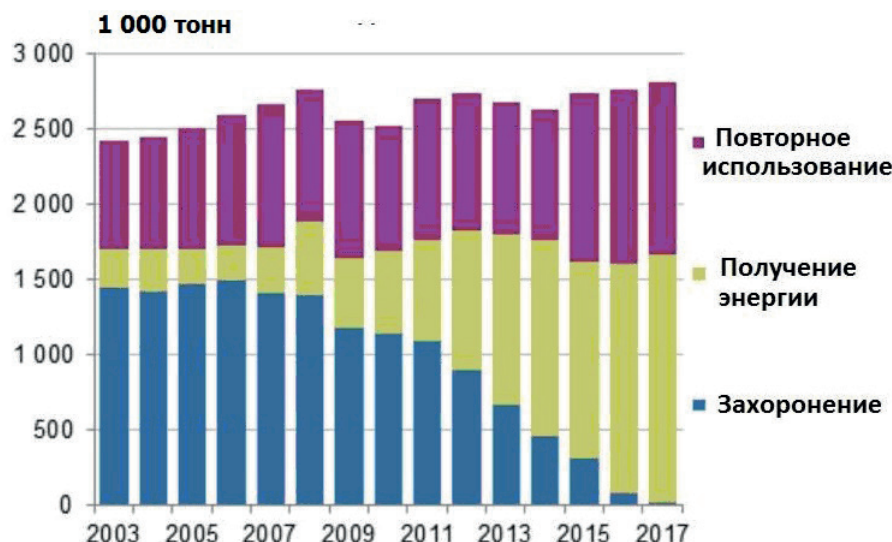


Рис. 4 – Соотношение методов обращения с бытовыми отходами в 2003-2017 гг. в Финляндии [17]

Из-за слабой инфраструктуры и отсутствия глубокой переработки перерабатывается всего 5-7 % мусора, остальное захоранивается. На полигоны ежегодно попадает 9 млн. тонн бумаги, 2 млн. тонн пластика и 0,5 млн. тонн стекла.

2. Законодательство

Швеция

В интервью Шведскому агентству по Охране окружающей среды (Naturvårdsverket, [11]), был рассмотрен ряд вопросов правового и технического характера, касающихся выбора места расположения полигонов.

- Как, по каким критериям выбираются места размещения новых полигонов?

Каждый, кто планирует экологически опасную деятельность (например, организацию свалки), должен провести исследование будущего полигона ТКО, которое должно быть проверено либо Земельным и экологическим судом, либо отделом по экологической оценке в Административном совете муниципалитета. Шведское агентство по охране окружающей среды и местные жители могут обсуждать выбор места расположения опасного объекта.

- Насколько процесс выбора мест является демократичным и открытым?

Общественность имеет возможность представить свои предложения, а в некоторых случаях также обжаловать решения муниципалитета, принятые в связи с общим

планированием, детальным планированием и процедурой получения разрешения на строительство. Существует также возможность участия в процессе рассмотрения, которое происходит либо в Суде по земельным и экологическим вопросам, либо в отделе по экологической экспертизе в окружном административном совете.

- Принадлежат ли свалки муниципалитетам или частным компаниям?

Возможны разные варианты, но большинство из них принадлежит компаниям по утилизации муниципальных отходов.

- Кто платит налог на захоронение отходов?

Именно компания (которая поставяет отходы) платит налог и депозитный сбор (плату за размещение).

- Что было самым важным в успехе Швеции в борьбе со свалками?

Стратегия Швеции во многом основана на том, чтобы сделать захоронение наиболее дорогостоящим методом обращения с отходами, которые не нужно захоранивать. В целом, отходы дешевле сжигать и биологически обрабатывать. Также действует запрет на утилизацию горючих и органических отходов.

Остановимся на основополагающих юридических документах, касающихся полигонов ТКО.

Закон об охране природы [12]. Нормативный документ о выборе места и составе захораниваемых отходов [13].

На шведских полигонах нельзя утилизировать жидкие, взрывоопасные, коррозионные, окисляющие, легковоспламеняющиеся отходы, отходы медицинской деятельности; ..., автомобильные шины, отсортированные горючие отходы, органические отходы, отходы, которые были собраны отдельно с целью подготовки к повторному использованию или переработке. Поэтому вывозить на свалку разрешается только переработанные отходы.

Расположение, устройство и эксплуатация полигонов.

Полигон не должен представлял опасности для окружающей среды, с учетом:

- расстояния от полигона до городских и жилых районов, рекреационных зон, сельскохозяйственных территорий, акваторий и водных путей,
- наличия поверхностных, грунтовых и прибрежных вод и охраняемых природных территорий,
- геологических и гидрогеологических условий на территории и вокруг нее,
- охраны природных и культурных ценностей.

Полигон должен быть защищен снизу геологическим барьером, обеспечивающим время миграции фильтрата после окончания эксплуатации свалки для полигонов с опасными отходами не менее 200 лет, с неопасными отходами 50 лет и 1 года для полигонов с инертными отходами. Также территория должна быть защищена дренажем от попадания поверхностных и грунтовых вод на полигон.

Во время эксплуатации полигона необходимо проводить мониторинг за составом и количеством фильтрата, свалочного газа, грунтовых и поверхностных вод.

После закрытия полигона оператор в течение не менее 30 лет принимает необходимые меры по техническому обслуживанию, мониторингу и контролю за его состоянием.

Кроме упомянутого выше правительственного закона об охране природы [12], обращение со свалками регулируется и нормативными положениями Шведского агентства по охране окружающей среды [11].

Инструкция по пользованию свалкой [14].

Наиболее важным в них мы считаем состав мониторинга на полигонах, а именно:

- объем фильтрата измеряется каждый месяц, а состав фильтрата - каждый квартал;
- электропроводность фильтрата не реже одного раза в год;
- должны быть определены объем и состав поверхностных вод;
- каждые шесть месяцев должен быть измерен уровень и состав грунтовых вод;
- отбор проб должен производиться как минимум в одной точке выше по потоку и в двух точках ниже по потоку грунтовых вод за границами полигона.

Финляндия

В стране действует налог на отходы, доставляемые на полигоны, он уплачивается местными операторами. Помимо целей экологической политики, налог на отходы также имеет экономическое значение. В частности, он стимулирует сокращение захоронения на полигонах. В 2017 году налог составлял 70 евро за тонну отходов, доставленных на полигон [15].

Современное законодательство основано на Законе об Отходах, вступившем в силу в 1994 году перед вступлением Финляндии в Евросоюз. Сегодня большая часть законодательства в этой сфере базируется на Европейской основе, но в некоторых случаях более строгим является финское законодательство.

Ответственность производителя.

Ответственность производителя означает, что производители и импортеры продукции обязаны организовать управление отходами за свой счет, когда продукты выводятся из употребления.

Продукты, на которые распространяется ответственность производителя, включают бумажные изделия, упаковочные материалы, электрические и электронные устройства, аккумуляторы, а также транспортные средства и шины.

Российским аналогом ответственности производителя является утилизационный сбор.

Возврат залоговой стоимости.

Значительный процент ответственности производителя, связанный с упаковками,

реализуется через системы возврата залоговой стоимости упаковки напитков.

Процент возврата очень высок: в 2018 году было возвращено 95 процентов металлических банок для напитков, 90 процентов пластиковых бутылок, 88 процентов перерабатываемых стеклянных бутылок и почти 100 процентов вновь используемых стеклянных бутылок.

Полигоны для хранения отходов (мусорные свалки).

В начале 1990-х в Финляндии было почти 2000 полигонов. К 2000 году это число быстро уменьшалось из-за законодательства ЕС и национального законодательства о свалках.

Запрет на захоронение органических и пластиковых отходов, вступивший в силу в 2016 году, резко сократил количество муниципальных отходов, попадающих на свалки, и увеличил использование отходов для производства энергии на мусоросжигательных заводах.

Биогаз собирается с 40 свалок и в основном используется для выработки тепла.

Сегодня менее 1 % всех отходов в Финляндии попадают на свалку [16].

Россия

В РФ обращение с отходами регулируется несколькими основными документами, например, Федеральным законом № 89-ФЗ [1]. Одна из статей этого закона, описывающая требования к объектам размещения отходов, гласит: «Запрещается захоронение отходов в границах населенных пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохраных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения».

«Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» [3].

Многостраничный документ, где наряду с хорошо проработанным научным подходом по анализу различных аспектов переработки отходов, имеются и откровенно примитивные рекомендации, например, по использованию опилок в качестве подстилки на животноводческих фермах.

«Мусорная реформа» – это не официальное, а собирательное название изменений, затронувших существовавшее законодательство, регламентирующее переработку мусора.

Это комплекс мероприятий в рамках нацпроекта «Экология».

В 2019 году Государственная дума одобрила закон [2], в соответствии с которым энергетическая утилизация отходов эквивалентна переработке. Курс на сжигание неперерабатываемых отходов позволит резко сократить потребность в полигонах ТКО.

Захоронение на полигонах.

В 2017 году в РФ объявлена «мусорная реформа», в основе которой лежит Федеральный закон № 89 [1], из которого следует поэтапный запрет на захоронение отдельных отходов на свалках.

Выделение мест под полигоны в России и протестные движения.

Судя по ситуации в Шиесе (Архангельская обл.), Филипповском (Владимирская обл.) Михалях (Калужская обл.), выделением мест под свалки занимаются местные власти – вопрос – какого уровня – областного, районного и пр. [8,9].

Места расположения новых свалок зависят от активности местного населения. Жители Архангельской области «отбились» от создания полигона около станции Шиес. Также отозваны разрешения на создание полигонов в Филипповском (Владимирская обл.) и в Щелканово (Рузский р-н МО). Протестные движения привели к ограничениям в работе полигонов под Волоколамском, Рузой и др.

Пример того, к чему приводит пассивность местного населения – создание полигона в Михалях (Калужская обл.).

Не удалось отстоять и запрет на МСЗ в Казани, хотя там активность населения была на высоком уровне.

Мусоросжигающие заводы (МСЗ)

Проект «Чистая страна» (обращение с отходами) предусматривает помимо закрытия мусорных полигонов и строительство пяти МСЗ — на начальном этапе четырех в Московской области и одного в Казани.

Приблизительная стоимость строительства одного МСЗ в Московской области 33,8 млрд руб. (около 400 миллионов евро),

что сопоставимо со стоимостью лучшего в мире МСЗ в Копенгагене **Amager Bakke**; производительность российского МСЗ – 700 тыс. тонн ТКО в год против 500 тыс датского завода со стоимостью строительства 500 млн. евро.

В Швеции и других европейских странах МСЗ практически не дают вредных «выхлопов» в атмосферу (кроме углекислого газа), и используются главным образом для получения тепловой и электрической энергии.

Вместе с тем имеются и несколько отличающиеся от общепринятой концепции мнения относительно МСЗ. Даже современные мусоросжигательные заводы угрожают экологии и здоровью людей. Мусоросжигание на определенном этапе вступит в противоречие с развитием отрасли вторичной переработки отходов, возникнет конкуренция за сырье.

Не будет стимула как в переработке отходов, так и в сокращении их количества, так как мусор нужен для МСЗ. Новые технологии переработки мусора, в отличие от сжигания, позволяют не уничтожать

отходы, а превращать их во что-то полезное, повторно использовать ресурсы (рециклинг).

Выводы

В странах Северной Европы размещение полигонов ТКО возможно только после согласования с местными властями, специалистами и с учетом мнения населения.

В России – до сих пор нет отработанного механизма учета мнения населения по вопросам размещения полигонов ТКО, отсутствуют открытые данные инженерно-геологического и гидрогеологического районирования территорий, которые будут учитываться при размещении объектов по обращению с отходами.

У них запрещено захоранивать практически ВСЕ!

У нас захоранивается почти ВСЕ!

Работа выполнена в рамках государственного задания ИВП РАН (тема 0147-2019-000,1 регистрация AAA-A-A18-118022090056-0).

Список источников:

1. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
2. Федеральный закон от 27.12.2019 г. № 450-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 г. № 84-р «Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года».
4. Джамалов Р.Г., Злобина В.Л., Медовар Ю.А., Юшманов И.О. Геохимическая оценка загрязнения подземных вод свалками твердых коммунальных отходов (ТКО) // В сборнике: Сергеевские чтения: геоэкологические аспекты реализации национального проекта «Экология». Диалог поколений. Материалы годичной сессии Научного совета РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии. 2020. С. 104-110.
5. Dzhamaalov R.G., Medovar Y.A., Yushmanov I.O. PRINCIPLES OF MSW LANDFILL SITES PLACEMENT DEPENDING ON GEOLOGICAL AND HYDROGEOLOGICAL CONDITIONS OF TERRITORIES (based on moscow region) // Water Resources. 2019. T. 46. № S2. С. S51-S58.
6. Зотов В.Б., Проказова Ю.В. Организация экологического контроля на муниципальном уровне // Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 17-23.
7. Злобина В.Л., Медовар Ю.А. Применение ГИС при оценке качества подземных вод // В сборнике: Сергеевские чтения. Моделирование при решении геоэкологических задач. Научный совет РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии; В. И. Осипов (ответственный редактор). 2009. С. 30-32.
8. Злобина В.Л., Медовар Ю.А. Проблемы мониторинга на месторождениях подземных вод // Разведка и охрана недр. 2013. № 7. С. 35-38.
9. Хмельченко Е. Г., Казакова И.Г., Богомолов Ю.Г., Савельев А.Ф., Медовар Ю.А., Юшманов И.О. О влиянии полигона твёрдых коммунальных отходов на качество подземных вод в Московской и Владимирской областях // Муниципальная академия. 2018. №3.С.55-62.
10. Материалы на сайте Шведского посольства в России [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2021]. Режим доступа: <https://ru.sweden.se/ljudi/musor-ili-ty-kto-kogo/>
11. Сайт Шведского агентства по охране окружающей среды [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2021]. Режим доступа: <https://www.naturvardsverket.se>
12. Закон об охране природы на сайте Шведского риксдага [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2021]. Режим доступа: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808
13. Постановление о захоронении отходов на сайте Шведского риксдага [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2021]. Режим доступа: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2001512-om-deponering-av-avfall_sfs-2001-512
14. Указания по обслуживанию свалок на сайте Шведского агентства по охране окружающей среды [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2021]. Режим доступа: <https://www.naturvardsverket.se/Documents/foreskrifter/nfs2004/nfs-2004-10k.pdf>

15. Указания налоговой администрации Финляндии о порядке уплаты налогов на отходы [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2021]. Режим доступа: <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/valmisteverotus/jatevero/> <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/56196/jateverotu/>
16. Сайт финско-российской торговой палаты о коммунальных отходах [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2021]. Режим доступа: <https://www.svkk.fi/finrusrecycling/kunnallisjatehuolto/>
17. Сайт - база данных о сборе и обработке коммунальных отходов [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2021]. Режим доступа: <https://kivo.fi/ymmaramme/koostumustietopankki/>
18. Информация Статистического Центра Финляндии о коммунальных отходах [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2021]. Режим доступа: https://www.stat.fi/til/jate/2017/13/jate_2017_13_2019-01-09_tie_001_en.html

References:

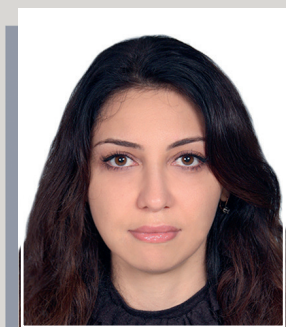
1. Federal Law of June 24, 1998 N 89-FZ "On production and consumption waste".
2. Federal Law of December 27, 2019 No. 450-FZ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation".
3. Order of the Government of the Russian Federation of January 25, 2018 No. 84-r "Strategy for the development of industry for the processing, utilization and disposal of production and consumption waste for the period up to 2030".
4. Jamalov R.G., Zlobina V.L., Medovar Yu.A., Yushmanov I.O. Geochemical assessment of groundwater pollution by dumps of solid municipal waste (MSW) // In the collection: Sergeevskie readings: geoecological aspects of the implementation of the national project "Ecology". Dialogue of generations. Materials of the annual session of the Scientific Council of the Russian Academy of Sciences on the problems of geoecology, engineering geology and hydrogeology. 2020.S. 104-110.
5. Dzhmalov R.G., Medovar Y.A., Yushmanov I.O. PRINCIPLES OF MSW LANDFILL SITES PLACEMENT DEPENDING ON GEOLOGICAL AND HYDROGEOLOGICAL CONDITIONS OF TERRITORIES (based on Moscow region) // Water Resources. 2019.Vol. 46. No. S2. S. S51-S58.
6. Zotov V.B., Prokazova Yu.V. Organization of environmental control at the municipal level // Municipal Academy. 2019.No. 2.P. 17-23.
7. Zlobina V.L., Medovar Yu.A. The use of GIS in assessing the quality of groundwater // In the collection: Sergeevskie readings. Modeling in solving geoecological problems. Scientific Council of the Russian Academy of Sciences on the problems of geoecology, engineering geology and hydrogeology; V. I. Osipov (executive editor). 2009.S. 30-32.
8. Zlobina V.L., Medovar Yu.A. Monitoring problems at groundwater deposits // Exploration and protection of mineral resources. 2013. No. 7. S. 35-38.
9. Khmelchenko EG, Kazakova I.G., Bogomolov Yu.G., Saveliev A.F., Medovar Yu.A., Yushmanov I.O. About the influence of the solid waste landfill on the quality of groundwater in the Moscow and Vladimir regions // Municipal Academy. 2018. No. 3.P.55-62.
10. Materials on the website of the Swedish Embassy in Russia [Electronic resource]. Electron. Dan. [М., 2021]. Access mode: <https://ru.sweden.se/ljudi/musor-ili-ty-kto-kogo/>
11. Site of the Swedish Environmental Protection Agency [Electronic resource]. Electron. Dan. [М., 2021]. Access mode: <https://www.naturvardsverket.se>
12. Law on nature protection on the site of the Swedish Riksdag [Electronic resource]. Electron. Dan. [М., 2021]. Access mode: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808
13. Resolution on the disposal of waste on the site of the Swedish Riksdag [Electronic resource]. Electron. Dan. [М., 2021]. Access mode: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2001512-om-deponering-av-avfall_sfs-2001-512
14. Instructions for the maintenance of landfills on the site of the Swedish Environmental Protection Agency [Electronic resource]. Electron. Dan. [М., 2021]. Access mode: <https://www.naturvardsverket.se/Documents/foreskrifter/nfs2004/nfs-2004-10k.pdf>
15. Instructions of the Finnish tax administration on the procedure for paying taxes on waste [Electronic resource]. Electron. Dan. [М., 2021]. Access mode: <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/valmisteverotus/jatevero/> <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/56196/jateverotu/>
16. Site of the Finnish-Russian Chamber of Commerce on municipal waste [Electronic resource]. Electron. Dan. [М., 2021]. Access mode: <https://www.svkk.fi/finrusrecycling/kunnallisjatehuolto/>
17. Site - database on the collection of municipal waste processing [Electronic resource]. Electron. Dan. [М., 2021]. Access mode: <https://kivo.fi/ymmaramme/koostumustietopankki/>
18. Information of the Statistical Center of Finland on municipal waste [Electronic resource]. Electron. Dan. [М., 2021]. Access mode: https://www.stat.fi/til/jate/2017/13/jate_2017_13_2019-01-09_tie_001_en.html

УДК 364.48

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_218

Проблемы сохранения инфраструктуры детского отдыха Краснодарского края в условиях пандемии

Problems of preserving the infrastructure of children's recreation in the Krasnodar region in the conditions of the pandemic

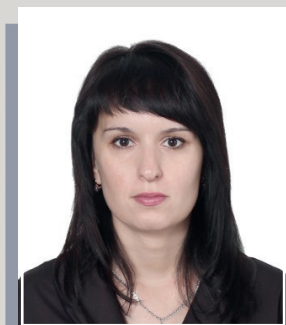


Ася Ефимовна Арутюнова

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный технологический университет», доцент, доцент кафедры «Отраслевого и проектного менеджмента», кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6977-6390>, SPIN-код: 1027-3947, AuthorID: 595623, Россия, г. Краснодар, e-mail: Aru-asya@yandex.ru

Asya E. Arutyunova

FSBI HE «Kuban State Technological University», associate professor, associate professor of the department of "Sectoral and Project Management", PhD in economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6977-6390>, SPIN-code: 1027-3947, AuthorID: 595623, Russia, Krasnodar, e-mail: Aru-asya@yandex.ru



Елена Анатольевна Горлова

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный технологический университет», доцент, доцент кафедры «Отраслевого и проектного менеджмента», кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1947-9720>, SPIN-код: 9751-0860, AuthorID: 719591, Россия, г. Краснодар, e-mail: Elenagorlova1004@gmail.com

Elena A. Gorlova

FSBI HE «Kuban State Technological University», associate professor, associate professor of the department of "Sectoral and Project Management", PhD in economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6977-6390>, SPIN-code: 1027-3947, AuthorID: 595623, Russia, Krasnodar, e-mail: Elenagorlova1004@gmail.com



Ирина Алексеевна Механошина

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный технологический университет», магистрант, Россия, г. Краснодар, e-mail: irina-starceva@mail.ru

Irina A. Mekhanoshina

FSBI HE «Kuban State Technological University», undergraduate, Russia, Krasnodar, e-mail: irina-starceva@mail.ru

Аннотация.

Детерминантой, определяющей высокий уровень развития социальной сферы в регионе, является качество инфраструктуры детского отдыха. Очевидно, что эффективное функционирование предприятий и организаций, предоставляющих услуги по обеспечению полноценной жизни, охраны здоровья детей, удовлетворения их общественных потребностей, возможно при наличии мер государственной поддержки. Внезапное появление и стремительное распространение коронавирусной инфекции (COVID-19) во всем мире, в том числе и на территории российского государства, дестабилизировало деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации. Речь идет, в первую очередь, о сохранении инфраструктуры детского отдыха, обеспечении своевременного софинансирования субъектов, предоставляющих социальные услуги по организации детского туризма. Немаловажным является возможная трансформация прав собственности на объекты детской социальной инфраструктуры, используемой в целях отдыха и профилактики здоровья детей. В конечном счете, качество человеческого капитала закладывается в детском возрасте, что постулирует социальную ориентированность деятельности органов государственного и муниципального управления. Выявление, анализ проблем, возникающих в условиях пандемии и препятствующих эффективному развитию отрасли детского отдыха в регионе, обуславливает необходимость внесения изменений в действующие нормативно-правовые акты, а также разработку мероприятий, направленных на адаптацию существующей социальной инфраструктуры к сложившимся эпидемиологическим условиям.

Ключевые слова.

Детский отдых, пандемия, инфраструктура, регион.

Abstract.

The determinant of the high level of development of the social sphere in the region is the quality of the infrastructure for children's recreation. It is obvious that the effective functioning of enterprises and organizations that provide services to ensure a full life, protect the health of children, meet their social needs, is possible if there are measures of state support. The sudden appearance and rapid spread of coronavirus infection (COVID-19) around the world, including on the territory of the Russian state, destabilized the process of exercising the powers of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local governments to implement guarantees of children's rights in the Russian Federation. This is, first of all, about preserving the infrastructure of children's recreation, ensuring timely co-financing of entities that provide social services for organizing children's tourism. Of no small importance is the possible transformation of ownership rights to objects of children's social infrastructure used for recreation and prevention of children's health. Identification and analysis of the problems arising in the context of a pandemic and hindering the effective development of the children's recreation industry in the region necessitates amending the existing regulatory legal acts, as well as the development of measures aimed at adapting the existing social infrastructure to the prevailing epidemiological conditions.

Keywords.

Children's recreation, pandemic, infrastructure, region.

Формирование комплексной системы отдыха и оздоровления несовершеннолетних обусловлено необходимостью заботы государства и общества о социальной защите детства, создания условий для развития личности ребенка и укрепления его здоровья. Отдых и лечение лиц, не достигших совершеннолетия, представляя собой ключевой элемент жизнедеятельности ребенка, обязаны основываться на определенную совокупность действий, подразумевающих формирование условий для развития креативных возможностей детей, укрепление их здоровья, профилактику различных заболеваний, занятие спортом, соблюдение ими режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде при выполнении са-

нитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических условий [1]. Отметим, что выстраивание актуальной инфраструктуры отдыха лиц, не достигших 18 лет должно осуществляться одновременно с развитием туристско-рекреационного кластера региона с использованием маркетинговых инструментов. [13] Это даст очевидные конкурентные преимущества региональной экономике и придаст процессу оздоровления детей стратегическую направленность. [12]

Значительный вклад в исследование проблем формирования условий для организации детского отдыха и оздоровления внесли Волгунов В.В., Храмцов П.И., Худолеев А.Н., Мизулина Е.Б., Зиновьева Е.Г., Юров А.А., Зоричева Н.М.

Распространение коронавирусной инфекции оказало большое влияние на функционирование предприятий, предоставляющих услуги в сфере детского туризма, тем самым ослабляя социальную направленность территориально-локализованной системы. В данном контексте актуализируется проблема поиска адекватного механизма поддержки инфраструктуры детского отдыха на региональном уровне в условиях пандемии и ухудшения функционирования туристско-рекреационного кластера.

Методический аппарат исследования состоит из системного подхода к анализу инструментов регионального управления в условиях сложной эпидемиологической ситуации, а также отечественных и зарубежных теоретических разработок в области формирования и развития инфраструктуры детского отдыха и оздоровления. В данной статье использовались официальные нормативно-правовые источники, регулирующие вопросы защиты детей, организации детского отдыха и оздоровления.

Создание условий для качественного отдыха и оздоровления детей в Краснодарском крае является одним из основных направлений политики государства в социальной отрасли, согласно Стратегии социального и экономического развития Краснодарского края, разработанной до 2030 г. Детский отдых является одним из базовых секторов туристской индустрии. Краснодарский край рассматривается как регион-лидер детского отдыха в России [2].

В опросе, осуществленном компанией «Делойт», участвовало более полутора тысяч российских граждан, имеющих фактический опыт устройства несовершеннолетних в детско-оздоровительный лагерь. [9] Принимая во внимание результаты анкетиро-

рования, можно сформулировать вывод о весьма значительном потенциале сферы детского отдыха в российском государстве. [10] Если заявленные родителями требования будут удовлетворены, дети смогут отдохнуть в оздоровительных организациях.

В 2020 году деятельность по организации отдыха лиц, не достигших восемнадцати лет, осуществлялась в соответствии с нормативными правовыми актами, направленными на профилактику и недопущение распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Развитие пандемии COVID-19 обострила проблемы обеспечения профилактических и оздоровительных мероприятий различными государственными и негосударственными структурами в направлении оздоровления и отдыха детей. [11]. Во многих регионах начались процессы трансформации инфраструктуры отдыха детей, в частности, формирование и перестройка материального оснащения предприятий отдыха детей, обеспечение безопасности пребывания детей в санаториях, здравницах и пр. [12]

В 2019 году на территории Кубани работали 124 стационарных круглогодичных и сезонных организаций отдыха детей и их оздоровления, 80% из которых находились на Азово-Черноморском побережье. Проектная мощность в 60 тысяч мест в смену позволяла ежегодно поправлять здоровье детям со всей страны [3]

Для 30% организаций в 2019 году основным географическим рынком для оказания услуг является рынок Краснодарского края, а для 70% – рынок нескольких субъектов Российской Федерации, либо в целом РФ. [11]

География отдыха несовершеннолетних и их оздоровления 2019 года отражена на рисунке 1.

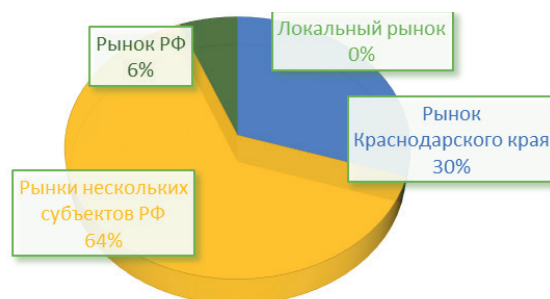


Рис.1. Географический рынок предприятий отдыха несовершеннолетних в 2019 г.

Всеми формами организованного отдыха, оздоровления и мероприятиями детско-юношеского туризма: в 2019 году охвачено порядка 769,5 тыс. несовершеннолетних: 595,7 тыс. из Краснодарского края; 173,8 тыс. из субъектов российского государства и иных государств; в 2020 году

– 149,5 тыс. несовершеннолетних: 119,1 тыс. детей Кубани, 30,4 тысячи детей из других регионов.

Общее число несовершеннолетних, оздоровившихся на Кубани в 2019-2020 годах отражено на рисунке 2.

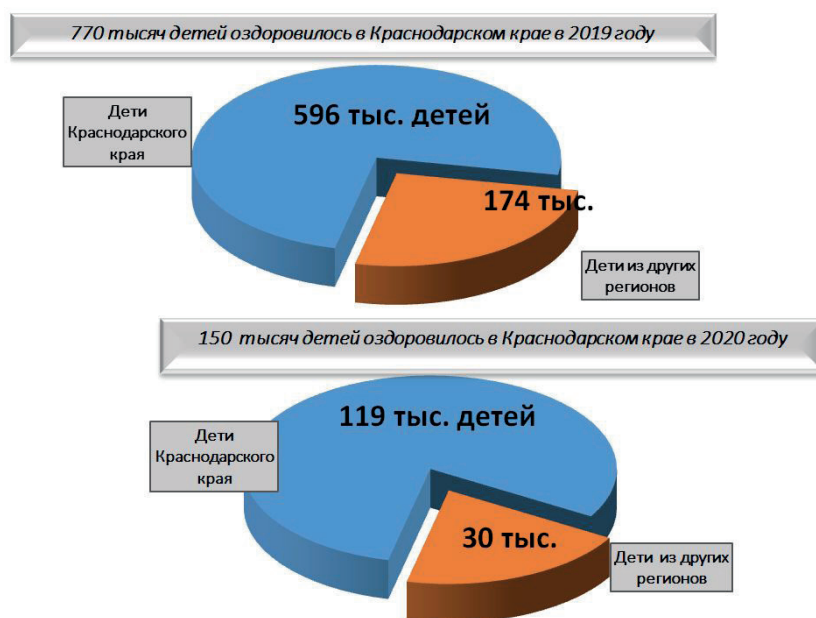


Рис. 2. Количество детей, оздоровленных на территории Краснодарского края в 2019-2020 годах.

Ежегодно численность краевых школьников, охваченных отдыхом, оздоровлением и детско-юношеским туризмом увеличивается. По объективным причинам исключением стал 2020 год. Анализ рисунков позволяет констатировать тот факт, что количество

несовершеннолетних, отдохнувших в Краснодарском крае в 2020 году сократилось практически в 5 раз. Динамику охвата детей в период 2018-2020 годы можно увидеть в таблице 1.

Таблица 1

Численность оздоровленных детей Краснодарского края и иных субъектов Российской Федерации

№ п/п	Наименование показателя	Оздоровлено детей					
		2020 год		2019 год		2018 год	
		Всего:	в том числе в летний период	Всего:	в том числе в летний период	Всего:	в том числе в летний период
1.	Всего оздоровлено детей, в том числе:	149 450	769 453	769 453	665 266	781 293	615 667
1.1	из Краснодарского края	119 068	595 685	595 685	516 080	585 644	447 080
1.2	из субъектов Российской Федерации и иных государств	30 382	173 768	173 768	149 186	195 649	168 587

Таким образом, основными потребителями услуг для детских лагерей и санаториев Краснодарского края являются субъекты Российской Федерации. Настроенное и тесное взаимодействие с которыми, являлось гарантом успешного функционирования.

В период с 2015 по 2020 годы инфраструктура детского отдыха и оздоровле-

ния сократилась на 23 объекта. В 2015 году отказались от приема детей 7 оздоровительных организаций, в 2016 году – 5, в 2017 году – 3, в 2018 году – 2, в 2019 году – 3, в 2020 году – 3. [4].

Количество организаций отказавшихся от приема групп детей с целью отдыха и оздоровления в разрезе последних 5 лет представлены в таблице 2.

Таблица 2

Количество организаций, отказавшихся от приема детей с целью оздоровления в период с 2015 по 2020 года

Год	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Общее число предприятий, оказывающих услуги детского оздоровления, принявшие решение не принимать несовершеннолетних	7	5	3	2	3	3

В Краснодарском крае до особого указания оздоровительные предприятия, занимающиеся улучшением детского здоровья и имеющие лицензии на осуществление медицинской деятельности, принимают организованные группы детей, проживающих исключительно в Краснодарском крае и Арктической зоне Российской Федерации.

В случае стабилизации ситуации, связанной с распространением коронавирусной инфекции, остается ряд нерешенных вопросов, которые не позволяют

остановить сокращение организаций детского отдыха.

Детская летняя оздоровительная кампания 2020 года в Краснодарском крае началась с 1 июля. Принимая во внимание введенные ограничения, из 109 оздоровительных организаций, включенных в реестр, в июле-августе текущего года функционировали только 44, в объеме не более 50 % от проектной мощности.

Инфраструктура детского отдыха и оздоровления в 2020 году представлена на рисунке 3.



Рис.3. Инфраструктура детского отдыха и оздоровления в 2020 году.

Также, в течении года корректировался и снижался бюджет детской оздоровительно кампании. Вместе с тем снижение финансирования на приобретение детских путевок по государственной программе «Дети Кубани» не допущено.

Детская оздоровительная кампания всегда требовала особого внимания государства на всех уровнях власти, а в текущем году ситуация в данной отрасли, сложившаяся в условиях ограничений, связанных с пандемией COVID-19, приобре-

тает катастрофичные очертания.

В условиях длительного отсутствия доходов, детские здравницы несут большие финансовые потери. Порог убыточности этой сферы достиг критического уровня. Не могут отвечать по финансовым обязательствам перед заказчиками услуг и своим персоналом 50% оздоровительных организаций. При отсутствии мер государственной поддержки указанные организации, допускают возможность банкротства или репрофилирования (переход в сферу семейного отдыха).

Кроме того, введенные Роспотребнадзором ограничения, породили рост неор-

ганизованного детского туризма в крае и ведут к тому, что детский отдых постепенно уйдет к иным объектам размещения, несоответствующим требованиям, предъявляемым законодательством к оздоровительным организациям.

Проведем SWOT-анализ системы детского отдыха и оздоровления в крае, который может служить предварительным этапом составления стратегического плана развития данной отрасли, где необходимо учесть возможности и сильные стороны развития сферы детского отдыха, а также принять меры для нивелирования угроз и слабых сторон данного сегмента рынка.

Таблица 3

SWOT-анализ организации оздоровления и отдыха несовершеннолетних на Кубани

Сильные стороны	Слабые стороны
заключение 3-х годичных государственных контрактов; информационная доступность детских здравниц; благоприятный климатический потенциал края; наличие удобных для детского отдыха прибрежных территорий; транспортная доступность.	несовершенство законодательной базы в сфере детского отдыха (необъективность, ограниченность и некорректность нормативно-правовых актов); отсутствие уполномоченного органа в сфере детского отдыха на территории Краснодарского края; несоответствие лагерей и санаториев нормативно-правовым требованиям, либо соответствие им не в полном объеме.
Возможности	Угрозы
расширение ассортимента услуг (частичная компенсация семейного отдыха, оплата проезда к месту отдыха и обратно и т.д.); обеспечение мерами государственной поддержки; приоритетность сферы детского отдыха, в том числе для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации; имиджирование качественного детского отдыха в Краснодарском крае; разработка отраслевых законодательных актов; включение мероприятий по организации отдыха и оздоровления детей в национальные проекты;	сохранение ограничительных мероприятий, связанных с распространением COVID-19; возможность репрофилирования организаций; загрязнение экологической среды, в том числе морской акватории; недостаточное обеспечение безопасности детей; нерентабельность работы в сфере детского отдыха и оздоровления; индивидуальные предпочтения родителей в выборе места отдыха детей; несанкционированные заезды (заезды групп детей в организации, не являющиеся таковыми, не имеющие разрешительных документов для работы в сфере детского отдыха).

SWOT-анализ наглядно демонстрирует потенциал возможностей органов социальной защиты населения края на реализацию прав несовершеннолетних на оздоровление. Данный элемент исследования может служить предварительным этапом

составления стратегического плана развития данной отрасли.

В современный момент времени происходит формирование интернационального антикризисного управления. Трансформации происходят не только

на уровне отдельных государственных образований, но и затрагивают мировое бизнес-сообщество. Данный кризис не пройдет бесследно и наблюдать катастрофические последствия страна будет еще долгое время. Насколько организации смогут минимизировать последствия пандемии, напрямую зависит от грамотно проведенной антикризисной политики.

В настоящее время многие государственные организации все чаще используют различные технологии присутствия в Интернете, чтобы получить больше возможностей для исправления своей репутации, занятия более стабильных позиций, повышения своей осведомленности и авторитета. Онлайн-мероприятия стали отличным способом, помогающим адаптироваться в виртуальном пространстве и общаться со своей аудиторией.

В Краснодарском крае в 2020 году 2 лагеря практиковали проведение онлайн-смен для детей.

В целях поддержки наиболее пострадавших отраслей Правительством Российской Федерации, а также органами государственной власти Российской Федерации на федеральном и региональном уровне разработаны и приняты меры государственной поддержки, с учетом кода экономической деятельности (ОКВЭД) в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе:

- продление сроков сдачи отчетности, мораторий на возбуждение дел о банкротстве, приостановление проверок, приостановление мер взыскания, перенос сроков уплаты страховых взносов;
- предоставление финансовых ресурсов на выплату заработной платы сотрудникам;
- предоставление беспроцентных и льготных кредитов;
- перенос сроков и рассрочка уплаты налогов за 2019 год и 1 квартал 2020 года, снижение в 2020 году налоговых ставок;
- отсрочка и снижение уплаты арендной платы объектов недвижимого имущества и земельных участков и другое [4].

Однако, многие оздоровительные организации не смогли воспользоваться

данными мерами поддержки, предусмотренными для субъектов малого и среднего предпринимательства, ввиду несоответствия критериям в части организационно-правовой формы либо превосходящей численности персонала, а именно: требования по штату к организациям, оказывающим услуги в сфере детского отдыха и оздоровления четко регламентированы, необходимо наличие педагогов и вожатых в каждом отряде, медицинских работников, методистов, поваров и кухонных рабочих, охранников, спасателей на пляже и других специалистов. Если не выполнять данные требования, невозможно будет функционировать, если выполнять – нельзя отнести организацию к субъектам малого и среднего предпринимательства и как следствие воспользоваться мерами поддержки.

Кроме того, отсутствует отдельная группировка в соответствии с видами экономической деятельности, учтенными в общероссийском классификаторе видов экономической деятельности (ОКВЭД), которая позволит оказать целенаправленную поддержку именно детским лагерям и санаториям.

Необходимостью оказания поддержки со стороны органов государственной власти предприятиям, предоставляющих услуги отдыха несовершеннолетних, продиктовано осуществление четырех мероприятий на Кубани:

- предоставление денежных средств на компенсацию затрат, связанных с приобретением оборудования в целях профилактики и недопущения распространения коронавирусной инфекции;
- выплата субсидий для компенсации определенной части затрат по обеспечению изоляции и медицинского наблюдения детей на базе детских здравниц в случае возникновения и распространения коронавирусной инфекции;
- выделение финансовых ресурсов на возмещение затрат по выполненным капитальным ремонтам объектов недвижимого имущества, принадлежащих организациям на праве собственности при условии продолжения их деятельности и сохранения проектной мощности в 2021 году;

- установление налоговой ставки налога на имущество организаций в размере 0,01% [4].

Реализация данных мероприятий позволит организациям пересмотреть свое решение о закрытии либо перепрофилировании в будущем году, однако, данных мер недостаточно, чтобы сохранить всю инфраструктуру организаций отдыха детей и их оздоровления – необходима финансовая поддержка и помощь со стороны федерального бюджета.

В настоящее время полномочия по организации отдыха и оздоровления детей переданы на уровень субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Целесообразно вернуться к практике 10-летней давности совместного ведения, ввиду разной степени финансовой обеспеченности регионов. Таким образом, при федеральной финансовой поддержке субъекты Российской Федерации смогут направлять своих детей на отдых в южные здравницы Кубани.

В данной кризисной ситуации краю необходима поддержка регионов.

Учитывая, что климатические особенности территории позволяют принимать на отдых и оздоровление детей со всей России круглый год, очевидно, что масштаб

бедствия приобретает национальное значение. Ситуации, когда треть детских лагерей и санаториев простаивает в летний период не случалась за всю историю отрасли. Поэтому сложно прогнозировать последствия пандемии. Сохранение детского отдыха в Краснодарском крае – это задача не только региональной власти, но и всей страны. Без совместных усилий выйти из кризиса не получится.

Профессор Зотов В.Б. отмечает, что особую проблематичность согласования регионального и муниципального уровня стратегий составляет при значительном количестве территорий, входящих в соответствующий округ. [7]. Это тем более актуально, когда речь идет о принятии государственных решений, касающихся развития инфраструктуры для отдыха молодежи в Краснодарском крае. Здесь очевидна одновременно и взаимная заинтересованность органов государственного и муниципального управления, но и существенные различия социально-экономического развития муниципальных образований края.

Государственное регулирование сферы детского отдыха представлено на рисунке 4.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ ДЕТСКОГО ОТДЫХА

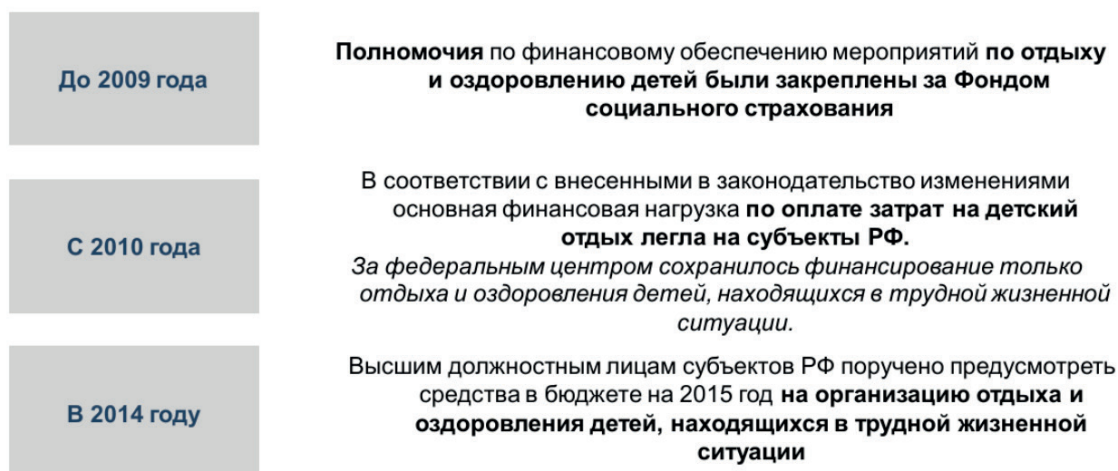


Рис.4. Государственное регулирование сферы детского отдыха.

Министерством труда и социального развития Краснодарского края в соответствии с поставленными задачами по проведению детской оздоровительной кампании 2021 года, также определен вектор развития на будущий сезон:

- реализовать управленческие действия по недопущению снижения объема финансирования детских здравниц в 2021 году;
- количество несовершеннолетних, желающих оздоровиться и отдохнуть в летний период не должно уменьшаться;
- разработать современные механизмы обеспечения безопасности функционирования детских оздоровительных учреждений;
- модернизация инфраструктуры детского отдыха;
- популяризация и совершенствование баланеолечения.

Естественно, что на фоне кризисной ситуации обострились проблемы, которые в настоящее время требуют особого внимания, например, очевидна необходимость разработки отдельного федерального закона о детском отдыхе [5]. Анализ в данной сфере показывает, что у субъектов Российской Федерации нет единого подхода в реализации положений действующего законодательства. Требуется проработки полномочий аппарат.

В соответствии с Федеральным законом от 16 октября 2019 г. № 336-ФЗ из понятия «организация отдыха детей и их оздоровления» удалены санаторно-оздоровительные организации, детские санатории.

Также Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» не раскрывают основных понятий «организованная/неорганизованная группа детей» или «группа детей».

Законодательство, регламентирующее деятельность в сфере организации отдыха и оздоровления детей, не регулирует вопросы, связанные с проведением многодневных спортивных сборов и соревнований, творческих фестивалей и иных мероприятий спортивно-культурной направленности

с участием групп детей. Такие мероприятия в большом количестве ежегодно проводятся на базе различных средств размещения санаторно-курортного комплекса и частных домовладений. Отсутствует применение мер воздействия для обеспечения безопасности групп детей в период их пребывания в местах размещения, не являющиеся организациями отдыха детей и их оздоровления.

Отдельный вопрос касается оздоровительных организаций, которые в силу финансовых трудностей или других обстоятельств, приняли решение о продаже объектов детского отдыха. В ходе мониторинга данной отрасли установлено, что детские лагеря и раньше активно продавались – ежегодно из отрасли уходит 3-5 организаций детского отдыха и оздоровления. В период с 2015 год по 2020 год инфраструктура детского отдыха и оздоровления сократилась на 20 объектов [8].

В настоящее время инфраструктура представлена объектами советского наследия, которые в период перестройки были выкуплены коммерческими структурами. Расположены детские здравницы края на самом берегу Азово-Черноморского побережья. Земельные участки, на котором они стоят имеют высокую стоимость и представляют собой очень выгодные объекты для коммерческой деятельности. В случае их продажи, на месте лагерей в кратчайшие сроки появляются жилые массивы, апарт-отели, рестораны и другая элитная прибрежная недвижимость.

Влиять на решения частных собственников в настоящее время на законодательном уровне не представляется возможным, они сами выбирают маркетинговую политику, и в большинстве случаев отказываются от малорентабельного детского отдыха, переключаясь на более выгодные коммерческие проекты.

В целях предотвращения данной ситуации, необходимо рассмотреть возможности приобретения в государственную собственность Краснодарского края объектов отдыха детей и их оздоровления, находящихся в процессе ликвидации, в том числе в связи с неблагоприятными экономическими последствиями пандемии коронавируса-

ной инфекции, выставленные на продажу. Предусмотреть данное мероприятие, как и другие, направленные на системную поддержку инфраструктуры детских здравниц в должном состоянии, укрепление их материально-технической базы, необходимо в рамках государственной программы. До настоящего времени отраслевая программа по организации отдыха и оздоровления в Российской Федерации отсутствует.

С другой стороны, «вдохнуть» новую жизнь в устаревшую инфраструктуру детского отдыха помог бы приход негосударственных коммерческих организаций социальной направленности. Однако следует признать и факт сохранения сфер, где негосударственным некоммерческим организациям пока работать в российских условиях в крайней степени затруднительно ввиду отсутствия необходимых профессиональных компетенций, сертификатов, квалификации и кадрового потенциала [6]. Включение НКО в систему оказания детских оздоровительных услуг, финансируемых из бюджета, должно быть адресным и предполагает длительный период разработки и апробации по отношению к другим областям.

Таким образом, среди причин слабой эффективности механизмов поддержки государством инфраструктуры детского отдыха и оздоровления можно отметить прежде всего наличие определенных расхождений между заявленными правами ребенка на качественный отдых и реалиями их реализации, отсутствие необходимой

финансовой, научно-методической базы, которые остро проявились в кризисный период распространения коронавирусной инфекции. Без эффективной финансовой поддержки детских здравниц со стороны федерального бюджета, есть риск, что индустрия просто исчезнет, лагеря перепрофилируются и страна может лишиться возможности проводить оздоровительные кампании.

Меры, которые можно предложить детским лагерям и санаториям в условиях распространения коронавирусной инфекции. Среди них:

1) проведение экспертной оценки устойчивости своей здравницы, поиск слабых мест, принятие ряда превентивных мероприятий.

2) срочные словесные интервенции. Сегодня, как никогда, необходимо, чтобы в глазах родителей вернулся позитивный образ детского лагеря, а не воспринимался как организация-мошенник, которая не возвращает предоплату за путевку на детский отдых.

3) публикации в средствах массовой информации. Именно они играют ведущую роль в формировании восприятия организации. Материалы, опубликованные от спикеров организаций, позволяют сформировать ее положительную социальную оценку, репутацию, легитимность.

Индикаторы социального эффекта, возникающие при совершенствовании инфраструктуры отдыха и оздоровления детей отражены в таблице 4.

Таблица 4
Социальный эффект от совершенствования инфраструктуры отдыха и оздоровления детей

Социальный эффект для населения Краснодарского края	Социальный эффект для организаций отдыха несовершеннолетних
Увеличение охвата детей отдыхом и оздоровлением	Увеличение предоставленных услуг
Снижение заболеваемости детей	Устойчивость на рынке услуг детского отдыха и оздоровления
Снижение количества правонарушений произошедших с детьми (и в отношении них), не охваченными отдыхом и оздоровлением в период каникул	Повышение эффективности труда
Снижение количества несанкционированных заездов групп детей с целью отдыха и оздоровления в организации, не соответствующие требованиям законодательства в данной сфере	Увеличение ассортимента предоставляемых услуг
Конкуренция в сфере функционирования детских здравниц и санаториев:	Повышение квалификации персонала, снижение текучести кадров
повышение качества услуг	Удовлетворенность трудом

доступность услуг	Снижение нарушений в сфере детского отдыха и оздоровления
снижение цен на услуги	Повышение престижа организации, положительные отзывы от клиентов
расширение ассортимента услуг	Устранение дисбаланса в периоде работы, переход на круглогодичный режим функционирования
Увеличение налоговых доходов бюджета Краснодарского края	Увеличение степени ответственности при принятии решения
Обеспечение занятости в сфере детского отдыха и оздоровления	Поддержка органов власти
Развитие смежных отраслей (транспорт, торговля)	Возникновение кластера детского отдыха и оздоровления
Благоустройство пляжных территорий	Развитие территории

Таким образом, рассмотрев данные показатели, можно прогнозировать каким образом совершенствование инфраструктуры детского отдыха и оздоровления влияет или отражает сущность социального эффекта.

Тенденции к тесному взаимодействию государства и бизнеса позволят решить проблему поддержки детских оздоровительных центров независимо от их формы собственности. При этом даже на федеральном уровне государственное регулирование деятельности детских зон отдыха недостаточно. Несмотря на объективные причины, препятствующие развитию отрасли, государственное управление является единственным эффективным механизмом регулирования системного процесса организации детского отдыха и оздоровления.

Традиционно, необходимо удерживать базовые показатели детской оздоровительной кампании, с целью обеспечения максимально качественного и безопасного детского отдыха. Потребуется пристального внимания инфраструктура детского отдыха, ее материально-техни-

ческая база, вопросы сохранения и развития детских лагерей и санаториев.

Вместе с тем, целесообразно вернуться к практике 10-летней давности совместного ведения в данном вопросе, ввиду разной степени финансовой обеспеченности регионов. Таким образом, при федеральной финансовой поддержке субъекты Российской Федерации смогут увеличить численность несовершеннолетних, направленных на отдых и оздоровление на Кубань.

По итогам разработки концептуальных предложений по совершенствованию инфраструктуры детского отдыха и оздоровления в Краснодарском крае установлено, что эффективное и грамотное формирование новой концепции планирования и прогнозирования этой сферы, с учетом последствий пандемии, позволит нивелировать урон, нанесенный отрасли, увеличить число несовершеннолетних, отдохнувших в границах края, повысит финансовую устойчивость инфраструктуры детского отдыха и оздоровления, которая определяется социальным эффектом территории.

Список источников:

1. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19558/ (дата обращения 14.12.2020 г.)
2. Закон Краснодарского края от 21 декабря 2018 года № 3930-КЗ «О Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550301926>. (дата обращения 11.12.2020 г.)
3. Реестр организаций отдыха детей и их оздоровления, расположенных на территории Краснодарского края [Электронный ресурс]. URL: szn.kuban.ru/semeynaya-politika/ozdorovlenie-i-otdykh-detey-v-krasnodarskom-krae/reestr-organizatsiy-otdykha-detey-i-ikh-ozdorovleniya/. (дата обращения 10.10.2020 г.)
4. Официальный сайт Министерства экономики Краснодарского края [Электронный ресурс]. URL: https://economy.krasnodar.ru/strategic-planning/files/Strategiia_2030.pdf. (дата обращения 14.12.2020 г.) (дата обращения 14.12.2020 г.)
5. Голикова О.М. Проблемы современного состояния развития детского отдыха в Российской Федерации // АНИ: экономика и управление. 2017. №2 (19) [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problems-sovremenno-go-sostoyaniya-razvitiya-dets-kogo-otdyha-v-rossiyskoy-federatsii>. (дата обращения 01.12.2020 г.)
6. Зотов В.Б., Милькина И.В. Участие некоммерческих организаций в оказании социальных услуг населению. // Муниципальная академия. - 2020. - № 1.- С. 10-19. [Электронный ресурс]. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42574487>

7. Зотов В.Б., Милькина И.В. Стратегическое планирование в муниципальном образовании: проблемы и повышение эффективности. // Муниципальная академия. - 2020. - № 2. - С. 122-126.
8. Официальный сайт Министерство труда и социального развития Краснодарского края. [Электронный ресурс]. URL: sznkuban.ru. (дата обращения 12.12.2020 г.)
9. Официальный сайт исследовательского центра компании «Делойт» [Электронный ресурс]. URL: <https://www2.deloitt.com/u/ru/pages/research-center/articles/potencial-rynka-detskogo-turizma>. (дата обращения 14.12.2020 г.)
10. Горлова Е.А., Механошина И.А. Актуальные проблемы формирования инфраструктуры детского отдыха как стратегического ресурса развития конкурентоспособности Краснодарского края. // Пространственная и структурная трансформация экономики России: проблемы и перспективы развития. Материалы международной научно-практической конференции. - 2019. - Издательство: ФГБУ «Российское энергетическое агентство» Минэнерго России Краснодарский ЦНТИ- филиал ФГБУ «РЭА» Минэнерго России (Краснодар). - С.440-448. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=39555937> (дата обращения 14.02.2021 г.)
11. Promoting healthy movement behaviours among children during the covid-19 pandemic. Guan H., Okely A.D., Aguilar-Farias N., del Pozo Cruz B., Draper C.E., El Hamdouchi A., Florindo A.A., Jáuregui A., Katzmarzyk P.T., Kontsevaya A., Löf M., Park W., Reilly J.J., Sharma D., Tremblay M.S., Veldman S.L.C. The Lancet Child and Adolescent Health. 2020. Vol. 4. № 6. P. 416-418.
12. Modeling the development of the regional tourist complex infrastructure: general methods. Vinogradova M.V., Larionova A.A. World applied sciences journal. - Vol: 30. - Issue: 1 (2014) P. 210-213.
13. Market mechanisms elements of effectiveness and quality increase of regions recreation services in the health resort and touristic cluster. Molchanov I.N., Molchanova N.P., Gureva M.A., Zhukov B.M., Gorlova E.A. International Review of Management and Marketing. - 2016. - T. 6. - № 6. - С. 221-227.
14. resource]. URL: sznkuban.ru/semeynaya-politika/ozdorovlenie-i-otdykh-detey-v-krasnodarskom-krae/reestr-organizatsiy-otdykha-detey-i-ikh-ozdorovleniya/.
15. Official site of the Ministry of Economy of the Krasnodar Territory [Electronic resource]. URL: https://economy.krasnodar.ru/strategic-planning/files/Strategiia_2030.pdf.
16. Golikova Olga Mikhailovna Problems of the current state of development of children's recreation in the Russian Federation // ANI: economics and management. 2017. No. 2 (19) [Electronic resource]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-sovremennogo-sostoyaniya-razvitiya-dets-kogo-otdyha-v-rossiyskoy-federatsii>.
17. Zotov V.B., Milkina I.V. Participation of non-profit organizations in the provision of social services to the population. // Municipal Academy. - 2020. - No. 1. - P. 10-19.
18. Zotov V.B., Milkina I.V. Strategic planning in the municipality: problems and increasing efficiency. // Municipal Academy. - 2020. - No. 2. - S. 122-126.
19. Official site of the Ministry of Labor and Social Development of the Krasnodar Territory. [Electronic resource]. URL: sznkuban.ru.
20. Official website of the Deloitte Research Center [Electronic resource]. URL: <https://www2.deloitt.com/u/ru/pages/research-center/articles/potencial-rynka-detskogo-turizma>.
21. Gorlova E.A., Mekhanoshina I.A. Actual problems of the formation of children's recreation infrastructure as a strategic resource for the development of the competitiveness of the Krasnodar Territory // Spatial and structural transformation of the Russian economy: problems and development prospects. Materials of the international scientific and practical conference. 2019. Publishing house: Federal State Budgetary Institution "Russian Energy Agency" of the Ministry of Energy of Russia Krasnodar TsSTI - branch of the Federal State Budgetary Institution "REA" of the Ministry of Energy of Russia (Krasnodar). S.440-448.
22. Promoting healthy movement behaviours among children during the covid-19 pandemic. Guan H., Okely A.D., Aguilar-Farias N., del Pozo Cruz B., Draper C.E., El Hamdouchi A., Florindo A.A., Jáuregui A., Katzmarzyk P.T., Kontsevaya A., Löf M., Park W., Reilly J.J., Sharma D., Tremblay M.S., Veldman S.L.C. The Lancet Child and Adolescent Health. 2020. Vol. 4. № 6. P. 416-418.
23. Modeling the development of the regional tourist complex infrastructure: general methods. Vinogradova M.V., Larionova A.A. World applied sciences journal. Vol: 30. Issue: 1 (2014) P. 210-213.
24. Market mechanisms elements of effectiveness and quality increase of regions recreation services in the health resort and touristic cluster. Molchanov I.N., Molchanova N.P., Gureva M.A., Zhukov B.M., Gorlova E.A. International Review of Management and Marketing. 2016. T. 6. № 6. С. 221-227.

References:

1. Federal Law of July 24, 1998 No. 124-FZ "On the Basic Guarantees of the Rights of the Child in the Russian Federation" [Electronic resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19558/.
2. The law of the Krasnodar Kary of December 21, 2018 No. 3930-KZ "On the Strategy of the Social and Economic Development of the Krasnodar Territory until 2030" [Electronic resource]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550301926>.
3. Register of recreation organizations for children and their health improvement, located on the territory of Krasnodar Territory [Electronic

УДК 331.522

DOI: 10.52176/2304831X_2021_01_230

Рынок труда Республики Калмыкия: проблемы и анализ развития

Labor market of the Republic of Kalmykia: problems and analysis of development

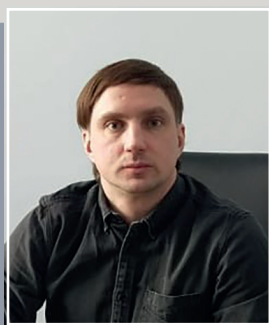


Байрта Григорьевна Убушаева

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»
доцент кафедры «Государственное и муниципальное
управление, кандидат экономических наук, ORCID ID: 0000-
0001-8432-6873, Web of Science Researcher ID: [https://www.
researcherid.com/rid/D-2031-2019](https://www.researcherid.com/rid/D-2031-2019), SPIN-код: 5600-4930, AuthorID:
367897, Россия, Москва,
e-mail: ubgyy@bk.ru

Bairta G. Ubushaeva

State University of management associate Professor of the
Department of State and municipal management, candidate of
economic Sciences, ORCID ID: 0000-0001-8432-6873, Web of Science
Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2031-2019>,
SPIN-code: 5600-4930, AuthorID: 367897, Russia, Moscow,
e-mail: ubgyy@bk.ru



Александр Александрович Орехов

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»
магистр 1-го года обучения кафедры «Государственное и
муниципальное управление,
e-mail: orehov9250524843@yandex.ru

Alexander A. Orekhov

State University of Management
Master of the 1st year of study of the Department of State and
municipal management,
e-mail: orehov9250524843@yandex.ru

Аннотация.

Рынок труда всегда занимал приоритетное место в системе экономических отношений. Он является барометром национального благополучия и стабильности современного общества. В то же время в разрезе субъектов РФ рынок труда, как место пересечения наемного труда и капитала, остро реагирует как на внутренние, так и внешние процессы, которые требуют обязательного регулирования со стороны региональных властей. Регулирование рынка труда на региональном уровне преследует две основные цели: во-первых, достижение оптимальной занятости, во-вторых удовлетворение профессионально – трудовых интересов лиц наемного труда.

Abstract.

The labor market has always been a priority in the system of economic relations. It is a barometer of national well-being and stability of modern society. At the same time, in the context of the subjects of the Russian Federation, the labor market, as a place where wage labor and capital intersect, reacts sharply to both internal and external processes that require mandatory regulation by regional authorities. Regulation of the labor market at the regional level has two main goals: first, to achieve optimal employment, and second, to meet the professional and labor interests of employees.

Ключевые слова.

Рынок труда, наемный труд, государство, работодатели, занятость, безработица.

Keywords.

Labor market, wage labor, state, employers, employment, unemployment.

Роль регионального рынка труда и факторов его активизации в развитии экономики возрастает. Многочисленные экспертные заключения говорят, что обновление экономики невозможно без всемерной активизации интеллектуального, духовного потенциала общества, заключённого в системе рынка труда [3].

Практика показывает, что имеющиеся резервы, находящиеся на вооружении регионального рынка труда, используются не полностью. Есть много неиспользованных резервов, и если их раскрыть, и поставить на службу всей страны, и экономики в частности, то от этого повысится эффективность общественного производства, т.е. всего народного хозяйства [1].

Одной из важнейших проблем рынка труда является рациональное обращение и использование трудовых ресурсов. Это сложная и многогранная

социально-экономическая проблема. Ее решение предполагает учет целого комплекса взаимосвязанных социальных и экономических процессов: размещение производства, комплексное развитие регионов, наиболее эффективное распределение по отраслям хозяйства и вовлечение трудоспособного населения в общественное производство, повышение эффективности труда с учетом многообразия факторов, рост материального и духовно-культурного уровня трудовых ресурсов.

Специфика обращения трудовых ресурсов современного общества осуществляется в тесном единстве со всеми сторонами и стадиями всего социально-экономического производства. Это предполагает определенные взаимосвязи и пропорции в обращении трудовых ресурсов в системе регионального рынка труда.

Таблица 1
Динамика экономически активного населения, тыс. человек [7]

год	Экономически активное население	в том числе	
		занятые	безработные
Российская Федерация			
2017	76636.0	72392.6	4243.5
2018	76109.0	72142.0	3966.5
2019	75639.0	72151.9	3847.2
2020 (май-июль)	74583.4	70110.5	4714.9
Южный федеральный округ			
2016			
2017	8178.5	7703.4	494.5
2018	8206.7	7762.4	458.7
2019	8111.8	7696.4	430.4
2020 (июнь-август)	8123.685	7611.7	528.8
Республика Калмыкия			
2017	140.0	126.4	13.9
2018	137,8	124.4	13.4
2019	132.6	120.5	12.2
2020 (июнь-август)	134.7	121,1	13.8

Проведем статистический анализ рынка труда и дадим характеристику ситуации, сложившейся на рынке труда в Рес-

публике Калмыкия в настоящее время. Статистические данные свидетельствуют, что количественный состав трудовых ре-

сурсов, который составляет предложение рабочей силы для производства товаров и услуг претерпевает серьезные изменения (таблица 1).

Численность экономически активного населения за период 2014–2019 гг. по Республике Калмыкия снизилась. Данная тенденция характерна не только для Республики Калмыкия, но и в целом для Российской Федерации и, в частности, для Южного федерального округа. Причинами сокращения трудоспособного населения в регионе являются естественная убыль и миграционные процессы. Республика Калмыкия относится к числу регионов с неблагоприятно демографической обстановкой, что не могло сказаться на численности населения трудоспособного возраста. За рассматриваемый период численность экономически активного населения снизилась на 5,3 тыс. человек или на 3,7 %.

Миграционная убыль по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Калмыкия наблюдается во всех муниципальных образованиях республики. Причинами перемещения как внутри республики, так и межрегионального являются экономические и социальные состав-

ляющие: уровень зарплаты; нарушение соотношения спроса и предложения на рынке труда; выезд на работу и учебу в более престижные регионы (Москва, Санкт-Петербург, Северные регионы и др.) [8].

По данным таблицы 1 наряду с сокращением численности занятых в регионе сокращается и численность безработных на 12,2% на 1 января 2020 г. Но скорее всего данная тенденция была связана с миграцией безработной части населения региона, а не с реальным трудоустройством граждан. При этом за последний год произошел рост числа безработных.

Наиболее высокая занятость в Российской Федерации приходится на 2017 г., в ЮФО – на 2018 г., в Республике Калмыкия – на 2017 г. Это позволяет говорить о различиях в процессах, протекающих на рынках труда разных уровней. Стоит сказать и о том, что снижение численности трудоспособного населения вызвано, в том числе, его старением, которое предполагает снижение экономической активности и увеличение демографической нагрузки на работающее население. Рассмотрим, как менялась структура занятости по видам экономической деятельности в Республике Калмыкия (таблица 2).

Таблица 2

Доля занятых по видам экономической деятельности в общей численности занятых в Республике Калмыкия, в % [6]

Наименование показателя	годы	
	2017	2018
Всего занято в экономике в том числе:	100	100
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	20,0	19,2
Добыча полезных ископаемых	0,4	0,4
Обрабатывающие производства	4,6	4,7
Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	2,4	2,5
Водоснабжение: водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	0,8	0,9
Строительство	7,2	7,2
Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	16,0	15,9
Транспортировка и хранение	4,6	5,1
Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	3,2	3,1
Деятельность в области информации и связи	1,8	1,6
Деятельность финансовая и страховая	1,1	1,0
Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	1,6	1,6
Деятельность профессиональная, научная и техническая	1,5	1,8
Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги	1,8	2,0
Государственное управление и обеспечение военной безопасности: социальное обеспечение	9,9	9,7

Образование	12,0	12,2
Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	7,5	7,7
Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	1,8	1,8
Предоставление прочих видов услуг	1,6	1,6

За рассматриваемый период 2017–2018 гг. структура занятости региона в разрезе видов экономической деятельности не претерпевает коренных изменений.

Большая часть занятых Республики Калмыкия за весь промежуток времени приходится на сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство; обрабатывающие производства, торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов; образование. Таким образом, Республику Калмыкия можно охарактеризовать как аграрный регион, так как около 20 % занятого населения приходится на сельское хозяйство. Важнейшими показателями, характеризующие рынок труда являются уровень

занятости и уровень безработицы.

Важнейшими показателями, характеризующие рынок труда являются уровень занятости и уровень безработицы.

Рассмотрим уровень занятости населения в Республике Калмыкия (рисунок 1). Данный показатель с 2017 г. по 2018 г. изменялся на 0,6 %, в 2019 г. резко уменьшился. Но стоит отметить, что уровень занятости в данном субъекте РФ, ниже, чем по Южному федеральному округу и в целом по Российской Федерации на всём рассматриваемом периоде, хотя с 2017 г. по 2018 г. разница не сильно отличалась, а с 2019 г. примерно разрыв увеличился на 1,3% с ЮФО и 4,2 % с Российской Федерацией.

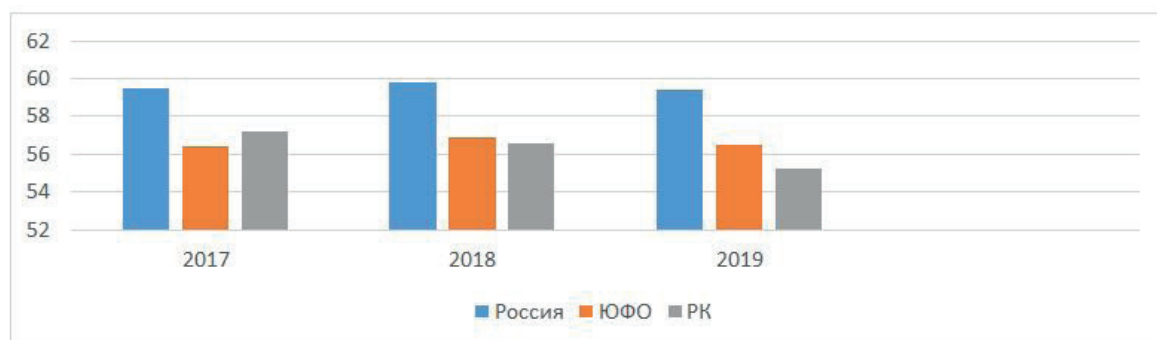


Рисунок 1 – Уровень занятости населения, в % [7]

Рассматривая уровень безработицы в Республике Калмыкия (рисунок 2), мы видим, что в целом данный показатель сильно не изменялся и в 2018 г. составлял 9,2 %. В Калмыкии уровень безработицы является одним из «худших» показателей в Южном

федеральном округе и самый высокий по сравнению с другими регионами. Так же мы видим, что в сравнении с федеральным округом и Российской Федерацией уровень безработицы в Калмыкии значительно выше.

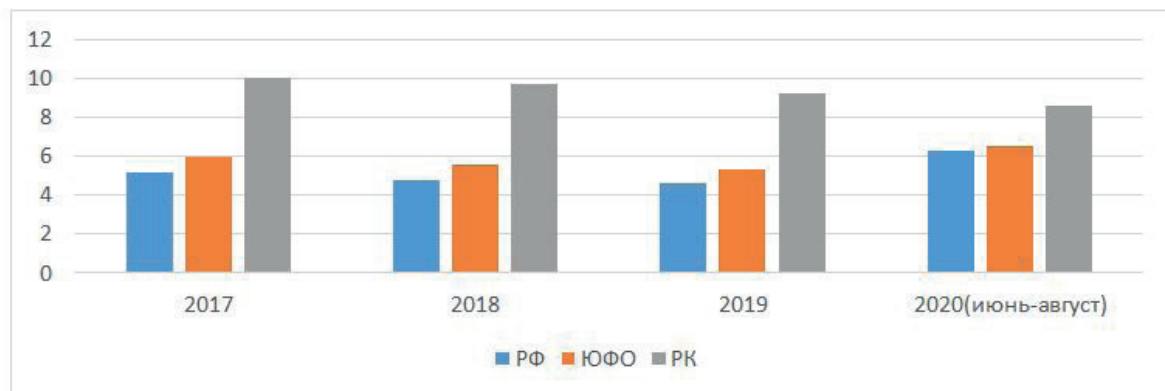


Рисунок 2 – Уровень безработицы, в % [7]

Стоит отметить, что статистика не дает представлений о структурной безработице и других нюансах, с помощью которых можно полноценно оценить ситуацию на рынке труда.

Официальная (регистрируемая) безработица учитывает граждан, признанных в установленном порядке безработными и вставших на учет в органы службы занятости. Этот показатель ещё ниже, чем фактической безработицы, который подсчитывают по методологии Международной организации труда. В современных

условиях уровень безработицы по методологии Международной организации труда является более объективным критерием, так как работу можно искать самостоятельно, без помощи служб занятости [4].

Согласно данным таблицы 3 уровень регистрируемой безработицы в Республике Калмыкия остаётся неизменным в 2014–2018 гг. и заметно ниже уровня общей безработицы, который по итогам 2018 г. составлял 1,1 % на одну заявленную вакансию [5].

Таблица 3

Численность незанятого населения РК, состоящего на учете в органах государственной службы занятости в 2018 г.
(на конец года, человек) [6]

года	Численность не занятых трудовой деятельностью граждан, зарегистрированных в службе занятости - всего	Из них признано безработными	Заявленная организациями потребность в работниках	Численность незанятого населения в расчете на одну заявленную вакансию	
				всего	в % к предыдущему году
2014	3077	3013	1656	1.9	57.6
2015	3014	2988	1702	1.8	94.7
2016	2786	2700	1731	1.6	88.9
2017	2589	2567	1803	1.4	87.5
2018	2512	2457	2199	1.1	78.6

Анализируя структуру безработного населения по уровню образования в Республике Калмыкия (таблица 4) мы видим, что

среди безработных наибольшая доля приходится на граждан со средне-профессиональным образованием.

Таблица 4

Распределение численности безработных в РК по уровню образования в % [6]

Года	Безработные всего	Высшее профессиональное	среднее профессиональное		Среднее (полное) общее	Основное общее	не имеют основного общего
			по программе подготовки специалистов среднего звена	по программе подготовки квалифицированных рабочих (служащих)			
2014	100	22.9	19.1	17.6	33.9	6.0	0.6
2015	100	26.9	21.9	16.8	29.6	4.0	0.8
2016	100	28.4	20.0	18.0	27.1	6.5	0.1
2017	100	29.6	15.9	22.9	27.4	4.3	-
2018	100	28.1	12.8	20.4	27.9	8.3	2.5

Такая ситуация свидетельствует о том, что специалисты со средним профессиональным образованием зачастую не желают работать по своим специальностям, считая их не престижными и низкооплачиваемыми.

Кроме этого, сами работодатели выдвигают основным требованием приема

на работу наличие высшего образования. Но в структуре так же высокая доля тех, кто имеет высшее образование. Это означает, что большинство выпускников вузов не могут найти работу по специальности, что говорит о несовершенстве системы образования.

Таблица 5

Рейтинг востребованных вакансий в Российской Федерации в 2019 г. [9]

наименование вакансий	количество в %
Банки, инвестиции, лизинг	4
Административный персонал	5
Транспорт, логистика	1
Строительство, недвижимость	9
Информационные технологии	11
Производство	12
Рабочий персонал	13
Медицина, фармацевтика	
Продажи	24

В настоящее время в республике существует переизбыток ряда профессий, таких как экономисты, юристы и др., поэтому такие специалисты становятся невостребованными и не могут найти работу. Рассматривая статистику одного из самых крупных сайтов по поиску работы и сотрудников в мире – hh.ru (рисунок 5), мы видим, что традиционный лидер по количеству опубликованных вакансий – сфера продаж. На 2019 г. на нее пришлось 24 % всех российских вакансий. На втором месте по уровню спроса – медицина и фармацевтика (15 % всех опубликованных в 2019 г.

вакансий). Третье место по количеству вакансий занимает рабочий персонал.

Пока традиционным для российского рынка труда остается по данным исследования hh.ru конкурентная «борьба» между специалистами:

1. в области юриспруденции, государственного управления - 8,8 резюме-соискателей на одну вакансию;

2. в сфере искусства, развлечений и масс-медиа - 8,2 резюме-соискателей на одну вакансию;

3. в области финансов и бухгалтерии – 7 резюме-соискателей на одну вакансию.



Рисунок 3 – Динамика численности зарегистрированных безработных и заявленной потребности в работниках в Республике Калмыкия, тыс. человек [6]

Среди критериев, которые предъявляет капитал для рабочей силы – это наличие широкой палитры навыков. Порядка 41 % работодателей считают, что знание и уме-

ние работать в многочисленных информационных программах и владение в свободной форме одним иностранным языком является нормальным требованием.

Таблица 6

Распределение численности безработных по способам поиска работы, в % [6]

Год	Обращение в государственные учреждения службы занятости	Подача объявлений в печать, отклик на объявления	Обращение к друзьям, родственникам, знакомым	Непосредственное обращение к работодателю	Другие способы
2014	24,6	40,8	68,0	15,1	5,9
2015	30,3	41,0	66,2	16,1	11,8
2016	25,6	38,8	68,7	16,5	24,5
2017	24,3	43,2	73,7	13,9	12,5
2018	12,3	42,9	83,6	13,7	9,3

Анализ тенденций российского рынка труда свидетельствует, что на нем сложилась парадоксальная ситуация. С одной стороны, при высоком уровне безработицы в регионах работодатели испытывают дефицит кадров. А, с другой стороны незанятое население не стремится трудоустроиться даже зная, что предприятия испытывают «нужду» в специалистах. Этот факт можно объяснить, что у наемного труда завышенная оценка к своим навыкам, а у работодателя наоборот происходит недооценка к профессионально-квалификационным и персональным качествам рабочей силы.

На рисунке 3 представлена динамика изменения численности зарегистрированных безработных и заявленной работодателями потребности в рабочей силе в Республике Калмыкия. Исходя из представленных данных, можно говорить о дефиците рабочей силе, а существующую безработицу охарактеризовать как структурную.

Если подойти с другой стороны, то причиной превышения потребности в работниках над численностью зарегистрированных безработных, является то, что граждане не обращаются в центры занятости, а ищут работу самостоятельно.

Рассматривая таблицу 6, мы видим, что наибольшее число граждан для поиска работы обращается к друзьям, знакомым и т.п. Так же большое количество людей ищут работу с помощью подачи объявлений.

Обращение в службы занятости наоборот в 2015 г. имеет отрицательную тенденцию и на 2018 г. составляет всего 12,3 %. Так же теряет свою актуальность и непосредственное обращение к работодателю.

Следовательно, службам занятости необходимо активизировать свою деятельность и показать, что обращение в службы занятости эффективнее, чем самостоятельный поиск работы [2].

В рейтинге субъектов Российской Федерации Республика Калмыкия находится на 82 месте по показателю общей занятости, в Южном федеральном округе по уровню безработицы – на 1 месте. Общая ситуация на рынке труда в Республике Калмыкия характеризуется неравномерностью распределения населения, вакантных мест, высокой миграцией рабочей силы из региона, что препятствует эффективному использованию собственных трудовых ресурсов. При этом, особо выделяется проблема несоответствия профессионально-квалификационной структуры граждан, ищущих работу и требованиям, выдвигаемым работодателями для соискателей. Самой уязвимой группой являются молодые специалисты гуманитарных профессий. Однако Республика Калмыкия нуждается в рабочих кадрах, особенно в аграрной и перерабатывающей пищевой отраслях.

Республика Калмыкия обладает мощным трудовым, научным и экономическим потенциалом. Особое внимание уделяется развитию инновационной деятельности, высокотехнологичных наукоемких производств, повышению конкурентоспособности и социальной привлекательности республики, что в свою очередь выдвигает новые требования к рынку труда, ставит новые задачи по развитию человеческого потенциала.

Список источников:

1. Зотов В.Б., Милькина И.В., Ткачева Т.Д. Развитие механизма управления мотивацией на государственной гражданской службе // Муниципальная академия, 2020. №2. –С. 19-27.
2. Зуденкова С.А. Проблемы стратегического управления в РФ // В сборнике: Управление социальными инновациями: опыт, проблемы и перспективы сборник статей VII Всероссийской научно-практической конференции. Российский университет дружбы народов. 2018. С. 6-11.
3. Миронова Н.Н., Миронов С. В., Хмельченко Е.Г., Ибяттов Ф.М. Интеллектуальный капитал как фактор развития современных информационных технологий и экономики России // Муниципальная академия, 2020. №1. –С. 48-52.
4. Мацкуляк И.Д. Политико-экономическая природа рыночных отношений: монография / И.Д. Мацкуляк. – М.: КНОРУС, 2020. – 442 с.
5. Мацкуляк И.Д. Экономическая теория (Основной курс). - М.: Издательский дом ГУУ, 2019. 380 с.
6. Республика Калмыкия. Статистический ежегодник. 2019: Стат. сб./Астраханьстат. – Элиста, 2019 – 175 с.
7. Ситуация на рынке труда в таблицах, графиках, диаграммах: статистический сборник [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. [сайт] https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries (дата обращения: 1.11.2020 г.).
8. Цатхланова Т.Т., Эрендженова Д.Б., Эрдниева Э.В., Буркутбаева Н.А., Намысов С.В., Убушаева Б.Г. Основные направления развития региональной экономики. Монография. –Элиста.: Изд-во «Калмыцкий государственный университет, 2018. 104 с.
9. Что происходит на рынке труда: итоги-2019 [сайт] <https://hh.ru/article/26045/HeadHunter> — крупнейшая российская компания интернет-рекрутмента (дата обращения: 1.11.2020 г.).

References:

1. Zotov V.B., Mil'kina I.V., Tkacheva T.D. Razvitie mexanizma upravleniya motivaciej na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe // Municipal'naya akademiya, 2020. №2. –S. 19-27.
2. Zudenkova S.A. Problemy` strategicheskogo upravleniya v RF //V sbornike: Upravlenie social`ny`mi innovაციями: opy`t, problemy` i perspektivy` sbornik statej VII Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Rossijskij universitet družby` narodov. 2018. S. 6-11.
3. Mironova N.N., Mironov S. V., Xmel'chenko E.G., Ibyatov F.M. Intellektual`ny`j kapital kak faktor razvitiya sovremenny`x informacionny`x tehnologij i e`konomiki Rossii // Municipal`naya akademiya, 2020. №1. –S. 48-52.
4. Mackulyak I.D. Politiko_ekonomicheskaya priroda rinochnih ot-noshenii_ monografiya / I.D. Mackulyak. – M._ KNORUS_2020. – 442 s.
5. Mackulyak I.D. Ekonomicheskaya teoriya _Osnovnoi kurs,. _ M._ Izdatelskii dom GUU_ 2019. 380 c.
6. Respublika Kalmikiya. Statisticheskii ejegodnik. 2019_ Stat.sb./ Astrahanstat. – Elista_ 2019 – 175 c.
7. Situaciya na rinke truda v tablicah_ grafikah_ diagrammah_ statisticheskii sbornik [Elektronnij resurs] / Federalnaya sluzba gosudarstvennoi statistiki. [sait] https://rosstat.gov.ru/labor_market.
8. Cathlanova T.T._ Erendjenova D.B._ Erdnieva E.V._ Burkutbaeva N.A._ Namisov S.V._ Ubushaeva B.G. Osnovnie napravleniya razvitiya regionalnoi ekonomiki. Monografiya. –Elista._ Izd_vo «Kalmickii gosudarstvennii universitet_ 2018. 104 s.
9. Chto proiskhodit na rynke truda: itogi-2019 [sayt] <https://hh.ru/article/26045/HeadHunter> — krupneyshaya rossiyskaya kompaniya internet-rekrutmenta (data obrashcheniya: 1.11.2020 g.).

Content

About the solemn ceremony awarding academic titles, distinctions and awards of the Russian Municipal Academy in 2020 in the Public Chamber of the Russian Federation 1

Management organization

Project management student training system: problem analysis 13
Nikulin A.S., Zotov V.B.

Project activities and training professionals for the state and municipal administration 20
Salynskaya T.V., Yasnitskaya A.A.

Case technologies in education of students in specialist field "state and municipal management" 26
Zotov V.B., Terekhova K.O.

Formation of environmental culture of management personnel 34
Golovanov V.I., Kimarskaya S.V., Anfimova A.Yu.

Psychological mechanisms of blocking the implementation of management decisions 39
Kimarskaya S.V., Anfimova A.Yu.

The role of local self-government in development of the Russian state at the present stage: problematic and predictive analysis, recommendations 44
Zotov V.B.

Digital transformation in public administration 54
Firsova S.V., Danilina O.M.

The role of social crowdsourcing in the processes of transformation of the institution of democracy 62
Cherkasova M.A.

Foreign experience in digitalization of state and municipal administration 67
Firsova S.V., Pokazanyev Yu.

Research of technological and social innovation imperatives of the formation of the concept of "smart cities" 74
Matrizaev B.J.

"Smart city" and "smart village" management strategy in a global digitalization 86
Sokolov N.N., Turovsky A.A., Chergeyko G.M.

Features of standardization in the design of "smart cities" 92
Golovanov V.I.

"Smart cities" in the context of Russia's Sustainable Development 101
Milkina I.V., Kosarin S.P., Yudina D.A.

Diseases of management: diagnosis and treatment 108
Latfullin G.R.

Russia: the path from ancient settlements to ancient cities 117
Sokolova S.V.

Economics and Finance

Digital technology in participatory budgeting 125
Gegedyush N.S., Maslennikova E.V.

Development of regions and municipalities

Strategic management of socio-economic development of the municipality ... 133
Abramov R.A., Rodnyansky D.V., Valeeva G.F.

Strategy and five-year regional development plan 140
Lapygin Yu.N., Kovalev E.A.

Comparative analysis of the problems of implementing national projects at the regional level 148
Lyalin A.M., Zozulya A.V., Eremina T.N., Zozulya P.V.

The role of government regulation in the formation and development of Korean transnational corporations 157
Bratarchuk T.V., Alekseev A.Yu., Karpukhin I.M.

Research of regularities and contradictions in the formation of modern models of innovative processes in cities and municipal associations 171
Matrizaev B.J.

Efficiency from digitalization of municipal property (using Perm as an example) 183
Rozhkov E.V.

The essence of the system of management of municipal property, its transformation in the conditions of digitalization 190
Dubrovsky V.Zh., Rozhkov E.V.

Organizational and legal basis for the creation of "digital twins" of municipalities 196
Grishchenko L.L., Korabelnikova Yu.L.

The role of network communities in managing the quality of life in a big city ... 203
Cherkasova M.A., Nikulin A.S.

Waste management in the countries of "Northern Europe and Russia" 208
Jamalov R.G., Karlsson A., Yushmanova S.I., Medovar Yu.A., Yushmanov I.O., Podsechin V.P., Khmelchenko E.G.

Problems of preserving the infrastructure of children's recreation in the Krasnodar region in the conditions of the pandemic 218
Arutyunova A.E., Gorlova E.A., Mekhanoshina I.A.

Labor market of the Republic of Kalmykia: problems and analysis of development 230
Ubushaeva B.G., Orekhov A.A.

Информационно-аналитический журнал
зарегистрирован в Роскомнадзоре.
Свидетельство о регистрации СМИ:
ПИ № ФС77-50260 от «22» июня 2012 г.

УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия»
включён в Перечень научных
журналов, рекомендованных ВАК
РФ для публикации материалов
кандидатских и докторских
диссертаций.

В издании публикуются
официальные материалы
союзов и ассоциаций местного
самоуправления, результаты
научных исследований и лучшая
практика в области местного
самоуправления и муниципального
управления.

При написании и оформлении
статей редакция журнала
«Муниципальная академия»
просит придерживаться правил,
представленных на сайте.
Электронная версия журнала
и требования к публикациям
размещены на официальном
сайте журнала «Муниципальная
Академия»: www.journal-rma.ru

По вопросам публикации статей
следует обращаться в редакцию
журнала по телефонам:
+7 (915) 405-64-19 +7 (495) 229-03-87
или по электронной почте:
journal-rma@mail.ru

ООО «Муниципальная академия»
Адрес: 111024, г. Москва,
ул. Авиамоторная, д. 12, офис 814.
Тел.: +7 (915) 405-64-19
+7 (495) 229-03-87
E-mail: journal-rma@mail.ru
Сайт: www.journal-rma.ru

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Бурак Петр Иосифович — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета
Быков Александр Владимирович — д.п.с.н., профессор
Зотов Владимир Борисович — д.э.н., профессор
Пупырев Евгений Иванович — д.т.н., профессор
Мокрый Владимир Семенович — д.ю.н., профессор
Рош Елена Сергеевна — д.э.н., профессор
Калабеков Алан Лазаревич — д.б.н., профессор
Найданов Александр Сергеевич — к.пед.н.
Толкачев Сергей Генрихович — к.э.н.
Ружицкий Владимир Петрович — д.т.н., профессор
Белых Ирина Викторовна — к.э.н.
Шульга Татьяна Ивановна — д.п.с.н., профессор
Рой Олег Михайлович — д.с.н., профессор
Беляев Александр Матвеевич — д.с.н., профессор
Грищенко Леонид Леонидович — д.ю.н., профессор
Рагулина Юлия Вячеславовна — д.э.н., профессор
Семкина Ольга Сергеевна — к.э.н., профессор
Бутова Татьяна Витальевна — к.э.н., доцент
Юркова Светлана Николаевна — к.т.н., доцент
Милькина Ирина Владимировна — к.э.н., доцент

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор:
Зотов Владимир Борисович, д.э.н., профессор
Заместитель главного редактора:
Голованов Владимир Иванович, д.э.н., профессор
Заместитель главного редактора:
Кириллова Ариадна Николаевна, д.э.н., профессор
Заместитель главного редактора:
Рагулина Юлия Вячеславовна, д.э.н., профессор
Заместитель главного редактора:
Авдеева Татьяна Тимофеевна, д.э.н., профессор
Заместитель главного редактора:
Рождественская Ирина Андреевна, д.э.н., профессор
Заместитель главного редактора:
Терехова Кристина Олеговна
Заместителя главного редактора:
Анопченко Татьяна Юрьевна, д.э.н., профессор
Ученый секретарь: **Бирюкова Татьяна Александровна**
Верстка: **Кравченко Сергей Михайлович**
Руководитель издательских проектов: **Чихирников Валерий Васильевич**

РЕЦЕНЗЕНТЫ

Алексеев Александр Юрьевич — к.э.н., доцент
Ибятков Фаиль Мужипович — к. и.н., доцент

Номер отпечатан в Новой книжной типографии: ООО «Триада»
новая-книжная-типография.рф
Подписан в печать 28.03.2021
Заказ № 18472
Тираж 1000 экз.
Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, неподлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна

Открыта подписка на научный информационно-аналитический журнал

Муниципальная Академия

Журнал является официальным печатным органом Российской муниципальной академии.

В журнале публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

Периодичность: 4 выпуска в год (155M2304-831X). В 2015 году журнал «МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ» включён в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации. В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте журнала «Муниципальная Академия»: www.journal-rma.ru.

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам:

+7(915)405-64-19

+7 (495)229-03-87

или по электронной почте: journal-rma@mail.ru.

Подписку для физических лиц можно оформить на сайте Агентства подписки "Деловая пресса", <https://delpress.ru/>, подписной индекс: 20757DP.

Подписку для юридических лиц можно оформить на сайте Агентства «Урал-Пресс», <http://www.ural-press.ru/>, подписной индекс: 70500.

