

# Муниципальная Академия

№3 • июль-сентябрь • 2017

РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ  
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ



Официальный печатный орган Российской Муниципальной Академии

## СОДЕРЖАНИЕ

### ПРОЕКТЫ РМА

**С.Н. ЮРКОВА.** Российский муниципальный форум – содружество профессионалов в области местного самоуправления.....2

### РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

**С.М. КИРИЧУК.** Приграничное сотрудничество: законодательное регулирование – путь к успеху территорий во благо жителей ..... 11

**О.В. ЛОСЕВА, М.М. ПУХОВА.** Оценка эффективности использования площадей учреждениями высшего образования .... 19

**Е.И. ШАЮК, Е.А. СТЕПАНОВА, С.В. ШМАНЕВ.** Необходимость оценки эффективности государственных программ как элемент государственного регулирования инновационного развития страны .....28

**Ш.С. АКИФИ, Т.В. БРАТАРЧУК (БУТОВА).** Особенности взаимодействия Исламской Республики Афганистан и Российской Федерации в области образования .....33

**Г.Г. ЧАХКИЕВ.** Особенности становления государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства в Российской Федерации .....38

**О.В. ПАНИНА.** Государственная политика управления территориальными кластерами на примере стран Европейского союза.....43

**М.А. КАМИЛЬ, Т.В. БРАТАРЧУК (БУТОВА).** Социально-экономическое развитие Республики Джибути: роль партнерства с Российской Федерацией в области образования .....48

**Ю.Г. КАРПОВА, Г.В. ЗАЯРСКАЯ.** Анализ регионального опыта оказания государственной услуги по организации отдыха, оздоровления и занятости детей в отдельных субъектах РФ .....54

**Е.И. ПУПЫРЕВ.** Очистка сточных вод малых поселений .....62

**А.К. МИШИНА.** Государственно-частное партнерство как устойчивый механизм развития региональной туристической индустрии .....67

### ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

**К.А. ТИМОШЕНКО.** К вопросу о бюджетных рисках муниципальных образований.....71

**Д.К. ОВСЯННИКОВА.** Зарубежный опыт обращения с отходами и возможность его применения в Российской Федерации .....78

**Е.Г. КОВАЛЕНКО.** Органическое сельское хозяйство как фактор экономического развития сельских поселений.....83

**А.Ю. СЛАНЧЕНКО, И.С. ЦЫГАНКО.** Проблемы антимонопольного законодательства в России .....91

### ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

**В.Б. ЗОТОВ.** Проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для системы государственного муниципального управления.....96

**Р.А. ЖУКОВ, Е.В. МАНОХИН, Е.Б. МЯСНИКОВА.** К вопросу об оценке индекса человеческого развития (индекса развития человеческого потенциала) в регионах Центрального федерального округа Российской Федерации ..... 102

**Р.И. МАЛИКОВ, Р.Р. ЗАЙНАШЕВ.** О новых подходах к исследованию региональной деловой среды предпринимательства ..... 112

**Т.Ю. АНОПЧЕНКО, А.В. ТЕМИРКАНОВА.** Агломерационный эффект Ростовской агломерации: анализ на основе теории пространственного равновесия ..... 121

**А.И. КАБАЛИНСКИЙ, М.В. ТРУТНЕВА.** Города и агломерации как драйверы экономического развития (на примере европейских стран) ..... 128

**Т.Л. КАСИМОВА.** Роль депутатов Советов депутатов муниципальных округов в практике перевода квартир в нежилой фонд в городе Москве ..... 135

**О.О. КОНОНОВА.** Значение туризма для повышения качества жизни населения в Ярославской области ..... 141

**М.А. МОРОЗОВ, Н.С. МОРОЗОВА.** Роль и место нематериального культурного наследия в инфраструктуре туризма муниципального образования..... 146

**Л.А. ФЕДОРОВА, Г.Е. ЛОКТЕЕВА, О.Ю. ГОРБОВА, Э.И. КИСТРИНА.** Информационная открытость сайтов органов исполнительной власти на примере Рязанской области ..... 153

## РОССИЙСКИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФОРУМ – СОДРУЖЕСТВО ПРОФЕССИОНАЛОВ В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ



Светлана Николаевна ЮРКОВА,  
председатель Оргкомитета  
Российского муниципального форума,  
профессор кафедры государственного  
и муниципального управления  
ГБОУ ВО МО «Академия социального  
управления»

**РОССИЙСКИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФОРУМ (ДАЛЕЕ – ФОРУМ) БЫЛ УЧРЕЖДЕН В 2001 ГОДУ ПО ИНИЦИАТИВЕ ДВУХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАУЧНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ «РОССИЙСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ», И МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ «АКАДЕМИЯ МЕНЕДЖМЕНТА И РЫНКА», И ПОДДЕРЖАН МИНИСТЕРСТВОМ ПО ДЕЛАМ ФЕДЕРАЦИИ, НАЦИОНАЛЬНОЙ И МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**

Идея Форума заключалась в объединении на единой профессиональной площадке исследователей, экспертов, консультантов, преподавателей, руководителей, специалистов и депутатов муниципальных образований и субъектов Российской Федерации в целях организации сотрудничества, передачи практического опыта и информации, реализации законодательных новелл, разработки предложений по совершенствованию законодательства в области местного самоуправления и муниципального управления.

Первый Форум прошел 28-30 ноября 2001 года в г. Москве и г. Королев Московской области. Основными темами Форума стали развитие консалтинга на

муниципальном уровне и практико-ориентированные технологии муниципального управления. На Форуме присутствовали 175 руководителей и специалистов из 38 субъектов Российской Федерации. По результатам проведения Форума участники приняли решение о дальнейшем становлении и развитии данной формы взаимодействия специалистов.

Второй Форум был проведен 9-11 октября 2002 года в г. Санкт-Петербурге и г. Павловске и посвящен развитию местного самоуправления и подготовке кадров для органов местного самоуправления.

В последующем, начиная с 2003 года, по решению участников Форума все Форумы проводятся во второй половине сентября ежегодно.



В связи с принятием 6 октября 2003 года Федерального Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и необходимостью его практической реализации в переходный период до 2006 года Форум получил тематическое наименование «Развитие института местного самоуправления в новых законодательных условиях».

С 2007 по 2012 годы Форум проходил как общероссийское мероприятие по содействию муниципальной реформе.

XIII Российский муниципальный форум, состоявшийся 23-28 сентября 2013 года в г. Анапе Краснодарского края, был посвящен юбилеям принятия Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ратификации Россией Европейской Хартии местного самоуправления.

XIV Российский муниципальный форум прошел в период с 22 по 26 сентября 2014 года также в г. Анапе Краснодарского края в рамках основной темы «Местное самоуправление в России: развитие системы или повторение пройденного». Участники данного Форума отмечали необходимость совершенствования государственной политики в области местного самоуправления и разработки концепции развития местного самоуправления в контексте современных вызовов.

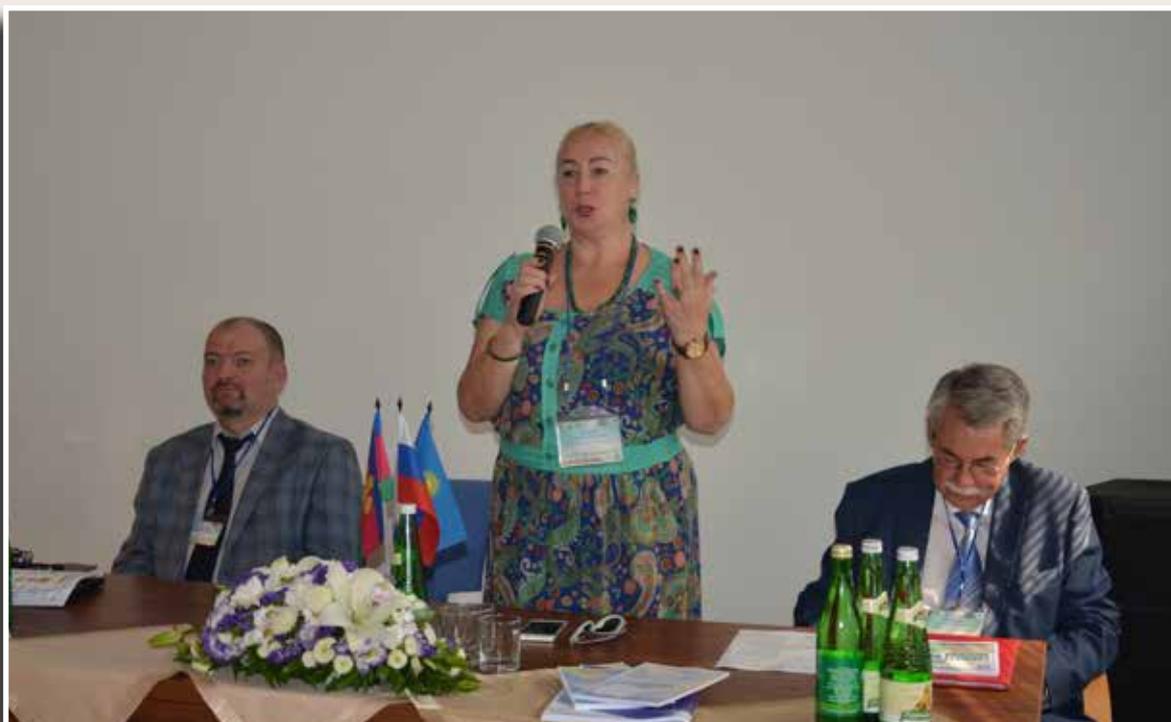
С 2004 по 2014 годы Форум проводился совместно с секцией «Государственное и муниципальное управление»

Учебно-методического объединения по образованию в области менеджмента. Это позволило обеспечить возможность встречаться и конструктивно взаимодействовать практическим работникам органов местного самоуправления и профессорско-преподавательскому составу, готовящему кадры для органов власти и управления.

С 2013 года и по настоящее время в качестве главных организаторов проведения Форума выступают ГБОУ ВО МО «Академия социального управления», Фонд «Устойчивое развитие».

Начиная с 2003 года, Форум приобрел четко выраженную структурную тематическую направленность:





– первый день: Пленарное заседание и тематические выступления в его развитие;

– второй день: День науки и практики (конференция, круглые столы, мастер-классы);

– третий день: День подготовки кадров органов местного самоуправления и муниципального управления (заседание секции УМО по ГМУ, конференция по кадровым вопросам, объявление результатов тематических конкурсов).

В качестве соорганизаторов в различные годы в подготовке и проведении Форума выступал целый ряд организаций, в том числе профильные министерства (Минфедерации России, Минэкономразвития России, Минюст России, Минрегион России, Минобрнауки России), Законодательное собрание и Правительство Ленинградской области, Законодательное собрание Краснодарского края, Российский научный центр государственного и муниципального управления (Москва) и его филиалы, в частности, Санкт-Петербургский, Академия менеджмента и рынка (Москва), Учебно-научный центр государственного и муниципального управления (Санкт-Петербург, Ленинградская область), ЮНИПРАВЭКС (Москва), Кубанский

государственный университет (Краснодар), Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Москва), Государственный университет управления (Москва), Российский государственный социальный университет (Москва), Международный республиканский институт (Москва), Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Российская муниципальная академия (Москва), Вольное экономическое общество, Филиал некоммерческой корпорации «Американ Бар Ассошиэйшн СИЛИ, Инк» (США) в Российской Федерации, Ассоциация некоммерческих организаций в области государственного и муниципального управления (Москва), Фонд «Содействие устойчивому развитию территорий и местных сообществ» (Фонд «Устойчивое развитие», Москва), Агентство территориального развития (Москва), Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов (Москва), Академия социального управления и ее Научное студенческое общество (Московская область).

Российские журналы «Муниципальная власть», «Практика муниципального управления», «Муниципальный вестник России», «Муниципальная академия»,

«Регионы России»), еженедельный информационный Бюллетень Международной ассамблеи столиц и крупных городов обеспечивают информационную поддержку Форума.

Регулярную поддержку Форуму оказывают Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и местному самоуправлению, Общероссийский Конгресс Муниципальных Образований, Всероссийский Совет местного самоуправления.

В рамках Форума организуется и проводится ряд профессиональных конкурсов:

– Российский конкурс образовательных программ и методического обеспечения подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в области муниципального управления (с 2001 года – для преподавателей и специалистов-консультантов, экспертов);

– Российский конкурс дипломных проектов в области государственного и муниципального управления (с 2013 года – для выпускников образовательных учреждений – специалистов, бакалавров, магистров).

Совместно с Российской Муниципальной Академией подводятся итоги работы руководителей и специалистов органов местного самоуправления и муниципального управления и церемония награждения победителей.

Подводятся итоги конкурсов журналистского мастерства секции «Власть народная» Союза журналистов России.

Представители практически всех субъектов Российской Федерации в разные годы принимали активное участие в работе Форума, в том числе специалисты более 1400 муниципальных образований и представители более 130 образовательных учреждений. Ряд руководителей и специалистов органов местного самоуправления, преподавателей и экспертов поработали на всех мероприятиях Форума 2001-2016 гг.

За время существования Российского муниципального Форума сложилось содружество профессионалов в области местного самоуправления и муниципального управления, наработан

большой практический опыт полезного обмена информацией и интересного общения с коллегами.

Это утверждение подтверждено и XVII Российским муниципальным форумом, который прошел 18-22 сентября 2017 г. в городе-курорте Анапе (пос. Витязево) при поддержке Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера и Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и местному самоуправлению, Всероссийского совета местного самоуправления.

В работе Форума приняли участие более 95 человек из 29 субъектов Российской Федерации, 7 Федеральных округов России. Среди участников Форума – представители федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, СМИ, образовательных, научных, консалтинговых, общественных и других заинтересованных организаций. Перед участниками Форума выступили представители Министерства юстиции, Министерства финансов и Министерства труда Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Приветствия в адрес участников Форума направили Председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, Председатель Всероссийского Совета местного самоуправления Д.И. Азаров; Председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А.Н. Диденко; Секретарь Общественной палаты Российской Федерации В.А. Фадеев.

С трибуны Форума участники приветствовали заместитель Председателя Комитета Совета Федерации по экономике, председатель Экспертного Совета местного самоуправления В.С. Тимченко; заместитель Председателя Совета муниципального образования города-курорта Анапы А.И. Смирнов; Председатель Организационного комитета Форума, профессор кафедры государственного и

муниципального управления Академии социального управления С.Н. Юркова.

Приветствующие отметили, что уже 17-й год подряд Форум, объединяющий ярких, успешных, инициативных лидеров, является прекрасной площадкой для установления деловых контактов, обмена опытом с коллегами из федерального центра и субъектов Российской Федерации, обсуждения новых идей и проектов для муниципальных образований России.

Главными организаторами Форума выступили ГБОУ ВО МО «Академия социального управления (АСОУ) и Фонд «Устойчивое развитие». В организации Форума также активное участие приняли Всероссийский Совет местного самоуправления, Российская муниципальная академия, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Вольное экономическое общество, ООО «Правда-тур».

Информационную поддержку Форуму обеспечивали журналы «Практика муниципального управления», «Муниципальная власть», Международная ассамблея столиц и крупных городов, Российское информационное агентство «Регионы России».

Большой вклад в организацию Форума внесли руководители и специалисты АСОУ, одного из основных организаторов Форума, в том числе, ректор А.И. Салов, проректор по учебной работе Т.Г. Тырина, декан факультета управления И.Е. Барсуков, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления И.А. Клейнхоф Оргкомитет Форума возглавила профессор кафедры ГМУ С.Н. Юркова Организовал и провел круглый стол по проблемам экологии доцент кафедры ГМУ В.А. Волков В Рабочую группу Форума вошли специалисты Е.А. Чистякова и Д.Д. Среболь, выпускницы АСОУ 2016 года, выполнившие на высоком уровне организационную подготовку Форума.

Участниками Форума отмечено, что программа Форума была весьма насыщенной, обсуждались вопросы и задачи развития местного самоуправления в России, включая совершенствование государственной политики и законодательства в сфере местного самоуправления, реализации норм законодательства на

муниципальном уровне, финансового обеспечения местного самоуправления, качества муниципальной службы, а докладчики – высокопрофессиональны (В.С. Тимченко, Совет Федерации; А.А. Корнеев, Минюст России; Р.В. Бабун, АСДГ; Э. Маркварт, РАНХиГС; А.Н. Широков, научный руководитель Форума; И.И. Складар, Минфин России; В.А. Сидорова, Минтруд России и др.). Подчеркнуто, что от качества муниципального управления в значительной мере зависит и качество жизни граждан России (Е.А. Бобров, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека).

Трудно переоценить значение сотрудничества и взаимного обмена опытом между руководителями муниципальных образований, преподавателями высших учебных заведений и экспертами в сфере государственного и муниципального управления. Форум предоставил для этого прекрасную возможность. Важно заметить, что за семнадцать лет работы Форума сложилось содружество исследователей, преподавателей и практиков в области местного самоуправления и муниципального управления, наработан большой практический опыт для полезного обмена информацией.

Первый день работы Форума был посвящен вопросам государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, а конкретно – проблеме трансформации российской модели местного самоуправления в процессе внесения изменений и дополнений в федеральное законодательство о местном самоуправлении. Панельная дискуссия участников Форума была посвящена будущему местного самоуправления в России, возникающим новым возможностям и рискам.

Во второй день – по традиции это день науки и практики – состоялись научно-практическая конференция «Муниципальное управление: пути, методы и технологии повышения эффективности» и два круглых стола «Экология и благоустройство: актуальные проблемы» и «Возможности применения инновационных технологий в муниципальном управлении».

В рамках третьего дня Форума 21 сентября были подведены итоги и награжде-



ны победители V Российского конкурса выпускных квалификационных работ в области государственного и муниципального управления. Всего на конкурс было подано 196 работ из 26 вузов России. Победителями стали 76 студенческих работ, а студенты (специалисты, бакалавры и магистры) получили дипломы 1, 2 и 3 степеней. Также дипломами и грамотами были отмечены победители XVII Российского конкурса образовательных программ и методического обеспечения подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для муниципального управления, который проводится ежегодно в рамках Форума.

По результатам обсуждения итогов реформирования системы местного самоуправления за период 2003 – 2016 г.г., ситуации в области финансового, научно-методического и кадрового обеспечения местного самоуправления, участники XVII Российского муниципального форума отметили и предложили следующее.

1. В части государственной политики в области местного самоуправления и хода его реформы

В процессе внесения многочисленных хаотичных изменений и дополнений в Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» и в отраслевое законодательство без широкого обсуждения и принятия новых концептуальных документов о государственной политике в области местного самоуправления концепция названного Федерального закона и реформирования местного самоуправления существенно изменена.

Это вызвано, в том числе, фактическим отсутствием в настоящее время на федеральном уровне органа, отвечающего за разработку и реализацию государственной политики в области местного самоуправления, и актуального документа о направлениях такой политики.

В связи с этим участники Форума считают необходимым:

1) обратиться к Президенту Российской Федерации с предложением о подготовке и принятии документа об основных направлениях (концепции) государственной политики в области местного самоуправления взамен Указа Президента Российской Федерации от 15.10.1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» либо об актуализации данного Указа;

2) обратиться к Президенту Российской Федерации и в Правительство Рос-



сийской Федерации с предложением о воссоздании указанного выше органа (ранее соответствующие функции осуществлялись профильным Управлением Президента Российской Федерации и в разные периоды Миннацем России, Минфедерации России, Минрегионом России);

3) обратиться в Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийский Совет местного самоуправления, другие общероссийские союзы и ассоциации с просьбой поддержать выдвинутые участниками Форума инициативы.

2. В части финансового обеспечения местного самоуправления экономическая и, прежде всего, финансовая основа местного самоуправления по-прежнему остается крайне слабой. Поставленная в начале реформы задача хотя бы минимально необходимого финансового обеспечения всех полномочий органов местного самоуправления не решена.

Понимая всю сложность полного решения данной задачи, участники Форума предлагают некоторые меры на краткосрочный и среднесрочный периоды:

1) произвести расчет минимально необходимых расходов на осуществление полномочий органов местного

самоуправления по всем видам муниципальных образований в разрезе федеральных округов (Минфин России, финансовые органы субъектов Российской Федерации с участием органов местного самоуправления);

2) при принятии в течение финансового года федеральных законов, увеличивающих финансовую нагрузку на местные бюджеты, предусматривать финансирование дополнительных расходов до конца года из федерального бюджета (Минфин России);

3) учитывать кредиторскую задолженность в межбюджетных отношениях на следующий финансовый год как расходные обязательства;

4) рассмотреть вопрос о передаче части налогов, от собираемости которых зависит доходная часть бюджетов поселений, на уровень местного самоуправления; администрирование налогов должно осуществляться на том уровне, где они контролируются (Минфин России, финансовые органы субъектов Российской Федерации);

5) в случае переплаты налогоплательщиками определенного вида налога, поступающего в местный бюджет, списание с доходной части должно осуществляться с аналогичного налога, а не от всех видов поступлений (Минфин Рос-



сии, финансовые органы субъектов Российской Федерации);

6) необходимо повышение заработной платы муниципальным служащим, являющейся самой низкой во всех структурах; заработная плата не повышалась с 2009 года при дефиците кадров в органах местного самоуправления (органы государственной власти субъектов Российской Федерации).

3. В части научно-методического обеспечения и повышения эффективности муниципального управления.

Научными, научно-образовательными организациями, отдельными исследователями разработаны многочисленные методики и технологии эффективного муниципального управления. Данные методики и технологии применяются в практике муниципального управления. Разработчиками, союзами и ассоциациями муниципальных образований проводится работа по выявлению, изучению и распространению лучших методик, технологий и практик муниципального управления. Но проводимая работа недостаточна и ориентирована в большинстве случаев на муниципальные образования одного субъекта Российской Федерации.

В связи с этим предлагается общероссийским и межрегиональным союзам

и ассоциациям, другим объединениям муниципальных образований усилить работу по более широкому распространению передового опыта (ОКМО, ВСМС, АСДГ и др.).

4. В части кадрового обеспечения местного самоуправления

Образовательными организациями обучаются и выпускаются бакалавры и магистры в области муниципального управления в значительном количестве. Направление подготовки «Государственное и муниципальное управление» востребовано. Однако только часть выпускаемых бакалавров и магистров работает в дальнейшем по специальности.

Образовательные стандарты и образовательные программы в значительном количестве случаев не имеют прямой связи с требованиями, предъявляемыми к муниципальным служащим при занятии ими соответствующих должностей.

В связи с изложенным участники Форума обращаются к заинтересованным сторонам (к Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации, к союзам, ассоциациям и другим объединениям муниципальных образований, к Минобрнауки России, Минтруду России, образовательным учреждениям):

1) разработать и осуществлять меры по закреплению кадров в органах местного самоуправления, по повышению материальной заинтересованности и престижа муниципальной службы;

2) провести анализ и доработку учебно-методических материалов для приведения их в соответствие с квалификационными требованиями, предъявляемыми к муниципальным служащим.

5. В части экологической деятельности органов местного самоуправления.

Участвуя в реализации мероприятий «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации до 2025 года», органы местного самоуправления столкнулись с рядом проблем, для решения которых предлагается:

1) при организации практической реализации мероприятий «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации до 2025 года» предусмотреть следующее:

– финансирование из государственного бюджета работ по экологическому обследованию территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для сбора информации по показателям, перечисленным в «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации до 2025 года»;

– законодательное закрепление прав органов местного самоуправления на организацию и ведение экологического мониторинга и контроля на своей территории, передав на муниципальный уровень необходимые для этого средства и полномочия;

– законодательное закрепление прав органов местного самоуправления на пресечение производства несанкционированных работ по самовольному строительству, выполнению земляных работ, созданию карьеров, особенно в пределах охранных зон и особо охраняемых природных территорий (ООПТ);

– внесение в Административный кодекс Российской Федерации нормы об ответственности юридических и физических лиц за неисполнение предписаний, выдаваемых административными комиссиями при органах местного самоуправления;

– исключение взимания с органов местного самоуправления штрафов за

сброс ливневых сточных вод в водоемы и за вред, причиняемый окружающей среде объектами, созданными государством в предшествующие годы, ликвидация которых является задачей государства;

2) для конструктивного решения проблем утилизации твердых коммунальных отходов (ТКО) необходимо предусмотреть следующее:

– государственное финансирование строительства новых и реконструкции (модернизации) существующих объектов по утилизации ТКО, включая их сортировку, обезвреживание и переработку;

– обеспечение государственных гарантий возврата целевых муниципальных кредитов на строительство объектов для утилизации и переработки ТКО;

– ликвидацию и рекультивацию полигонов ТКО;

– внедрение раздельного сбора мусора,

– постепенное выведение из оборота пластиковой тары и упаковки;

– разработку методических рекомендаций и проектных решений типовых экологических проблем на муниципальном уровне;

3) целевые средства экологических фондов для решения экологических проблем и их профилактики зачастую не доходят до муниципальных образований. В связи с этим необходимо обеспечить соблюдение установленных законодательством Российской Федерации нормативов распределения целевых средств экологических фондов: 60% средств должно направляться в местные бюджеты на реализацию природоохранных мероприятий местного значения, 30% – на природоохранные мероприятия республиканского, краевого, областного значения и 10% – на мероприятия федерального и межрегионального значения.

Участниками XVII Российского муниципального форума принята резолюция, которая направлена федеральным органам государственной власти и заинтересованным общественным организациям России.

**Подробные материалы Форумов, начиная с 2012 года, можно найти на портале «Муниципал» [www.municipal-sd.ru](http://www.municipal-sd.ru) в разделе Российский муниципальный Форум <http://municipal-sd.ru/?q=node/469>.**

## ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ — ПУТЬ К УСПЕХУ ТЕРРИТОРИЙ ВО БЛАГО ЖИТЕЛЕЙ

## CROSS-BORDER COOPERATION: THE LEGISLATIVE REGULATION — THE WAY TO SUCCESS OF TERRITORIES FOR RESIDENTS' BENEFIT



С.М. Киричук,  
доктор социологических наук,  
профессор, первый заместитель  
председателя Комитета Совета  
Федерации по федеративному  
устройству, региональной политике,  
местному самоуправлению и делам  
Севера

S.M. Kirichuk,  
Doctor of Sociological Sciences, Professor,  
First Deputy the Chairman of the  
Committee of the Federation Council on  
the Federal structure, regional policy, local  
government and Northern Affairs

[SMKirichuk@senat.gov.ru](mailto:SMKirichuk@senat.gov.ru)

**Аннотация:** В статье рассматриваются проблемы и пути их решения в приграничном сотрудничестве. Отсутствие федерального закона усложняет взаимодействие в этой сфере на всех уровнях. Автор анализирует предложения по законодательному регулированию приграничного сотрудничества.

**Abstract:** The article considers cross-border cooperation problems as well as their solutions. The lack of a Federal law complicates the interaction of constituent territories of the Russian Federation at all levels. The author analyzes proposals for legislative regulation of cross-border cooperation.

**Ключевые слова:** Приграничное сотрудничество, соглашения, взаимодействие, безопасность, право, согласованность, регулирование, субъекты, муниципалитеты, государства.

**Keywords:** Cross-border cooperation, agreement, collaboration, security, right, consistency, regulation, entities, municipalities, States.

История сотрудничества соседних стран, регионов, муниципалитетов уходит в далекие времена. Регламентация взаимодействия определялась разными нормативно-правовыми актами, но единого документа, основополагающего и определяющего задачи, цели, ответственность выработано так и не было.

Программные документы внешней политики, социального, экономического развития России определяют приграничное сотрудничество как приоритетное направление. Актуальность проблемы подчеркивается принятыми в последние годы документами («Основные направления экономического развития ЕАЭС до 2030 г.» – 16 октября 2015 г. №28, Концепция внешней политики Российской Федерации – Указ Президента Российской Федерации №640 от 30 ноября 2016 г.). Неоднократный возврат к обсуждению проекта федерального закона, принятого в 2010 году в первом чтении также означает важность и необходимость приграничного сотрудничества.

Вопросы законодательного регулирования приграничного сотрудничества для Российской Федерации, обладающей самой протяженной в мире государственной границей, имеют особое значение. Российская Федерация располагает уникальными возможностями для развития приграничного сотрудничества, поскольку больше половины субъектов Российской Федерации занимают приграничное положение и в той или иной мере сотрудничают с сопредельными районами 18 государств.

Определена в целом сфера законодательного закрепления международной правосубъектности российских регионов: полномочия регионов в международной сфере определены Конституцией Российской Федерации, принятыми в ее развитие федеральными законами и подзаконными актами.

Однако, несмотря на то, что приграничное сотрудничество является важной составляющей международных и внешнеэкономических связей Российской Федерации, действующее нормативно-правовое регулирование этой сферы не обеспечивает в полной мере возможность реализовать имеющийся потенциал связей с приграничными государствами. Приграничное сотруд-

ничество осуществляется на основе общих законодательных норм, регламентирующих международную деятельность субъектов в целом, которые не учитывают всего спектра и специфики приграничных связей, не определяют правовой статус приграничных территорий и субъектов приграничного сотрудничества.

Настоящим прорывом в организационном плане стало принятие Правительством РФ Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации.<sup>1</sup> В ней появилось нормативное определение «приграничного сотрудничества».

Под приграничным сотрудничеством в Российской Федерации в данной Концепции понимаются согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, направленные на укрепление взаимодействия России и сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, повышения благосостояния населения приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, укрепления дружбы и добрососедства с этими государствами.<sup>2</sup>

Нормативные определения приграничного сотрудничества содержатся в других действующих документах. В Бишкекской конвенции о сотрудничестве государств-участников СНГ, в Европейской рамочной конвенции для территориальных сообществ и властей от 21.05.1980 г., в Модельном законе СНГ от 31.10.2007 года, №4-ФЗ от 04.01.1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».<sup>3</sup>

Эксперты отмечают, что в этих определениях имеются некоторые недостатки. Или это организация единой системы ис-

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 09.02.2001 г. №196-р «Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – №8, ст. 764.

<sup>2</sup> Айрапетян А.С. Правовые основы приграничного сотрудничества Российской Федерации / А.С. Айрапетян, В.С. Лешуков // Современные евразийские исследования. – 2016. – №1. – С. 38-48

<sup>3</sup> Федеральный закон от 04.01.1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (в ред. От 13.07.2015 г. №255-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №2, ст. 231; 2015. – №29 (часть I), ст. 4381.



Рисунок 1. Принципы приграничного сотрудничества.

полнительной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в сфере приграничного сотрудничества, или ориентация больших приграничных территориальных сообществ на осуществление сотрудничества, или даются общие, порой усложненные определения данного понятия.

Разночтения, отсутствие закрепленных терминов, понятий, изменяющаяся политическая, социально-экономическая ситуация в стране и вне ее пределов, публичность и открытость сообществ требуют актуализации как задач, целей приграничного сотрудничества, так и их законодательного регулирования. Понятно, что даже в федеративном государстве внешне-экономическое, гуманитарное, политическое сотрудничество в основном должно регулироваться органами федеральной власти. При этом оставляя достаточные пределы для самостоятельных решений субъектам федерации и органам местного самоуправления, развивая концептуальные подходы.

Разработанный проект федерального закона №351626-5 и внесенный в Государственную Думу 31 марта 2010 года

депутатами Государственной Думы Г.С. Изотовой, Р.В. Кондратовым, К.И. Косачевым, членами Совета Федерации С.М. Киричуком, В.С. Бабичевым, А.Ю. Молчановым, С.Ю. Орловой (№351626-5) в определенной степени решает поставленные задачи и регулирует взаимодействие разных институтов сотрудничества.

30 июня 2010 года законопроект принят Государственной Думой в первом чтении (постановление Государственной Думы от 30 июня 2010 года №3865-5 ГД).

Указанный выше проект федерального закона определяет основные задачи, принципы, направления, формы приграничного сотрудничества; полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления в осуществлении приграничного сотрудничества; порядок заключения соглашений о приграничном сотрудничестве; содержит понятийный аппарат.

Положения проекта федерального закона, принятого семь лет назад, в первом чтении требуют корректировок в связи с изменяющимися условиями на арене международных и внутрироссийских событий. Следует отметить существенное

событие – вхождение двух субъектов в состав Российской Федерации (Республика Крым, город федерального значения Севастополь).<sup>4</sup> Политические, экономические санкции против России и отдельных ее граждан, непредсказуемые события на территориях соседних государств, интересы в других зонах России (Арктика, Ближний Восток, Тихоокеанский регион...) требуют внимательного, осторожного и продуманного, юридически выверенного внесения поправок в принятый в первом чтении проект федерального закона.

Таким образом, проблема законодательного обеспечения приграничного сотрудничества является проблемой комплексной, поскольку затрагивает аспекты как внутригосударственного, так и международно-правового регулирования.

Касаясь международно-правовой базы, нельзя обойти вниманием развитие вопросов приграничного сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств. В связи с образованием новых независимых государств в сложном положении оказалось население приграничных территорий, где были разорваны или существенно ограничены экономические, трудовые, культурные и бытовые связи. Острота этой ситуации подтверждает необходимость реализации потенциала приграничного сотрудничества для вовлечения регионов во внешнеэкономическую деятельность и реализации комплекса мер по комфортному жизнеобеспечению населения приграничных территорий. На решение этих вопросов направлены и ранее принятые документы и Конвенция о межрегиональном сотрудничестве государств – участников СНГ от 2016 г.

Развивается европейское направление приграничного сотрудничества. Важно отметить, что приграничное сотрудничество на внешних границах Европейского союза остается ключевым приоритетом стратегического взаимодействия ЕС с Россией. Санкции ЕС, введенные против России в 2014 году, не коснулись программ приграничного сотрудничества.

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 №6-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»

Опыт сотрудничества Россия – ЕС, через программы, реализуемые с 2007 года, показал его эффективность в повышении уровня жизни населения.

В рамках данных программ реализовано около 300 совместных проектов, осуществлено мероприятий на более чем 250 млн. евро.

В федеральном законе целесообразно расширить задачи, вытекающие из соглашений, договоров субъектов федерации и муниципалитетов. Это тем более актуально на фоне укрепления межрегиональных и межмуниципальных связей. Этому укреплению способствуют не только двусторонние контакты, но и регулярно проводимые форумы (Беларусь – Россия, Россия – Азербайджан, Казахстан – Россия).<sup>5</sup>

При федеральном регулировании необходимо учитывать давно существующие и новые образования (ЕАЭС, Таможенный Союз, Союзное Государство, Организация черноморского экономического сотрудничества, Межпарламентская комиссия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь по межрегиональному сотрудничеству).

Если на уровне государственной власти понятен субъект сотрудничества – это регион и государство, то о том, какие муниципальные образования являются приграничными, существуют разные предложения.

Правительство Российской Федерации предлагает считать приграничными все муниципальные образования, которые расположены в границах приграничного субъекта Российской Федерации.

Таким образом, все муниципальные образования, расположенные в границах приграничного субъекта Российской Федерации, а не только те, территории которых прилегают к Государственной границе Российской Федерации, будут вовлечены в приграничное сотрудничество. И это можно принять.

Участие субъектов Российской Федерации в приграничном сотрудничестве.

<sup>5</sup> Заключение Правового Управления Аппарата ГД ФС РФ от 12.05.2010 г. № 2.2-1/1715 «По проекту Федерального закона № 351626-5 «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» (первое чтение) // Консультант Плюс. Официальный сайт компании. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi>

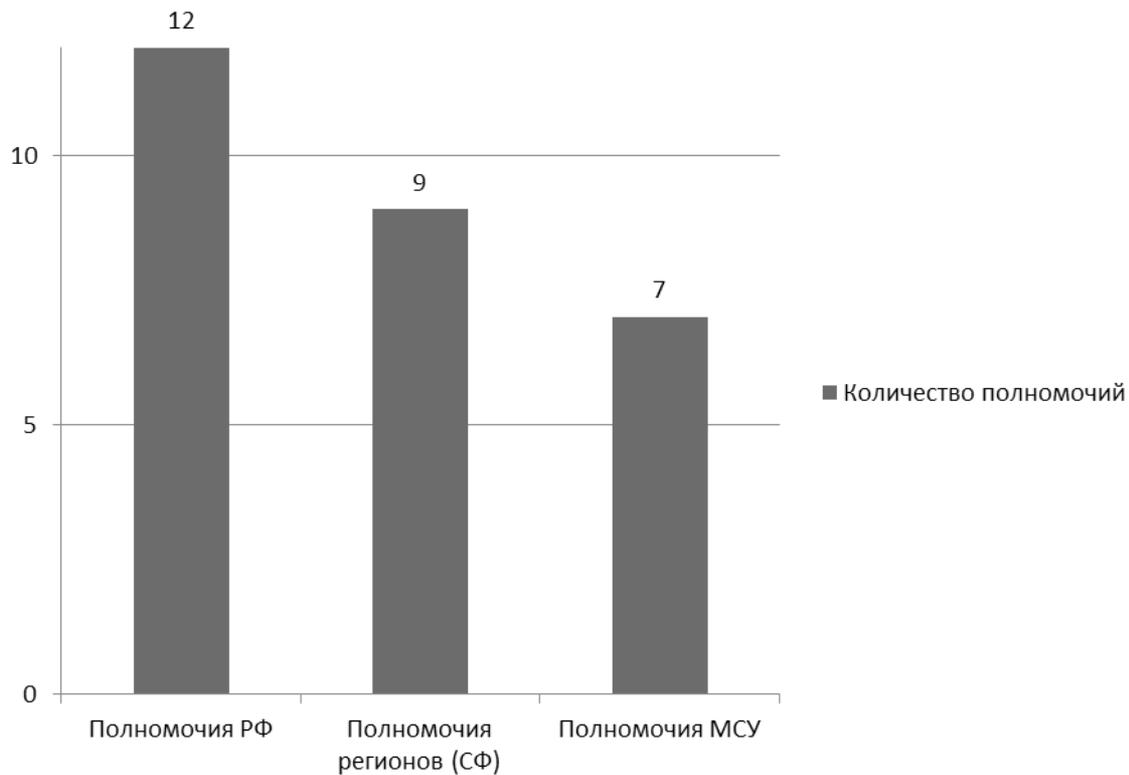


Рисунок 2. Полномочия в сфере приграничного сотрудничества.

Определение их полномочий – важная составляющая федерального регулирования, к примеру, понятийного аппарата.

Так, участие – это деятельность, которая осуществляется совместно с другими субъектами правоотношений. В то время как полномочия – совокупность официально предоставленных прав и обязанностей самостоятельно принимать решения. При этом пределы полномочий в общем случае сужаются сверху вниз.

Федеральный закон должен в целом укрепить безопасность в стране и информирование вышестоящих органов о взаимодействии по вопросам приграничного сотрудничества, о результатах деятельности в этой сфере способствует этому. Возможная работоспособная система информирования представлена на рис. 3.

Необходимо отметить, что подобной «вертикали» сбора информации в сфере приграничного сотрудничества в

настоящий момент нет, что не способствует эффективному взаимодействию субъектов сотрудничества, а порой допускаются противоречия в соглашениях, касающихся одной и той же территории.

Федеральное законодательство, а это предусматривает законопроект, определяет, в каких формах могут заключаться соглашения о приграничном сотрудничестве. Такое деление можно определить как трехуровневое.

Это:

– международные договоры о приграничном сотрудничестве Российской Федерации с сопредельными государствами;

– соглашения о приграничном сотрудничестве, заключаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

– соглашения о приграничном сотрудничестве, заключаемые органами местного самоуправления.

По видам соглашения могут быть «уровневые», двусторонние и много-

постоянно	<b>ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОРГАН:</b> - формирование единого перечня соглашений; - аккумулярование информации: о сотрудничестве, о результатах деятельности.	
ежегодно до 1 февраля	<b>СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ ИНФОРМИРУЕТ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОРГАН</b> - о взаимодействии органов местного самоуправления; - о взаимодействии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и результатах работы.	
ежегодно до 15 января	<b>ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:</b> - о взаимодействиях; - о результатах деятельности.	

Рисунок 3. Система информирования о приграничном сотрудничестве.

сторонние, заключаемые органами государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления приграничных муниципальных образований. Всего предусмотрено 4 вида соглашений. Схематично это показано на рисунке 4.

Соглашения, заключаемые органами государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации, должны быть заключены с учетом мнения органов местного самоуправления приграничных муниципальных образований, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Также органы местного самоуправления должны согласовывать заключаемые соглашения с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Актуальны вопросы государственной регистрации и опубликования соглашений о приграничном сотрудничестве, а также о разрешении споров в отношении их.

Такие основные направления приграничного сотрудничества, как регулирование миграции населения и рынка труда; транспорт и связь расширяют «поле» взаимодействия.

Приграничное сотрудничество имеет многообразие форм, что в свою оче-

редь свидетельствует о необходимости системного правового регулирования этой сферы деятельности. Принятие федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» будет способствовать выстраиванию правовой базы данного вида сотрудничества, что отвечает интересам как органов власти всех уровней, так и населения приграничных территорий.

По вопросу «приграничной жизни» населения высказывается множество предложений. Однако в современном мире не может быть границ экономических, культурных, бытовых, национальных. Годы размышлений (от «надо», до «не надо»), полагаю достаточными, чтобы убедиться в актуальности федерального регулирования этой сложной сферы. И лучше регулировать так, как предлагается авторами проекта федерального закона с учетом отдельных существенных поправок (вызваны прежде всего практикой времени), чем просто констатировать факты реально существующего сотрудничества.

«Совершенству нет предела», но совершенствовать можно то, что уже есть, принятие федерального закона позволит «мониторить» его реализацию, даст комфортность добрососедства от локального до государственного.

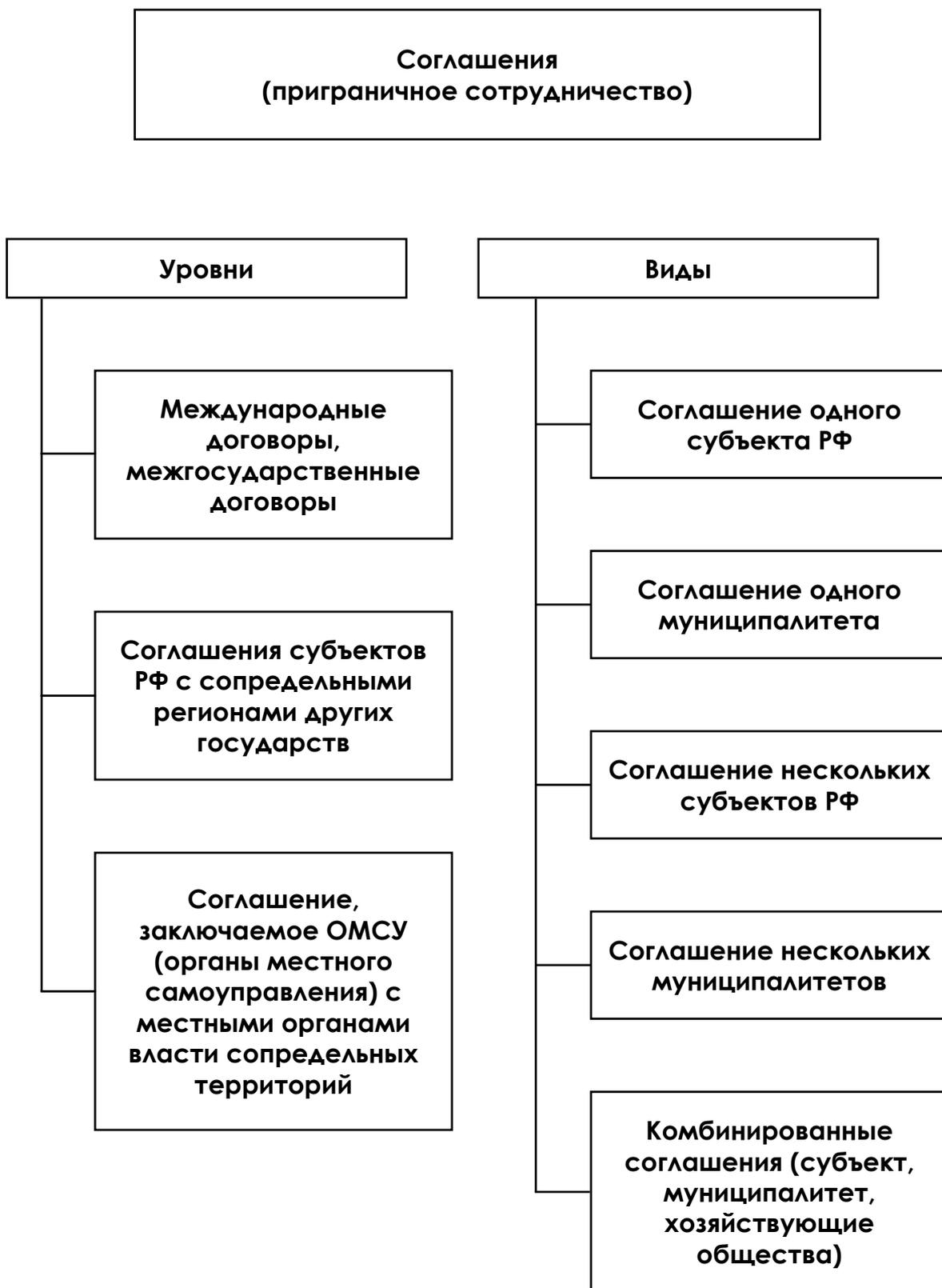


Рисунок 4. Уровни и виды соглашений о приграничном сотрудничестве.

### Литература:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Указ Президента Российской Федерации №640 от 30 ноября 2016 г. (Концепция внешней политики Российской Федерации).
3. Распоряжение Правительства РФ от 09.02.2001 г. №196-р «Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – №8, ст. 764.
4. Айрапетян А.С. Правовые основы приграничного сотрудничества Российской Федерации / А.С. Айрапетян, В.С. Лешуков // Современные евразийские исследования. – 2016. – №1. – С. 38-48.
5. Федеральный закон от 04.01.1999 г. №4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (в ред. от 13.07.2015 г. №255-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №2, ст. 231; 2015. – №29 (часть I), ст. 4381.
6. Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 №6-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».
7. Заключение Правового Управления Аппарата ГД ФС РФ от 12.05.2010 г. №2.2-1/1715 «По проекту Федерального закона №351626-5 «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» (первое чтение) // Консультант Плюс. Официальный сайт компании. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi>.
8. Основные направления экономического развития ЕАЭС до 2030 г. (16 октября 2015 г. №28).
9. Проект федерального закона №351626-5 от 31 марта 2010 г. (Г.С. Изотова, С.М. Киричук, К.И. Косачев, А.Ю. Молчанов, С.Ю. Орлова и др.).

### Literature:

1. The Constitution Of The Russian Federation.
2. The decree of the President of the Russian Federation № 640 dated 30 November 2016. (Foreign policy concept of the Russian Federation).
3. The decree of the RF Government dated 09.02.2001, №196-R "About the adoption of endorsed the Concept of cross-border cooperation in the Russian Federtion" // collected legislation of the Russian Federation. – 2001. №8, p. 764.
4. Hayrapetyan A. S. Legal framework for cross-border cooperation of ROS-of the Russian Federation / A. S. Hayrapetyan, S. V. Leshukov // Modern evrasickie research. - 2016. - No. 1. - Pp. 38-48.
5. Federal law dated 04.01.1999. № 4-FZ "On the coordination betweenfolk and foreign economic relations of constituent entities of the Russian Fedethe radios" (ed. 13.07.2015 g. № 255-FZ) // meeting of the legislation Of the Russian Federation. – 1999. No. 2, p. 231; 2015. - No. 29 (part I), art 4381.
6. The Federal constitutional law from 21.03.2014, N 6-FCL (as amended on 28.12.2016) "On adoption of the Russian Federation the Republic of Crimea and education in the Russian Federation new subjects - the Republic the faces of the Crimea and city of Federal importance Sevastopol".
7. The conclusion of Legal Department of state Duma FS of the Russian Federation dated 12.05.2010 G. No. 2.2-1/1715 "On the draft Federal law № 351626-5 "On the fundamentals of cross-border cooperation in the Russian Federation" (first reading) // Consultant Plus. The company's official website. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi>.
8. The main directions of economic development of the EAEC by 2030. (16 October 2015. No. 28).
9. The draft Federal law № 351626-5 of March 31, 2010(G. S., SotoVA, S. M. Kirichuk, Konstantin Kosachev, A. Yu. Molchanov, S. Yu. Orlov, etc.).

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПЛОЩАДЕЙ УЧРЕЖДЕНИЯМИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

## FEATURES OF THE ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF THE USE OF PROPERTY BY UNIVERSITIES



Ольга Владиславовна Лосева,  
доктор экономических наук, профессор  
Департамента корпоративных финансов  
и корпоративного управления ФГОБУ  
ВО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»

Olga Loseva,  
Doctor of Economics, Professor of  
Department of Corporate Finance and  
Corporate Governance Federal State-  
Funded Educational Financial University  
under the Government of the Russian  
Federation Moscow, Russian Federation

[OV Loseva@fa.ru](mailto:OV Loseva@fa.ru)



Марина Михайловна Пухова,  
кандидат экономических наук,  
начальник Управления аспирантуры и  
докторантуры ФГОБУ ВО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации»

Marina Pukhova,  
PhD (Economics) Head Postgraduate  
Education and Doctoral Studies Office  
Federal State-Funded Educational Financial  
University under the Government of the  
Russian Federation Moscow, Russian  
Federation

[mpuhova@fa.ru](mailto:mpuhova@fa.ru)

**Аннотация:** Статья подготовлена по результатам научно-исследовательской работы: Государственное задание Финансового университета при Правительстве Российской Федерации «Финансовые обязательства государства по содержанию имущественного комплекса образовательных организаций и финансированию образовательной деятельности в Российской Федерации и странах Европы и Азии» в 2017 г. В статье определены особенности оценки эффективности использования площадей вузов, задействованных в учебном процессе и не используемых в учебной деятельности.

**Abstract:** The article is written on the basis of the results of the research work: "Financial obligations of the state to maintain the property complex of educational organizations and to finance educational activities in the Russian Federation and in Europe and Asia" in 2017. Use of the property of higher education institutions involved and not involved in the educational process.

**Ключевые слова:** Оценка, эффективность, площадь, критерии, система показателей, вуз.

**Keywords:** Evaluation, efficiency, area, criteria, system, indicators, university.

В настоящее время проблема повышения эффективности и обеспечения целевого использования федерального имущества вузами является весьма актуальной. Стоит отметить, что функции координации деятельности в области управления имуществом вузов выполняет Правительство Российской Федерации в лице Министерства образования и науки России, при этом функции собственника имущества сосредоточены у Федерального агентства по управлению государственным имуществом. В данном аспекте речь идет о праве оперативного управления.

Право оперативного управления – это право вуза владеть, пользоваться и распоряжаться закрепленным имуществом собственника в пределах, установленных законом, в соответствии с целями его деятельности, заданиями собственника и назначением имущества. В этой связи на макроуровне целесообразно скоординировать основные усилия на повышение эффективности управления имуществом, переданным в оперативное управление вузов, разграничению полномочий, устранению дублирования функций и разнонаправленных решений.

Системная оценка эффективности использования имущественного комплекса вуза предполагает постоянный мониторинг оценки деятельности его структурных подразделений, отвечающих за состояние и эксплуатацию имуще-

ства, и деятельности кампус-менеджеров, включающей в себя:

- 1) выбор критериев и формирование системы показателей эффективности;
- 2) разработку инструментария оценки эффективности;
- 3) измерение показателей эффективности в соответствии с установленными методическими рекомендациями;
- 4) сравнительный анализ полученных результатов фактической оценки эффективности с нормативными данными;
- 5) формирование управленческих решений по результатам мониторинга.

Рассмотрим оценку эффективности использования площадей, задействованных в учебном процессе и не используемых в учебной деятельности. Данная оценка является составной частью системы управления имущественным комплексом вуза. Объектом оценивания являются площади, задействованные в учебном процессе и не используемые в учебной деятельности, т.е. свободные от учебных занятий.

В самом общем виде эффективность определяется как возможность достижения положительного результата, т.е. такое использование вузом своих площадей, которое обеспечивает высокое качество учебного процесса и в тоже время максимальную выгоду от незадействованных в учебной деятельности площадей при минимально допустимых затратах на обеспечение их функционирования.

Для достижения данного результата предлагается выделить три подхода к оценке эффективности:

1) функциональный – показывает, насколько возможно использование помещений, задействованных в учебном процессе и не занятых в учебной деятельности (уровень технического состояния, соответствия санитарным нормам, требованиям энергоэффективности и пр.), характеризует состояние помещений и качество их эксплуатации;

2) экономический – показывает, насколько производительно используются затрачиваемые ресурсы на функционирование площадей, доходность от распоряжения имуществом, характеризует обоснованность понесенных затрат на содержание и модернизацию площадей, выгодность их использования;

3) социальный – показывает, насколько полноценно задействуются помещения, не занятые в учебной деятельности, насколько возможно достижение целей развития имущественного комплекса вуза в соответствии с его стратегией, характеризует удовлетворенность потребителей и собственника использованием площадей, предоставленных вузу.

Каждый из указанных подходов может быть реализован посредством применения той или иной модели оценки эффективности (рис. 1).

Модель оценки эффективности использования площадей, задействованных в учебном процессе и не используемых в учебной деятельности, представляет собой сложный комплекс, компонентами которого являются целевые ориентиры, внешняя среда, управленческие механизмы, технологии и методики оценки эффективности.

Проанализируем модели, представленные на рисунке 1:

1) модель оценки эффективности функционирования базируется на оценке способности помещений оптимально выполнять заданные функции в определенном диапазоне изменяющихся условий;

2) модель оценки экономической эффективности базируется на оценке доходности от использования площадей, не занятых в учебной деятельности; целесообразности и достаточности расходования средств на обеспечение их надлежащего функционирования;

3) модель оценки социальной эффективности базируется на сравнительной оценке нормативных и осуществляемых целей использования площадей, полученных результатов с объективными потребностями вуза и собственника имущества.

Данные модели оценки эффективности (как и три выделенных подхода) находятся в тесном единстве и взаимосвязи.

### Функциональный ПОДХОД

- модель оценки эффективности функционирования не занятых в учебной деятельности площадей

### Экономический ПОДХОД

- модель оценки экономической эффективности использования не занятых в учебной деятельности площадей

### Социальный ПОДХОД

- модель оценки социальной эффективности использования не занятых в учебной деятельности площадей

**Рисунок 1. Взаимосвязь подходов и моделей оценки эффективности использования вузом площадей, задействованных в учебном процессе и не используемых в учебной деятельности.**  
Источник: составлено авторами

**Таблица 1. Функции оценки эффективности использования вузом площадей, задействованных в учебном процессе и не используемых в учебной деятельности.**

**Источник: составлена авторами**

<b>Функция</b>	<b>Содержание функции</b>
Мотивирующая	Стимулирование вузов к совершенствованию распоряжений в отношении имеющихся площадей.
Контролирующая	Обеспечение контроллинга показателей оценки эффективности использования площадей.
Управляющая	Операционализация и рационализация процессов управления использованием площадей.
Развивающая	Планирование и реализация программ развития имущественного комплекса вуза в соответствии со стратегией его развития.
Экономическая	Учет и анализ доходов от использования площадей, определение целесообразности и достаточности затраченных ресурсов.
Информационная	Предоставление результатов оценки заинтересованным пользователям и субъектам оценки.
Аналитическая	Использование результатов оценки для совершенствования инструментария оценки в интересах образовательной организации и собственника имущества.

Без эффективного финансирования не может быть продуктивного функционирования площадей, что, в свою очередь, необходимо для достижения целей развития вуза и удовлетворенности потребителей и собственника имущества использованием предоставленных вузу площадей.

Практическая реализация моделей способствует обеспечению функций оценки эффективности (см. таблицу 1).

В целях оптимизации инструментария оценки эффективности использования вузом своих площадей в дополнение к принципам, определенным в «Концепции осуществления Министерством образования и науки Российской Федерации полномочий собственника в отношении имущества подведомственных организаций (в отношении объектов движимого и недвижимого имущества)» (одобрена Коллегией Минобрнауки России, протокол от 31.01.2012 №ПК-2вн), нами выделены следующие две группы принципов. Первая группа принципов направлена на содержательную сторону и характеризует требования к оценке эффективности использования площадей:

1) принцип релевантности оценки текущим и стратегическим целям субъектов оценки предполагает, что мотивационная, контролирующая, управляющая, развивающая, экономическая и другие функции оценки формируются не произвольно [1], а в соответствии с насущными

потребностями и целями самого вуза и собственника имущества;

2) принцип научной обоснованности предполагает создание научно-методической базы проведения оценочных процедур для всех типов и видов вузов;

3) принцип формализуемости и нормативности предполагает разработку системы показателей оценки на базе предложенных моделей, а также интерпретацию результатов оценки на основе количественно-качественных норм и критериев и пр.

Вторая группа – принципы, характеризующие требования к процедурам оценки эффективности использования площадей:

1) принцип адаптивности подразумевает возможность корректировки критериев отбора и показателей оценки в зависимости от изменения целей, потребностей и условий жизнедеятельности субъектов оценки;

2) принцип непрерывности предполагает регулярность и систематичность проведения оценочных процедур, постоянное совершенствование технологии и методики оценки эффективности использования площадей с учетом полученных результатов, а также тенденций и закономерностей развития вуза и системы образования;

3) принцип концентрации предполагает сосредоточение функций по оценке эффективности использования площадей

дей в рамках созданного на постоянной основе специализированного кампус-центра (подразделения) по управлению имущественным комплексом вуза и др.

Оценка результатов деятельности на основе сбалансированной системы показателей является мощным инструментом анализа в процессе реализации стратегических целей любой организации. В основе сбалансированной системы показателей лежит выбор критериев эффективности. Выделим базовые критерии:

- 1) функциональной эффективности;
- 2) экономической эффективности;
- 3) социальной эффективности.

Помимо базовых критериев определим дополнительные критерии, учитывающие сформулированные выше принципы релевантности целям, динамичности и сопоставимости оценки. Таким образом, использование площадей, задействованных в учебном процессе и не используемых в учебной деятельности вуза, эффективно, если:

- 1) фактический уровень использования соответствует необходимому уровню;
- 2) текущий уровень использования прогрессивнее, чем предыдущий;
- 3) текущий уровень использования в данном вузе лучше, чем в других вузах.

На основе рассмотренных критериев сформируем систему показателей оценки эффективности использования площадей.

Отметим, что система показателей эффективности представляет собой совокупность показателей, сгруппированных в соответствии с тремя моделями эффективности:

- 1) группа показателей оценки эффективности функционирования не занятых в учебной деятельности площадей;
- 2) группа показателей оценки экономической эффективности использования не занятых в учебной деятельности площадей;
- 3) группа показателей оценки социальной эффективности использования не занятых в учебной деятельности площадей.

Показатели должны соответствовать следующим требованиям:

- 1) релевантность целям оценки – показатели должны непосредственно относиться к сформулированным целям и

задачам эффективности использования не занятых в учебной деятельности площадей;

- 2) репрезентативность – индивидуальные показатели должны достаточно полно представлять выделенную целевую группу показателей, относящуюся к той или иной модели эффективности;

- 3) четкость и однозначность, простота в понимании и использовании – с целью обеспечить возможность сбора и сравнения данных показатель должен быть четко определен. Из определения показателя должно быть понятно, свидетельствует ли увеличение его значения об улучшении или, напротив, об ухудшении положения в эффективности использования площадей;

- 3) сравнимость – показатели должны обеспечивать сопоставимость во времени и позволять проводить сравнение между образовательными организациями высшего образования;

- 4) проверяемость – показатели должны быть сформулированы таким образом, чтобы их значения (собранные и расчетные данные) могли быть проверены, т.е. информация для получения исходных данных должна быть доступна. По возможности, к ним должно прилагаться описание использованных при расчетах статистических методов и способах построения выборки;

- 5) статистическая надежность – показатели должны основываться на проверенных системах сбора данных;

- 6) экономическая целесообразность – очень важно соблюдать разумное соотношение между затратами на сбор данных и полезностью этих данных, т.е. объем показателей должен быть ограничен, и там, где это возможно, показатели должны основываться на уже существующих;

- 7) быстрота обновления – показатель должен быть основан на актуальных данных, гибкая реакция на изменение показателей.

В целях обоснованного распоряжения не занятыми в учебной деятельности площадями для получения дополнительного дохода необходимо отслеживать выполнение данных показателей применительно к площадям как составной части имущественного комплекса.

Необходимо подчеркнуть, что лицензионными требованиями к лицензиату в

части имущественного комплекса при осуществлении образовательной деятельности являются:

1) наличие на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений и территорий (включая оборудованные учебные кабинеты, объекты для проведения практических занятий, объекты физической культуры и спорта), необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам;

2) наличие материально-технического обеспечения образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в том числе в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов, федеральными государственными требованиями и (или) образовательными стандартами;

3) наличие санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые предполагается использовать для осуществления образовательной деятельности, в соответствии с пунктом 2 статьи 40 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;

4) наличие у образовательной организации безопасных условий обучения в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации, с учетом соответствующих требований, установленных в федеральных государственных образовательных стандартах, федеральных государственных требованиях и (или) образовательных стандартах, в соответствии с частью 6 статьи 28 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»;

5) наличие у образовательной организации высшего образования специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья в соответствии со статьей 79 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Применительно к площадям, задействованным в учебном процессе, данные требования предполагают удовле-

творительное состояние в соответствии с требованиями технической, пожарной, санитарной, антитеррористической безопасности, доступности среды, энергоэффективности, логистики, степени использования, достаточности для основной деятельности. Однако четко прописанные нормативы лицензионных требований к образовательным организациям на сегодняшний день отсутствуют.

В отношении показателей мониторинга эффективности деятельности вузов можно подчеркнуть, что применительно к недвижимому имуществу используется только один показатель – отношение общей площади учебно-лабораторных помещений в расчете на одного студента, кв. м. При этом в числителе указывается различная по правовому статусу пользования площадь помещений – имеющих на праве собственности, закрепленных на праве оперативного управления, предоставленных в безвозмездное пользование, предоставленных в аренду. В знаменателе каждый раз используется приведенный контингент студентов, обучающихся по образовательным программам бакалавриата, специалитета, магистратуры и аспирантуры. Он рассчитывается по формуле 1 [2]:

$$K = a + 0,25b + 0,1c \quad (1)$$

где  $a$  – численность обучающихся по очной форме обучения;  $b$  – численность обучающихся по очно – заочной (вечерней) форме обучения;  $c$  – численность обучающихся по заочной форме обучения.

Пороговое значение для данного показателя до декабря 2014 г. было установлено на уровне 13 м<sup>2</sup> общей площади учебно-лабораторных зданий на одного студента для вузов Москвы и Санкт-Петербурга, 11 м<sup>2</sup> – для остальных вузов и 0,9 м<sup>2</sup> – для филиалов. С 2015 г. данный показатель не учитывается при определении эффективности вузов, но входит в Форму №1 – Мониторинг и обязателен для расчета.

Таким образом, наиболее развернутый перечень групп показателей эффективности использования имущественного комплекса вуза представлен в Концепции осуществления Минобрнауки России полномочий собственника в отношении имущества подведомствен-

**Таблица 2. Фактические показатели оценки эффективности использования площадей, задействованных в учебном процессе и не используемых в учебной деятельности.**

Источник: составлено авторами

№ п/п	Наименование показателя, единица измерения	Обозначение	Пояснения к расчету
<b>Группа показателей эффективности функционирования</b>			
1	Доля площадей, соответствующих требованиям технической безопасности, %	$d_{ТБ}$	В числителе – площадь помещений, процент технического износа по которым не превышает 60% за вычетом площади помещений, находящихся в ремонте, аварийном состоянии или на реконструкции, м <sup>2</sup> . В знаменателе – общая площадь помещений, м <sup>2</sup> .
2	Доля площадей, соответствующих требованиям пожарной безопасности, %	$d_{ПБ}$	В числителе – площадь помещений, соответствующих требованиям пожарной безопасности, включая оборудование пожарной сигнализацией, м <sup>2</sup> . В знаменателе – общая площадь помещений, м <sup>2</sup> .
3	Доля площадей, соответствующих требованиям антитеррористической безопасности, %	$d_{АБ}$	В числителе – площадь, соответствующая требованиям антитеррористической безопасности, м <sup>2</sup> . В знаменателе – общая площадь зданий и участков, к которой предъявляются требования антитеррористической безопасности, м <sup>2</sup> .
4	Доля площадей, удовлетворяющих санитарным нормам и требованиям, %	$d_{СТ}$	В числителе – площадь помещений, удовлетворяющих санитарным нормам и требованиям, м <sup>2</sup> . В знаменателе – общая площадь помещений, м <sup>2</sup> .
5	Доля площадей, удовлетворяющих требованиям энергоэффективности, %	$d_{ЭН}$	В числителе – площадь помещений, оборудованных соответствующими приборами учета, м <sup>2</sup> . В знаменателе – общая площадь помещений, которые должны быть оборудованы приборами учета в соответствии с программами повышения энергетической эффективности, м <sup>2</sup> .
6	Доля учебно-лабораторных помещений, оснащенных современным учебным, научным и научно-производственным оборудованием (оснащенность оборудованием).	$d_{ОО}$	В числителе – площадь учебно-лабораторных помещений, оснащенных современным учебным, научным и научно-производственным оборудованием, м <sup>2</sup> . В знаменателе – общая площадь учебно-лабораторных помещений, м <sup>2</sup> .
<b>Группа показателей экономической эффективности</b>			
1	Коэффициент привлечения внебюджетных средств на единицу площади, руб./ м <sup>2</sup>	$K_{ПС}$	Числитель – объем привлеченных внебюджетных средств, руб. Знаменатель – общая используемая площадь, м <sup>2</sup> .
2	Коэффициент рентабельности использования площадей.	$K_{РИ}$	В числителе – объем средств, полученных от распоряжения в установленном порядке площадями, тыс. руб. В знаменателе – балансовая (остаточная) стоимость площадей, тыс. руб.
3	Коэффициент рентабельности площадей, сданных в аренду (рентабельность аренды).	$K_{РА}$	В числителе – объем средств, полученных от сдачи площадей в аренду, тыс. руб. В знаменателе – балансовая (остаточная) стоимость площадей, сданных в аренду, тыс. руб.

№ п/п	Наименование показателя, единица измерения	Обозначение	Пояснения к расчету
4	Коэффициент капиталотдачи введенных в эксплуатацию площадей.	$K_{\text{ко}}$	В числителе – объем текущих средств, полученных от распоряжения в установленном порядке введенных в эксплуатацию площадей (новых, отремонтированных, реконструированных, модернизированных), тыс. руб. В знаменателе – стоимость капитальных затрат на введение в эксплуатацию площадей, приведенная к дате оценки, тыс. руб.
5	Коэффициент расходов на содержание единицы площади.	$K_{\text{рс}}$	В числителе – сумма обязательных платежей, связанных с имуществом и его содержанием, и расходов на коммунальные и эксплуатационные услуги (по видам площадей), тыс. руб. В знаменателе – общая контролируемая площадь (по видам площадей), м <sup>2</sup> .
<b>Группа показателей социальной эффективности</b>			
1	Коэффициент занятости площадей.	$K_3$	Числитель – время, в течение которого площадь задействована (по видам площадей), ч./год. Знаменатель – максимально возможное время использования площади (по видам площадей), ч./год.
2	Коэффициент обоснованности и законности использования площадей.	$K_{\text{оз}}$	Числитель – площадь, используемая по обоснованным внутренним причинам и на законных по результатам внешней проверки основаниях, м <sup>2</sup> . В знаменателе – общая площадь, задействованная в учебном процессе, м <sup>2</sup> .
3	Коэффициент реализации программы развития площадей как составной части имущественного комплекса.	$K_{\text{рп}}$	В числителе – количество достигнутых целевых показателей программы развития имущественного комплекса вуза, связанных с использованием площадей. В знаменателе – общее количество целевых показателей программы развития, связанных с использованием площадей.
4	Коэффициент соответствия площадей современным социальным запросам обучающихся и работников.	$K_{\text{сз}}$	Среднее арифметическое следующих показателей: – доля помещений кампуса, объединенных единой компьютерной сетью; – доля помещений кампуса, удовлетворяющих требованиям эргономичности; – доля площадей кампуса, удовлетворяющих требованиям территориальной логистики.

ных организаций (в отношении объектов движимого и недвижимого имущества), одобрена Коллегией Минобрнауки России, протокол от 31 января 2012 г. №ПК-2вн и Концепции осуществления Минобрнауки России полномочий собственника в отношении имущества подведомственных организаций (в отношении объектов движимого и недвижимого имущества), Часть 2. Управление процессами, одобрена Коллегией Минобрнауки России, протокол от 26 февраля 2013 г. №ПК-1вн.

На основании проведенного анализа и выделенных критериев отбора сформируем группы фактических показателей оценки эффективности использования площадей в соответствии с моделями эффективности (таблица 2).

Представленные фактические пятнадцать показателей дополняются нормативно-целевыми показателями (при наличии), показателями динамики и сравнения.

Необходимо отметить, что модель процедуры оценки эффективности ис-



### Исполнитель процедуры

- кампус-менеджер
- структурное подразделение, в функции которого входит оценка эффективности использования площадей
- соисполнители (внутренние службы, ответственные за обеспечение функционирования площадей и эффективность их использования)



### Цели процедуры

- оценка качества функционирования всех видов площадей (соблюдения требований безопасности, санитарных норм, энергоэффективности)
- оценка экономической эффективности использования площадей
- оценка социальной эффективности использования площадей



### Реализация процедуры

- комплекс мероприятий по сбору и учету необходимых данных для расчета показателей эффективности
- расчет показателей эффективности функционирования, экономической и социальной эффективности
- предложения по внесению изменений в реализацию программы развития имущественного комплекса в части использования площадей



### Контроль процедуры

- Проводится систематически путем сравнения полученных фактических значений показателей с нормативно-целевыми, путем анализа показателей динамики и рейтинговых значений вуза и представления отчетов кампус-менеджеру и коллегиальному органу вуза.

Рисунок 2. Модель процедуры оценки эффективности использования площадей вузов [3]

пользования площадей является составной частью процесса управления имущественным комплексом (рисунок 2).

Практическая реализация данной модели осуществляется на основе методических рекомендаций, локальных актов вуза (программ, регламентов, стандартов).

В заключение отметим, что применение системы показателей оценки эффективности повышает прозрачность

деятельности вуза по использованию имущественного комплекса и облегчает контроль за данной деятельностью со стороны собственника имущества. Внедрение процедур оценки эффективности может существенно улучшить качество управления имущественным комплексом вуза и, соответственно, качество реализации основных и дополнительных образовательных программ вуза.

### Литература:

1. Loseva O. V. Концепция оценки человеческого капитала в инновационной экономике // Вестник Финансового университета. – №5 – 2012 – С. 35.
2. Методические указания по заполнению формы «Мониторинг по основным направлениям деятельности организации высшего образования за 2016 г.».
3. Развитие системы управления имущественным комплексом университетских кампусов: лучшие российские и зарубежные практики : монография / колл. авторов; под ред. М.А. Федотовой, О.В. Loseвой. – Москва: РУСАЙНС. – 2017. – С.104.

### Literature:

1. Loseva O. V. the Concept of human capital in the innovation economic // Vestnik of Financial University. – No. 5 – 2012 – p. 35.
2. Methodical instructions on filling of forms of the "Monitoring on the main the activities of the organization of higher education in 2016."
3. Development of the system of management of the property complex of the University campuses: best Russian and foreign practices : monograph / call. car ditch; edited by M. A. Fedotova, O. V. Loseva. – Moscow: RU SAINZ. – 2017. – S. 104.

НЕОБХОДИМОСТЬ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ КАК ЭЛЕМЕНТ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

---

THE NECESSITY OF ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS  
OF STATE PROGRAMS AS AN ELEMENT OF THE STATE  
REGULATION OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF THE  
COUNTRY

---



Екатерина Игоревна Шаук,  
студентка 4 курса Факультета государственного  
управления и финансового контроля ФГБОУ ВО  
«Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации»

Ekaterina Igorevna Sauk, 4th year student of the  
faculty of public management and financial  
control of the "Financial University under the  
Government of Of The Russian Federation"

shayuk-ei@mail.ru

---



Елизавета Алексеевна Степанова,  
студентка 4 курса Факультета государственного  
управления и финансового контроля ФГБОУ ВО  
«Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации»

Elizabeth A. Stepanova, 4th year student of the  
Faculty public administration and financial control  
of the "Financial University the government of the  
Russian Federation"

lisastepa@mail.ru

---



Сергей Владимирович Шманев,  
научный руководитель, д.э.н., профессор  
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»

Sergey Shmarev, scientific supervisor, doctor of  
Economics, Professor Of the "Financial University  
under The Government Of The Russian Federation"

shmanev\_s\_v@mail.ru

**Аннотация:** Данная статья затрагивает вопрос необходимости совершенствования системы оценки эффективности государственных программ в вопросах инновационного развития страны. Из невозможности объективной оценки результатов инновационной деятельности в денежном эквиваленте следует потребность в специальной системе ключевых социально-экономических индикаторов, некоторые из которых приведены в статье.

**Abstract:** This article touches upon the necessity of improving the system of assessment of the effectiveness of state programs in the issues of innovative development of the country. From the impossibility of an objective assessment of the results of innovation activity in monetary terms, there is a need for a special system of key socio-economic indicators, some of which are given in the article.

**Ключевые слова:** Государственное управление, оценка эффективности государственных программ, инновационное развитие.

**Keywords:** Public administration, assessment of the effectiveness of state programs, innovative development.

В современных российских реалиях все большую популярность приобретает использование программно-целевого подхода. В настоящее время 70% Федерального бюджета Российской Федерации расходуется именно на программно-целевые методы.

Программа – это процесс управления несколькими связанными проектами одновременно, совокупность запланированных проектов для реализации их в будущем. В составе программы числится большое количество специальных проектов, каждый из которых отвечает за определенную часть функциональности. Когда все эти проекты выстроены в структуру, комплексная реализация всех проектов дает большой результат. Программный подход в государстве позволяет правительствам сформулировать национальные приоритеты для достижения устойчивого развития экономики, через реализацию государственных программ. Программный подход шире, чем средство для аккумуляции проектов данной области в госпрограмме, это логичный подход, который объединяет процессы макро-, мезо- и микро-планирования и управления национального развития. Программный подход призывает к интеграции всех имеющихся ресурсов для решения национальных приоритетов.

Все территориальные субъекты РФ прорабатывают свою методику оценки

реализации государственных программ. Полномочия регионов разрабатывать собственную методику дают возможность показать максимальное исполнение госпрограммы, достижение высоких показателей. Это, в свою очередь, не позволяет в полной мере отразить эффективность реализации госпрограммы, использования бюджета исполнительными органами власти на местах.

Проведение оценки эффективности государственных программ позволяет определить:

- соответствие государственных программ социально-экономическим ориентирам;
- соответствие государственных программ общественным интересам (выявляется инструментами общественного контроля);
- эффективность использования материальных и трудовых ресурсов;
- критерии и стандарты для использования при разработке, реализации и оценке последующих государственных программ;
- положительный/отрицательный опыт в применении тех или иных государственных решений;
- причины отклонения от целевых ориентиров;
- методы корректировки государственных программ при выявлении неэффективности государственных решений.

Первоочередными критериями оценки эффективности реализации госпрограмм можно назвать полноту использования бюджетных средств и достижение поставленных задач в виде значений целевых индикаторов. Существует также возможность скорректировать объемы финансирования, значения целевых индикаторов. При таком подходе оценка эффективности государственной программы превращается в формальную процедуру.

Сфера оценки государственных программ регулируется двумя нормативно-правовыми актами: Постановление Правительства РФ «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ», «Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». В соответствии с приведенными выше НПА, при оценке эффективности государственных программ предусмотрена оценка:

- степени достижения целей и решения задач подпрограмм и государственных программ;
- степени эффективности использования средств федерального бюджета;
- степени реализации ведомственных целевых программ.

Деятельность любой современной страны необходимо организовывать, ориентируясь на развитие инноваций, совершенствуя как существующие, так и разрабатывая и внедряя новые инновационные программы.<sup>1</sup>

На данный момент в России не существует универсального метода оценивания инновационного развития через госпрограммы. Регионам приходится довольствоваться накоплением положительного опыта оценивания, возможно, из зарубежной практики. Повысить эффективность управления и достижения стратегических целей инновационного развития страны поможет внедрение специализированной оценки эффективности инноваций в госпрограммах. Специфика инновационной деятельности требует гибкого подхода для получения объективной оценки.

Среди сложностей оценки государственных программ можно выделить

ресурсоемкость и трудоемкость, невозможность объективной оценки в денежном эквиваленте, затруднение в выявлении и оценке косвенных результатов реализации программы.

При проведении анализа Федерального закона от 19.12.2016 N 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» было выявлено, что доля программных расходов в структуре федерального бюджета на 2017 г составляет 53,3%. Динамика изменения количества выделяемых на инновационную деятельность средств приведена в таблице 1.

Таким образом, доля расходов на инновационное развитие составляет более 25% от всех расходов государственного бюджета по госпрограммам. Оценка эффективности использования денежных средств на инновационное развитие необходима.

Главным критерием оценки внедрения инновации является эффективность новшества, полученная выгода. Существуют как количественные, так и качественные показатели оценки эффективности. В коммерческой сфере данная выгода оценивается в полученной от инновации прибыли, количестве полученных средств. С оценкой эффективности инноваций в государственных программах вышеприведенные критерии неактуальны. Существует ряд особенностей, которые объясняются спецификой инновационной деятельности:

- многоаспектность инновационной деятельности (развитие венчурного финансирования, развитие технопарков, создание инновационных кластеров). Возникает сложность в выборе показателей и критериев оценки для конкретного мероприятия;

- отсутствие единого определения термина «инновация» снижает объективность оценки;

- уникальность и экспериментальный характер делает неприменимым жесткое целеполагание, что усложняет оценку результатов поставленным целям;

- размытые временные рамки эффекта от проекта (долгосрочная стабильность результата программы);

- необходимость учета экономического, социального, научно-технического

<sup>1</sup> Роль инноваций в устойчивом развитии экономики Российской Федерации. Кокаев З.А., Бутова Т.В. Вестник Академии. 2013. №2. С. 123-125.

Таблица 1. Программные расходы федерального бюджета в 2016–2019 гг., млрд руб.

	Закон №359-ФЗ	Закон №415-ФЗ			Изменения 2019 г. к 2016 г.	
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	в млрд руб.	в%
Объем расходов ФБ, всего	16098,7	16240,8	16039,7	15987,0	-111,7	-0,7
Объем расходов на ГП, всего	8436,1	8662,7	8702,5	8377,7	-58,4	-0,7
Инновационное развитие и модернизация экономики	2040,9	1992,5	1978,1	1866,6	-174,3	-8,5
Доля расходов, распределенных по ГП, в общем объеме расходов ФБ	52,4	53,3	54,2	52,4	-	-

и экологического эффекта. Инновационная деятельность подразумевает взаимодействие множества субъектов, поэтому необходимо оценить эффект для каждого участника программы, принимая во

внимание синергетический эффект их взаимодействия.

Так, целесообразно разработать специальную систему ключевых индикаторов эффекта от внедрения инновации в рам-

Таблица 2. Целевые показатели и индикаторы развития инновационного центра «Сколково» на 2014-2020 гг.

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Число заявок на регистрацию объектов интеллектуальной собственности, созданных в ИЦ «Сколково»	200	225	250	275	300	325	350
Количество патентов, полученных на территории иностранных государств, включая США, страны ЕС, Японию, ед.	–	–	17	23	34	45	57
Объем частных инвестиций, привлеченных в инновационную экосистему «Сколково», включая инвестиции в проекты компаний-участников в Сколтех*, млрд руб.	4,5	12	12	15	15	19,2	25,5
Выручка компаний – участников проекта «Сколково», полученная от результатов исследовательской деятельности, млрд руб.	5	10	20	30	50	70	100
Число публикаций в журналах, индексируемых на портале «Сеть науки» (на одного исследователя Сколтех)	–	0,5	0,6	0,7	0,75	0,8	0,85
Доля выпускников Сколтеха, вовлеченных в инновационную деятельность	–	40	43	45	47	48	50
Интегральный вклад проекта «Сколково» в экономику Российской Федерации (накопленным итогом), %	–	20	45	76	116	160	213
Коэффициент пригодности инновационного центра для жизни и работы («коэффициент счастья»)	–	–	40	45	50	60	70
Сокращение средних сроков коммерциализации проектов участников проекта «Сколково», %	3	6	9	12	15	18	20

\*Сколковский институт науки и технологий – негосударственный образовательно-исследовательский институт

Источник: А.Р. Ефимов Эволюция системы показателей результативности мер государственной поддержки инноваций на примере инновационного центра «Сколково» // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. №32. С. 33.

ках государственных программ, в которую могут входить:<sup>2</sup>

- экономическая рентабельность проекта (отношение экономического эффекта к затратам проекта);
- социальная оценка проекта (может представлять балльную оценку на основании опросов населения, например, через системы электронных референдумов);
- уровень соответствия проекта условиям устойчивого развития;
- уровень влияния на конкурентоспособность (как экономическую, так и на социальную).

В России есть яркий пример неудачной оценки эффективности инвестиций в инновационную инфраструктуру – оценка деятельности инновационного центра «Сколково». Система показателей для оценивания функционирования инновационного центра должна была комплексно отражать интересы и результаты деятельности различных стейкхолдеров, включающих бизнес, ученых и студентов и общество в целом. Несмотря на то, что

<sup>2</sup> Исследование тенденций и перспектив развития научного и экспертно-аналитического обеспечения стратегического управления, социально-экономического планирования и проектирования. Монография ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» под общей редакцией д.э.н. профессора С.В. Шманева, д.э.н. доцента Юрзиновой И.Л., Орел, 2016

к разработке этой системы показателей привлекались зарубежные ученые, данные показатели не учитывают ключевые результаты деятельности организации.

Так, выгоды от деятельности резидентов технопарка для общества в целом, а также состоявшихся ученых и молодых исследователей, не рассчитываются. Интегральный показатель экономической эффективности инвестиций в организацию технопарка, позволяющий сопоставить между собой капитальные затраты и чистые дисконтированные выгоды от его функционирования для различных стейкхолдеров, не строится и не оценивается.

Кроме того, методика сформулирована таким образом, что ее можно применять только для отбора проекта организации технопарка для государственной поддержки в рамках предварительного анализа, но не для мониторинга результатов деятельности в процессе функционирования технопарка. Это обусловлено тем, что большинство показателей, включенных в методику, характеризуют возможные предпосылки успеха проекта создания технопарка, но не количественно измеримые издержки и выгоды для различных стейкхолдеров, которые можно оценивать как на стадии предварительного анализа проекта, так и в процессе его фактической реализации.

### Литература:

1. Федеральный закон от 19.12.2016 №415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».
2. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 №588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».
3. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».
4. Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 №582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».
5. Мельников Р.М. Зарубежные подходы к оценке эффективности инвестиций в инновационную инфраструктуру и возможности их использования в российских условиях // Экономический анализ: теория и практика. – 2015. – №41. – с. 440.
6. Бутова Т.В. Роль инноваций в устойчивом развитии экономики Российской Федерации. / Т.В. Бутова, З.А. Кокаев // Вестник Академии. – 2013. – №2. – С. 123-125.
7. Исследование тенденций и перспектив развития научного и экспертно-аналитического обеспечения стратегического управления, социально-экономического планирования и проектирования. Монография ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» под общей редакцией д.э.н. профессора Шманева С.В., д.э.н., доцента Юрзиновой И.Л., Орел, 2016.

### Literature:

1. Federal Law of 19.12.2016 №415 "On the Federal Budget for 2017 and the Planning Period 2018 and 2019".
2. Resolution of the Government of the Russian Federation of 02.08.2010 №588 "On the approval of the procedure for the development, implementation and evaluation of the effectiveness of state programs in Russia".
3. Decree of the Government of the Russian Federation of 15.04.2014 №316 "On approval of the state program of the Russian Federation" Economic development and innovative economy".
4. Order of the Ministry of Economic Development of Russia of 16.09.2016 №582 "On the approval of the Methodological Guidelines for the Development and Implementation of State Programs of the Russian Federation".
5. Melnikov R.M. "Foreign approaches to assessing the effectiveness of investment in innovation infrastructure and the possibility of their use in Russian conditions" Economic Analysis: Theory and Practice. -2015. -№41.
6. Butova T.V The role of innovation in the sustainable development of the economy of the Russian Federation. /Butova T.V, Kokaev Z.A.// Bulletin of the Academy. - 2013. - №2. - P. 123-125.
7. Research trends and prospects for the development of scientific and expert-analytical support for strategic management, socio-economic planning and design. Monograph "Financial University under the Government of the Russian Federation" under the general editorship of Doctor of Economic Sciences, professors Shmanev S.V., Doctor of Economics Associate Professor Yurzinova I.L, Ore, 2016.

## ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИСЛАМСКОЙ РЕСПУБЛИКИ АФГАНИСТАН И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

## FEATURES OF THE INTERACTION OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN AND THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF EDUCATION



Шах Султан Акифи,  
атташе по культуре Посольства  
Исламской Республики Афганистан  
в Российской Федерации

Shah Sultan Akifi,  
Cultural attach of the Embassy of the  
Islamic Republic of Afghanistan in the  
Russian Federation

[k\\_akifi@yahoo.com](mailto:k_akifi@yahoo.com)



Татьяна Витальевна Братарчук (Бутова),  
декан Подготовительного факультета  
для иностранных граждан, к.э.н.,  
доцент кафедры «Государственное и  
муниципальное управление» ФГОБУ  
ВО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»

Tatyana Vitalievna Bratarchuk (Butova),  
Dean of the Faculty of Foundation  
Programs for International Students,  
Ph.D. in Economics, Associate Professor  
of the Department «State and Municipal  
Management» of the Federal State-Funded  
Educational Institution of Higher Education  
«Financial University under the Government  
of the Russian Federation»

[tvbutova@fa.ru](mailto:tvbutova@fa.ru)

**Аннотация:** В статье рассматриваются особенности взаимодействия Исламской Республики Афганистан и Российской Федерации в области образования на современном этапе развития.

**Abstract:** The article discusses features of interaction of the Islamic Republic of Afghanistan and the Russian Federation in the sphere of education at the present stage of development.

**Ключевые слова:** Республика Афганистан, Российская Федерация, образование, наука, реформы, развитие.

**Keywords:** Republic of Afghanistan, Russian Federation, education, science, reforms, development.

Историческая реальность, связанная с возможностями расширения международного сотрудничества в области науки, культуры и образования на современном этапе развития способствует зарождению новых возможностей взаимодействия России и Афганистана. Расширение международных связей в области образования поставлено во главу угла в государственной внешней политике обеих стран. Недавно Президент России Владимир Путин, выступая на церемонии вручения верительных грамот послами ряда стран, в том числе послом Афганистана, сказал, что «Россия продолжит оказывать содействие и нашему соседу и партнеру Афганистану в достижении национального примирения, в становлении в качестве мирного, независимого, стабильного и экономически самостоятельного государства, свободного от терроризма и наркотиков. Будем наращивать контакты в самых различных областях и далее помогать в деле подготовки и обучения афганских кадров».<sup>1</sup>

Большой интерес проявляют к образованию в России страны, которые изначально имели прочные отношения в различных сферах – в социально-экономической, военной, политической, научной. К примеру, многие объекты в Афганистане были построены советскими специалистами и могут быть восстановлены Россией. Их на начало 2017 года было более 100.<sup>2</sup> Россия также стремится восстановить отношения со своими прежними союзниками. Развитию

взаимовыгодных связей способствует и укрепление позиций России на международной арене, проявление самостоятельной внешней политики, успешная борьба против международного терроризма в Сирии. Россия для граждан прилегающих к Сирии стран предстает в образе защитника и миротворца.

Имеет место возрождение интереса к русскому языку в молодежной среде.<sup>3</sup> Популярность русского языка способствует формированию спроса на изучение российских традиций и культуры.<sup>4</sup> Так, русский язык вновь начал преподаваться в Кабульском государственном университете, Кабульском политехническом университете, построенном Советским Союзом в 1973 году, Педагогическом университете имени профессора Раббани, в Техникуме нефти и газа в городе Мазари-Шарифе, в Кабульском автомеханическом институте («Джангалак»).

Все большую заинтересованность вызывает обучение непосредственно в России. Некоторые специалисты утверждают, что несмотря на военные действия, советская сторона заложила ряд концептуальных основ в образовании афганских школьников, среди которых – желание учиться. За годы присутствия на территории Афганистана Советского Союза подготовку прошли более 100 тысяч граждан страны.

На современном этапе развития имеется ряд возможностей для подготов-

<sup>1</sup> Официальный портал Президента Российской Федерации <http://kremlin.ru/events/president/news/54049>

<sup>2</sup> Афганистан попросил Россию помочь с восстановлением объектов экономики // <https://lenta.ru/news/2017/03/13/afgan/>

<sup>3</sup> Алешина Л.Н., Зайцева И.А., Манукян Г.В. Из страны «медведя с балалайкой» в мир русской культуры (разрушение стереотипов с помощью внеаудиторной работы с иностранными слушателями Подготовительного факультета // Муниципальная академия № 2, 2017

<sup>4</sup> Нененко Ю.А., Воробьева Е.А., Логинова А.Д., Чаккиев Г.Г. Процесс глобализации мировой экономики: тенденции и последствия // В сборнике: НАУЧНЫЙ ПОИСК В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ – сборник материалов VIII Международной научно-практической конференции. 2015. С. 82-83.

ки афганских специалистов в России. Важно подчеркнуть, что Министерство образования и науки Российской Федерации ежегодно предоставляет места для граждан Афганистана для обучения на Подготовительных факультетах, а также в бакалавриате, магистратуре, аспирантуре. В 2017 году Министерство образования и науки РФ выделило Афганистану 300 мест для обучения на бюджетной основе, а на образовательном сайте зарегистрировалось более 2500 человек.<sup>5</sup> Прогрессивная молодежь Афганистана видит себя активным участником деловых контактов в политической, торгово-экономической, культурной, образовательной, гуманитарной и других областях с Россией. Интересно, что обучение в России привлекает не только юношей, но и девушек. Специалисты связывают эту тенденцию с усилением роли женщин в афганском обществе. Так, согласно статистическим исследованиям министерства образования ИРА, 3,5 млн. девочек посещают школы и медресе. Всего в Афганистане 8,5 млн. школьников. 33% всех афганских преподавателей и 28% сотрудников министерства – женщины. Как сообщает Афганистан.ру, в Кабуле процент женщин среди преподавателей гораздо выше: 78%. По данным Правительства Афганистана 1,3 тыс. женщин работают в афганской полиции и еще 2 тыс. – в ВС Афганистана. 3,7 тыс. женщин работают врачами, еще 800 ведут собственный бизнес. 32% государственных органов управления на уровне провинций возглавляют женщины. В Нижней палате парламента ИРА 68 женщин, в Верхней – 17. К 2018 году планируется довести количество женщин в госструктурах до 30%. Напомним, что нынешняя первая леди Афганистана, Рула Гани, известна высказываниями и инициативами, направленными на увеличение роли женщин в общественной жизни Афганистана.<sup>6</sup>

В настоящее время многие, кто в свое время получал образование в России или в бывшем СССР, сейчас

работают в Афганистане на высоких государственных постах. Отметим, что если раньше между теми, кто учился в странах запада, и в других регионах, имелась определенная разница, то сегодня она постепенно нивелируется и значение имеет только образование, квалификация и навыки. Таким образом у молодежи, обучающейся в России, имеются большие шансы вступить в интеллектуальную и профессиональную конкурентную борьбу с выпускниками вузов других стран.

В связи с вышеизложенным важна проблема выявления нереализованных резервов и возможностей для удовлетворения спроса в образовательных услугах. Это особенно актуально в связи с намерениями Правительства России расширять квоты на обучение для афганских граждан. Обучение афганских слушателей и студентов в российских университетах является серьезным социальным вкладом в стабилизацию ситуации в Афганистане и очень важным шагом, нацеленным на укрепление дружественных отношений между российским и афганским народами.<sup>7</sup>

От специалистов с высшим образованием зависит реализация крупных социально-экономических проектов, в которых в качестве инвесторов планируют выступить крупнейшие российские компании, такие как «РосСети», «РусГидро», «ТехноПромЭкспорт», «Силовые машины», РЖД и др. Российскому бизнесу, планирующему развивать экономику Афганистана, необходимо опираться на квалифицированный кадровый состав, в том числе сформированный из числа местного населения. Привлекательным для инвестиционных вложений Афганистан стал посредством активной деятельности государства в социальных областях: в обозначении системы по решению проблем беженцев, образовательной сфере. Многие делается правительством страны для повышения открытости органов власти, формированию основ демократии путем проведения реформы государственной администрации и модернизации органов управления экономикой. В связи с оптимизацией работы государственно-

<sup>5</sup> Кухтенкова Е. Афганский студент: Буду учить русский, потому что родители учились в СССР//<https://rg.ru/2017/05/04/afganskij-student-budu-uchit-russkij-potomu-cto-roditeli-uchilis-v-sssr.html>.

<sup>6</sup> В Афганистане опубликована статистика касательно работающих женщин и учащихся девочек//<http://www.gumilev-center.af/>.

<sup>7</sup> Сентюрин Ю. Работать с Афганистаном не просто можно, а коммерчески интересно// <http://afghanistantoday.ru/node/38414>.

го аппарата необходимым становится внедрение в его систему инновационных технологий.

Страна в целом нуждается в восстановлении системы телекоммуникаций на всей ее территории. Интересно, что все положительные изменения четко фиксирует молодежная среда, которая стала считать привлекательным не только получение образования в рамках традиционных специальностей, как то медицинские работники, инженеры, но и в инновационных – на пике популярности сейчас информационные технологии и информационная безопасность.

Подобная тенденция укрепляется намерениями национальных компаний вкладывать средства в развитие коммуникаций на территории страны. Так, в начале 2017 года крупнейшая Афганская компания «Рошан»<sup>8</sup> объявила, что начнет предоставлять услуги связи формата 4G. В планах руководства компании выход на лидерские позиции в предоставлении услуг связи по новому протоколу, что послужит развитию экономики как в частном, так и в государственном секторе. Напомним, что в 2013 году компания «Рошан», ведущий афганский провайдер, вложила в развитие связи стандарта 3G около 100 млн. долларов. Протокол 4G позволяет существенно ускорить передачу данных по интернету, вплоть до 400 мегабит в секунду. Таким образом, можно заключить, что связь и информационные технологии – одна из динамично развивающихся сфер афганской экономики.<sup>9</sup>

Большим спросом на рынке труда в 2017 году пользуются специальности из следующих сфер.

1. Строительство – ощущается дефицит квалифицированных специалистов, как руководителей инфраструктурных проектов, так и разнорабочих.

2. Социальная сфера – сотрудники международных гуманитарных организаций и дипломатических ведомств,

врачи, в том числе ветеринары и стоматологи.

3. Безопасность: профессионалы в частные охранные структуры и органы безопасности, а также военные специалисты и инструктора.

4. Сфера коммуникаций: сотрудники зарубежных средств массовой информации<sup>10</sup>.

5. Управление: особый дефицит ощущается в сфере управления проектами, экономикой, администрации и организации как в государственном и муниципальном аппарате, так и в частном секторе народного хозяйства.

Афганистан очень нуждается в специалистах и предпринимателях, поэтому приветствуется возвращение активной части афганской диаспоры из любой страны мира. Некоторые афганцы вернулись из России. Многие из них активно участвуют в налаживании экономических, торговых и технических отношений между странами.<sup>11</sup>

Большую роль в обеспечении экономики и социальной сферы необходимыми специалистами играет функционирование Ассоциаций выпускников Советских и Российских вузов. Подобные объединения проводят мониторинг социального продвижения и развития тех граждан своих стран, которые получили образование в СССР или в РФ. Специалисты утверждают, что их работа способствует укреплению имиджа отдельных университетов в России на международном рынке образовательных услуг. Ассоциации выпускников выступают проводниками между желающими получить образование в России и университетами. Они также являются своеобразными индикаторами спроса на образовательные услуги по определенным направлениям обучения. Многие университеты Российской Федерации активно сотрудничают с подобными Ассоциациями, участвуют в Форумах народной дипломатии.

<sup>8</sup> Телекоммуникационная компания «Рошан» была основана в 2003 году и за годы своего существования вложила в развитие телекоммуникационной инфраструктуры Афганистана более 600 млн. долларов. В компании работает более 1100 сотрудников, около 20% которых составляют женщины.

<sup>9</sup> По данным портала Afghanistan.ru. <http://afghanistan.ru/doc/110330.html>

<sup>10</sup> Работа и вакансии в Афганистане// <http://hochusvalit.com/rabota/rabota-v-afganistane>

<sup>11</sup> Ахмад ЗияМасуд: «Мы нуждаемся в предпринимателях»// [http://www.ng.ru/dipkurer/2004-10-11/14\\_masud.html](http://www.ng.ru/dipkurer/2004-10-11/14_masud.html)

## Литература:

1. Алешина Л.Н., Зайцева И.А., Манукян Г.В. Из страны «медведя с балалайкой» в мир русской культуры (разрушение стереотипов с помощью внеаудиторной работы с иностранными слушателями Подготовительного факультета // Муниципальная академия № 2, 2017.
2. Ахмад ЗияМасуд: «Мы нуждаемся в предпринимателях» // [http://www.ng.ru/dipkurer/2004-10-11/14\\_masud.html](http://www.ng.ru/dipkurer/2004-10-11/14_masud.html)
3. Афганистан попросил Россию помочь с восстановлением объектов экономики // <https://lenta.ru/news/2017/03/13/afgan/>
4. В Афганистане опубликована статистика касательно работающих женщин и учащихся девочек // <http://www.gumilev-center.af/>
5. Кухтенкова Е. Афганский студент: Буду учить русский, потому что родители учились в СССР // <https://rg.ru/2017/05/04/afganskij-student-budu-uchit-russkij-potomu-chto-roditeli-uchilis-v-sssr.html>
6. Нененко Ю.А., Воробьева Е.А., Логинова А.Д., Чахкиев Г.Г. Процесс глобализации мировой экономики: тенденции и последствия // В сборнике: НАУЧНЫЙ ПОИСК В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ сборник материалов VIII Международной научно-практической конференции. 2015. С. 82-83.
7. Официальный портал Президента Российской Федерации <http://kremlin.ru/events/president/news/54049>
8. Сентюрин Ю. Работать с Афганистаном не просто можно, а коммерчески интересно // <http://afghanistantoday.ru/node/38414>

## Literature:

1. Aleshina L. N., Zaitseva I. A., Manukyan G. V. From the country of the "bear with balalaika" in the world of Russian culture (the destruction of stereotypes through extracurricular work with foreign students of the Faculty of Foundation Programs // Municipal Academy № 2, 2017.
2. Ahmad ZiaMasud: "We need entrepreneurs" // [http://www.ng.ru/dipkurer/2004-10-11/14\\_masud.html](http://www.ng.ru/dipkurer/2004-10-11/14_masud.html)
3. Afghanistan asked Russia to help with the reconstruction of objects of economy // <https://lenta.EN/news/2017/03/13/afgan/>
4. In Afghanistan statistics were published about working women and studying girls // <http://www.gumilev-center.af/>
5. Kukhtenkova E. Afghan student: I will learn Russian because the parents studied in the USSR // <https://rg.ru/2017/05/04/afganskij-student-budu-uchit-russkij-potomu-chto-roditeli-uchilis-v-sssr.html>
6. Nenenko Yu. A., Vorobyova E. A., Loginova, A. D., Chakhkiev G.G. The Process of globalization of the world economy: trends and consequences // In the collection: SCIENTIFIC SEARCH IN THE MODERN WORLD. The collection of materials of VIII International scientific-practical conference. 2015. P. 82-83.
7. Official portal of the President of the Russian Federation <http://kremlin.ru/events/president/news/54049>
8. Sentyurin Yu. It's not just possible to work with Afghanistan but commercially it's interesting // <http://afghanistantoday.ru/node/38414>

## ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF STATE- PRIVATE PARTNERSHIP AND MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION



Г.Г. ЧАХКИЕВ,  
доцент, Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации,  
г. Москва

G.G. CHANKIEV,  
docent, Financial University under the  
Government of the Russian Federation,  
Moscow

gelani1950@mail.ru

**Аннотация:** Рассмотрены правовые условия для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг. Раскрыт механизм взаимодействия, а также формы и модели соглашений государственно-частного (ГЧП) и муниципально-частного партнерства (МЧП).

**Abstract:** Considered the legal conditions for attracting investments into the Russian economy and improve the quality of goods, works and services. Disclosed the mechanism of interaction, forms and model agreements on state-private partnership (SPP) and municipal-private partnership (MPP).

**Ключевые слова:** Государственно-частное партнерство (ГЧП), муниципально-частное партнерство (МЧП).

**Keywords:** State-private partnership (SPP), municipal-private partnership (MPP).

Доступность получения гражданами Российской Федерации качественных услуг ограничена такими факторами, как неравномерность развития и заселения территории страны, неразвитость социальной инфраструктуры во многих регионах, недостаточный уровень финансирования социальной сферы, стандарты которой порой недотягивают до необходимых средних показателей. Этим обосновывается необходимость повышения эффективности процессов управления, как в государственной, так и в производственной сфере. Процессы управления экономикой представляют собой, в т.ч. и совокупность непрерывных, последовательно выполняемых, взаимосвязанных действий органов исполнительной власти всех уровней в производственной и социальной сфере. Таким образом, повышение уровня и качества процессов управления должно быть направлено на повышение эффективности осуществления бюджетного процесса, расходования бюджетных средств всех уровней, а также привлечения дополнительных средств, в том числе и частных, в развитие производственной и социальной инфраструктуры.

Наиболее актуальные проблемы создания развитой социальной инфраструктуры связаны с наблюдаемым в последние годы массовым жилищным строительством на новых городских территориях. Так, например, в Москве, Санкт-Петербурге и других крупных городах в последние годы достигнуты беспрецедентные объемы жилищного строительства. Проблемы возникают в связи с тем, что оно ведется в новых городских кварталах, а развитие соответствующей социальной инфраструктуры практически всегда сильно отстает. При этом государственные гарантии доступности и бесплатности образования, медицинской и другой социальной помощи продекларированы государством. Обеспеченность социальными услугами является прерогативой органов государства. На практике региональные и местные бюджеты не справляются с возложенными на них обязательствами в социальной сфере. Так, например, социальные обязательства Санкт-Петербурга по строительству учреждений образования достигли 600 млрд. руб. А это сумма, превышаю-

щая годовой бюджет города. Подобная ситуация сложилась и в Москве, Самаре и др. городах. Городские власти в такой ситуации вынуждены искать выход из положения. И, как правило, предлагают различные варианты отношений партнерства. Некоторые из них – это аренда зданий и земельных участков на льготных условиях, заключение концессионных договоров, проведение земельных аукционов, которые предусматривают субсидии обслуживания населения по льготной ставке и т.д.

Проблема формирования социальной инфраструктуры остается важнейшей прерогативой государственной политики управления на всех уровнях власти. Вместе с тем, сложности с финансированием, недостаточно развитая законодательная база, отсутствие опыта и недостаточная прозрачность принятия управленческих решений, требуют скорых и решительных шагов со стороны государства. Экономические и правовые реформы последних лет позволяют развивать особые правовые формы взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и бизнеса, в основе которых правовая система Российской Федерации. Это и Конституция страны, Гражданский, Бюджетный, Земельный, Градостроительный, Лесной, Водный и Воздушный кодексы Российской Федерации. Основная цель развития и совершенствования законодательства – создание необходимых условий для экономического роста, привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Речь идет о взаимодействии, которое определяется российским федеральным законодательством и муниципальными правовыми актами как государственно-частное партнерство (ГЧП) и муниципально-частное партнерство (МЧП). Развитие ГЧП и МЧП в России становится все более системным – выстраивается конструктивный взаимовыгодный диалог между бизнесом и властью. Федеральное законодательство и муниципальные правовые акты регулируют отноше-

ния, возникающие в связи с подготовкой проекта ГЧП и МЧП, заключение, исполнение и прекращение соглашения о ГЧП и МЧП, в том числе соответствующие полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления, устанавливают гарантии прав и законных интересов сторон соглашения.

С 1 января 2016 г. вступил в силу федеральный закон о ГЧП и МЧП в Российской Федерации, основу которого составляют следующие принципы [1]:

- 1) открытость и доступность информации о ГЧП и МЧП за исключением сведений, составляющих государственную тайну и иную охраняемую законом тайну;
- 2) обеспечение конкуренции;
- 3) отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом;
- 4) добросовестное исполнение сторонами соглашения обязательств по соглашению;
- 5) справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения;
- 6) свобода заключения соглашения.

Вышеупомянутые принципы основаны на следующих основных юридических понятиях [2]:

- 1) ГЧП и МЧП – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о ГЧП и МЧП заключенного в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества;
- 2) проект ГЧП и МЧП – проект, планируемый для реализации совместно публичным партнером и частным партнером на принципах ГЧП и МЧП;
- 3) соглашение о ГЧП и МЧП, (далее также – соглашение) – гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером, заключенный на срок не

менее чем три года в порядке и на условиях, которые установлены Федеральным законодательством;

- 4) публичный партнер – Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования;
- 5) частный партнер – российское юридическое лицо, с которым в соответствии с законом заключено соглашение;
- 6) финансирующее лицо – юридическое лицо, либо действующее без образования юридического лица по договору о совместной деятельности объединение двух и более юридических лиц, предоставляющие заемные средства частному партнеру для реализации соглашения на условиях возвратности, платности, срочности;
- 7) прямое соглашение – гражданско-правовой договор, заключенный между публичным партнером, частным партнером и финансирующим лицом в целях регулирования условий и порядка их взаимодействия в течение срока реализации соглашения, а также при изменении и прекращении соглашения;
- 8) сравнительное преимущество – преимущество в использовании средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необходимых для реализации проекта, перед использованием средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необходимых для реализации государственного контракта, муници-

- пального контракта, при условии, что цена товара, работы, услуги, количество товара, объем работы или услуги, качество поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иные характеристики товара, работы, услуги при реализации проекта равны цене товара, работы, услуги, количеству товара, объему работы или услуги, качеству поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иным характеристикам товара, работы, услуги при реализации государственного контракта, муниципального контракта;
- 9) эксплуатация объекта соглашения – использование объекта соглашения в целях осуществления частным партнером деятельности, предусмотренной таким соглашением, по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг в порядке и на условиях, которые определены соглашением;
- 10) техническое обслуживание объекта соглашения (далее также – техническое обслуживание) – мероприятия, направленные на поддержание объекта соглашения в исправном, безопасном, пригодном для его эксплуатации состоянии и осуществление его текущего или капитального ремонта;
- 11) уполномоченные органы – федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление полномочий, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации на осуществление полномочий, орган местного самоуправления, уполномоченный в соответствии с уставом муниципального образования на осуществление полномочий;
- 12) совместный конкурс – конкурс, который проводится в порядке, установленном федеральным за-

конодательством, двумя и более публичными партнерами в целях реализации проекта и по итогам которого каждый публичный партнер заключает соглашение с победителем совместного конкурса или иным лицом, имеющим право на заключение такого соглашения.

Исполнение органами и юридическими лицами, выступающими на стороне публичного партнера, отдельных прав и обязанностей публичного партнера, а также частным партнером, определяются соглашением на основании решения о реализации проекта ГЧП и МЧП [4; 5; 6].

Формы и конкретные модели государственно-частного и муниципально-частного партнерства различаются в зависимости от экономических, правовых, национальных и других особенностей рыночных отношений.

Это касается, в первую очередь, разделения ключевых правомочий, таких как перераспределение собственности между государством и частным бизнесом, право контроля над использованием активов, право на доход, право на управление и техническое обслуживание объектов собственности, право на изменение капитальной стоимости объектов соглашений.

Практика делегирования государством ряда правомочий частному бизнесу сложилась в так называемых секторах публичных услуг (в частности, в инфраструктурных отраслях), как наиболее востребованных обществом, а частному предпринимательству присущи мобильность, высокая эффективность использования ресурсов, склонность к инновациям, что, в свою очередь, позволит обеспечить население качественными публичными благами.

В тоже время, государство, являясь ответственным перед обществом за бесперебойное обеспечение его публичными благами, должно сохранять ряд инфраструктурных отраслей и производств, находящихся в государственной собственности, при этом ограничивая вмешательство в экономику для осуществления интересов государства и общества.

### Литература:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», 17 июля 2015 г. в "РГ" – Федеральный выпуск, №6727.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», 17 июля 2015 г. в "РГ" – Федеральный выпуск №6727 статья 3.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», 17 июля 2015 г. в "РГ" – Федеральный выпуск №6727 статья 6.
4. Бутова Т.В., Аюржанаева Д.З. Организация финансирования развития инфраструктуры (на примере государственно-частного партнерства) // Вестник Академии. 2015. №2. С. 110.
5. Бутова Т.В., Миловидова Н.А., Смирнова А.А. Реализация проектов ГЧП на региональном уровне// В сборнике: Мировая наука и образование в условиях современного общества. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 4 частях. ООО "АР-Консалт". 2014. С. 91-92.
6. Спасская Н.В. Инвестиционный фонд РФ как федеральный институт развития инвестиционного процесса, Евразийский юридический журнал №3 (82) 2015.

### Literature:

1. Federal law of the Russian Federation from July 13, 2015 N 224-FZ "On state-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation," July 17, 2015 in "RG" – Federal release No. 6727.
2. Federal law of the Russian Federation from July 13, 2015 N 224-FZ "On state-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation," July 17, 2015 in "RG" – Federal release No. 6727 article 3.
3. Federal law of the Russian Federation from July 13, 2015 N 224-FZ "On state-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation," July 17, 2015 in "RG" – Federal release No. 6727 article 6.
4. Butova T. V., Ayurzhanayev D. Z. financing of infrastructure development (on the example of public-private partnership) // Bulletin of the Academy. 2015. No. 2. S. 110.
5. Butova T. V., Milovidova N. A. Smirnova A. A. the Implementation of PPP projects at the regional level// In the book: the World of science and education in conditions of modern society. The Collection of scientific works on materials of the International scientific-practical conference: in 4 parts. ООО "AR-consult". 2014. S. 91-92.
6. Spasskaya N. V. Investment Fund of the Russian Federation as a Federal Institute for the development of the investment process, Eurasian law journal No. 3 (82) 2015.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ КЛАСТЕРАМИ НА ПРИМЕРЕ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

## PUBLIC POLICY CONTROL OF REGIONAL CLUSTERS IN MIND THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION



Ольга Владимировна Панина,  
кандидат экономических наук, доцент,  
заместитель заведующего кафедрой  
«Государственное и муниципальное  
управление» ФГБОУ ВО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации»

Olga Vladimirovna Panina,  
candidate of economic Sciences, associate  
Professor, assistant manager "Public and  
Municipal Administration" "Financial  
University under the Government of the  
Russian Federation"

o187691@gmail.com

**Аннотация:** В статье рассмотрены состояние и проблемы формирования и реализации государственной политики в области управления территориальными кластерами

**Abstract:** In the article the state and problems of formation and realization of state policy in the field of management of regional clusters .

**Ключевые слова:** Государственная политика, территориальный кластер, управление, Европейский Союз.

**Keywords:** Public policy, territorial cluster, management, European Union.

Государственная кластерная политика является достаточно новым элементом государственной региональной политики в Российской Федерации, однако, во многих зарубежных странах, в т.ч. в странах – членах Евросоюза эта политика успешно формируется и реализуется уже не первое десятилетие, во многом обеспечивая эффективное и результативное развитие стран в региональном контексте [1;2]. Проблемы социально-экономического развития регионов являются очень острыми для подавляющего количества субъектов Российской Федерации, которые ищут новые импульсы своего развития. Анализ и возможное использование опыта зарубежных стран в этой сфере могут оказаться очень полезными.

Необходимо отметить, что на европейском уровне принята программа «Европа

2020», в которой кластерная территориальная политика заявлена как инструмент промышленной и инновационной политики, способной «подготовить Европу к глобальной конкуренции». При этом в различных документах Еврокомиссии содержится рекомендация развивать именно территориальные кластеры мирового уровня и укреплять межкластерные связи внутри Европейского союза.

Не смотря на то, что в большинстве стран Европейского Союза за проведение государственной кластерной политики отвечают разнообразные министерства, такие как Министерство финансов, экономики, промышленности, науки и образования и т.д., государственная кластерная политика не сводится к простому управлению и нормативному регулированию экономических и иных



Рисунок. Содержание кластерной политики стран Европейского Союза

видов отношений в сфере управления территориальными кластерами. Создание привлекательной инвестиционной, предпринимательской, экономической и социальной среды в том или ином регионе является важной, но не единственной целью государства. В европейских странах основной сферой деятельности кластеров являются наука и образование. Евроинтеграция усилила процессы интернационализации экономик отдельных стран и поставила вопрос об отказе от приоритетного использования протекционистских мер в отношении внутренних участников рынка в пользу поиска возможностей развития кластеров для усиления эффективности экономик стран в рамках единого европейского пространства. Основными участниками реализации государственной кластерной политики являются научно-исследовательские организации и представители частного сектора. При этом кластеры не рассматриваются как отдельные субъекты или единицы региональной политики, основной целью которых является обеспечение собственного экономического развития и процветания. Европейские кластерные программы отличаются нацеленностью на развитие межрегиональных и межкластерных взаимоотношений, что позволяет развивать кооперацию и сотрудничество, в котором государство принимает активное участие, но не является лидером инициатив определения путей регионального развития, используя инструменты государственно-частного партнерства. Большинство европейских государств закрепляют государственную кластерную политику и программы на законодательном уровне, заявляя основной целью развитие деловой активности и делового сообщества на региональном уровне. В Великобритании и скандинавских странах участие и заинтересованность различных государственных органов и организаций в этих процессах гораздо выше, чем в других европейских странах. Поскольку состав стран – членов Европейского Союза не является однородным и наряду со странами с сильной рыночной экономикой в нем присутствуют и «новички» – страны бывшего социалистического лагеря, то можно наблюдать разные подходы к формированию и реализации кластерной политики. В

первой группе стран основное участие в разработке и реализации политики развития территориальных кластеров принимают различные отраслевые министерства, которые таким образом пытаются обеспечить развитие своих отраслей в разных регионах, тем самым обеспечивая диверсификацию возможностей экономического роста последних. В странах постсоветского пространства, система государственного управления которых находится под воздействием централизованных административных процессов в большей степени прослеживается участие министерств экономико-финансового блока министерств регионального развития (если такие есть) в системе органов государственного управления).

Основными направлениями государственной кластерной политики в странах европейского Союза являются:

- обеспечение развития предприятий малого и среднего бизнеса, как основы регионального развития экономики;
- ориентация на межкластерное сотрудничество;
- одновременное формирование и реализация кластерных программ на государственном, региональном и местном уровнях;
- комбинированный характер кластерных программ, обеспечивающий комплексное и сбалансированное развитие экономики региона;
- использование принципа ориентации на стадии «жизненного цикла» развития кластера – программы имеют разную направленность, содержат разные инструменты поддержки кластеров в зависимости от того, находится кластер на стадии формирования или на стадии зрелости;
- включение кластера в государственную программу может осуществляться как по инициативе государства, так и по инициативе региональных органов управления [4].

В европейских государствах формируются специальные агентства, ответственные за реализацию кластерной политики. Большинство агентств не являются узкоспециализированными, а отвечают за целостное региональное развитие и формирование деловой среды. Небольшие по численности и территории государства (Мальта, Кипр, Чехия и т.д.)

не имеют региональных кластерных программ. Страны со сложным административно-территориальным делением (Великобритания, Германия), наоборот, уделяют большое внимание именно региональным программам.

В большинстве европейских стран финансирование кластерных программ осуществляется из двух основных источников: национальные бюджеты и структурные фонды Европейского Союза. Доля участия региональных бюджетов очень мала и не превышает 4% в общем объеме финансирования [3;5].

Наиболее развитой территориальная кластерная политика является в Германии. Германия является локомотивом стран Европейского Союза в развитии высоких технологий, и государственная кластерная политика направлена на поддержание предприятий, занятых в этой сфере. Лидерами кластерообразования являются Бавария, Северный Рейн – Вестфалия, Баден – Вюртемберг. В развитии кластерной политики участвуют научные организации, промышленные предприятия, малый и средний бизнес, предпринимательские сети.

В странах Европейского Союза кластерная политика носит многоуровневый характер, содержит подробное описание целей, задач, а также методов и инструментов ее реализации:

Уровень	Цель
Общеввропейский, наднациональный	На основе межнациональной кооперации и сотрудничества создание конкурентоспособной экономической среды на всем пространстве Евросоюза в соответствии со стратегией «Европа 2020».
Национальный	Развитие экономических отношений между бизнесом, государством и наукой, направленных на повышение национальной конкурентоспособности и роста занятости населения.
Региональный	Стимулирование инновационной деятельности на местном уровне и развитие предпринимательства.

На первом (общеввропейском уровне) активное участие в разработке и реализации территориальной кластерной политики принимают структурные фонды Европейского Союза, Европейская комиссия, Европейский кластерный альянс и т.д. Указанные институты занимаются мониторингом и анализом реализации кластерной по-

литики в странах Европейского союза, разрабатывают методики оценки эффективности формирования различных кластеров, проекты международных соглашений и договоров по созданию кластеров, в основном на отраслевой основе и т.д.

На втором (национальном уровне) государство в лице соответствующих министерств, агентств, служб оказывает в основном нормативную правовую, организационную и методическую поддержку развитию кластеров инновационного типа, обеспечивающих прежде всего промышленное развитие территорий и экономическое развитие страны в целом.

На третьем (региональном уровне) региональные органы власти и центры поддержки кластеров занимаются ресурсным и инфраструктурным обеспечением реализации региональных программ и предпринимательских инициатив на местном уровне.

В итоге всей проводимой работы кластерная политика в странах Евросоюза носит последовательный и поэтапный характер, обеспечивая как развитие нормативной правовой базы предпринимательской деятельности, так и организационных и экономических условий развития. При этом параллельно развивается достаточно большое количество видов

территориальных кластеров: национальные, межнациональные, территориальные, межтерриториальные, наукоемкие территориальные кластеры в основном формируются под влиянием и по инициативе государства, а предпринимательские кластеры – по инициативе предпринимателей и региональных и местных сообществ.

**Литература:**

**Literature:**

1. Бутова Т.В., Москвитина Е.И., Ходжаева И.Г. Особенности энергетического сотрудничества между Российской Федерацией и Европейским Союзом на современном этапе развития экономики // В сборнике: Устойчивая энергетика и зеленые финансы Сборник научных статей. Москва, 2015. С. 125-133.
2. Ведмедь И.Ю. Стимулирование регионального развития при помощи организации экономических зон (мировой опыт) // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2011. Т. 14. №3. С. 45-51.
3. Волгина Н.А. Международная экономика / Н.А. Волгина. – М.: ЭКСМО, 2015. – 408 с.
4. Панина О.В. Механизмы повышения эффективности использования социально-экономического потенциала региона. В сборнике: Экономика нового времени: теоретические аспекты и практическая реализация Сборник статей и тезисов докладов XIX Всероссийской научно-практической конференции. Редакторы: А.А. Якушев, И.А. Кетова, К.А. Савченкова, Ю.В. Подповетная, Н.В. Угрюмова, Н.А. Калмакова, И.А. Кравченко, А.Ф. Габидуллина. 2015. С. 125-130.
5. Ярусов А.О., Бутова Т.В. Европейская модель государственного управления и проблемы ее реализации в России // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления. Сборник научных статей по материалам ежегодной Международной научно-практической конференции. под редакцией С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. 2015. С. 411-413.

1. Butova T.V., Moskvitina E.I., Khodjaev I.G. features of energy cooperation between the Russian Federation and the European Union at the present stage of development of economy // In the book: Sustainable energy and green Finance in the Collection of scientific articles. Moscow, 2015. S. 125-133.
2. Vedmed I. Y. Stimulation of regional development by organization economic zones (international experience) // Bulletin of the Ural Institute of Economics, management and law. 2011. T. 14. No. 3. P. 45-51.
3. Volgina N.. International Economics / N.. Volgina. – М.: EKSMO, 2015. – 408 p.
4. Panina O. V. Mechanisms of increase of efficiency of use of socio – economic potential of the region. In the collection: the Economics of a new era: theoretical aspects and practical implementation of a Collection of articles and abstracts of the XIX all-Russian scientific-practical conference. Editors: A.A. Yakushev, I.A. Ketov, K.A. Savchenkova, Y.V. Podpovetny, N. In. Ugryumova, N. Kalmakova, I.A. Kravchenko, A.F., Gabidullina. 2015. S. 125-130.
5. Yarusov A.A., Butova T.V. the European model of public administration and the problems of its implementation in Russia//In collection: Actual problems and prospects of development of public administration the collection of scientific articles on materials of annual International scientific-practical conference. edited by S.E. Prokofiev, A.V. Panina, S.G. Eremina. 2015. P. 411-413.

## СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕСПУБЛИКИ ДЖИБУТИ: РОЛЬ ПАРТНЕРСТВА С РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

## SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF DJIBOUTI: THE ROLE OF PARTNERSHIP WITH THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF EDUCATION



Мохамед Али Камиль,  
Чрезвычайный и Полномочный Посол  
Джибути в Российской Федерации,  
Азербайджане, Финляндии, Казахстане и  
Беларуси

Mohamed Ali Kamil,  
Ambassador Extraordinary and  
Plenipotentiary of Djibouti in the Russian  
Federation, Azerbaijan, Finland, Kazakhstan  
and Belarus

[djibmoscou@gmail.com](mailto:djibmoscou@gmail.com)



Татьяна Витальевна Братарчук (Бутова),  
декан Подготовительного факультета  
для иностранных граждан, к.э.н.,  
доцент кафедры «Государственное и  
муниципальное управление» ФГОБУ  
ВО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»

Tatyana Vitalievna Bratarchuk (Butova),  
Dean of the Faculty of Foundation  
Programs for International Students,  
Ph.D. in Economics, Associate Professor  
of the Department "State and Municipal  
Management" of the Federal State-Funded  
Educational Institution of Higher Education  
"Financial University under the Government  
of the Russian Federation"

[tvbutova@fa.ru](mailto:tvbutova@fa.ru)

**Аннотация:** В статье рассматриваются особенности социально-экономического развития Джибути, перспективные направления международного сотрудничества Джибути и других стран-партнеров, вопросы взаимодействия Джибути и России в области образования.

**Abstract:** The article discusses the specific features of Djibouti's social and economic development, promising directions of international cooperation of Djibouti and other partner countries, the interaction between Djibouti and Russia in the sphere of education.

**Ключевые слова:** Республика Джибути, международное сотрудничество, образование.

**Keywords:** Republic of Djibouti, international cooperation, education.

27 июня 1977 года Республика Джибути провозгласила свою независимость. Президентом страны стал лидер Африканской народной лиги за независимость Хасан Гулед Аптидон. В 1978 году были установлены дипломатические отношения с Советским Союзом и было открыто Посольство СССР. Посольство Джибути в Москве было открыто в 2011 году.

Республика Джибути является членом региональной организации ИГАД (штаб-квартира которой находится в Джибути). Членами ИГАД также являются Эфиопия, Эритрея, Сомали, Судан, Южный Судан, Кения и Уганда<sup>1</sup>.

Также Джибути является членом ООН, входит в Лигу арабских государств, Организацию африканского единства и Исламскую конференцию.<sup>2</sup>

Республика Джибути является единственным франкоязычным государством Африканского Рога. Страна представляет собой оазис стабильности в неспокойном регионе.

Республика Джибути занимает площадь 23 200 км<sup>2</sup> и имеет сухопутную границу с Эритреей, Эфиопией и Сомали протяженностью 520 км и береговую линию Баб-Эль-Мандебского пролива, Таджурского и Аденского заливов протяженностью 372 км.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Смитиенко Б.М., Лукьянович Н.В., Абалкина А.А., Галазова А.А., Кабанова О.Н., Котляров Н.Н., Миронова В.Н., Поспелов В.К., Романов С.М., Супрунович Б.П., Эскиндаров М.А., Хмелевская Н.Г. Мировая экономика. Учебник / Москва, 2016. Сер. 58 Бакалавр. Академический курс (3-е изд., пер. и доп.).

<sup>2</sup> Эскиндаров М.А., Перская В.В. Можно ли расти без «новой нормальности»? Стратегические инициативы развивающихся экономик // Вестник Финансового университета. 2016. Т. 20. №5. С. 6-13.

<sup>3</sup> Джибути. Труды Института Африки. 2016. Т. 20. С. 234.

Экономика Джибути основана на ее выгодном геостратегическом положении. Республика расположена на перекрестке мировых торговых путей (в Африку, на Ближний Восток, в Индийский Океан) и является воротами для сопредельных стран, не имеющих своего выхода к морю. Важным торговым партнером является Эфиопия (вторая, после Нигерии, африканская страна по численности населения).<sup>4</sup>

Джибути входит также в состав КОМЕСА (восточно-африканский рынок). COMESA – Общий рынок Восточной и Южной Африки (учрежден в 1993 году), предусматривающий поэтапное создание вначале зоны свободной торговли, а затем таможенного союза и общего рынка. Современный порт Джибути обслуживает страны, входящие в состав КОМЕСА.<sup>5</sup>

Экономика страны базируется на трех столпах:

- 1) Транспорт и логистика.
- 2) Чистая электроэнергия (солнечная, ветряная, и геотермальная);
- 3) Стабильная финансовая система. О стабильности национальной валюты говорит тот факт, что с 1949 года джибутийский франк находится на одном и том же уровне: 177,8 фр.д.ж. = 1 долл. США

Побережье Джибути находится в первозданном состоянии, а флора и фауна под охраной. Любители дайвинга и подводной фауны еще со времен команды Кусто рассматривают этот рай-

<sup>4</sup> Джибути. Труды Института Африки. 2017. Т. 21. С. 267.

<sup>5</sup> Вильданова Г.М. Трехсторонняя зона свободной торговли: КОМЕСА-ВАС-САДК // В сборнике: ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ сборник научных трудов. Уфа, 2017. С. 171-17.

он как настоящий подводный ботанический сад.

В Таджурском заливе в зимние месяцы можно встретить китовую акулу (травоядное млекопитающее), на островах Муша и Маскали расположены многочисленные леса и пляжи с мелким песком. В зимние месяцы Республика Джибути готова распахнуть свои двери перед туристами из России, желающими насладиться красотами Красного моря и познакомиться с восточной и африканской культурами.

Республика Джибути является свободной экономической зоной и воротами на африканский континент. Через этот международный торговый путь ежегодно проходит более 25 тысяч судов. Джибути может рассматриваться в перспективе, как Сингапур Красного моря.<sup>6</sup> Все это в совокупности дает право быть региональным центром международной торговли.<sup>7</sup>

Джибути является привлекательной территорией для вложения иностранных капиталов. В частности, стабильное внутреннее положение страны способствует активному росту инвестиционных вложений, преимущественно из соседних, арабских государств. Важно подчеркнуть, что правительство страны на протяжении многих лет проводит экономическую политику, направленную на обеспечение прочности и конвертируемости джибутийской валюты. Государственные органы власти взаимодействуют с такими странами, как Франция и США в военной сфере, на территории Джибути расположены их крупные военные контингенты. Возможность присутствия американских и французских<sup>8</sup> силовых представи-

тельств позволяет обеспечить безопасность судоходных компаний, нейтрализовать деятельность сомалийских пиратов, чья деятельность активизировалась в 2017 году. Мимо Сомали и Джибути проходит каждый третий корабль, участвующий в мировой торговле. Ежегодно по этому опасному пути транспортируется грузов на 700 млрд долларов. В случае возобновления активности пиратов международная коалиция, патрулировавшая регион с 2008 года, может вновь организовывать совместное патрулирование, как это было в период расцвета пиратства в районе Африканского Рога в нулевые годы XXI века.<sup>9</sup>

Республика Джибути также имеет многолетние традиции по вопросам военно-технического сотрудничества с Российской Федерацией. В его рамках развернута активная двусторонняя работа по формированию основ взаимодействия в области обучения военнослужащих из Джибути в вузах Министерства обороны Российской Федерации.

Вооруженные силы Джибути нуждаются в специалистах по обслуживанию военной и автомобильной техники, которую для джибутийской армии Россия предоставила много лет назад.

Стратегически привлекательное расположение территории Джибути становится привлекательным не только для России, США, Франции, Арабских стран, но и для новых партнеров, в частности Китая и Японии. Правительство КНР рассчитывает на сотрудничество со странами континента в экономическом и военном поле. Чтобы усилить свое влияние, Китай проводит активную политику: еще в 2015 году был подписан 10-летний контракт с Джибути на строительство военной базы. В этот же период стартовала работа в рамках проекта «Великий шелковый путь» одного из отделений банка, которое обслуживает финансовые интересы различных стран. Общий объем финансовых инвестиций в имеющиеся проекты со стороны Китая составляет 60 млрд долл.

Также в 2015 году было подписано соглашение, направленное на участие Китая в строительстве в Джибути базы

<sup>6</sup> Костюнина Г.М. Интеграционные процессы в Африке: история и современный этап// Российский внешнеэкономический вестник. 2016. Т. 2016. № 4. С. 34-50.

<sup>7</sup> Морозенская Е.В. Место Африки в меняющейся конфигурации мировой торговли// В сборнике: Новые партнеры Африки: влияние на рост и развитие стран континента Азербайев С.Г., Бондаренко Д.М., Борзова А.Ю., Дейч Т.Л., Денисова Т.С., Журавлев В.Л., Калашников Е.А., Калининко Л.Н., Корендясов Е.Н., Костелянец С.В., Кулькова О.С., Морозенская Е.В., Ненашев С.В., Оленников В.В., Павлов В.В., Путинцева Е.В., Родин А.Р., Ульченко Н.Ю., Усов В.А., Хлебникова Л.Р. и др. Коллективная монография. Москва, 2016. С. 21-26.

<sup>8</sup> Общая численность размещенных здесь французских военных приближается к 3 тыс. Корабли французских ВМС регулярно швартуются в джибутийском порту. Париж ежегодно переводит Джибути 70 млн долл. за аренду базы (по данным электронной статьи Гельман З. Теперь Джибути звучит воинственно. Военное обозрение// <https://topwar.ru/108570-teper-dzhibuti-zvuchit-voinstvenno.html>

<sup>9</sup> См. более подробно» Возвращение сомалийских пиратов «Expert Online» 2017 <http://expert.ru/2017/04/24/vozvrashchenie-somalijskih-piratov>

материально-технического обеспечения кораблей ВМС, выполняющих задачи по охране и выполнению гуманитарно-спасательных операций в Аденском заливе у берегов Сомали. Строительство, уже вошедшее в активную стадию, должно завершиться в конце 2017 года. Эксперты не сомневаются, что постоянное китайское военное присутствие в Джибути расширит военное, политическое и экономическое влияние Пекина не только непосредственно в Африке, но и в мире в целом.<sup>10</sup>

Обеспечение стабильных поставок углеводородов из Стран Ближнего Востока на территорию страны восходящего солнца стало официальной причиной создания японской военно-морской базы в Джибути.<sup>11</sup>

Иностранное присутствие и инвестиции во многом обеспечивают развитие Республики Джибути. Так, реализуемые инфраструктурные проекты в дорожном строительстве, образовании, водоснабжении, электрификации, медобслуживания и др. имеют первостепенную значимость для Джибути.

С помощью арабских партнеров джибутийцы планируют осуществить 25 проектов общей стоимостью 12,6 млрд. джибутийских франков. Недавно в Джибути началось строительство третьего порта, а также опреснительного завода, который призван решить острую проблему дефицита пресной воды в столице, г. Джибути, особенно среди беднейших жителей.

Власти страны реализуют ряд активных мер для упразднения пробелов в области развития туризма. Так, в Джибути существует проблема неподготовленности инфраструктурных объектов для комфортного пребывания иностранных граждан на территории страны. Необходимо модернизация транспортной системы. Большой проблемой выступает острейшая нехватка квалифицированного персонала.

<sup>10</sup> Гельман З. Теперь Джибути звучит воинственно. Военное обозрение// <https://topwar.ru/108570-teper-dzhibuti-zvuchit-voinstvenno.html>; Мировые финансы. Коллектив авторов Антропов В.В., Балюк И.А., Белаячкова Т.В., Ершов М.В., Звонова Е.А., Игнатова О.В., Кузнецов А.В., Навой А.В., Пищик В.Я., Платонова И.Н., Сергеева Н.В., Хмыз О.В., Эскиндаров М.А. Учебник / Москва, 2017.

<sup>11</sup> На сегодняшний день Джибути по количеству иностранных военных баз и соответственно военнослужащих не местного происхождения на душу населения – самое милитаризованное государство в мире.

Для устранения накопившихся недочетов Джибути участвует в программах образовательной мобильности.<sup>12</sup> Особенно активизировалось сотрудничество с российскими университетами, которые существенно расширили круг образовательных услуг, необходимых развивающимся экономикам, к числу которых относится и экономика Джибути. Весьма важным для сотрудничества в области профессиональной подготовки специалистов является формирование устойчивой, долговременной ориентации университетов на подготовку специалистов для конкретных стран и по конкретным специальностям, что является залогом их успешности. Большое значение имеет также развитие системы предварительной подготовки контингента для обучения в Российской Федерации.

В связи с общей политикой Джибути, направленной на развитие финансовых и инновационных технологий, сферы услуг и промышленного сектора экономики ощущается необходимость в квалифицированных финансистах, профессиональных инженерах, специалистах по экономической безопасности, руководителях среднего и высшего звена. Одним из университетов, с которым сотрудничает страна в подготовке указанных специалистов, является Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. В университете действует система обучения кадров, направленная на иностранный контингент, включающая регулярный обмен опытом, методику работы с молодежью, прибывшей из-за рубежа. Так, преподаватели русского языка как иностранного, ведущие занятия на Подготовительном факультете, имеют большой опыт работы с многонациональным составом учащихся и хорошо знают этнопедагогические особенности соответствующей группы учащихся. Расширение границ сотрудничества с иностранными государствами, на наш взгляд, способно сгладить негативные тенденции в наборе российских граждан в связи со сложившейся в России демографической ямой. Если во всех регионах мира рождаемость падает, то

<sup>12</sup> Гузид С.А. Особенности системы образования в Джибути // Вестник Тульского государственного университета. Серия Современные образовательные технологии в преподавании естественнонаучных дисциплин. 2015. № 1 (14). С. 130-132.

в Африке она находится на стабильном уровне и составляет в среднем 4,7 ребенка на женщину.<sup>13</sup>

Привлекательным для студентов и слушателей из иностранных государств при выборе университета является действующая система воспитания. Подобная система является одним из приоритетных векторов развития Финансового университета. Руководство университета, деканы, наставники и волонтеры ставят перед собой цель сформировать в вузе высокую социальную активность, привить студентам гражданскую ответственность и духовность.

Ведется пропаганда достижений российской науки, культуры и государственности, отечественного спорта, подвигов защитников Отечества, государственных символов. Проводятся масштабные мероприятия, приуроченные к государственным праздникам и памятным датам в Отечественной истории.

На Подготовительном факультете активно разрабатываются и реализуются программы социально-культурной адаптации иностранных слушателей, которые включают в себя следующие виды деятельности по обеспечению социально-психологической, академической, психолого-физиологической поддержки иностранных слушателей:

- функционирование института кураторов учебных групп;
- работа воспитательного и обслуживающего персонала студенческих общежитий;
- организация культурно-массовой, физкультурно-оздоровительной работы со слушателями;
- организация волонтерской деятельности студентов.

С декабря 2016 года руководством Подготовительного факультета организовано сотрудничество с Всероссийской общественной организацией «Муниципальная академия», результатом которого стала организация экскурсий по историческим и культурным местам Москвы (на постоянной основе).

<sup>13</sup> Панина О.В. Реализация государственной экономической политики в современных условиях // В книге: Воспроизводство России в XXI веке: диалектика регулируемого развития. К 80-летию выхода в свет книги Дж. М. Кейнса "Общая теория занятости, процента и денег" сборник тезисов докладов. Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 2016. С. 128-133.

Налажено также сотрудничество с бизнес-сообществом. Так, партнерами факультета выступают «Гильдия ювелиров России» и ТД «Эстет». Слушатели Подготовительного факультета участвуют в Ювелирных благотворительных балах «Наследники традиций великого Фаберже», приуроченных к 170-летию со дня рождения выдающегося российского ювелира, главы семейной фирмы и династии мастеров ювелирного искусства Петра Карла Фаберже (1846-1920), ставшего символом триумфа российского ювелирного дела. Это престижное мероприятие, уникальным образом сочетающее различные виды искусств – танцевальное, музыкальное, ювелирное, fashion-дизайна. Бал направлен на возрождение и сохранение лучших традиций российской культуры. Слушатели Подготовительного факультета на подобных мероприятиях имеют возможность познакомиться с представителями государственных структур, владельцами и топ-менеджерами крупных ювелирных компаний России, искусствоведами и коллекционерами, звездами шоу-бизнеса.

Для иностранных студентов и слушателей, обучающихся в Финансовом университете, созданы прекрасные социально-бытовые условия. Они проживают в комфортабельном и оборудованном по самым современным стандартам студенческом общежитии. Для отдыха лучших в обучении иностранных слушателей Подфака руководством Финансового университета организованы поездки в учебно-оздоровительный комплекс «Лесное озеро». Иностранные слушатели имеют возможность насладиться чистым воздухом, прозрачной гладью Истринского водохранилища, живописными лесными пейзажами.

Одной из изюминок Подготовительного факультета является постоянное взаимодействие с родителями слушателей, что немаловажно в условиях удаленности образовательной деятельности. По итогам зимней сессии 2017 года были направлены благодарственные письма в адрес родителей лучших слушателей Подготовительного факультета.

Таким образом, можно заключить, что организация воспитательной, учебной и научной деятельности на Подготовительном факультете способна оказать значительное влияние на адаптацию иностран-

ных слушателей к условиям России. Отметим, что именно на этапе предвузовской подготовки закладывается фундамент качества обучения иностранного

студента, формируется его представление об отношении к иностранным студентам в образовательном учреждении и в стране в целом.

## Литература:

## Literature:

1. Вильданова Г.М. Трехсторонняя зона свободной торговли: КОМЕСА-ВАС-САДК// В сборнике: ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ сборник научных трудов. Уфа, 2017. С. 171-17.
2. Возвращение сомалийских пиратов «Expert Online» 2017 <http://expert.ru/2017/04/24/vozvraschenie-somalijskih-piratov>
3. Гельман З. Теперь Джибути звучит воинственно. Военное обозрение// <https://topwar.ru/108570-teper-dzhibuti-zvuchit-voinstvenno.html>
4. Гуэйдид С.А. Особенности системы образования в Джибути //Вестник Тульского государственного университета. Серия Современные образовательные технологии в преподавании естественнонаучных дисциплин. 2015. № 1 (14). С. 130-132.
5. Джибути. Труды Института Африки. 2017. Т. 21. С. 267.
6. Джибути. Труды Института Африки. 2016. Т. 20. С. 234.
7. Костюнина Г.М. Интеграционные процессы в Африке: история и современный этап// Российский внешнеэкономический вестник. 2016. Т. 2016. №4. С. 34-50.
8. Морозенская Е.В. Место Африки в меняющейся конфигурации мировой торговли// В сборнике: Новые партнеры Африки: влияние на рост и развитие стран континента Азербайев С.Г., Бондаренко Д.М., Борзова А.Ю., Дейч Т.Л., Денисова Т.С., Журавлев В.Л., Калашников Е.А., Калинин Л.Н., Корендясов Е.Н., Костелянец С.В., Кулькова О.С., Морозенская Е.В., Ненасhev С.В., Оленников В.В., Павлов В.В., Путинцева Е.В., Родин А.Р., Ульченко Н.Ю., Усов В.А., Хлебникова Л.Р. и др. Коллективная монография. Москва, 2016. С. 21-26.
9. Мировые финансы. Коллектив авторов Антропов В.В., Балюк И.А., Беляничкова Т.В., Ершов М.В., Звонова Е.А., Игнатова О.В., Кузнецов А.В., Навой А.В., Пищик В.Я., Платонова И.Н., Сергеева Н.В., Хмыз О.В., Эскиндаров М.А. Учебник / Москва, 2017.
10. Панина О.В. Реализация государственной экономической политики в современных условиях. В книге: Воспроизводство России в XXI веке: диалектика регулируемого развития. К 80-летию выхода в свет книги Дж. М. Кейнса «Общая теория занятости, процента и денег» сборник тезисов докладов. Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 2016. С. 128-133.
11. Смитиенко Б.М., Лукьянович Н.В., Абалкина А.А., Галазова А.А., Кабанова О.Н., Котляров Н.Н., Миронова В.Н., Поспелов В.К., Романов С.М., Супрунович Б.П., Эскиндаров М.А., Хмелевская Н.Г. Мировая экономика . Учебник / Москва, 2016. Сер. 58 Бакалавр. Академический курс (3-е изд., пер. и доп.).
12. Эскиндаров М.А., Перская В.В. Можно ли расти без «новой нормальности»? Стратегические инициативы развивающихся экономик// Вестник Финансового университета. 2016. Т. 20. №5. С. 6-13.
1. Villanova G. M. the Tripartite free trade area: COMESA-EAC-SADC// In collection: PROBLEMS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIA, collection of scientific works. Ufa, 2017. P. 171-17.
2. The return of the Somali pirates "Expert Online" 2017 <http://expert.ru/2017/04/24/vozvraschenie-somalijskih-piratov>
3. Gelman Z. Now Djibouti sounds militant. Military review// <https://topwar.ru/108570-teper-dzhibuti-zvuchit-voinstvenno.html>
4. Guedid S. A. Peculiarities of the education system in Djibouti //Bulletin of the Tula state University. Series of Modern educational technologies in teaching of natural science subjects. 2015. No. 1 (14). S. 130-132.
5. Djibouti. Proceedings of the Institute of Africa. 2017. T. 21. P. 267.
6. Djibouti. Proceedings of the Institute of Africa. 2016. T. 20. S. 234.
7. Kostyunina G. M. Integration processes in Africa: history and the modern stage// Russian foreign economic bulletin. 2016. So 2016. No. 4. P. 34-50.
8. Morozenskaya E. V. The place of Africa in the changing configuration of world trade// In the collection: New partners in Africa: impact on growth and development of the continent countries Azerbayev S. G., and Bondarenko, D. M., Borzova, A., Deich, T. L., Denisova T. S., Zhuravlev V. L. Kalashnikov, E. A., Kalinichenko, L. N., Korendyasov E. N., Kostelyanets S. V., Kulkova O. S., Morozenskaya E. V., Nenashev, S. V., Olennikov V.V., Pavlov V. V., Putintseva E. V., Rodin A. R., Ulchenko N. Yu., Usov, V. A., Khlebnikova L. R.. Collective monograph. Moscow, 2016. S. 21-26.
9. The world finances. The collective of authors Antropov V. V., Baluk I. A., Belyanchikov T. V., Yershov M. V., Zvonova E. A., Ignatov O. V., Kuznetsov V. A., Navoi, A. V., Pishchik V. Ya., Platonova I. N., Sergeeva N. V., Khmyz O. V., Eskindarov, M. A. Textbook / Moscow 2017.
10. Panina O. V. Realization of the state economic policy in modern conditions. In the book: Reproduction of Russia in the XXI century: the dialectics of regulated development. To the 80th anniversary of the publication of the book of J. M. Keynes "The General theory of employment, interest and money" a collection of abstracts. Financial University under the Government of the Russian Federation. 2016. P. 128-133.
11. Smitienko, B. M. Lukyanovich N. V., Abalkina A. A., Galazova A. A., Kabanova, O. N., Kotlyarov, N. N., Mironova, V. N., Pospelov, V. K., Romanov S. M., Suprunovich B. P., M. A. Eskindarov M.A., Khmelevskaya N. G. The world economy . Textbook / Moscow, 2016. Ser. 58 Bachelor. Academic course (3rd ed., TRANS. and EXT.).
12. M. A. Eskindarov, Perskaya V. V. Is it possible to grow without a "new normality"? Strategic initiatives in developing economies// Vestnik of Financial University. 2016. T. 20. No. 5. P. 6-13.

## АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНОГО ОПЫТА ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ОТДЫХА, ОЗДОРОВЛЕНИЯ И ЗАНЯТОСТИ ДЕТЕЙ В ОТДЕЛЬНЫХ СУБЪЕКТАХ РФ

---

## THE ANALYSIS OF REGIONAL EXPERIENCE IN PROVIDING STATE SERVICES ORGANIZATION REST, IMPROVEMENT AND EMPLOYMENT OF CHILDREN IN SOME CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION



Ю.Г. Карпова,  
Государственное автономное  
учреждение культуры «Московское  
агентство организации отдыха и  
туризма», г. Москва

---

Yu. G. Karpova,  
State Autonomous institution of culture  
"Moscow Agency recreation and of tourism",  
Moscow

[karpova23@mail.ru](mailto:karpova23@mail.ru)



Г.В. Заярская,  
кандидат педагогических наук,  
менеджер отдела аналитики  
и статистики, Государственное  
автономное учреждение культуры  
«Московское агентство организации  
отдыха и туризма», г. Москва

---

G.V. Zarskaya,  
the candidate of pedagogical Sciences,  
division Manager Analytics and statistics  
State Autonomous institution of culture  
"Moscow Agency recreation and of tourism",  
Moscow

[gv764@yandex.ru](mailto:gv764@yandex.ru)

**Аннотация:** В статье проанализирован опыт оказания государственной услуги по организации отдыха и оздоровления детей и молодежи в отдельных пяти субъектах Российской Федерации.

Авторы выделили основания для реализации порядка предоставления услуги по организации отдыха, оздоровления и занятости детей: наличие органа исполнительной власти субъекта по обеспечению государственной услуги; утверждение региональной нормативно-правовой базы; перечень льготных категорий; источники и способы финансирования; условия и порядок предоставления оплаты путевок получателям услуги; информационное сопровождение госуслуги.

Проведенный сравнительный анализ и мониторинг официальных сайтов органов исполнительной власти позволил авторам представить специфику опыта субъектов по оказанию государственной услуги в сфере организации отдыха и оздоровления детей и молодежи.

**Abstract:** In article experience of rendering the state service in the organization of rest and improvement of children and youth in certain five subjects of the Russian Federation is analysed.

Authors allocated the bases for realization of an order of providing service in the organization of rest, improvement and employment of children: existence of executive authority of the subject on ensuring the state service; statement of regional standard and legal base; list of preferential categories; sources and ways of financing; conditions and order of providing payment of permits to recipients of service; information maintenance of state service.

The carried-out comparative analysis and monitoring of the official sites of executive authorities, allowed authors to present specifics of experiment of subjects on rendering the state service in the sphere of the organization of rest and improvement of children and youth.

**Ключевые слова:** Летний отдых, государственная услуга, региональный опыт.

**Keywords:** Summer holiday, state service, regional experience.

За последний период в развитии сферы детского отдыха и оздоровления детей наблюдаются положительные изменения. Однако, такая трагедия, как в Карелии, указала на «... необходимость срочной модернизации не только всей системы обеспечения безопасности для отдыхающих в детских лагерях и пансионатах», но и в целом всей системы детского отдыха [13]. ВЦИОМ, после случившегося летом 2016 г. на Сямозере, исследовал отношение россиян к летнему отдыху детей в детских учреждениях. Результаты продемонстрировали резко изменившееся отношение родителей к системе детского отдыха в России: 85% родителей ни за что не отправят своего ребенка на отдых в лагерь [14].

Действительно, подобные случаи формируют опасения родителей и дискредитируют всю систему детского отдыха, которая в СМИ чаще всего освещается с

негативной стороны. Это формирует ряд негативных тенденций в развитии системы, которые проанализированы учеными Российского государственного социального университета [16]. Положительный опыт, к сожалению, мало транслируется в СМИ, что тоже влияет на развитие детского отдыха в стране. Хотя, существует ряд регионов, в которых специалистам сферы удалось добиться формирования позитивных тенденций, в том числе в развитии системы оказания государственных услуг по организации отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (далее – государственная услуга) [17, статья 1]. Правительством Российской Федерации в настоящее время данному вопросу уделяется особое внимание.

Каждый год перед региональными властями субъектов РФ стоит важная задача: не просто сохранить, но и увеличить

на уровне не ниже ранее достигнутого число детей, охваченных разными формами отдыха в каждом субъекте. С этой целью предпринимается ряд ключевых мер: увеличиваются объемы финансирования данного направления социальной политики; пересмотр нормативно-правовой базы; совершенствование системы предоставления государственной услуги по организации отдыха, оздоровления и занятости детей.

Качество оказания государственных услуг зависит не только от финансирования субъекта, но и от информационной кампании, в рамках которой гражданин может получить консультацию и разъяснения по их получению.

В каждом субъекте РФ сформировалась определенная нормативно-правовая база, регламентирующая порядок и условия оказания государственной услуги. Как отметил министр труда и социальной защиты Российской Федерации М.А. Топилин, субсидии учреждениям, определенные скидки, – все существующие формы во всех регионах России направлены на поддержку малообеспеченных семей в организации летнего отдыха для своих детей [15].

Уникальный механизм, регламент оказания государственной услуги существует в каждом субъекте и представляет собой совокупность мер, предпринимаемых органами исполнительной власти в целях обеспечения отдыхом и оздоровлением детей, проживающих на территории субъекта.

Более подробно хотелось бы рассмотреть те субъекты РФ, в которых опыт оказания государственной услуги имеет отличительные особенности. Выделим основные условия и порядок предоставления, оплаты части или полной стоимости путевки в оздоровительные организации, категории граждан, которые обеспечиваются организованным отдыхом и оздоровлением.

Проанализируем особенности подходов к оказанию государственной услуги в выбранных субъектах Российской Федерации (5 субъектов) с помощью таких методов исследования, как теоретический анализ нормативно-правовых актов и мониторинг официальных сайтов органов исполнительной власти. На основании сравнения и сопоставления

выделим основные составляющие государственной услуги в субъектах, условия предоставления мер социальной поддержки детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, формирующих основы оказания государственной услуги. Рассмотрим способы оповещения жителей о проведении детской оздоровительной кампании в субъектах.

Для успешного оказания государственной услуги важно не только содержание нормативно-правовых актов, но и информирование жителей об их правах, утвержденных в регионе. Необходимо, чтобы все жители субъекта находились в одном информационном поле, независимо от льготной категории или статуса семьи. Правительства субъектов обязуют уполномоченные и исполнительные органы размещать информацию об условиях оказания государственной услуги и действующие порядки в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Перейдем к анализу опыта.

### **1. Организация отдыха и оздоровления детей, имеющих место жительства в г. Москве.**

Порядок, утвержденный Постановлением Правительства Москвы от 15 февраля 2011 года № 29-ПП «Об организации отдыха и оздоровления детей, имеющих место жительства в городе Москве [9] и приказ Департамента культуры города Москвы от 3 марта 2016 года №130 «Об организации в 2016 году выездного отдыха и оздоровления детей льготных категорий, имеющих место жительства в городе Москве» [11] определяют категории детей, имеющих право на получение путевки за счет средств бюджета города Москвы [9, пункт 1.1].

Уполномоченным органом исполнительной власти г. Москвы по оказанию государственной услуги является Департамент культуры города, который и выступает главным распорядителем бюджетных средств, предусмотренных на организацию отдыха и оздоровления, а также организатором выездного отдыха детей [9, пункт 1.1]. Государственное автономное учреждение культуры «Московское агентство организации отдыха и туризма» (далее – ГАУК «Мосгортур») – учреждение, подведомственное Департаменту культуры города Москвы и

уполномоченное на обеспечение решения общегородских социальных задач по детскому отдыху и оздоровлению. ГАУК «Мосгортур» закупает путевки на отдых и оздоровление детей на конкурсной основе для соответствующих категорий и видов отдыха. География отдыха детей широка, активно развивается, и осваиваются новые регионы отдыха.

Порядок получения госуслуги следующий. Во-первых, получателями путевок являются дети (в возрасте от 3 до 17 лет включительно) льготных категорий. Во-вторых, услуга адресная: подается заявление на предоставление путевки на отдых и оздоровление, из числа имеющих в наличии. В-третьих, в зависимости от льготной категории, путевки предоставляются оплаченные полностью за счет средств бюджета города Москвы или на льготной основе с частичной оплатой их стоимости родителями (законными представителями) в размере 10% стоимости путевки (проезда к месту отдыха и обратно осуществляется за счет средств родителей) в период школьных каникул.

Информирование о соответствующем порядке предоставления госуслуги в г. Москве осуществляет ГАУК «Мосгортур» [4]. На официальном сайте учреждения жители могут узнать о порядке оказания государственной услуги.

## **2. Организация отдыха и оздоровления детей, имеющих место жительства в Краснодарском крае.**

В Краснодарском крае меры, принимаемые в целях оказания государственной услуги, регламентированы приказом №393 от 22 марта 2016 года «Об утверждении Порядка предоставления детям, местом жительства которых является Краснодарский край, путевок (курсовок) в организации отдыха и оздоровления» [12]. Согласно утвержденному порядку определены категории получателей путевок [12, раздел 2].

Органом исполнительной власти Краснодарского края является Министерство труда и социального развития, которое осуществляет в пределах своих полномочий государственное управление в области социальной поддержки населения на территории края и контроль за выполнением приказа №393 от 22 марта 2016 года «Об утверждении Порядка предоставления детям, местом жительства

которых является Краснодарский край, путевок (курсовок) в организации отдыха и оздоровления» [12]. Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Краснодарского края (далее – уполномоченные органы власти по оказанию государственной услуги), осуществляющие переданные государственные полномочия по оказанию государственной услуги [12].

Порядок получения госуслуги следующий. Во-первых, получателями путевок (курсовок) в оздоровительные организации являются дети, граждане Российской Федерации, местом жительства которых является Краснодарский край, в возрасте от 7 до 17 лет включительно, относящиеся к категориям, перечисленным в порядке. Возраст получателей путевок (курсовок) зависит от вида оздоровительной организации. Во-вторых, путевки (курсовки) приобретаются Министерством труда и социального развития Краснодарского края за счет средств краевого бюджета. В-третьих, распределение путевок (курсовок) между уполномоченными органами по оказанию государственной услуги оформляется приказом Министерства труда и социального развития Краснодарского края. Путевки (курсовки) предоставляются согласно очередности, сформированной в электронном журнале в соответствии с категорией получателей путевок (курсовок). Важно, что в первоочередном порядке обеспечиваются путевками (курсовками) дети-инвалиды, дети, один из родителей (законных представителей) которых является инвалидом. Преимущественное право на получение путевок (курсовок) имеют дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации.

В Краснодарском крае всю необходимую информацию и ответы на интересующие вопросы жители могут найти на официальных сайтах уполномоченных и исполнительных органов – сайт Министерства труда и социального развития Краснодарского края в разделе «Оздоровление и отдых детей в Краснодарском крае» [5].

## **3. Организация отдыха и оздоровления детей, имеющих место жительства в Кабардино-Балкарской Республике.**

Следует уделить особое внимание

опыту Кабардино-Балкарской Республики. Порядок организации отдыха и оздоровления детей в Кабардино-Балкарской Республике регулируется утвержденным постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики №10-ПП и Союза «Объединение организаций профсоюзов Кабардино-Балкарской Республики» от 1 февраля 2016 года №2-1р в которых определены получатели путевок [8, пункт 5].

Уполномоченными органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, реализующими проведение детской оздоровительной кампании в Кабардино-Балкарской Республике, являются Министерство труда, занятости и социальной защиты Кабардино-Балкарской Республики и Министерство образования, науки и по делам молодежи Кабардино-Балкарской Республики [8, пункт 7].

В данном регионе специфика оказания госуслуги заключается не только в учете льготы категории ее получателя, но и в месторасположении и виде оздоровительной организации. От этого зависит доля оплаты стоимости путевки за счет республиканского бюджета.

В зависимости от вида оздоровительной организации доля частичной или полной оплаты стоимости путевок за счет средств бюджетов муниципальных районов составляет 85-90%, если оздоровительная организация располагается в Кабардино-Балкарской Республике, и 60-70%, если организация отдыха располагается за пределами Кабардино-Балкарской Республики, возраст детей от 4 до 15 лет включительно. На полную оплату стоимости путевок имеют право дети школьного возраста до 15 лет включительно, находящиеся в трудной жизненной ситуации, в период школьных каникул из фактически сложившихся цен на путевки в учреждения отдыха и оздоровления, расположенные в Кабардино-Балкарской Республике и за ее пределами [8, пункт 8].

Итак, порядок получения госуслуги в Кабардино-Балкарской Республике следующий. Во-первых, услуга адресная, заявительная. Заявления принимают Центры труда, занятости и социальной защиты республики и предоставляют их в вышестоящий уполномоченный орган

государственной власти. Министерство труда, занятости и социальной защиты Кабардино-Балкарской Республики в соответствии с представленными заявками готовит конкурсную документацию с целью приобретения путевок в оздоровительные организации. Во-вторых, оплата стоимости путевок за счет средств бюджетов Республики реализуется дифференцированно. В-третьих, расставлены приоритеты среди льготных категорий при получении государственной услуги.

Полную информацию о получении госуслуги размещает сайт Министерства труда, занятости и социальной защиты Кабардино-Балкарской Республики в разделе «Отдых и оздоровление детей» [6].

#### **4. Организация отдыха и оздоровления детей, имеющих место жительства в городе Санкт-Петербурге.**

Отдельно следует рассмотреть опыт оказания государственной услуги в г. Санкт-Петербурге. Данная сфера регламентируется утвержденным постановлением Правительства города Санкт-Петербурга от 15 марта 2012 года №242 «О мерах реализации главы 6 «Социальная поддержка в сфере организации отдыха и оздоровления детей и молодежи в Санкт-Петербурге» закона Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» [10].

Порядок и условия предоставления, оплаты части или полной стоимости путевок в оздоровительные организации, а также порядок подбора оздоровительных организаций устанавливаются для категорий детей и молодежи в соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга [10, пункт 1]. Получателями государственной услуги являются дети школьного возраста до 15 лет включительно. Порядок и условия предоставления, оплаты части или полной стоимости путевок включает в себя выдачу бесплатных путевок и выдачу сертификатов на оплату части стоимости путевки в оздоровительные организации, которые выбираются из перечня организаций, предоставляющих путевки для детей работающих граждан.

Исполнительными органами государственной власти для оказания мер по обеспечению государственной услугой (далее – исполнительный орган) являются:

– Комитет по образованию Санкт-

Петербурга;

– Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга;

– Комитет по физической культуре и спорту Санкт-Петербурга;

– администрации районов Санкт-Петербурга.

Во-первых, исполнительные органы принимают заявления о предоставлении путевки, оплате части или полной стоимости путевки в оздоровительные организации. В целях предоставления оплаты части или полной стоимости путевки, исполнительными органами создаются комиссии по оказанию государственной услуги. Комиссии рассматривают документы и заявления, необходимые для предоставления, оплаты части или полной стоимости путевки и принимают решения простым большинством голосов.

Во-вторых, подбор оздоровительной организации осуществляется исполнительным органом в соответствии с категорией детей, на конкурсной основе.

В-третьих, реализацию оплаты части стоимости путевок за счет средств бюджета города Санкт-Петербурга в оздоровительные организации осуществляет подведомственное учреждение Комитета по образованию Санкт-Петербурга – Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение «Центр оздоровления и отдыха «Молодежный» (далее ЦОО «Молодежный»).

Частичная оплата стоимости путевки составляет 60% от стоимости путевки в оздоровительные организации, утвержденной Правительством Санкт-Петербурга.

В г. Санкт-Петербурге информирование жителей о порядке получения госуслуги осуществляет учреждение – ЦОО «Молодежный» [7].

### **5. Организация отдыха и оздоровления детей, имеющих место жительства в Пермском крае.**

Опыт оказания государственной услуги в Пермском крае имеет некоторые схожие черты с г. Санкт-Петербургом. Отличительной особенностью оказания государственной услуги в Пермском крае является то, что родителям детей осуществляется выдача сертификата, дающего право на частичную оплату путевки у поставщика услуг по организации отдыха детей и их оздоровления на территории

региона, включенных в реестр поставщиков услуг.

Порядок оказания государственной услуги в Пермском крае регламентируется согласно закону Пермского края от 5 февраля 2016 года № 602-ПК «Об организации и обеспечении отдыха детей и их оздоровления в Пермском крае» [2] и государственной программе «Семья и дети Пермского края», утвержденной постановлением Правительства Пермского края от 3 октября 2013 года № 1322-п [1].

Государственным уполномоченным органом по оказанию государственных услуг является Министерство социального развития Пермского края [1, статья 7, пункт 2]. Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Пермского края (муниципалитеты) наделены отдельными полномочиями по оказанию государственной услуги.

Порядок получения госуслуги следующий. Во-первых, по результатам обработки заявки на получение государственной услуги в автоматизированной системе, специалистом муниципалитета проводится проверка прикрепленных документов, выдается сертификат/компенсация или заявка вносится в резервную очередь.

Во-вторых, получателями государственной услуги являются дети в возрасте от 7 до 17 лет (включительно), проживающие на территории Пермского края, их родители (законные представители детей, не являющихся детьми-сиротами, детей, оставшимися без попечения родителей), пользующиеся услугами по организации отдыха детей и их оздоровления.

В-третьих, в зависимости от категории детей (льготы), регулируется размер государственной поддержки, который может составлять 30%, 70%, 80%, 100% от расчетной стоимости путевки в оздоровительные организации (утвержденной Правительством Пермского края).

В-четвертых, после получения сертификата родитель самостоятельно заключает договор на оказание услуг (приобретение путевки) с организацией отдыха, включенный в реестр поставщиков услуг и передает сертификат представителю лагеря в счет частичной оплаты путевки.

Реестр поставщиков услуг формируется на основании заявок от поставщиков услуг по организации отдыха детей и их

оздоровления на территории Пермского края.

Информирование жителей об их правах на получение госуслуги, утвержденными региональными нормативно-правовыми актами, в Пермском крае осуществляется через специализированный информационный портал «Пермские каникулы». Посредством портала жители могут ознакомиться с подробной информацией об организации детского отдыха в регионе [3].

Выборочный анализ опыта предоставления государственной услуги по организации летнего отдыха и оздоровления детей в отдельных субъектах РФ, позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, в каждом субъекте определены льготные категории детей, которым услуги по отдыху и оздоровлению предоставляются полностью за счет средств субъекта. В основном, к таким категориям относятся дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации.

Во-вторых, в некоторых рассмотренных выше субъектах РФ, в случае предоставления путевок в порядке очередности, существует понятие первоочередного и преимущественного права на получение путевки или полной/частичной оплаты стоимости путевки. Таким правом наделены лица из числа детей-инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В-третьих, отметим, что если в порядке оказания государственной услуги имеет место частичная оплата стоимости путевок, то доля оплаты в разных субъектах разная. Во многом доля оплаты зависит от категории отдыхающих, вида оздоро-

вительной организации и места ее расположения. Во всех рассматриваемых субъектах расчетная стоимость путевки в оздоровительные организации, расположенные на территории субъекта, утверждается правительством субъекта.

В-четвертых, в каждом субъекте определен орган исполнительной власти, ответственный за исполнение порядка оказания государственной услуги. В некоторых субъектах непосредственный контакт с заявителями осуществляют органы местного самоуправления. Кроме того, имеет место опыт наделения этим правом отдельных подведомственных государственных учреждений, которым перераспределены функции по оказанию государственной услуги.

В-пятых, немаловажную роль в оказании государственной услуги играет эффективная информационная кампания. Чем больше источников оповещения используется в субъекте, чем доступнее и проще получение информации, тем больше жителей будут знать о своих правах и пользоваться ими, тем самым увеличивая число детей, охваченных разными формами отдыха в каждом субъекте.

В заключение хотелось бы отметить, что выделенные основания в ходе анализа основных процедур реализации порядка предоставления услуги по организации отдыха, оздоровления и занятости детей в отдельных субъектах Российской Федерации, позволяют их объединение и классификацию по группам. В перспективе это возможность продолжить исследование и анализ уже региональных моделей управления в сфере летнего отдыха.

### Литература:

### Literature:

1. Государственная программа «Семья и дети Пермского края», утвержденная постановлением Правительства Пермского края от 3 октября 2013 года № 1322-п.
2. Закон Пермского края от 5 февраля 2016 года № 602-ПК «Об организации и обеспечении отдыха детей и их оздоровления в Пермском крае».
3. Информационный портал «Пермские каникулы». URL: <http://camps.perm.ru/> (дата обращения: 02.12.2016).
4. Официальный сайт ГАУК «Мосгортур». URL: <https://mosgortur.ru/> (дата обращения: 01.12.2016).
5. Официальный сайт Министерства труда и социального развития Краснодарского края. URL: <http://sznkuban.ru/> (дата обращения: 01.12.2016).

1. The state program "Family and children of Perm Krai", was adopted edenna the resolution of the Government of the Perm region of October 3, 2013 No. 1322-p. 2. The law of Perm Krai on February 5, 2016 No. 602-PC "About the organization tion and to ensure children's rest and recreation in the Perm region."
3. Information portal "the Perm vacation". URL: <http://camps.perm.ru/> (accessed: 02.12.2016).
4. Official site of mosgortur. URL: <https://mosgortur.ru/> (date treatment: 01.12.2016).
5. Official website of the Ministry of labour and social development of Krasnodorskogo region. URL: <http://sznkuban.ru/> (accessed: 01.12.2016).

6. Официальный сайт Министерства труда, занятости и социальной защиты Кабардино-Балкарской Республики. URL: <http://mintrudkbr.ru/childrenrest.html> (дата обращения: 01.12.2016).
7. Официальный сайт ЦОЮ «Молодежный». URL: <http://www.coo-molod.ru/> (дата обращения: 01.12.2016).
8. Порядок организации отдыха и оздоровления детей в Кабардино-Балкарской Республике, утвержденный постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики № 10-ПП и Союза «Объединение организаций профсоюзов Кабардино-Балкарской Республики» от 1 февраля 2016 года №2-1р.
9. Порядок организации отдыха и оздоровления детей, имеющих место жительства в городе Москве, утвержденный Постановлением Правительства Москвы от 15 февраля 2011 года №29-ПП «Об организации отдыха и оздоровления детей, имеющих место жительства в городе Москве».
10. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 15 марта 2012 года №242 «О мерах реализации главы 6 «Социальная поддержка в сфере организации отдыха и оздоровления детей и молодежи в Санкт-Петербурге» закона Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга».
11. Приказ Департамента культуры города Москвы от 3 марта 2016 года №130 «Об организации в 2016 году выездного отдыха и оздоровления детей льготных категорий, имеющих место жительства в городе Москве».
12. Приказ Министерства труда и социального развития Краснодарского края от 22 марта 2016 года №393 «Об утверждении Порядка предоставления детям, местом жительства которых является Краснодарский край, путевок (курсовок) в организации отдыха и оздоровления».
13. Российская газета // Газета – Федеральный выпуск №7018 (150) от 10.07.2016. URL: <https://rg.ru/2016/07/10/reg-szfo/v-karelii-moderniziruiut-sistemu-obespecheniia-bezopasnosti-turistov.html> (дата обращения – 15.12.2016).
14. Российская газета // Газета от 20.07.2016. URL: <https://rg.ru/2016/07/20/opros-85-rossii-an-planiruiut-otpravliat-detey-na-otdyh-v-lager.html> (дата обращения – 15.12.2016).
15. Текстовая трансляция видеоконференции Председателя Правительства Российской Федерации Дмитрия Медведева с регионами об организации летнего детского отдыха в 2016 году в подмосковном детском оздоровительном лагере «Искра» на сайте «Правительство России», доклад М.А. Топилина об организации летнего детского отдыха в 2016 году. URL: <http://government.ru/news/23231/> (дата обращения: 01.12.2016).
16. Тетерский С.В., Лищина Г.Н., Заярская Г.В., Фодоря А.Ю. Концепция культуросообразности детского отдыха: теоретический аспект // Ученые записки Российского государственного социального университета. - 2016. - Т. 15. №3 (136). - С. 96-103.
17. Федеральный закон от 24 июля 1998 года №124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».
6. Official website of the Ministry of labour, employment and social protection of the Kabardino-Balkar Republic. URL: <http://mintrudkbr.ru/childrenrest.html> (date accessed: 01.12.2016).
7. Official website of CSB "Youth". URL: <http://www.coo-molod.ru/> (accessed: 01.12.2016).
8. The organization of rest and improvement of children in Kabardino-Balkar Republic, approved by the government of The Kabardino-Balkar Republic № 10-PP and Union "Association of organizations of trade unions in Kabardino-Balkarian Republic" from February 1 2016 No. 2-1R.
9. The organization of rest and improvement of children taking place of residence in the city of Moscow, approved by the Decree of the Government of the the government of Moscow dated 15 February 2011 No. 29-PP "About the organization rest and recuperation of children with place of residence in the city Moscow.
10. Resolution of the Government of St. Petersburg from March 15, 2012 year No. 242, "On measures of implementation Chapter 6, "Social support in everyday life re organization of rest and improvement of children and youth in St. Peter-Burg" law of St. Petersburg "Social code of St. Petersburg".
11. Order of Department of culture of Moscow, dated 3 March 2016 No. 130 "On the organization in 2016 field rest and recovery children of privileged categories with residence in Moscow".
12. Order of the Ministry of labor and social development of Krasnodar region from March 22, 2016 № 393 "On approval of the Procedure provided tion of children, place of residence, which is the Krasnodar Krai, permits (kursovom) in the organization of rest and improvement".
13. Russian newspaper // Gazeta - Federal issue No. 7018 (150) from 10.07.2016. URL: <https://rg.ru/2016/07/10/reg-szfo/v-karelii-moderniziruiut-sistemu-obespecheniia-bezopasnosti-turistov.html> (date treatment – 15.12.2016).
14. Russian newspaper // Newspaper from 20.07.2016. URL: <https://rg.ru/2016/07/20/opros-85-rossii-an-planiruiut-otpravliat-detey-na-otdyh-v-lager.html> (date accessed – 15.12.2016).
15. A text stream of a videoconference the Chairman of the Government of the the government of the Russian Federation Dmitry Medvedev with the regions about the children's summer holidays in 2016 in suburban det scoma's recreation camp "the spark" on the website "the Government of ROS-these" report Topilin M. A. on the organization of summer holidays for children in 2016. URL: <http://government.ru/news/23231/> (date accessed: 01.12.2016).
16. Tetersky S. V., Lyschina G. N., Zarska G. V., A. Y. Fodora Concept kulturosoobraznoj children's activities: theoretical aspect // Scientific notes of Russian state social University. - 2016. - Т. 15. No. 3 (136). - Pp. 96-103.
17. Federal law of 24 July 1998 No. 124-FZ "About the basic guarantees of the rights of the child in the Russian Federation".

## ОЧИСТКА СТОЧНЫХ ВОД МАЛЫХ ПОСЕЛЕНИЙ

## WASTEWATER TREATMENT OF SMALL SETTLEMENTS



Е.И. Пупырев,  
Президент межрегионального союза  
проектировщиков города Москвы

E.I. Pupyrev,  
President of the Interregional Union of  
designers Moscow

[e.pupyrev@gmail.com](mailto:e.pupyrev@gmail.com)

**Аннотация:** В докладе рассмотрены проблемы канализования малых городов и сельских поселений России. Показана актуальность проблемы и особенности систем канализации, предложены целевые показатели работы систем. Приведены примеры технологий очистки воды, результаты сравнения затрат на проектирование и строительство малых и больших очистных сооружений. Сформулированы предложения по разработке нормативных и методических материалов.

**Abstract:** The report examines the problems of sewerage of small towns and rural settlements in Russia. The urgency of the problem and the features of the sewerage systems are shown, the target indicators of the operation of the systems are proposed. Examples of water treatment technologies, results of a comparison of costs for the design and construction of small and large treatment plants are given. Proposals for the development of normative and methodological materials are formulated.

**Ключевые слова:** Очистные сооружения, коллекторная система, синтетический фильтр, срок эксплуатации, канализационная сеть, схема очистки, накопление осадка, целевой показатель.

**Keywords:** Treatment plants, collector systems, filter, synthetic, life, sewage network, treatment scheme, the accumulation of sediment target.

По официальным данным Росстата, население России составляет около 147 млн человек, из них 109 млн человек проживают в городах, 38 млн человек – в сельских поселениях. Более 50 млн человек, проживающих в малых городах и сельских поселениях, либо пользуются услугами малых канализационных очистных сооружений, либо сбрасывают неочищенные стоки в окружающую среду. Условия жизни большей части этой категории населения не попадают в поле зрения государственной статистики. Сведения о качестве питьевой воды, очистных сооружениях и коллекторных сетях, степени очистки сточных вод в селах весьма скудны и противоречивы. Поэтому разработка методов проектирования и строительства эффективных систем канализации в малых городах и сельских поселениях – важная государственная задача.

Малые очистные сооружения актуальны и для коттеджных поселков, торговых центров, курортов, военных баз, вахтовых поселков и т. д. Попытки применить классические технологии очистки к малым объемам сточных вод часто не приводят к успеху по следующим причинам: неравномерность поступления сточной воды на очистные сооружения малой производительности (коэффициент неравномерности больше классического значения 1,4); большее разнообразие состава сточных вод по сравнению со средними и большими городами; требование заказчиков очищать в одних сооружениях и хозяйственно-бытовые, и ливневые стоки; отсутствие возможности утилизации об-

разующихся осадков и отходов на месте (необходима организация общих центров); в малых городах иногда хозяйственно-бытовые сточные воды смешаны со сточными водами предприятий.

Системы канализации малых городов часто включают в себя централизованную часть и множество септиков, сточные воды из которых либо сбрасываются на рельеф, либо вывозятся илососами в т.н. сливные станции, откуда поступают по коллекторам на очистные сооружения.

В отличие от больших и средних городов на рынке канализации малых городов и сельских поселений существует жесткая конкуренция и действуют десятки, до сотни предприятий. В малых поселениях объем образующихся сточных вод небольшой – несколько тысяч м<sup>3</sup>/сут, поэтому диаметры коллекторов небольшие, до 300 мм., производителей таких труб много, предприятия предлагают также различные технологии очистки хозяйственно-бытовых сточных вод, зачастую технологии имеют сертификаты Роспотребнадзора, якобы удовлетворяющих требованиям «Рыбхоза».

Типичная технологическая схема очистки хозяйственно-бытовых сточных вод выглядит так, как показано на рис. 1. Она известна по классической технической литературе [1].

На рис. 2 показана одна из возможных технологических схем очистки сточных вод сельского поселения. Особенностью ее является усреднитель-накопитель, в котором находится зона накопления осадка, зона преаэрации с мешалкой. На конструкцию био-

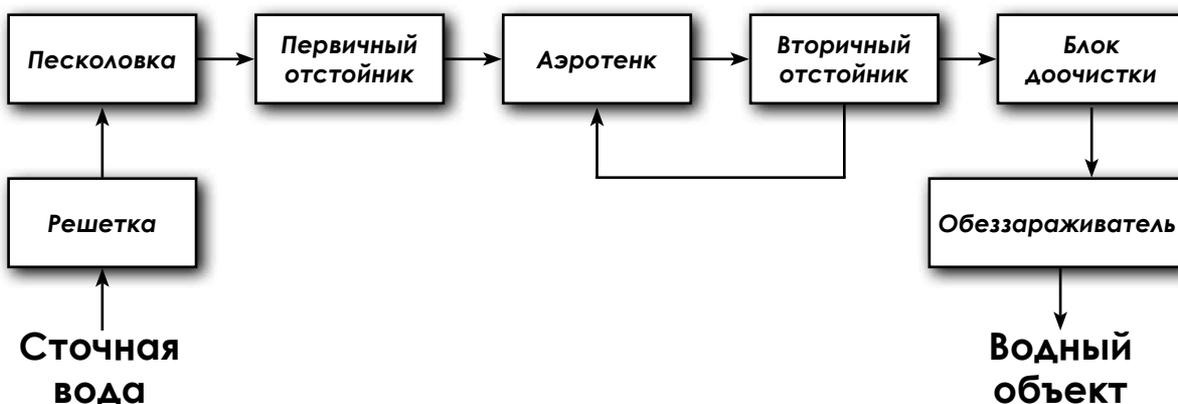


Рисунок 1. Типичная технологическая схема.

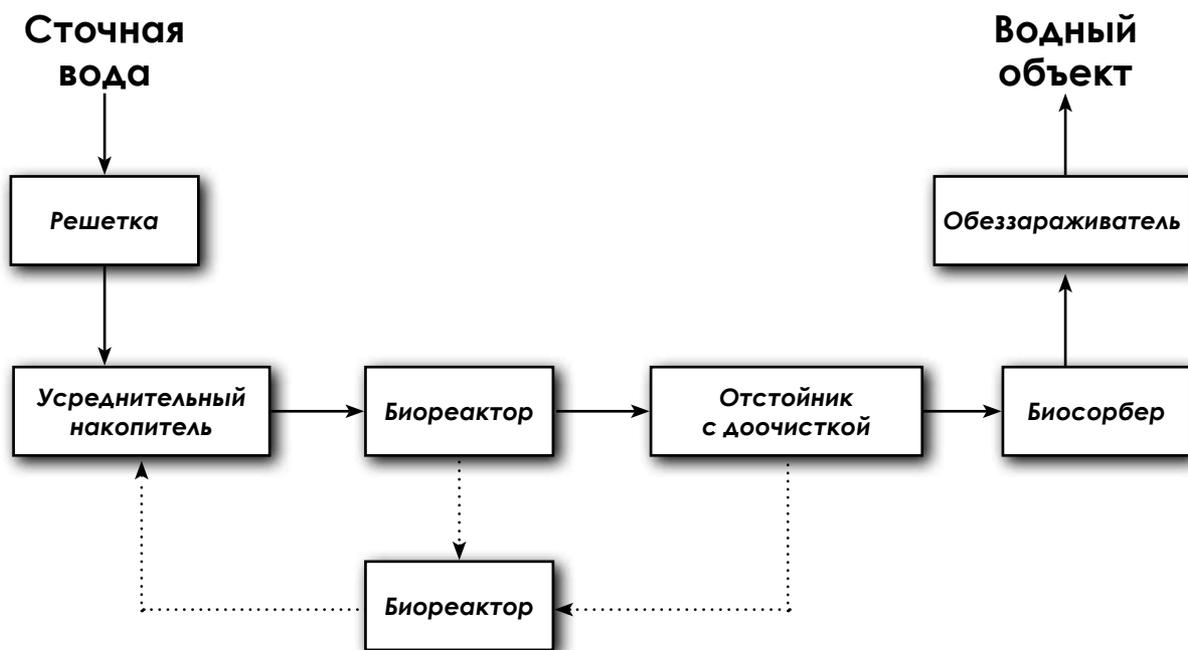


Рисунок 2. Технологическая схема «Альта – групп»

реактора и сооружения в целом получен патент «Альта – групп» [2]. Очистные сооружения, построенные по технологии «Альта – групп», работают во многих поселениях средней России.

На рис. 3 приведена другая технологическая схема очистки хозяйственно-бытовых сточных вод малых поселений [3]. Ее особенностью является интегрированный биореактор фирмы «EKO Building Technology».

Можно привести и другие технологические схемы очистки сточных вод. Основные технологические особенности малых сооружений – применение синтетических фильтров, совмещение нескольких

технологических этапов в одном объеме, компактные блоки АСУ-ТП, использование «безлюдных» технологий обслуживания.

В области коллекторных систем для малых поселений новацией для России является использование вакуумных систем канализации. В США таких систем построено десятки тысяч, в Европе несколько меньше, но только в Польше действует более 3 тысяч систем вакуумной канализации. В России пока не работает ни одной и изменение в СП 32.13330.2012 «Канализация. Наружные сети и сооружения», разработанное в Национальном объединении проекти-

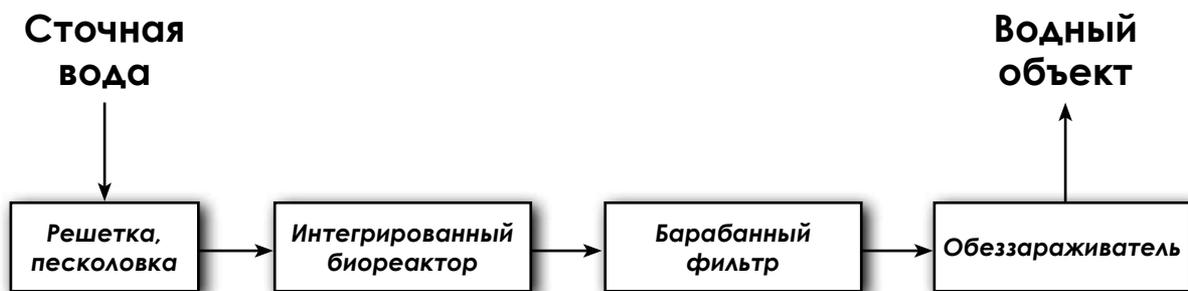


Рисунок 3. Технологическая схема «EKO Building Technology».

ровщиков и изыскателей (НОПРИЗ), заблудилось в Минстрое.

Системы канализации малых городов и поселений по основным показателям отличаются от сооружений и сетей для средних и больших городов. Качество работы очистных сооружений оценивается по степени очистки сточной воды по основным примесям, таким как: взвешенные вещества, БПК, азот нитратный, азот аммонийный, фосфор общий, нефтепродукты, СПАВ, минерализация, хлориды, сульфаты, металлы (хром, никель, медь, свинец, цинк). Ни большие ни малые очистные сооружения фактически не достигают показателей т.н. «рыбхоза», хотя официально об этом не говорится. По инженерному опыту количество примесей, по которым не достигаются нормативные показатели, в среднем в два раза больше на малых очистных сооружениях. Оценивать качество очистных сооружений можно, например, так, как предложено в [4].

Оценивать системы канализации в целом предложим с помощью т.н. «целевых показателей», например таких как, показано в табл. 1.

Таблица 1 показывает, что фирмы-производители малых сооружений могут добиться сравнимых результатов со средними и большими городами. До последнего времени удельная стоимость малых очистных сооружений в разы превышала стоимость средних и больших сооружений. Если стоимость больших

сооружений могла быть уменьшена до 20 тыс. руб. за 1 куб. м. суточной производительности, то для малых сооружений эта цифра была в 2 раза выше. Но конкуренция на рынке привела к падению удельной стоимости малых сооружений до уровня средних сооружений. В центральной России канализация зачастую сплавная. В стоимости централизованной системы канализации малых поселений до 70% составляет стоимость коллекторной сети (в больших городах до 90%). Стоимость прокладки канализационных сетей при использовании вакуумных технологий также меньше на 40% по сравнению с коллекторной сетью больших городов. При этом приточность сети вакуумной канализации отсутствует.

Значения целевых показателей зависят от срока эксплуатации системы, приведенные в табл. 1 основаны на инженерном опыте автора и руководимых им коллективов и разработаны для отлаженных систем.

Проектирование и строительство малых очистных сооружений также отличается от проектирования и строительства больших и средних сооружений. В таблице 2 приведено примерное распределение средств для ПИР и СМР канализационных очистных сооружений (КОС) для больших городов и сельских поселений. Безусловно, цифры ориентировочные и существенно зависят от местных условий.

17 марта 2017 г. в Москве, в Национальном исследовательском Московском

Таблица 1.

N	Целевой показатель	Единица измерения	Текущее значение показателя очистных сооружений для среднего города	Текущее значение показателя очистных сооружений для сельского поселения
1	Показатель качества очищенной сточной воды.	Число основных примесей, концентрация которых не соответствует Нормативам	3	7
2	Удельное число аварий в канализационной сети	Аварий/км. год	10	10
3	Уровень приточности канализационной сети	%	13	7
4	Удельное энергопотребление в водоотведении	Вт/куб. м	400	1000
5	Коэффициент использования трудовых ресурсов	чел. час/куб. м. час	0.045	0.03

Таблица 2.

№	Название этапа	Примерная стоимость, % от общей стоимости (ПИР и СМР больших сооружений)	Примерная стоимость, % от общей стоимости (ПИР и СМР малых сооружений)
1	Изыскания	5	2
2	Разработка ТЭО	7	0
3	Разработка проекта	7	до 15
4	Разработка РД	Определяется строительной фирмой	Определяется строительной фирмой
5	Конструкции, Оборудование	До 25	До 60
6	Строительно-монтажные работы (СМР)	65	до 30

государственном строительном университете в рамках XII Международной научно-технической конференции «Яковлевские чтения» был проведен семинар «Инновации и тенденции развития в очистке малых объемов сточных вод в России».

По итогам семинара были сделаны следующие выводы о том, что проектирование и строительство малых очистных сооружений очистки сточных вод, – актуальная проблема в России. Для ее ре-

шения необходима как разработка дополнительной нормативной базы, так и проведение исследований и использование зарубежного технологического опыта.

Цель решения проблемы очистки хозяйственно-бытовых сточных вод малых городов и сельских поселений сохранить и увеличить «одноэтажной» России, не допустить превращение российских городов в гетто (согласно статистике, доля сельского населения в России увеличивается).

#### Литература:

1. Воронов Ю.В., Яковлев С.В. «Водоотведение и очистка сточных вод», МГСУ, Издательство Ассоциации строительных вузов, Москва 2006, стр. 180–185.
2. Пукемо М.М. «Проблемы обслуживания очистных сооружений и способы их решения», Вода-magazine, №6 (106), 2016, стр. 32-35.
3. Зайцев Б.А., Иса Жаина Досанкызы, Лобанов С.В., «USBF – технологический прорыв в биологической очистке сточных вод», Водоочистка, водоподготовка, водоснабжение, №6 (90), 2015, стр. 50–55.
4. Пупырев Е.И. «Системный анализ сооружений очистки хозяйственно-бытовых сточных вод», журнал «Экология и промышленность России» (ЭКИП) №3, 2016, стр. 18–23.

#### Literature:

1. Voronov Y.V., Yakovlev S.v. "Sewerage and wastewater treatment", CIVIL ENGINEERING, Construction Association of universities, Moscow 2006, p. 180-185.
2. Pukemo M.M. "WWTP maintenance problems and how to solve them," Water-magazine № 6 (106), 2016, p. 32-35.
3. Zaitsev B.A., Issa Zhaina Dosankyzy S.V., Lobanov, "USBF-a technological breakthrough in biological wastewater treatment, water treatment, water treatment, water supply, no. 6 (90), 2015, page. 50-55.
4. Pupyrev E.I. «System analysis wwtps economic-household sewage », the journal of ecology and industry of Russia (TEAM) No. 3, 2016, p. 18-23.

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК УСТОЙЧИВЫЙ МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ИНДУСТРИИ

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A SUSTAINABLE DEVELOPMENT MECHANISM REGIONAL TOURISM INDUSTRY



Анна Константиновна Мишина,  
Финансовый университет  
при Правительстве РФ, Россия\*

Anna K. Mishina,  
Financial University under The government  
of the Russian Federation, Russia

mishinaann@bk.ru

**Аннотация:** Целью данной статьи является теоретическое обоснование проблем и направлений развития государственно-частного партнерства в туристическом секторе. Методология состоит из применения системного и сравнительного анализа эмпирических данных. В статье рассматриваются сущность и содержание ГЧП, выявлены основные аспекты, сдерживающие развитие туризма в целом и возможные направления совершенствования ГЧП в туристической индустрии. На данный момент ускоренное интенсивное развитие туристической сферы возможно лишь при активном взаимодействии государства с частной стороной, а также совпадении их интересов по данному вопросу.

**Abstract:** The purpose of this article is theoretical substantiation of the problems and directions of development of public-private partnership in the tourism sector. The methodology consists of applying a systematic and comparative analysis of empirical data. The article considers the essence and content of the PPP, identified the main aspects hampering the development of tourism in General and possible ways to improve PPP in the tourism industry. At the moment accelerated, intensive development of the tourism sector is possible only with the active interaction of the state with a private party, and the coincidence of their interests on this issue.

**Ключевые слова:** Государственно-частное партнерство, туризм, туристическая индустрия, региональное развитие, Санкт-Петербург.

**Keywords:** Public private partnership, tourism, tourism industry, regional development, Saint Petersburg.

\* Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Рождественская Ирина Андреевна.

На данный момент геополитическая структура России отличается активными, характерными, фундаментальными изменениями, определяющими динамичными и глубокими переменами, которые определяют новые тенденции в формировании политики развития нашей страны. Хотелось бы отметить, что экономические санкции, которые были введены против Российской Федерации, число которых только увеличивается, к сожалению, причиняют значительный ущерб экономическому развитию страны. Также в этих условиях имеет место тот факт, что появилась существенная угроза, которая повлияла на доходную часть бюджета Российской Федерации, а именно падение мировых цен на так называемое «черное золото», что, в свою очередь, приводит к нестабильности курса валюты. По итогам данных событий в 2014 году российская экономика перешла в стагнационный режим, который вызвал риск перейти к реальному спаду экономики в начале 2015 года [2].

Современное экономическое положение страны диктует условия для повышения эффективности ее деятельности, которые, прежде всего, связаны с активизацией взаимовыгодного сотрудничества бизнеса и государства, где значимым фактором воздействия будет являться государственная поддержка в рамках развития государственно-частного партнерства для большинства сфер жизнедеятельности общества.

Государственно-частное партнерство является механизмом согласования и регулирования интересов государства и бизнеса, обеспечения взаимовыгодного сотрудничества, целью которого является обеспечение и реализация программ и проектов социально-экономического развития регионов. Что, в свою очередь, приведет к улучшению качества жизни населения и достижению целей государственного управления по разрешению задач, имеющих особое значение в обществе, на условиях, которые выгодны каждой из сторон.

В последнее время использование различных форм государственно-частного партнерства приобрело большие масштабы ввиду того, что государство и бизнес занимаются совместной деятельностью по созданию и модернизации социально-значимых инфраструктурных

объектов на региональном и федеральном уровнях. Данная форма взаимодействия представляет интерес для органов государственной власти с экономической точки зрения, т.к. позволяет осуществлять развитие социальной сферы путем инвестирования в совершенствование инфраструктуры.

Наибольшее распространение проекты ГЧП получили в экономически развитых странах, о чем свидетельствует мировой опыт их реализации. Установлена взаимосвязь между уровнем социально-экономического развития страны и сферами использования государственно-частных проектов. В странах с развитой рыночной экономикой приоритетными отраслями внедрения данных проектов являются связь, туризм, инновационные технологии. В странах с более низким уровнем жизни наиболее актуальны проекты по развитию и модернизации жизненно важных объектов инфраструктуры.

Вопросы развития государственно-частного партнерства в сфере туризма стали главной темой III Международного туристского форума, прошедшего в конце декабря 2015 г. в рамках IV Санкт-Петербургского международного Культурного форума, в работе которого приняли участие представители 25 стран мира, 75 регионов РФ, обсудившие актуальные проблемы отрасли и представившие наиболее интересные туристические проекты [3].

В ходе обсуждения на форуме было отмечено, что, в связи с закрытием восточных направлений и снижением спроса россиян на традиционные европейские курорты, увеличился внутренний туристский поток на 15% в 2014 г., который продолжился ростом на 30% в 2015 г. По данным Федерального агентства по туризму Российской Федерации, ожидается 20% рост турпотока в 2016 г. Согласно проведенному комплексному исследованию, посвященному туристской привлекательности регионов РФ, лидирующие позиции занимают регионы с высоким уровнем развития туристического бизнеса, сервиса, транспортной и социальной инфраструктуры: Краснодарский край, г. Санкт-Петербург, г. Москва.

Обеспечение должного уровня развития туристской индустрии в данных регионах стало возможным благодаря эффектив-

ным формам взаимодействия ресурсов государства, бизнеса и населения для решения задач по развитию регионального туризма, т.е. благодаря государственно-частному партнерству в сфере реализации приоритетных проектов.

Принятие в 2015 году 224-ФЗ, регулирующего государственно-частное и муниципально-частное партнерства, позволило реализовывать ГЧП посредством заключения не только концессионных соглашений, но и соглашений о государственно-частном партнерстве, так как в ограниченный перечень объектов соглашения (ст. 7 п.12) входят объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма [1].

Основными видами проектов государственно-частного партнерства в индустрии туризма и гостеприимства являются комплексные, целевые и обеспечивающие проекты. Целевые программы развития туризма федерального и регионального уровня являются комплексными проектами, также как организация ОЭЗ туристско-рекреационного типа. Однако последние не являются вполне эффективными, к данному выводу пришло Министерство экономического развития и рекомендовало к закрытию несколько таких ОЭЗ, основной причиной является то, что решение о создании туристско-рекреационных зон не было хорошо проработано, а также не было достаточной заинтересованности у региональных властей, а соответственно и поддержки инвесторов.

Контракты, поддерживающие развитие туристской отрасли по отдельным направлениям или решающие конкретные задачи, носят характер целевых проектов. Обеспечивающие проекты влияют на развитие туристской сферы опосредованно, путем, к примеру, развития транспортной инфраструктуры.

Успешно применяется ГЧП в развитии туристской инфраструктуры путем финансирования через федеральные целевые программы, создание инженерной инфраструктуры. При этом частные инвесторы финансируют строительство средств размещения, предприятий общественного питания и развлечения.

Лидером в реализации целевых и обеспечивающих проектов государственно-частного партнерства в индустрии туризма и гостеприимства является г. Санкт-Петербург – один из передовых

экономических и туристских центров страны. Комплексный показатель сотрудничества государства и бизнеса в Санкт-Петербурге равен 59,9%, мало уступая г. Москве – 60,2%, а в Краснодарском крае – 20,9% [4].

В настоящее время в Санкт-Петербурге реализуется ряд крупных, стратегически важных инвестиционных проектов государственно-частного партнерства: строительство автодорог, туннеля, морского пассажирского порта, уже проведена модернизация аэропорта. Данные проекты имеют стратегическое значение для дальнейшего развития туристской индустрии Санкт-Петербурга, реализация которых в будущем может существенно повысить как отечественные, так и зарубежные туристические потоки, а также увеличить уровень туристско-экскурсионного обслуживания.

Государственно-частное партнерство является для Санкт-Петербурга ключевым механизмом решения стратегической задачи привлечения инвестиций в строительство коллективных средств размещения различного класса: от высококлассных отелей в историческом центре города до мини-отелей в пригороде.

Несмотря на определенные наметившиеся успехи в становлении отечественной сферы туризма, государство принимает недостаточное участие в ее развитии.

1. Не закреплены условия и механизмы создания ГЧП в туристической сфере.

2. Незаинтересованность региональных властей в развитии ОЭЗ туристско-рекреационного типа.

3. Высокий уровень коррупции власти.

4. На данный момент не существует разработанных основ функционирования механизмов ГЧП в области туризма.

5. Не проработана организационная структура управления, которая координирует между собой процессы сотрудничества власти и бизнеса.

6. Не разработаны организационные принципы, регламентирующие информационное обеспечение административных и управленческих решений.

7. Не разработан экономический механизм регулирования и вовлечения граждан в проекты создания, реконструкции и развития объектов инфраструктуры туристической сферы, которые действуют на основе механизмов ГЧП.

Отмеченные проблемы сдерживают темпы развития туристско-рекреационной отрасли в целом, что, в свою очередь, снижает объем финансовых поступлений в бюджеты всех уровней РФ, поэтому хотелось бы отметить в очередной раз важность развития государственно-частного партнерства на современном этапе.

Многие регионы нашей страны характеризуются наличием высокого туристско-рекреационного потенциала, однако развитие отрасли туризма в них происходит очень низкими темпами, поэтому наблюдается такая тенденция, что жители этих регионов отдают свое предпочтение отдыху в других регионах или же за рубежом. В соответствии с этим целесообразно выделить ряд ключевых проблем, которые сдерживают развитие туризма в регионах:

- слабо развитая материальная база в области туризма;
- узкий спектр предоставляемых услуг индустрии развлечений, из-за чего происходит их значительное удорожание;
- неэффективное распространение регионального туристического продукта как на внутреннем рынке региона, так и на российском в целом;
- отсутствие общепризнанной системы сертификации объектов, позволяющей быстро оценить качество предоставляемых услуг;
- несоответствующая требованиям и ожиданиям туристов квалификация персонала объектов туризма и его инфраструктура.

Программно-целевой метод и механизмы государственно-частного партнерства являются наиболее результативными инструментами развития, используя которые можно решить представленные проблемы туристической сферы, в связи с

тем, что природные ресурсы и культурное наследие нельзя рассматривать в виде единственного и достаточного параметра, благодаря которому туризм в регионе успешно бы развивался.

В связи с этим целесообразно предложить приоритетные направления и условия развития государственно-частного партнерства, а именно это может быть: создание и совершенствование региональных нормативно-правовых актов в сфере ГЧП; защита рынка туризма при помощи введения особого налогового режима и предоставления госгарантий; формирование имиджа регионов с целью создания современного рынка туризма; совершенствование системы информационного обеспечения и научных исследований в области туризма, чтобы оперативно внедрять новые разработки, в том числе и с помощью механизмов ГЧП. Так как ГЧП это не только инвестирование, но и менеджмент в дальнейшем, то рационально предложить такие направления, как совершенствование уровня обслуживания туристов на основе конкуренции, углубление специализации и кооперации в работе туристических предприятий, а также формирование и улучшение системы профессиональной подготовки, переподготовки персонала туристической направленности и повышения его квалификации.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что сотрудничество бизнеса и власти может стать одним из самых успешных векторов развития туристической индустрии на сегодняшний момент в целом. Этого можно достичь путем институциональных преобразований, проведением эффективной и творческой работы персонала данного сектора, а также сохранения продуктивного диалога между органами власти и деловым сообществом.

### Литература:

1. ФЗ №224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".
2. Дынкин А.А., Барановский В.Г. Россия и мир: 2015. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз / Рук. проекта – М.: ИМЭМО РАН, 2014. – 166 с.
3. III Санкт-Петербургский международный туристский форум. URL: <http://tourism-forum.ru/ru>
4. Единая информационная система государственно-частного партнерства в РФ. URL: <http://www.pppi.ru/>
5. Федеральное агентство по туризму. URL: <http://www.russiatourism.ru/news/10571/>

### Literature:

1. Federal Law № 224-FL "On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation".
2. A. A. Dynkin, V. G. Baranovsky Russia and the world: 2015. The economy and foreign policy. Annual report / Owner. project – M.: IMEMO, 2014. – 166 p.
3. The III St. Petersburg international tourism forum. URL: <http://tourism-forum.ru/ru>
4. Unified information system of state-private partnership in the Russian Federation. URL: <http://www.pppi.ru/>
5. Federal Agency for tourism. URL: <http://www.russiatourism.ru/news/10571/>

## К ВОПРОСУ О БЮДЖЕТНЫХ РИСКАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

## TO THE QUESTION OF THE BUDGETARY RISKS OF MUNICIPALITIES



Ксения Анатольевна Тимошенко,  
Факультет государственного управления  
и финансового контроля Финансового  
университета при Правительстве РФ\*

Ksenia Timoshenko,  
The faculty of public administration and  
financial control Financial University under  
the Government of the Russian Federation

[ksenia.timoshenko.97@mail.ru](mailto:ksenia.timoshenko.97@mail.ru)

**Аннотация:** В статье рассматриваются методологические основы управления бюджетными рисками на муниципальном уровне: формулируется содержание бюджетного риска муниципального образования, приводится группировка бюджетных рисков, определяются факторы бюджетных рисков на муниципальном уровне. На примере бюджета городского округа Пензы проводится анализ рисков формирования местного бюджета. Статья содержит рекомендации по минимизации бюджетных рисков на муниципальном уровне.

**Abstract:** The article considers methodological bases budgetary risk management at the municipal level: the contents of the budget risk of the municipality is formulated, is the grouping of budget risks, fiscal risks are determined at the municipal level. Analysis of the impact of risks on the local budget was conducted in relation to the urban district of Penza. The article contains recommendations for minimizing the impact of budgetary risks at the municipal level.

**Ключевые слова:** Бюджетный риск, местный бюджет.

**Keywords:** Budgetary risk, local budget.

\* Научный руководитель – к.э.н., доцент Департамента общественных финансов М.Л. Васюнина Supervisor - PhD, Associate Professor of Public Finance Department M.L. Vasyunina

За счет средств местных бюджетов обеспечиваются значительные расходные обязательства по организации, содержанию и развитию муниципальных учреждений образования, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой коммуникации, жилищно-коммунального хозяйства, дорожного строительства и содержания дорог местного значения и др. В современных условиях местные бюджеты становятся подверженными воздействию ряда внешних и внутренних факторов, нарушающих их устойчивость. Это обуславливает необходимость изучения содержания и проблематики бюджетных рисков муниципальных образований.

Бюджетный риск муниципальных образований представляет собой неблаго-

ния бюджета городского округа Пензы по доходам показывает отрицательную динамику: в 2013 г. – 96,7%, в 2014 г. – 88,9%, в 2015 г. – 83,6%. Тем самым, прогнозируемые параметры не достигаются с каждым годом все в большей мере. Ситуация неисполнения плановых показателей по доходам местного бюджета может быть обусловлена несколькими факторами: во-первых, низким качеством планирования и прогнозирования доходов бюджета муниципального образования, во-вторых, низким качеством менеджмента главных администраторов доходов местного бюджета в ходе бюджетного процесса.

Динамика расходов бюджета городского округа Пензы показывает аналогичную тенденцию, что и динамика

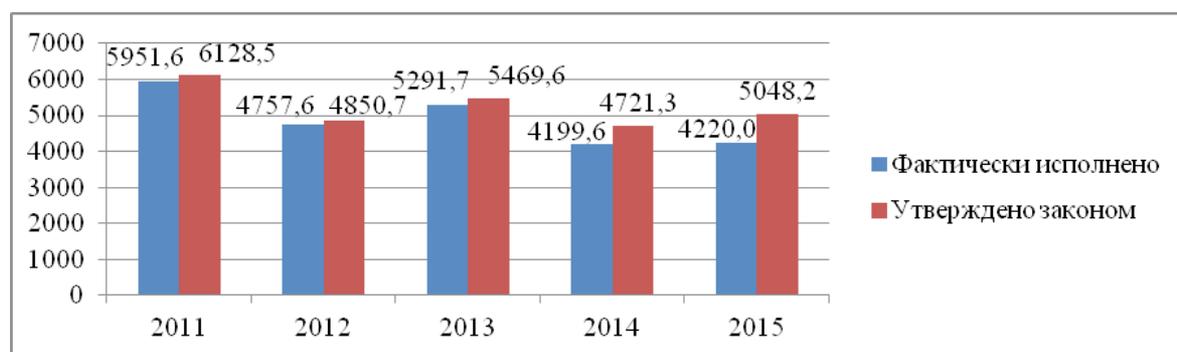


Рисунок 1. Динамика доходов бюджета городского округа Пензы в 2011-2015 гг.

Составлено автором по данным официального сайта администрации города Пензы. [http://www.penza-gorod.ru/line\\_of\\_activity/finance/city-budget/](http://www.penza-gorod.ru/line_of_activity/finance/city-budget/) [Электронный ресурс] (Дата обращения: 12.06.2017)

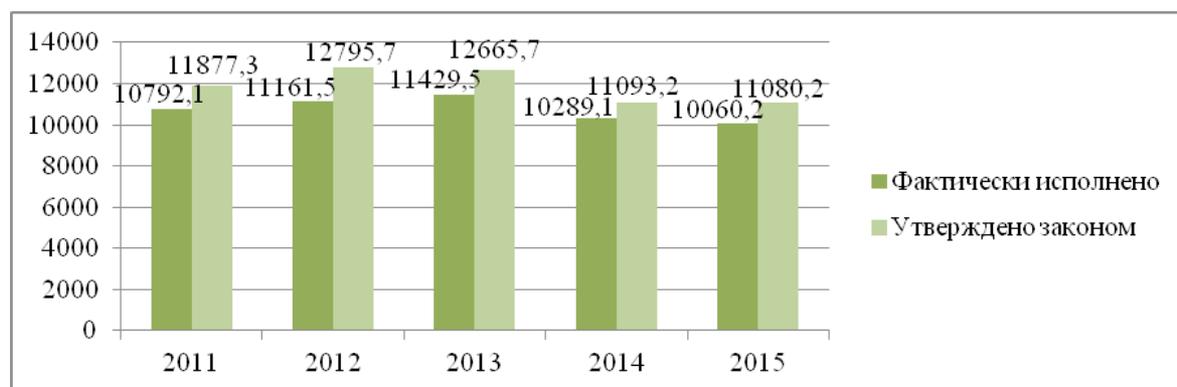
приятную ситуацию, способную повлечь недостижение целей и задач бюджетной политики в ходе формирования и исполнения местных бюджетов. Риски возникают как в области доходов и расходов местных бюджетов, так и в рамках сбалансированности бюджетов муниципальных образований.

На примере бюджета городского округа Пензы рассмотрим исполнение ключевых параметров местного бюджета за период 2011–2015 гг. Динамика доходов бюджета городского округа Пензы свидетельствует о том, что плановые показатели в анализируемом периоде достигнуты не были (Рис. 1). Процент исполнения бюджета по доходам в 2011 г. составил 97,1%, в 2012 году показатель достиг 98,1%. С 2013 г. процент исполне-

доходов данного муниципального образования. В период 2011–2015 гг. показатели, утвержденные муниципальным правовым актом, не были достигнуты (Рис. 2). Неисполнение плановых показателей по расходам местного бюджета связано, в первую очередь, с недоплатой налоговых и неналоговых доходов, которые предусматривались бюджетом.

В период 2011–2015 гг. утверждение бюджета городского округа Пензы осуществляется с дефицитом, фактическое значение которого стабильно ниже планового (Табл. 1).

Индикатором, наглядно отражающим качество прогнозирования и планирования, является количество изменений и дополнений, внесенных в муниципаль-



**Рисунок 2. Динамика расходов бюджета городского округа Пензы в 2011–2015 гг.**  
Составлено автором по данным официального сайта администрации города Пензы. [http://www.penza-gorod.ru/line\\_of\\_activity/finance/city-budget/](http://www.penza-gorod.ru/line_of_activity/finance/city-budget/) [Электронный ресурс] (Дата обращения: 12.06.2017)

ный правовой акт о бюджете муниципального образования. В среднем число корректировок в проекте бюджета городского округа Пензы ежегодно в период 2011–2015 гг. составляет 10. Утвержденные муниципальным правовым актом показатели неоднократно кор-

оперативного реагирования на проявление рисков неисполнения бюджета по основным параметрам.

Формирование классификатора бюджетных рисков на муниципальном уровне представляется необходимым для систематизации всех возможных не-

**Таблица 1. Динамика дефицита бюджета городского округа Пензы в 2011–2015 гг.**

	2011	2012	2013	2014	2015
Фактически исполнено	-4840,5	-6403,9	-6137,8	-6089,5	-5840,2
Утверждено законом	-5748,8	-7945	-7196,1	-6371,9	-6032

**Составлено автором по данным официального сайта администрации города Пензы. [http://www.penza-gorod.ru/line\\_of\\_activity/finance/city-budget/](http://www.penza-gorod.ru/line_of_activity/finance/city-budget/) [Электронный ресурс] (Дата обращения: 12.06.2017)**

ректируются, динамика свидетельствует о практически ежемесячном внесении доработок.

Таким образом, формирование бюджета городского округа Пензы свидетельствует о существенных проблемах, требующих мер по минимизации бюджетных рисков. Это обуславливает необходимость постоянного мониторинга состояния местного бюджета, а также

благоприятных ситуаций, способных нарушить устойчивость и вызвать дисбаланс местного бюджета. Классифицировать подобные риски представляется целесообразным, во-первых, по внешним и внутренним факторам, которые могут вызвать их возникновение, во-вторых, по стадиям бюджетного процесса, в-третьих, по области проявления рисков муниципальных бюджетов.

**Таблица 2. Количество изменений и дополнений, внесенных в закон о бюджете городского округа Пензы в 2011–2015 гг.**

	2011	2012	2013	2014	2015
Количество изменений и дополнений	10	12	10	11	9

**Составлено автором по данным официального сайта администрации города Пензы. [http://www.penza-gorod.ru/line\\_of\\_activity/finance/city-budget/](http://www.penza-gorod.ru/line_of_activity/finance/city-budget/) [Электронный ресурс] (Дата обращения: 12.06.2017).**

К внешним факторам возникновения бюджетных рисков муниципального образования относятся макроэкономические, правовые, политические и социальные (Табл. 3). Эта группа объединяет причины, которые не оказывают прямого воздействия на исполнение местного бюджета, однако могут повлиять на него. В качестве иллюстрации влияния внешних факторов на местные бюджеты в Российской Федерации приведем «майские» указы Президента РФ в 2012 г., которые повлекли увеличение расходных обяза-

полагает выделение специальных рисков на стадии составления местного бюджета, на стадиях рассмотрения и утверждения, а также на стадии исполнения бюджета муниципального образования. В отдельную категорию выделены риски, возникающие при проведении последующего контроля за исполнением местного бюджета (Табл. 4).

На стадии составления местного бюджета возможно возникновение таких рисков, как нерациональное распределение бюджетных средств. Низкое каче-

**Таблица 3. Факторы возникновения бюджетных рисков муниципального образования**

Внешние факторы	Внутренние факторы
Макроэкономические (связанные с общим вектором развития государства, который прослеживается в фискальной и денежно-кредитной политике, проводимой федеральным центром, а также с состоянием экономики в целом). Пример: уровень инфляции, политика («дорогих») и («дешевых») денег.	Недостаточный уровень квалификации специалистов, принимающих решения в области прогнозирования, планирования ключевых бюджетных показателей, а также составления и исполнения местных бюджетов.
Правовые (объединяют изменения в законодательстве Российской Федерации, которые могут повлиять на состояние местных бюджетов в том числе). Пример: принятие нормативных правовых актов, направленных на изменение полномочий местных органов власти или порядка формирования местных бюджетов.	Низкий уровень общественного контроля: отсутствие привлечения внешних экспертов (СМИ, населения, представителей различных организаций) к принятию решений на всех стадиях бюджетного процесса.
Политические (связанные с состоянием политической сферы жизни общества). Пример: предвыборные периоды, смена правящей партии, изменение политических режимов.	Недостаточный уровень прозрачности и полноты информации, как предоставляемой СМИ для ознакомления населению, так и анализируемой специалистами в ходе бюджетного процесса.
Социальные (включают ключевые показатели уровня жизни населения государства). Пример: демографические изменения, уровень заработной платы.	Низкий уровень качества финансового контроля в области составления и исполнения органами местной власти муниципальных бюджетов.

тельств муниципальных образований на социальную политику, что стало для них серьезной нагрузкой.

Внутренние факторы включают ряд элементов, негативно отражающихся на ходе бюджетного процесса муниципального образования, низкий уровень квалификации специалистов финансовых органов муниципалитета, отсутствие общественного контроля при принятии решений при использовании бюджетных средств, неэффективность муниципального финансового контроля.

Все стадии бюджетного процесса на муниципальном уровне подвержены воздействию рисков. Классификатор пред-

ство планирования и прогнозирования основных параметров местного бюджета приводит к искажению информации, что влечет впоследствии неоднократные изменения в решения о бюджете в текущих периодах и отклонение показателей. Также необходимо выделить риск низкого качества используемых инструментов в ходе составления бюджета, что подчеркивает важность применения статистических, математических и экономических моделей для максимально оптимального формирования проекта бюджета с учетом всех возможных бюджетных рисков и факторов, способных их повлечь. Риск искажения плановых показателей

местного бюджета может быть вызван рядом субъективных и объективных причин.

На стадии рассмотрения и утверждения местного бюджета выделяют такие риски, как несоблюдение регламента бюджетного процесса, отсутствие независимой экспертной оценки всех параметров местного бюджета, рассмотрение бюджета муниципального образования выборочными слоями общества без представления интересов всех слоев населения. Представленные виды рисков вызваны, в первую очередь, недостатком участия и контроля со стороны общества, которое напрямую заин-

тересовано в формировании местного бюджета.

Стадия исполнения бюджета муниципального образования является наиболее подверженной влиянию бюджетных рисков. Здесь объединяются риски в области доходов и расходов местного бюджета. Риск недостаточной открытости информации о ходе управления финансами подразумевает низкий уровень освещения в СМИ и сети Интернет оперативной информации об исполнении бюджета, что является серьезным препятствием для общественного контроля. Риск отклонения прогнозов по социально-эко-

**Таблица 4. Классификатор бюджетных рисков местного бюджета по стадиям бюджетного процесса**

Общие риски для всех стадий бюджетного процесса	
Риск несоблюдения сроков составления, рассмотрения, утверждения или исполнения местного бюджета органами власти	
Стадия бюджетного процесса	Бюджетный риск муниципальных образований
Составление местного бюджета	<ul style="list-style-type: none"> <li>- риск лоббирования интересов отдельных групп;</li> <li>- риск низкого качества планирования и прогнозирования основных параметров местного бюджета;</li> <li>- риск недостаточно высокого качества инструментов, применяемых в ходе составления местного бюджета;</li> <li>- риск искажения плановых показателей местного бюджета</li> </ul>
Рассмотрение и утверждение местного бюджета	<ul style="list-style-type: none"> <li>- риск несоблюдения регламента бюджетного процесса;</li> <li>- риск отсутствия независимой экспертной оценки всех параметров местного бюджета;</li> <li>- риск рассмотрения бюджета муниципального образования элитарными слоями общества</li> </ul>
Исполнение местного бюджета	<ul style="list-style-type: none"> <li>- риск нецелевого расходования бюджетных средств;</li> <li>- риск недостаточной открытости информации об управлении муниципальными финансами;</li> <li>- риск недостижения ключевых показателей доходной базы и расходной части местного бюджета;</li> <li>- риск отклонения прогнозов по развитию муниципального образования от реальной ситуации в нем;</li> <li>- риск некачественного выполнения государственных программ и недостижения целевых показателей по ним;</li> <li>- риск непредвиденных расходов;</li> <li>- риск финансовых потерь по инвестиционным программам муниципалитетов;</li> <li>- риск низкого уровня финансового контроля в области исполнения местного бюджета как со стороны федеральной и субфедеральной власти, так и местных органов власти</li> </ul>
Последующий контроль в части исполнения местного бюджета	<ul style="list-style-type: none"> <li>- риск искажения итоговых показателей об исполнении местного бюджета;</li> <li>- риск низкокачественного сведения информации об исполнении местного бюджета;</li> <li>- риск сложности сопоставления реально выделенных средств на выполнение государственного задания и фактически направленных на достижение целевых индикаторов по ним;</li> <li>- сложность охвата в ходе проверки исполнения местного бюджета всех получателей бюджетных средств</li> </ul>

Таблица 5. Группировка рисков бюджета муниципального образования

Риски в области доходов местного бюджета
Риск недостижения плановых показателей по доходам местных бюджетов; Риск отрицательной динамики налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов
Риски в области расходов местного бюджета
Риск непредвиденных расходов; Риск нецелевого использования бюджетных средств; Риск недостижения целевых индикаторов по муниципальным программам при выделении необходимого количества финансовых ресурсов; Риск недофинансирования отдельных статей расходов местного бюджета; Риск низкой результативности расходов местных бюджетов
Риски в области сбалансированности местного бюджета
Риск недостижения плановых показателей по сбалансированности местного бюджета; Риск отрицательной динамики дефицита местного бюджета; Риск превышения дефицита местного бюджета над нормативной величиной; Риск превышения муниципального долга над нормативной величиной
Риски в области межбюджетных отношений
Риск несоблюдения сроков в переводе трансфертов местным бюджетам; Риск перераспределения средств финансовой поддержки между муниципальными образованиями в ходе отчетного периода

номическому развитию муниципального образования от реальной ситуации предполагает неверное представление информации о тенденциях экономической политики в муниципалитете, что влечет изменения в части доходов и расходов местных бюджетов. Недостижение целевых показателей по муниципальным программам свидетельствует либо о недофинансировании планируемых расходов местного бюджета, либо о неэффективном использовании средств. Это в перспективе приводит к необходимости дублирования выделения финансовых ресурсов по этим же программам для достижения целевых показателей в плановых периодах. Риск низкого уровня финансового контроля влечет возникновение разного рода правонарушений в бюджетном процессе.

Бюджетные риски муниципалитетов классифицируются также по областям доходов, расходов, сбалансированности и межбюджетных отношений (Табл. 5). В области доходов выделяют риски недостижения плановых показателей, изменения в налоговом законодательстве РФ, что может вызвать изменения доходной базы местного бюджета и исказить его показатели. Риск отрицательных тенденций в экономике государства в целом и муниципалитета в частности способен привести к замедлению экономической

активности хозяйствующих субъектов или к ее росту, что отразится на динамике доходов местного бюджета.<sup>1</sup>

Среди рисков в области расходов местного бюджета можно выделить риск непредвиденных расходов. Например, в случае стихийных бедствий бюджеты муниципалитетов подвергаются возросшей нагрузке, что приводит к оптимизации расходов. Риск нецелевого использования бюджетных средств подразумевает действие коррупционных механизмов, которые «выводят» средства из местного бюджета в пользу определенных лиц. Отдельно выделяются: риски недостижения целевых индикаторов по муниципальным программам; риск низкой результативности расходов местного бюджета.

Выделенные риски в области сбалансированности местного бюджета способны оказать сильное влияние на устойчивость местных бюджетов.

Представляется необходимой реализация комплекса мер, направленных на минимизацию бюджетных рисков муниципальных образований. Рекомендации по минимизации рисков местных бюджетов подразделяются по направлениям: методико-правовые, административно-организационные, контрольно-над-

<sup>1</sup> Рагулина Ю.В., Бутова Т.В., Боговиз А.В. Экономика муниципальных образований // учебное пособие. 2015. Москва.

зорные. Методико-правовые меры имеют значимое положение, так как базируются на закреплении в законодательстве Российской Федерации понятия «бюджетный риск», разработке и утверждении классификатора рисков местных бюджетов и определении соответствующих индикаторов бюджетных рисков. Организационные меры сконцентрированы на совершенствовании процедур и кадрового обеспечения бюджетного процесса, предусматривая в т.ч. расширение инструментов программно-целевого управления бюджетными ресурсами, повышение квалификации специалистов в области муниципальных финансов.

Среди контрольно-надзорных мер можно выделить повышение общественного контроля за ходом бюджетного процесса, что может быть достигнуто посредством проведения публичных слушаний с участием заинтересованных граждан, а также онлайн-голосования в ходе рассмотрения и утверждения проекта бюджета. Широкое участие общественности приблизит местные бюджеты к

социально-ориентированной направленности. Также требуется повышение полноты и прозрачности бюджетной информации, что возможно осуществить за счет освещения в СМИ и предоставления в открытом доступе информации об исполнении бюджета. Необходимо создание удобных интернет-платформ и развитие таких проектов, как «Активный гражданин».

Помимо общественного следует развивать систему муниципального финансового контроля. Для этого необходима разработка и принятие единых стандартов муниципального контроля и аудита, проведение аудита эффективности и внедрения риск-ориентированного подхода, а также совершенствование механизмов действия и координации органов финансового контроля в Российской Федерации.

Таким образом, управление бюджетными рисками на муниципальном уровне представляется важной задачей, реализация которой позволит повысить устойчивость местных бюджетов.

### Литература:

1. Зотова А.И., Кириченко М.В., Коробко С.А. Риск-ориентированный подход к организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне // Финансы и кредит. 2014. №39. С.21-29.
2. Васюнина М.Л. Совершенствование управления доходами бюджетов в Российской Федерации // Финансы и кредит. 2015. №9. С.37-45.
3. Рагулина Ю.В., Бутова Т.В., Боговиз А.В. Экономика муниципальных образований // учебное пособие. 2015. Москва.
4. Официальный сайт администрации города Пензы. [http://www.penza-gorod.ru/line\\_of\\_activity/finance/city-budget/](http://www.penza-gorod.ru/line_of_activity/finance/city-budget/) [Электронный ресурс] (Дата обращения: 12.06.2017).

### Literature:

1. Zotova A.I., Kirichenko M.V., Korobko S.A. Risk-oriented approach to the organization of the budgetary process at the subfederal level // Finance and credit. 2014. №39. P.21-29.
2. Vasyunina M.L. Improving the budget revenue management in the Russian Federation // Finance and credit. 2015. №9. P.37-45.
3. Ragulina Y.V., Butova T.V., Bogoviz A.V. Economics of municipalities // textbook. 2015. Moscow.
4. Official website of the administration of the city of Penza. [http://www.penza-gorod.ru/line\\_of\\_activity/finance/city-budget/](http://www.penza-gorod.ru/line_of_activity/finance/city-budget/) [Electronic resource] (Date of circulation: June 12, 2017).

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ И ВОЗМОЖНОСТЬ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## FOREIGN EXPERIENCE OF WASTE MANAGEMENT AND THE POSSIBILITY OF ITS APPLICATION IN THE RUSSIAN FEDERATION



Д.К. Овсянникова,  
магистр ФГБОУ ВО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации», (г. Москва),

Daria Ovsyannikova,  
Master of the Financial University under  
the Government of the Russian Federation,  
(Moscow),

[vsiannikva@yandex.ru](mailto:vsiannikva@yandex.ru)

**Аннотация:** В данной статье автором рассматривается опыт обращения с отходами в странах Европейского союза. Сделан сравнительный анализ опыта стран ЕС и России по ключевым показателям эффективности обращения с отходами. Даны предложения по развитию системы обращения с отходами в Российской Федерации.

**Abstract:** In this article the author examines the experience of waste management in the European Union. A comparative analysis of the experience of the EU and Russia on the key indicators of waste management efficiency was done. Proposals for the development of waste management in the Russian Federation were given.

**Ключевые слова:** Система обращения с отходами, вторичное использование, переработка, полигоны, отдельный сбор мусора.

**Keywords:** Waste treatment system, reuse, recycling, landfills, separate collection of waste.

Зарубежный опыт обращения с отходами представляет собой отлаженную систему, нацеленную на максимальную переработку отходов, получение из них вторичных продуктов и, как следствие, минимальное сжигание и захоронение отходов на полигонах.

Стратегия Европейского союза (далее – ЕС) по управлению отходами нацелена на реализацию программы устойчивого развития Европы. Концепция, включенная в стратегию, предусматривает ряд правил и принципов управления отходами, а также определяет порядок обращения с ними (см. рис.).

Верхний уровень иерархии занимает предотвращение образования отходов. Повторное использование означает возвращение в производство использованного материала. Наиболее распространенный пример – повторное использование стеклянной тары. На третьем уровне иерархии находится переработка и вторичное использование отходов. И только потом наступает очередь сжигания и использования отходов в качестве

обычными гражданами, с использованием специальных контейнеров, процесс сортировки продолжается на мусоро-сортировочных станциях. Такой подход позволяет достичь высокого уровня участия в утилизации отходов за счет повышения чистоты и однородности поступающих фракций.

Одни из самых эффективных систем обращения с отходами в ЕС функционируют в таких странах, как Австрия, Германия, Дания, Швеция и Швейцария. Во всех этих странах процент переработки отходов составляет больше 60% от их общего объема [4].

Согласно австрийской конституции ответственность за утилизацию отходов распределена между федеральным правительством и местными властями. За почти десятилетний период активного продвижения селективного сбора и переработки Австрия смогла увеличить количество перерабатываемых отходов до 55–63% [2].

Австрийская система управления схожа с немецкой. Так в Германии в 80-х го-

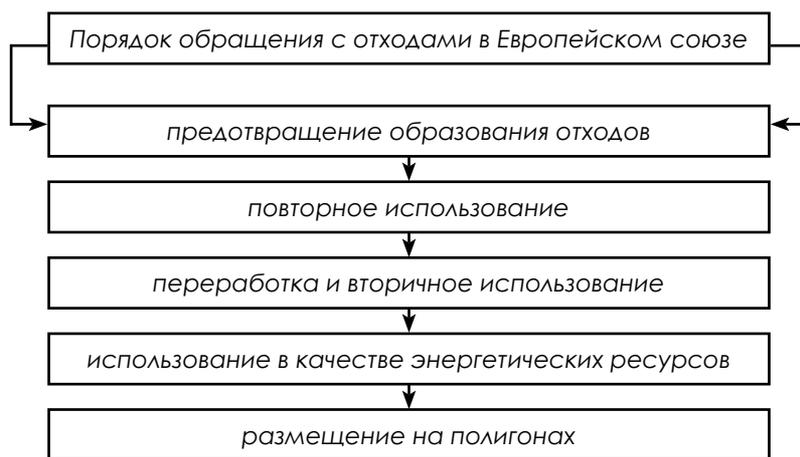


Рисунок. Порядок обращения с отходами в ЕС

энергетических ресурсов. Размещение на полигонах используется в крайних случаях, при невозможности иначе утилизировать отходы.

Эффективность обработки напрямую связана с качеством поступающих отходов. Для этого в странах ЕС был введен и успешно используется отдельный сбор мусора. Начиная с разделения мусора

даж прошлого века был организован промышленный селективный сбор отходов. В 1991 года был принят закон, согласно которому компании-производители несут ответственность за утилизации отходов производства. Данный закон применялся к упаковочным материалам, отходам электроники, автомобилям, батарейкам и т.д. Уровень переработки отходов в Гер-

мании достигает показателей в 60% [4].

Также немалый интерес представляет опыт южного соседа Германии – Швейцарии. Сортировка мусора в Швейцарии закреплена на законодательном уровне, невыполнение требований закона наказывается крупным штрафом. Каждый житель страны обязан разделять производимый мусор на фракции и обеспечивать его транспортировку в пункты приема ТКО.

Согласно принятым законам ТКО подлежат сортировке и переработке при условии, если:

- существует экологическая выгода по сравнению с размещением отходов на полигонах и использованием первичных природных ресурсов;

- сортировка и переработка выгодна экономически [2].

Отходы, не подлежащие переработке, направляются на мусоросжигательные заводы. Энергию, полученную при сжигании, используют для выработки электричества и отопления домов. Частично компенсировать затраты позволяет система обязательных платежей – сбора на утилизацию, который переносится на стоимость потребительских товаров.

В Швеции граждане обязаны сортировать пластик, жести, стекло и бумагу, а также компостировать органические остатки. Вредные отходы доставляют на специальные экологические станции, где размещены контейнеры для аккумуляторов, фотохимикатов, аэрозольных баллончиков, использованного машинного масла и т.д. [3].

Во многих странах – членах ЕС введены налоги на сброс мусора на наземных свалках. Это сделано для того, чтобы перенаправить потоки отходов от наземных свалок к более сложным методам их переработки. В Дании, к примеру, с 1987 года действует подобный налог на отходы в сфере строительства. За сброс таких отходов на наземных свалках полагается заплатить налог по самой высокой ставке. Более низкая ставка используется в случаях, если строительные отходы сжигаются без производства энергии, еще более низкая – для сжигания отходов с производством электроэнергии. И, наконец, самый низкий налог взимается за сжигание отходов с производством электрической и тепловой энергии. Вторичная

же переработка налогом не облагается.

Согласно Директиве по отходам принцип расширенной ответственности производителя накладывает обязанности по сбору, переработке и окончательной утилизации продукции на ее производителя. Под производителем в данном случае подразумевается любое физическое или юридическое лицо, которое профессионально производит, обрабатывает, перерабатывает, продает или ввозит продукцию. Ответственность производителя включает прием возвращаемых продуктов и отходов, возникающих после их использования, а также последующее управление этими отходами. Кроме того, в обязанности производителя входит информирование общественности о том, каким образом можно вновь использовать и перерабатывать тот или иной продукт [2].

В Евросоюзе все магазины обязаны выполнять директиву ЕС, предполагающую залоговую стоимость тары. Залоговая стоимость означает, что покупатель, сдавая упаковку – например, бутылку изпод газированной воды – в специальные пункты приема, получает назад деньги, уплаченные дополнительно к стоимости товара. В Германии после введения залоговой стоимости тары на все экологически вредные виды упаковки, включая пластиковые бутылки, такой вид мусора, как тара от напитков, просто перестал существовать – теперь он полностью перерабатывается.

Сегодня система обращения с твердыми коммунальными отходами России остается неразвитой. По данным государственной корпорации «Ростехнологии», являющейся крупнейшим участником рынка мусороперерабатывания в стране, на территории России скопилось более 31 миллиарда тонн неутраченных отходов. И их количество ежегодно увеличивается более чем на 60 миллионов тонн. В России практически полностью отсутствует отдельный сбор мусора, либо такие случаи единичны и вводятся в крупных городах в качестве экспериментов. Весь мусор в основном подлежит захоронению на полигонах, меньшая часть сжигается и только около 7-9% отправляется на переработку [3].

Система налогообложения производителей закреплена в российском зако-

Таблица. Сравнительный анализ опыта обращения с отходами

Страна	Налоги на мусор	Раздельный сбор	Расширенная ответственность производителей	Залоговая стоимость тары
Германия	Развитая законодательная база	Есть	Есть	Развито
Дания	Развитая законодательная база	Есть	Есть	Есть
Швеция	Развитая законодательная база	Есть	Есть	Есть
Швейцария	Развитая законодательная база	Есть	Есть	Развито
Австрия	Развитая законодательная база	Есть	Есть	Развито
Россия	Есть	Практически нет	Есть	Нет

нодательстве в статье 16.4 Федерального Закона №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в редакции от 03.07.2016 [1].

Различия в системах обращения с отходами в странах ЕС и России представлены в таблице.

Из представленной выше таблицы следует вывод, что законодательная база в России развита, однако требует доработки. В первую очередь необходимо использовать опыт Дании в области снижения ставки налога при переработке отходов. Также в Российской Федерации необходимо вводить раздельный сбор мусора, залоговую стоимость тары.

Как видно, подходы и методы стран к управлению отходами схожи, отличия состоят в особенностях конкретного государства и его правового устройства. В целом же система управления отходами на территории ЕС нацелена на реализацию политики устойчивого развития и сохранение окружающей среды. Порядок обращения с отходами закреплен в законодательных актах и представляет собой четкую иерархию методов утилизации [2].

Таким образом, для развития эффективной системы обращения с отходами в Российской Федерации можно предложить следующие.

**Ввести раздельный сбор мусора.** Это подразумевает значительные временные и финансовые затраты.

Обеспечить население контейнерами для раздельного сбора мусора, причем для этого недостаточно просто поставить во дворах контейнеры разного цвета.

Необходимо разместить на нем подробную информацию о том, какой именно мусор можно выбрасывать в каждый из контейнеров и каким образом это лучше всего делать.

Необходимо информировать население о преимуществах раздельного сбора мусора путем привлечения внимания посредством публикации в СМИ. Также необходимо осуществлять контроль за раздельным сбором мусора гражданами, и поощрять их за это.

Необходимо строить специализированные мусоросортировочные заводы, которые бы занимались дальнейшей сортировкой мусора, полученного от граждан. Это помогло бы более тщательно сортировать бытовые отходы, что в свою очередь положительно скажется на глубине переработки мусора.

**Строительство мусороперерабатывающих заводов.**

Введение раздельного сбора мусора будет способствовать облегчению задачи по его переработке, поскольку весь собранный в городе мусор в зависимости от расстояния между полигоном и местом сбора, доставляется или непосредственно на завод по переработке ТКО, или в сортировочный центр, или на мусороперегрузочную станцию. В сортировочных центрах посредством мусороприемника осуществляется перегрузка отсортированных отходов в автоконтейнеры. Благодаря этому существенно сокращаются транспортные расходы, связанные с доставкой мусора на полигон для утилизации. Поскольку мусор посту-

пает на завод по переработке уже предварительно отсортированным, затраты на его сортировку также снижаются, что делает переработку ТКО довольно прибыльной деятельностью: завод по переработке мусора способен производить следующие основные типы ценного сырья: цветные и черные металлы, стекло, бумага, полимерные отходы, пригодные к переработке, топливо, тепло и электроэнергию, вещества, используемые в химической промышленности. Строительство МПЗ позволит постепенно изменить приоритеты в утилизации ТКО: сжигание и захоронение отходов должно быть мак-

симально заменено на их переработку и вторичное использование.

Ввести залоговую стоимость тары. Наиболее эффективным данный метод покажет себя в вопросе обращения с пластмассовой тарой.

Указанные предложения позволят в краткосрочной перспективе начать развивать систему обращения с отходами в Российской Федерации, сократить объемы отходов, которые подвергаются захоронению на полигонах и сжигаются в мусоросжигательных заводах, что значительно улучшит экологическую ситуацию в стране.

### Литература:

1. Федеральный закон от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации – 14 января 2002 г. – №2 – Ст. 133.
2. Филиппов В. В., Кадиров Н. Т. Обзор системы обращения с твердыми бытовыми отходами на территории Европейского союза // Молодой ученый. – 2015. – №22. – С. 91-94.
3. Переработка мусора. Инвестиции в будущее [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://ztbo.ru/>.
4. Environment in the EU [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6757479/8-26032015-AP-EN.pdf/a2982b86-9d56-401c-8443-ec5b08e543cc>.

### Literature:

1. Federal law of 10 January 2002 №7-FZ "On the protection of the environment" // collected legislation of the Russian Federation – January 14, 2002 – №2 – St. 133.
2. Filippov V.V., Kadirov N. So the Review system for the treatment of solid household wastes throughout the European Union / the Young scientist. – 2015. – №22. – S. 91-94.
3. Waste recycling. Investing in the future [Electronic resource]. – The electron is. Dan. – Mode of access: <http://ztbo.ru/>.
4. Environment in the EU [Electronic resource]. – The electron. Dan. Mode access: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6757479/8-26032015-AP-EN.pdf/a2982b86-9d56-401c-8443-ec5b08e543cc>.

УДК 631.147:338.431.2

## ОРГАНИЧЕСКОЕ СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

## ORGANIC AGRICULTURE AS A FACTOR OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF RURAL SETTLEMENTS



Елена Георгиевна Коваленко,  
доктор экономических наук, профессор,  
заведующая кафедрой государственного  
и муниципального управления  
Национального исследовательского  
Мордовского государственного  
университета им. Н.П. Огарёва

E.G. Kovalenko,  
Doctor of economic sciences, Professor, head  
of the Department of State and municipal  
management national research Mordovia  
State University it. N.P. Orageva

kovelena13@mail.ru

**Аннотация:** Здоровье населения страны зависит от качества и безопасности продовольствия, обеспечить которые может только органическое земледелие. В России рынок экологически чистых продуктов пока не развит и в нем преобладают импортные товары, в то же время в стране имеется большой потенциал для формирования сегмента органического сельского хозяйства. В ближайшем будущем его основными участниками могут стать малые формы хозяйствования (хозяйства населения, крестьянские (фермерские) хозяйства) в сельских поселениях, обеспечивая их экономическое развитие, рост доходов населения и местных бюджетов, создавая возможности для повышения социальной комфортности проживания населения на сельских территориях страны.

**Abstract:** The health of the population depends on the quality and safety of food, to ensure that only organic farming. In Russia the market of organic products is not developed and it is dominated by imports, at the same time, the country has a large potential for the formation of the segment of organic agriculture. In the near future, major participants may become small farms (households and peasant (farmer) households) in rural settlements deposits, providing them with economic development, income growth and local budgets, creating opportunities to increase social comfort of the population living in rural areas of the country.

**Ключевые слова:** Экологическое продовольствие, органическое земледелие, сельское население, развитие сельских территорий.

**Keywords:** Ecological food, organic farming, rural population, development of rural territories.

Решение проблемы импортозамещения в продовольственном обеспечении страны, от которой напрямую зависит повышение качества жизни населения России и рост благосостояния сельских жителей, связано с устойчивым развитием сельских территорий (УРСТ). В Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р) определены основные цели: создание благоприятных социально-экономических условий для решения задач территориального развития; обеспечение стабилизации численности сельского населения и создание условий для его роста; обеспечение занятости, повышение уровня и качества жизни сельского населения с учетом современных требований и стандартов; повышение эффективности сельского хозяйства и вклада сельских территорий в социально-экономическое развитие страны [8].

Сельские территории страны как социально-пространственные образования состоят из территорий различных уровней: локального (поселенческого), районного, регионального и общегосударственного, тесно взаимосвязанных друг с другом. Первичный уровень сельских населенных пунктов сложился исторически, определение приоритетов и содержания его развития принадлежит сельскому обществу. Территории районного уровня как административно-территориальные единицы созданы актами государства, так же как и муниципальные районы. Муниципальные образования в сельской местности представлены в виде муниципальных районов и сельских поселений, объединяющих несколько сельских населенных пунктов. Структурно система местного самоуправления выглядит как совокупность сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и др.), входящих в состав муниципальных образований в виде сельских поселений (их в РФ по состоянию на 1 января 2015 г. насчитывалось 18 654, или более 81% всех муниципалитетов), а далее они входят в составы 1 823 муниципальных районов или 535 городских округов. Очевидно, что локальный и районный уровни сельских территорий

неразрывно сопряжены с институтом местного самоуправления, основными функциями которого в настоящее время являются:

1) создание условий жизнеобеспечения людей через формирование и реализацию социальной политики муниципалитета;

2) эффективное использование имеющегося потенциала территории, включая муниципальные собственности и финансы, в целях устойчивого социально-экономического развития муниципального образования;

3) обеспечение непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;

4) учет и координация интересов различных групп населения, защита меньшинств;

5) сохранение окружающей среды;

6) обеспечение общественного порядка.

Заметим, что ровно такие же задачи поставлены во всех стратегических документах страны по устойчивому развитию сельских территорий и логично было бы активно укреплять систему местного самоуправления. Однако полноценный институт местного самоуправления на селе до сих пор не создан, несмотря на многочисленность различных реформ и реализацию мер государственной поддержки, направленных на развитие сельских территорий России. На наш взгляд, именно поэтому многочисленные инициативы, предпринимаемые на федеральном и региональном уровнях для преодоления кризиса на селе, в том числе соответствующие федеральные целевые программы, не дают желаемого эффекта.

Самой главной причиной уязвимости местного самоуправления на сельских территориях является отсутствие необходимой экономической и финансовой основы для устойчивого социально-экономического развития муниципалитетов. Данные мониторинга местных бюджетов, проводимого Минфином РФ, свидетельствуют, что в 2015 г. собственные доходы бюджетов составили 2 258,4 млрд. руб. Средства муниципальных образований для решения вопросов местного значения уменьшились по сравнению с предыдущим годом на 46,8 млрд. рублей

или на 2,0% в связи с сокращением неналоговых доходов (на – 7,4%) и объемов межбюджетных трансфертов (без учета субвенций) из бюджетов других уровней бюджетной системы (на – 5,9%). Распределение собственных доходов по типам муниципальных образований характеризуется следующей структурой: в бюджеты муниципальных районов поступило 34,9%, в бюджеты сельских поселений – 8,4%. Практически все сельские поселения страны выживали за счет финансовой помощи. В общем объеме доходов местных бюджетов в 2015 году доля межбюджетных трансфертов (включая субвенции) составила 63,4%. Следует учесть, что в 39,2% сельских поселений доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов составила более 50%, а в 34,8% поселений – от 20 до 50%. Основная доля расходов в бюджетах сельских поселений приходится на управление (30,1%), жилищно-коммунальное хозяйство (28,2%), культуру, кинематографию и СМИ (18,4%). Следует констатировать, что в этих условиях органы местного самоуправления значительной части поселений вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу [3].

Расходы на местное самоуправление в 2015 г. в среднем составляют 9,4%, в муниципальных районах – 7,8%, в поселениях – 23,1%. В подавляющем большинстве сельских поселений – в 97,4% от их общего количества – бюджеты являются дефицитными, исключение составили Мурманская, Курганская, Свердловская области и Чукотский АО. В четырех субъектах Российской Федерации доля муниципального долга в собственных доходах (без учета поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышает уровень 80% (Удмуртская Республика – 80,4%, Пензенская область – 80,8%, Республика Мордовия – 97,2%, Республика Татарстан – 100,5%). В Республике Мордовия дефицит местного бюджета в 2015 г. составил 6,71%, в Пензенской области – 3,23%, в Удмуртской Республике – 3,01%, в Республике Татарстан – 1,53%. Эти данные свидетельствуют, что в бюджетах сельских поселе-

ний расходов на развитие нет и, как правило, они и не предусматриваются [3].

Устойчивое развитие сельских территорий в решающей степени зависит от состояния экономики, наличия эффективно функционирующих субъектов хозяйственной деятельности. Традиционно на протяжении многих десятилетий экономика в сельской местности развивалась за счет сельского хозяйства и других отраслей, входящих в АПК (обслуживающие, перерабатывающие и др.). По данным Росстата в стране в 2005 г. число крупных и средних сельскохозяйственных организаций было 19,3 тыс., а к 2015 г. оно сократилось в 3,3 раза. В Республике Мордовия, которая является объектом более детального исследования происходящих на сельских территориях процессов, наблюдалась аналогичная тенденция: сокращение организаций произошло с 258 единиц в 2005 г. до 60 единиц в 2015 г. или в 4,3 раза. За этот период постоянно уменьшалась среднегодовая численность работников в сельскохозяйственных организациях республики (с 29,1 тыс. человек в 2005 г. до 12,7 тыс. человек в 2015 г. или в 2,3 раза). Эти процессы приводят к тому, что в сотнях сельских населенных пунктов нет организации-работодателя, наблюдается большая напряженность на рынке труда, поскольку возможность трудоустройства и выбор вакансий в сельской местности сильно ограничены. Уровень занятости сельской рабочей силы в трудоспособном возрасте составляет 70%, а уровень безработицы хоть и снижается с 12% в 2005 г. до 8,5% в 2015 г., но остается высоким. Очевидно, что в этих условиях для большинства сельских поселений возможность выживания населения связана с развитием малого бизнеса и самозанятости, в первую очередь с личными подсобными хозяйствами, индивидуальным предпринимательством, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами (КФХ) и кооперативами.

Уточним, что Республика Мордовия является индустриально-аграрным регионом с объемом ВРП на душу населения в 2014 г. 210,9 тыс. руб. По оценке рейтингового агентства РИА Рейтинг в 2015 г. по социально-экономическому положению республика находилась на 65 месте (58 место в 2014 г.) [7]. Доля сельского хозяйства в ВРП в 2014 г. составила 13,3% про-

тив 11,4% в 2010 г., что свидетельствует о росте роли АПК в экономике Мордовии.

По данным Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Мордовия из общей площади земель республики 2612,8 тыс. гектаров земли сельскохозяйственного назначения составляют 63,4%, пашня занимает 65,5% от сельскохозяйственных угодий. Землепользователями сельскохозяйственных угодий являются сельскохозяйственные

предприятия крупными и средними предприятиями (численность указывалась выше), а также малыми предприятиями в разных организационно-правовых формах (общества с ограниченной ответственностью, товарищества на вере, сельскохозяйственные производственные кооперативы и др.), которых в 2015 г. функционировало 107 единиц (против 278 ед. в 2014 г.). В республике насчитывается около 160 тыс. личных подсобных хозяйств населения. В сельском хозяйстве зарегистрировано

**Таблица 1. Крестьянские (фермерские) хозяйства (по состоянию на 1 января) [5, с. 250]**

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Число зарегистрированных крестьянских (фермерских) хозяйств, ед.	1116	1128	1133	1126	1136	1138	1138	1121
Площадь предоставленных им земельных участков, тыс. га	96,0	83,8	84,0	84,0	84,0	85,0	85,0	85,0
Средний размер земельного участка, га	86,0	74,3	74,0	75	74	75	75	76

предприятия и организации (более 65% сельхозугодий, из которых 73,2% пашня), а также граждане (объединения граждан) – 45,8% (494,3 тыс. га), из которых 15,5% – это землепользование крестьянских (фермерских) хозяйств. Сельскохозяйственные товаропроизводители Мордо-

стрировано 984 индивидуальных предпринимателя (ИП), из которых 650 являются главами КФХ. Динамика КФХ отражена в табл.1 и она свидетельствует, что существенных изменений в численности КФХ не произошло, несмотря на государственную поддержку малых форм хо-

**Таблица 2. Динамика и структура продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств**

Годы	Хозяйства всех категорий	в том числе		
		сельскохозяйственные организации	хозяйства населения	крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели
<b>Продукция сельского хозяйства (в фактически действовавших ценах; млн. руб.)</b>				
2005	16055,7	7076,4	8668,9	310,4
2010	28051,9	15121,1	12461,1	469,7
2011	37816,8	20309,1	16451,6	1056,1
2012	39225,1	22050,7	15800,1	1374,3
2013	40289,3	23497,9	15536,3	1255,0
2014	46279,7	30170,4	14506,9	1602,4
2015	51502,2	35422,9	14115,8	1963,5
<b>Структура продукции сельского хозяйства (в процентах)</b>				
2005	100,0	44,1	54,0	1,9
2010	100,0	53,9	44,4	1,7
2011	100,0	53,7	43,5	2,8
2012	100,0	56,2	40,3	3,5
2013	100,0	58,3	38,6	3,1
2014	100,0	65,2	31,3	3,5
2015	100,0	68,8	27,4	3,8

зяйствования – реализацию ведомственных целевых программ в 2012–2014 гг. «Поддержка начинающих фермеров в Республике Мордовия» и «Развитие семейных животноводческих ферм на базе крестьянских (фермерских) хозяйств в Республике Мордовия», которые были пролонгированы на 2015–2017 гг. и на период до 2020 года.

За 2005–2015 гг. в республике произошли существенные изменения в объемах и структуре продукции сельского хозяйства (табл. 2): 1) рост во всех категориях хозяйств по отношению к 2005 г. составил 3,2 раза (к 2010 г. – на 83,6%), в КФХ и ИП – в 6,3 раза (к 2010 г. – в 4,3 раза), в сельскохозяйственных организациях – в 5 раз (к 2010 г. – в 2,3 раза, в хозяйствах населения – на 62,8% (к 2010 г. – на 13,3%); 2) доля сельскохозяйственных организаций в 2015 г. возросла на 19,7 процентных пункта по сравнению с 2005 г. и на 14,9 процентных пункта по сравнению с 2010 г., удельный вес КФХ и ИП увеличился на 1,9% или в 2 раза, а в хозяйствах населения произошло сокращение их доли на 26,7 процентных пункта.

По данным Мордовиястата в 2015 г. сельскохозяйственные организации произвели 87,6% зерна, 95,3% сахарной свеклы (фабричной), 92,1% яйца, 91,8% скота и птицы (в убойном весе), 74,2% молока и 26,1% овощей. Доля хозяйств населения в общем объеме производства шерсти составила 100%, плодов и ягод – 99,3%, картофеля – 89,8%, овощей – 73,4%. Удельный вес крестьянских (фермерских) хозяйств в производстве зерна достиг 11,8%, сахарной свеклы (фабричной) 4,0%, молока – 6,0%, картофеля – 5,1% [5, с. 251].

Следует отметить, что в республике в 2015 г. только 80% пашни являлись посевными площадями (включая 15% чистых паров), а 335,5 тыс. га пашни не использовалось в земледелии, в том числе почти 50% находящиеся в землевладении малых форм хозяйствования (граждан и КФХ). Это обстоятельство является, с одной стороны, неиспользуемым сегодня потенциалом для дальнейшего роста сельскохозяйственного производства, а с другой, – результатом кризисной демографической ситуации в сельской местности. Так, в 2015 г. в республике коэффициент естественной убыли населения (на

1000 человек) составил 4,4, при этом по городским поселениям наблюдался естественный прирост 11,9 промилле, а в сельской местности убыль – 9,9 промилле. За счет миграционного прироста городского округа Саранск в размере 16,3%, в среднем по республике этот показатель составил 2,6%, в то время как в сельских муниципальных районах коэффициент миграционной убыли доходил до – 35,5%, (в Атюрьевском районе при численности населения 8,7 тыс. человек). Вариация коэффициента общей убыли населения по сельским муниципальным районам в 2015 г. наблюдалась от 4,1 промилле в Ромодановском районе до 42,8% в Атюрьевском районе (более чем в 10 раз), естественной убыли соответственно – от 2,1 промилле в Ромодановском районе до 14,3% в Теньгушевском районе (почти в 7 раз) [5, с. 77-78]. Результатом демографических процессов является существенное изменение системы сельского расселения (табл. 3). В Мордовии на 1 января 2016 г. насчитывалось 1240 сельских населенных пунктов (98,4% общего количества), что на 73 ед. (на 5,6%) меньше чем в 2002 г. За этот же период количество деревень без населения увеличилось в 2,8 раза.

Из общего количества сельских населенных пунктов 48,4% являются малыми с численностью до 100 жителей. Их количество сокращается за счет вымирания и миграции населения, поскольку в них в подавляющем большинстве социальное обслуживание жителей практически не осуществляется. При величине 101–500 жителей (34,2% общего количества) сельские населенные пункты, как правило, имеют ограниченные возможности медицинского, культурного и бытового обслуживания, а с точки зрения производственной, если не являются производственной единицей (например, бригадой или отделением) сельскохозяйственного предприятия, в них преобладают малые формы хозяйствования (хозяйства населения и КФХ). Этот тип населенных пунктов в республике тоже сокращается (более чем на 7%). В населенных пунктах с людностью более 1–2 тысяч человек (менее 4% общего количества), являющихся для Мордовии крупными либо административными центрами муниципальных образований, либо центрами крупных

Таблица 3. Группировка сельских населенных пунктов по типу и численности населения [5, с. 67]\*

	2002	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Число сельских населенных пунктов на начало года	1313	1250	1239	1239	1240	1240	1240
из них: без населения	29	61	57	63	69	71	80
с численностью населения, человек:							
до 5	98	117	121	127	131	138	143
6-10	83	81	83	85	82	82	74
11-25	155	141	138	139	139	138	137
26-50	140	118	117	111	111	115	115
51-100	168	135	140	133	137	130	131
101-200	157	156	154	161	156	161	169
201-500	297	278	272	267	269	265	255
501-1000	131	111	106	104	96	91	88
1001-2000	34	29	28	26	27	26	25
2001-3000	6	9	10	10	9	10	9
3001-5000	11	10	9	9	10	9	10
5000 и более	4	4	4	4	4	4	4

\*2002 г., 2010 г. – по данным переписей населения, на 1 января 2011–2016 гг. – по данным текущего учета населения.

хозяйствующих субъектов, создаются комфортные условия проживания людей и предоставления им рабочих мест. Из приведенной группировки видно, что уменьшается численность сел и деревень практически всех типов с людностью до 2000 человек, чему в последние годы способствует оптимизация учреждений здравоохранения и образования, делаая их услуги недоступными для селян. Следует констатировать, что в настоящее время сформировалась определенная антиполюсная стратификация территории, основными элементами которой являются немногочисленные центры развития и периферия, включающая почти 4/5 всех сельских населенных пунктов [4].

Оценивая систему расселения, а именно преобладание мелких и небольших сельских населенных пунктов, и в сельскохозяйственной деятельности большую роль малых форм хозяйствования (МФХ), одним из перспективных направлений экономического развития сельских поселений республики может стать производство органической продукции. Аргументами в его пользу может служить два факта: 1) основную долю органической продукции в современной России производят хозяйства населения (почти 95%) и используют ее для личного потребления, поставляя на рынок излишки, и в тоже время повсе-

местно растет спрос на качественные и экологически безопасные продукты питания; 2) неиспользуемые в течение ряда лет сельскохозяйственные угодья, находящиеся во владении малых форм хозяйствования (в Мордовии только пашни МФХ не используется 249 тыс. га), могут стать необходимым ресурсом развития органического земледелия. Это шанс для малых форм хозяйствования существенно укрепить свои позиции в АПК и повысить эффективность деятельности, поскольку они являются неконкурентными с крупными организациями, существенно проигрывая им в масштабах производства и себестоимости продукции. Производя органическую продукцию без применения минеральных удобрений, пестицидов, регуляторов роста, генетически модифицированных организмов, заменяя их увеличением количества механических операций, биологических средств защиты и т.п., товаропроизводители смогут реализовывать их по более высоким ценам (на 30-200% в зависимости от вида продукции) за счет более высокого качества продукции, при этом небольшие объемы производства превратятся из недостатка в преимущество. Доказательством этому служат исследования ФАО ООН, согласно которым при организации органического производства продуктивность

малых форм хозяйствования повышалась на 116%, доходы фермеров увеличивались в 2-3 раза [6].

Оптимизм в перспективность развития органического сельского хозяйства внушает мировой рынок экологически чистых продуктов, который по данным Euromonitor International с 18 млрд. долл. в 2000 г. вырос до 60 млрд. долл. в 2010 г. (более чем в 3 раза), до 88 млрд. долл. в 2015 г. (в 1,5 раза к 2010 г.), а по прогнозам, к 2020 г. его оборот может достичь 200–250 млрд. долл. Лидерами рынка органики являются США (45%), Германия (14%) и Франция (8%), а объем российского рынка составляет всего 60–80 млн. долл. или 0,1% от всех органических продуктов питания, т.е. он находится на начальном этапе своего формирования. Кроме мировых тенденций, к которым с некоторым запозданием присоединяется и Россия, предпосылкой для развития органического сельского хозяйства является приоритет государственной политики на здоровье и здоровом образе жизни россиян, реализуемый через принятие адекватных законов и стандартов (например, «Основы государственной политики в области здорового питания населения на период до 2020 года», утв. распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2010 г. № 1873-р; принятие ГОСТ Р 56104-2014 «Продукты пищевые органические. Термины и определения», ГОСТ Р 56508-2015 «Продукция органического производства. Правила производства, хранения, транспортирования», ГОСТ-57022-2016 «Продукция органического производства. Порядок проведения добровольной сертификации органического производства»), разработку и реализацию региональных целевых программ и мер государственной поддержки производителей органических продуктов. По прогнозу IFOAM потенциал внутреннего рынка органической продукции в России к 2020 г. может составить 300-400 млрд. руб., а с учетом экспортного потенциала – до 700 млрд. руб., с более 1,5 тыс. сертифицированных производителей органической сельскохозяйственной продукции и 1 млн. новых рабочих мест на селе с высоким уровнем дохода, воплощение в жизнь которого возможно при активной деятельности регионов страны. В ряде субъектов Феде-

рации первые шаги в этом направлении уже сделаны [9]. Так, в Ульяновской области в 2013 г. был принят закон №106-ЗО «О мерах государственной поддержки производителей органических продуктов в Ульяновской области», в соответствии с которым государственная поддержка осуществляется через предоставление субсидий из областного бюджета и оказание информационной и методической поддержки. Субсидии должны компенсировать сельскохозйственным производителям 50% затрат на сертификацию продукции (по расчетам разработчиков закона стоимость сертификации одного вида продукции составляет порядка 30-40 тыс. руб., а стоимость сертификации производства около 150 тыс. руб.) [1,2].

Динамичное развитие органического земледелия в малых формах хозяйствования Республики Мордовия, которые занимаются в настоящее время традиционным, по сути, биоорганическим, но низкопродуктивным сельскохозйственным производством, представляется возможным при активном внимании к этим процессам органов региональной государственной и муниципальной власти. Необходимо разработать концепцию органического сельского хозяйства и систему мер поддержки, включающую нормативно-правовое обеспечение, экономическое стимулирование, организацию процессов сертификации и контроля производства продукции. По опыту Псковской области в республике нужно создать центр развития и сертификации производства экологической сельскохозяйственной продукции для организации информационного обеспечения сельскохозйственных товаропроизводителей и населения в области органического сельского хозяйства. Функциями его могут быть инспектирование и помощь в сертификации хозяйств и органической продукции в регионе. Очевидно, что успешная организация этой деятельности требует внешнего стартового финансирования (для малых форм хозяйствования оно может быть относительно небольшим). В целях консолидации усилий власти, агробизнеса, организаций науки по развитию производства и потребления экологического продовольствия, целесообразно созда-

ние агроэкокластера, который может дать значимый положительный эффект в уровне экономическом, социальном и экологическом развитии сельских муниципальных образований региона путем полного и экологически сбалансированного использования земельных ресурсов, развития органических технологий, повышения уровня занятости сельского населения, формирования условий для аграрного и экологического внутреннего и внешнего туризма, формирования экологической инфраструктуры сельских территорий, активизации регионального

рынка экологически чистой сельскохозяйственной продукции.

Таким образом, устойчивое развитие сельских поселений в Республике Мордовия, в которой сельское хозяйство динамично развивается при пристальном внимании власти к росту объемов сельскохозяйственной продукции в крупных предприятиях и части крестьянских (фермерских) хозяйств, может получить дополнительный импульс за счет создания условий становления системы органического земледелия в малых формах хозяйствования.

### Литература:

### Literature:

1. Заключение об оценке регулирующего воздействия проекта закона Ульяновской области «О мерах государственной поддержки производителей органических продуктов в Ульяновской области». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://http://ekonom73.ru>
2. Закон Ульяновской области от 5 июля 2013 года №106-30 «О мерах государственной поддержки производителей органических продуктов в Ульяновской области». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/463702462>
3. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_za\\_2015\\_god.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2015_god.pdf)
4. Ковалев С.А. Типология и районирование сельского расселения. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0255/analit08.php>
5. Мордовия: Стат. ежегодник. / Мордовиястат. – Саранск, 2016. – 455 с.
6. Проект Федерального закона «О производстве органической сельскохозяйственной продукции и внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://sozrf.ru/fz-poject\\_v2/](http://sozrf.ru/fz-poject_v2/)
7. Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2015 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://riarating.ru/infografika/20160615/630026367.html>
8. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 02.02.2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/media/files/Fw1kbNXVJxQ.pdf>
9. Органическое сельское хозяйство: полезное дополнение. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://organik-market.livejournal.com/21847.html>
10. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: на 1 января 2016 года: Стат. сб. / Росстат.

1. Opinion on the evaluation of the regulatory impact of the draft law of the Ulyanovsk region on measures of State support to producers of organic products in the Ulyanovsk region. [Electronic resource]. -Access mode: <https://http://ekonom73.ru>
2. Law of Ulyanovsk region dated July 5, 2013, no. 106-BO "on measures of State support to producers of organic products in the Ulyanovsk region. [Electronic resource]. -Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/463702462>
3. Information on the results of monitoring the execution of local budgets and fiscal relations in the constituent entities of the Russian Federation at the regional and municipal levels for the year 2015. [Electronic resource]. -Access mode: [http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_za\\_2015\\_god.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2015_god.pdf)
4. Kovalev s. a. typology and zoning rural resettlement. [Electronic resource]. -Access mode: <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0255/analit08.php>
5. Mordovia: Stat. Yearbook. /Mordovijastat. -Saransk, 2016. -455 p.
6. The draft federal law "on the production of organic agricultural products and changes in the legislative acts of the Russian Federation". [Electronic resource]. -Access mode: Ranking [http://sozrf.ru/fz-poject\\_v2/](http://sozrf.ru/fz-poject_v2/)
7. The socio-economic situation of the subjects of the Russian Federation on the outcome of the year 2015. [Electronic resource]. -Access mode: <http://riarating.ru/infografika/20160615/630026367.html>
8. Strategy for the sustainable development of rural territories of the Russian Federation for the period up to the year 2030: the Government Grew. Federation of 02.02.2015. [Electronic resource]. -Access mode: <http://government.ru/media/files/Fw1kbNXVJxQ.pdf>
9. Organic agriculture: a useful addition. [Electronic resource]. -Access mode: <http://organik-market.livejournal.com/21847.html>
10. The formation of local self-government in the Russian Federation: on January 1, 2016: Stat. SB. / Rosstat.

## ПРОБЛЕМЫ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

## ANTITRUST ISSUES IN RUSSIA



Александр Юрьевич Сланченко,  
Финансовый университет при  
Правительстве РФ, Россия

A.Y. Slanchenko,  
Financial University under the Government  
of the Russian Federation

slanchenko95@mail.ru



Игорь Сергеевич Цыганок,  
Финансовый университет при  
Правительстве РФ, Россия\*

I.S. Tsyganok,  
Financial University under the Government  
of the Russian Federation

modileru@mail.ru

\* Научный руководитель: старший преподаватель Департамента правового регулирования экономической деятельности ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Наталья Викторовна Вильская.

**Аннотация:** В данной статье авторы проводят анализ антимонопольного законодательства на предмет противоречий, нерегулируемых положений. Также рассматриваются вопросы конкуренции и монополизации отдельных рынков в ключе несовершенства антимонопольного законодательства. Авторы предлагают соответствующие решения по совершенствованию антимонопольного законодательства.

**Abstract:** The authors analyze the antitrust legislation on the subject of controversy, unregulated provisions in this article. Issues of competition and monopolization of certain market in the key of imperfection of antitrust legislation are also discussed. The authors propose appropriate solutions for improvement of antitrust legislation.

**Ключевые слова:** Антимонопольное регулирование, антимонопольное законодательство, конкуренция, право.

**Keywords:** Antitrust regulation, antitrust legislation, competition, law.

Регулирование в антимонопольной сфере представляет собой особый вид экономической деятельности государства, который осуществляется в пределах, допустимых существующим законодательством и направленных на установление и внедрение правил хозяйствования на товарных рынках. Если же говорить непосредственно об антимонопольном законодательстве, то оно ставит своей целью создание и реализацию таких норм и мер, которые бы способствовали защите добросовестной конкуренции и, за счет этого, обеспечение эффективного функционирования рыночного механизма и отношений внутри него.

Еще несколько десятилетий назад процесс ведения рыночных отношений на территории современной Российской Федерации базировался на командно-административной системе. Поэтому можно с уверенностью сказать, что процесс создания контроля государственным сектором над недобросовестной конкуренцией начался «с нуля», ведь в то время свободная конкуренция попросту отсутствовала, соответственно, не было и вопроса излишней монополизации. К проблемам конкуренции на товарных рынках, излишней монополизации и следующим за ней неудобствам приковано внимание не только специалистов антимонопольной сферы, но и обычного населения Российской Федерации, за счет чего такие проблемы обретают еще

большой масштаб и географию распространения.

Единственно верным и действенным способом решения большинства сложившихся проблем станет совершенствование законодательной базы по поводу регулирования монополистических процессов и конкуренции, а также понимание и принятие россиянами необходимости экономических реформ в этой области экономики.

Как уже говорилось выше, антимонопольное регулирование в Российской Федерации сформировалось и приобрело очерченные рамки сравнительно недавно, в то время как во многих странах рыночное хозяйствование сложилось исторически давно и уже претерпело всевозможные изменения и столкнулось с различными проблемами, перед лицом которых сейчас стоит наше государство и наша антимонопольная служба. Российская экономика унаследовала от экономики времен Советского Союза высокий уровень концентрации производства во многих отраслях хозяйства, из-за чего степень монополизации некоторого количества областей экономики чрезвычайно высока. Все это говорит о неизбежной необходимости совершенствования нормативно-правовой антимонопольной базы.

Для начала следует рассмотреть, какие явные недостатки на сегодняшний день существуют в антимонопольном законодательстве.

С частной точки зрения, существующие запреты, санкции и предписания в значительной степени конфликтуют с основными нормами частного права, которые закреплены в Гражданском Кодексе РФ, ФЗ №135-ФЗ «О защите конкуренции», ФЗ №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и др. Например, свободный производитель не может получать указания по тому, что ему производить, каким образом и в каком объеме, а также по какой цене произведенный товар потом продавать, если какие-либо из перечисленных ограничений не предусмотрены законодательством Российской Федерации. Он абсолютно свободен в этом выборе и должен осуществлять его самостоятельно, следуя своим планам и целям. Никто извне не может навязывать ему свое мнение, осуществление сделок и подписание контрактов, которые для него невыгодны. Например, перечень запрещенных действий хозяйствующих субъектов в сфере торговли продовольственными товарами закреплен в ст. 13 п.1 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и включает в себя такие подпункты как создание дискриминационных условий, определяемых в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции»; создание препятствий для доступа на товарный рынок или выхода из товарного рынка других хозяйствующих субъектов; навязывание условий деятельности и др.

В более широком рассмотрении рамки, в пределах которых осуществляется антимонопольное регулирование, можно назвать довольно «размытыми», им явно не хватает четкости определения, для того чтобы не существовало двоякого толкования одной и той же нормы. Например, в п. 3, ст. 80 ФЗ №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» приводится перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, на закупку которых мо-

жет проводиться такой вид закупки как запрос котировок. Однако в этом пункте сказано, что «при этом, если вследствие непреодолимой силы возникла потребность в товарах, работах, услугах, не предусмотренных этим перечнем, и применение иных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) нецелесообразно в связи с затратой времени, осуществляется закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)». В данном пункте не уточняется, что понимается под понятием «нецелесообразно», а также не уточняются нецелесообразные затраты времени в количественном измерении. Соответственно, появляется возможность трактовать данную норму с выгодой для хозяйствующего субъекта.

Итак, круг очерченных проблем довольно широк. Так что же можно сейчас предпринять для повышения эффективности действующего антимонопольного законодательства?

Для начала необходимо скорректировать антимонопольные законы таким образом, чтобы они представляли собой лаконичные, доступные для понимания населением, прозрачные и структурированные документы. Излишнее нагромождение, чрезмерное количество дополнений, правок и сносок могут привести лишь к затруднению трактовки и, вследствие этого, к дополнительным нарушениям. Такой процесс редактирования текста станет первой ступенью на пути к улучшениям.

Следующий шаг – это обновление правовой базы на основе обобщения правоприменительной практики. Обновление правовой базы должно быть таким, чтобы позволять надежнее пресекать злоупотребления рыночной властью, ущемление интересов хозяйствующих субъектов, применять штрафные санкции к юридическим и физическим лицам, включая должностных лиц федеральных и региональных органов исполнительной власти и местного самоуправления, лучше регулировать качество реализуемых товаров и предоставляемых услуг.

В этом ключе можно предложить создание кодекса, регулирующего сферу государственных и муниципальных закупок, так как данная сфера представляет

стратегическое значение и требует четкого и жесткого правового регулирования.

Помимо вышеупомянутого, необходимо стремиться к повышению экономической обоснованности решений, принимаемых антимонопольным органом. Для этого следует предпринять следующие действия: ужесточить формализацию и регламентацию проведения процедуры оценки конкурентной среды и экономического анализа. Добиться такого эффекта «ужесточения» можно за счет закрепления в федеральном законе основных поведенческих и структурных критериев для анализа и оценки конкурентной среды. Также значительный эффект может быть достигнут путем внесения изменений в порядок установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта. Доминирующее положение должно признаваться по результатам анализа совокупности факторов, а не одного лишь размера доли рынка. В перечень таких «дополнительных» факторов будет целесообразным включение наличия препятствий для входа на рынок новых участников (и их количество), эластичности спроса на предоставляемые товары и услуги, соотношения доли компании к доли ее непосредственных конкурентов, финансовых ресурсов компании и ее конкурентов.

Здесь же хотелось бы упомянуть о так называемом «оборотном штрафе». На сегодняшний день наложение санкции, которая была бы кратна обороту предприятия на том или ином рынке, представляет собой адекватную реакцию на вред, который и был причинен самому рынку. Но в это же время, такая процедура становится нецелесообразной в случае отсутствия определенной угрозы для рынка. Расчет такого штрафа и последующее его длительное обжалование приводит к затяжному характеру процесса исполнения предписания антимонопольного органа. Затраты на выплату штрафа в конечном итоге также ложатся на плечи потребителя (поскольку субъект естественной монополии компенсирует понесенные расходы на его уплату через включение суммы штрафа в инвестиционную программу). Например, в практике Федераль-

ной антимонопольной службы России существует рассмотрение жалоб на проведение закупок, условия которых нарушают конкуренцию. При этом стоит отметить, что процесс от принятия жалобы до вынесения решения после ее рассмотрения максимально может занять 10 дней (ст. 106 Федерального закона №44-ФЗ о Закупках). Однако обжаловать данное решение в суде заявитель жалобы может в течение двух месяцев, что существенно затягивает процесс защиты конкуренции, и, как следствие, влечет дополнительную финансовую и временную нагрузку на бизнес, что отражается на конечном потребителе.

И последним шагом на пути к совершенствованию антимонопольного законодательства можно назвать коренное изменение отношения подхода к осуществлению контроля экономической концентрации. Количество сделок, которые рассматриваются антимонопольными органами, но не оказывают влияние на состояние конкурентной среды, довольно велико. По итогам 2012 года ФАС России вынесло решение более чем по 11.000 дел, однако по сделкам, объем которых превышает 1 млн. рублей составило всего порядка 7000.<sup>1</sup> Можно заметить, что все это отнимает много времени, но, по сути своей, не приносит должного эффекта, который бы положительно влиял на процессы хозяйствования в обществе. Именно поэтому снижение количества таких сделок поможет в повышении качества рассмотрения более крупных сделок, которые могут повлечь ограничение конкуренции путем возникновения или усиления доминирующего положения. Для этого необходимо отменить обязанность согласования сделок, совершаемых внутри одной группы лиц и увеличить пороговые значения стоимости активов для процесса согласования сделок.

Как итог, можно еще раз отметить, что любое законодательство несовершенно и в абсолютно любом нормативно-правовом акте можно найти варианты для развития, улучшения или изменения. В данном случае с антимонопольным законодательством можно сделать вывод, что значительную роль играет его «молодость». Сегодня Российской Федерации

<sup>1</sup> <http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=1690>

необходимо внимательно относиться к опыту своих иностранных коллег и перенимать у них самые эффективные, результативные и продуктивные методы развития и совершенствования. Предложенные выше пути для совершенствования законодательства в антимонополь-

ной сфере могут в действительности быть применимы к нынешнему положению дел и помочь исправить сложившуюся ситуацию. Развиваются рынки и отношения внутри них, развивается общество и Российская Федерация в целом.

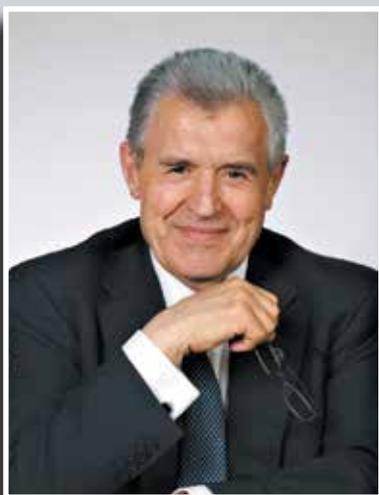
**Литература:****Literature:**

1. ФЗ №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».
2. ФЗ №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
3. Стратегия развития антимонопольного регулирования до 2024 года [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_149768/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149768/)
4. Борисевич М.М. Антимонопольное регулирование. // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. – 2014. – №5-6.
5. Бутова Т.В., Цихоцкий Ф.Н. Становление естественных монополий. // Экономика и социум, 2015. – №1-2 (14). – С. 601-604.
6. Мартыненко Г.И. Правовое обеспечение конкуренции и ограничения монополистической деятельности // Право и экономика, 2013. – № 2. – С. 26-37.
7. Мигитко О.В. Правила для бизнеса — 2013: Уроки судебных дел// Альпина Паблишер, 2013. – С. 512.
8. Шишкин М.В., Смирнов А.В: Антимонопольное регулирование. / Под ред. Полиевктова Е.В. – Экономика, 2013 г., 159 с.

1. Federal Law №381-FL "On the basis of state regulation of commercial activities in the Russian Federation".
2. Federal Law №44-FL "On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs".
3. Strategy of the antitrust development until 2024 [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_149768/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149768/)
4. Borisevich M.M. Antitrust. // Modern Science: Actual problems of theory and practice. – 2014, – № 5-6.
5. Butova T.V., Tsikhotsky F.N. Formation of natural monopolies. // Economy and Society, 2015. – № 1-2 (14). – 601-604 p.
6. Martynenko G.I. Legal support of competition and restriction of monopolistic activity // Law and Economics, 2013. – № 2. – 26-37 p.
7. Migitko O.V. Business Rules – 2013: Lessons from lawsuits // Alpina Publisher, 2013. – 512 p.
8. Shishkin M.V., Smirnov A.V.: Antitrust. / Ed. Polievktov E.V. – Economy, 2013, – 159 p.

## ПРОБЛЕМЫ МОТИВАЦИИ ПОДГОТОВКИ И ПЕРЕПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## PROBLEMS OF TRAINING AND RETRAINING FOR THE STATE MUNICIPAL MANAGEMENT SYSTEM



Владимир Борисович Зотов,  
доктор экономических наук,  
профессор, заведующий кафедрой  
«Государственного и муниципального  
управления» Государственного  
университета управления, Москва

Vladimir Borisovich Zotov,  
doctor of economic sciences, Professor,  
head of Department "State and municipal  
management" of the State Management  
University, Moscow

[zotov-vladimir@yandex.ru](mailto:zotov-vladimir@yandex.ru)

**Аннотация:** Выделены проблемы реализации трех поколений (включая последнее) ФГОС ВПО по направлению подготовки «государственное и муниципальное управление» в российских вузах. Сделан вывод об их несоответствии ожиданиям выпускников и работодателей, противоречии между ожиданиями абитуриентов и выпускников. Присутствие в названии направления подготовки доминирующего понятия «управление» порождает у абитуриентов нередко завышенные амбиции, ориентир исключительно на организационно-управленческую деятельность, желательна сразу же по окончании вуза. Таким образом, формируется противоречие между кажущейся престижностью специализации, конкурсом, высоким проходным баллом при поступлении на направление подготовки 38.03.04 и отсутствием карьерных гарантий, т.е. быстрого и престижного трудоустройства. Дан критический анализ типичных предложений по совершенствованию системы подготовки государственных и муниципальных служащих.

**Abstract:** The problems of the realization of three generations (including, last) are singled out in the direction of the preparation of "state and municipal management" in Russian universities. It was concluded that they did not meet the expectations of graduates and employers, contradictions between the expectations of applicants and graduates. The presence in the name of the direction of preparation of the dominant notion of "management" gives rise to often overestimated ambitions, entrants solely to organizational and managerial activity, preferably immediately after graduation. Thus, a contradiction arises between the apparent prestige of the specialization, competition, a high passing score on admission to the training area on March 38, 04 and lack of career guarantees, i.e. fast and prestigious employment. Critical analysis of typical proposals for improving the system of training of state and municipal employees is given.

**Ключевые слова:** Государственное и муниципальное управление, ФГОС ВПО по направлению подготовки 38.03.04.

**Keywords:** State and municipal management, Federal State Educational Establishment of Higher Professional Education in the field of training 38.03.04.

Профессиональная квалификация и общая культура российских государственных служащих (в обиходе – чиновников) подвергаются критике в специальной литературе как не соответствующие требованиям времени и запросам гражданского общества.<sup>1</sup> Такое отношение традиционно для России, является следствием «как общего неблагоустройства жизни», так и сформировавшегося веками неоднозначного, часто эмоционально настороженного или прямо негативного отношения к государственным служащим. Исследования первой половины 00-х годов показывали, что большинство граждан России были твердо уверены в том, что бюрократия является основным препятствием прогресса экономики.<sup>2</sup> В те годы по оценкам РАГС население в основном отрицательно оценивало профессиональные и нравственные качества государственных служащих, полагая, что они преследуют цели, не соответствующие интересам государства и российского народа, отмечая коррупцию, бюрократизм, стяжательство, правовой нигилизм, безразличие к людям и обществу, нечестность и безответственность.<sup>3</sup> В конце 1990-х годов российская «бюрократия» восстановив утраченное было на волне либерализации определяющее влияние на политическую и социально-экономическую ситуацию, «овладела всем многообразием инструментов по защите и продвижению своих интересов в новых экономических и политических условиях». На рубеже 00-х и 10-х годов исследователи продолжали констатировать отрыв государственной

службы от общества, многочисленность ее негативных проявлений, что лишь укрепляло негативный стереотип восприятия российского «чиновничества» и консервировало столь же негативное отношение к этому институту в обществе.<sup>5</sup> Та же тенденция проявляется и сегодня.<sup>6</sup>

Отношение общества к субъектам государственной службы («чиновникам») определяет (по крайней мере, в глазах общества) легитимность политической власти, соответственно, «оптимизация отношений государственной службы и общества», т.е. достижение государственными служащими уровня квалификации, отношения к службе и народу, ожидаемых от них обществом, будет содействовать легитимизации политической власти в современной России.<sup>7</sup>

Примечательно, что лишь в 2017 г. в литературе начало формироваться понимание необходимости трансформации узкого понимания профессионализма государственных служащих как совокупности действий, которые они должны (способны) выполнять, «в конструктивное понимание этоса государственной службы как дела». Правда, в данном случае, авторы исходят из двойственности формирования компетенций государственных служащих, отражающей противоречия действующими стандартами профессиональной деятельности и потребностью роста «профессионализма чиновника с учетом глобальных тенденций»,<sup>9</sup> с чем нам сложно согласиться. Профессионализм российского государственного/муниципального служащего должен быть обусловлен не «глобальными тенденциями», а вполне конкретными задачами социального государства, вытекающими из буквы и духа статей 2,7 и 18 Конституции РФ.

<sup>1</sup> Колодина Е.А. Проблемы формирования профессиональных компетенций студентов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление» // Известия БГУ. 2013. №3. С.52.

<sup>2</sup> Киселева О.В., Сурцева Ю.А. Проблема формирования позитивного отношения общества к образу чиновника и государственного служащего на примере средств массовой информации Ульяновской области // Современные проблемы науки и образования. 2013. №6. С. 448.

<sup>3</sup> Магомедов К.О. Социологический анализ этических проблем государственной службы / К. О. Магомедов // Государственная служба. 2004. №6. С. 19..

<sup>4</sup> Шкредов А.В. Отношение общества к государственной службе как фактор легитимности политической власти в современной России: дисс ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2011. С. 12.

<sup>5</sup> Шкредов А.В. Указ. соч. С. 13.

<sup>6</sup> Левада-центр (2014) Общественное мнение-2013. Ежегодник, М.: Левада-центр.

<sup>7</sup> Шкредов А.В. Указ. соч. С. 13.

<sup>8</sup> Кутергина Е.А., Санина А.Г. Компетентностные профили чиновников в современной России // ЖИСП. 2017. №1. С. 128.

<sup>9</sup> Кутергина Е.А., Санина А.Г. Указ. соч. С. 128.

В качестве одной из причин общественного недовольства государственными служащими, традиционно называется несовершенство системы вузовского образования.<sup>10</sup> В то же время, по данным ФОМ (опрос 2014 г.) 57% руководителей вузов, 51% студентов и 49% работодателей (руководители предприятий) считают Россию передовой страной в сфере высшего образования.<sup>11</sup> Напомним, что в органах государственной власти и управления на должностях государственной службы (данные 2013 г.) лишь 14% сотрудников имеют профильное образование, а все остальные начинают работу без сформированных профессиональных компетенций.<sup>12</sup>

Е.А. Колодина прямо ставит вопрос о возможности изменения ситуации путем совершенствования системы подготовки государственных служащих в университетах и сама же отвечает отрицательно.<sup>13</sup>

В соответствии с п. 4.2. ФГОС ВПО по направлению подготовки 38.03.04 (2014/2015 гг.) (далее – Стандарт) объектами профессиональной деятельности выпускников, являются органы государственной власти федерального и регионального уровней, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные предприятия и учреждения, институты гражданского общества, общественные и иные организации, включая международные, научные и образовательные.<sup>14</sup> В соответствии с п. 4.3. Стандарта, выпускники должны быть готовы к организационно-управленческой, информационно-методической, коммуникативной, проектной, вспомогательно-технологической (исполнительской), организационно-регулирующей и исполнительно-распорядительной деятельности.

Присутствие в названии направления подготовки доминирующего понятия управление порождает у абитуриентов

нередко завышенные амбиции, ориентир исключительно на организационно-управленческую деятельность, желательно сразу же по окончании вуза. Порталы, занимающиеся трудоустройством и профессиональной ориентацией, указывают на наличие противоречия между престижностью специализации, конкурсом, высоким проходным баллом при поступлении на направление подготовки 38.03.04 и отсутствием карьерных гарантий, т.е. быстрого и престижного трудоустройства. При этом прямо указывается на то, что «на практике ситуация обстоит несколько иначе».<sup>15</sup> Действительно, в реальной жизни выпускники анализируемого направления чаще всего вынуждены соглашаться на любые предложения, как правило, касающиеся делопроизводства, что не вписывается в их карьерные планы и материальные ожидания.

Формально, таким образом, реализуется предусмотренная Стандартом, вспомогательно-технологическая (исполнительская) функция, но профессия делопроизводителя не требует высшего образования, достаточно средне-специального, или курсов ВНИИДАД.

Очевидно, что выпускнику вуза, даже по специальности «ГМУ», сразу стать руководителем сложно, да и Стандарт на это прямо не ориентирует (при том, что весьма сложно понять, на что он ориентирует). В этой связи студентов готовят не столько для государственного управления, сколько для государственной/муниципальной службы, соответственно и направление подготовки было бы правильнее назвать государственная и муниципальная служба.

При введении общих требований к профессиональной подготовке государственных служащих в 1803 и 1809 годах М.М. Сперанский прямо указывал на то, что «все части Государственного служения требуют сведущих исполнителей...». Речь шла об «определении к гражданской должности, требующей юридических и других познаний...».<sup>16</sup> По указу 1809 г. для продвижения по службе требовался документ о российском университетском образовании, т.е., обучении «с успехом наукам, гражданской службе свойственным». В качестве альтернативы предпола-

<sup>10</sup> Колодина Е.А. Проблемы формирования профессиональных компетенций студентов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление» // Известия БГУ. 2013. №3. С.50-54

<sup>11</sup> Высшая школа: новации желательные и нежелательные// ФОМ. 2014. 22 мая <http://fom.ru/blogs/11515>

<sup>12</sup> Колодина Е.А. Указ. соч. С. 53.

<sup>13</sup> Колодина Е.А. Указ. соч. С. 54.

<sup>14</sup> Приказ Минобрнауки России от 10.12.2014 №1567 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата)».

<sup>15</sup> Специальность «государственное и муниципальное управление»: кем работать?// FB. 2016. 30 октября/ <http://fb.ru/article/273992/spetsialnost-gosudarstvennoe-i-munitsipalnoe-upravlenie-kem-rabotat>

<sup>16</sup> правила Народного Просвещения, в 24 день генваря 1803 года

гались испытания, при условии «одобрения в своем знании».<sup>17</sup>

Таким образом, предполагалось (хотя и полностью не было реализовано), следующее:

- российская система высшего образования будет готовить исполнителей для государственной службы;

- обучение должно было иметь комплексный характер и состоять из (наук, гражданской службе свойственных);

- для «одобрения в знании» государственный служащий сдавал экзамен.

В советский период подготовкой кадров для системы государственного управления профильно занимались Институт народного хозяйства им. Г.В. Плеханова и система партийного образования (ВПШ и АОН при ЦК КПСС), причем последние исключительно на базе имеющегося образования и опыта работы.

В современных условиях реализация образовательных программ по направлению подготовки 38.03.04 сталкивается с многочисленными трудностями, первая из которых состоит в том, что выпускники не получают никакой профессии и, приходя к работодателю, на вопрос о том, что они умеют делать, отвечают: «управлять», что в 21 год, при отсутствии социального опыта и опыта работы, вызывает соответствующую реакцию.

ФГОС ВПО по направлению 38.03.04 не отвечает на вопрос, кем конкретно является выпускник (например, врач-ортопед, токарь, пилот гражданской авиации и т.п.). В этом смысле выпускники других факультетов, претендующие на государственную службу, имеют конкретную профессию: юрист, бухгалтер, экономист и т.п. и могут занимать соответствующие должности, карьерно расти. ФГОС ВПО по направлению 38.03.04 предлагает лишь расплывчатую «Область профессиональной деятельности выпускников», т.е. мелкую дисперсию совокупности («в принципе полезных») для госслужбы знаний, без конкретной специальности. В этом смысле обучение по данной специальности представляет собой интересное времяпровождение с полной неопределенностью на выходе, так как выпускник, по сравнению с лицом, имеющим общее сред-

нее образование, имеет лишь одно преимущество – столь же «общее» высшее образование, а точнее, документ о его получении. При этом есть и существенный минус – потраченные четыре года жизни. Кроме того, в новейших исследованиях по подготовке кадров госслужащих обосновано указывают на «компетенции, которые формируются в вузах, но не применяются в практической деятельности».<sup>18</sup> В российской высшей школе не принято разъяснять студентам дидактические задачи дисциплины, как и межпредметные связи и их синергетику. Таким образом, студент, как правило, имеет весьма смутное представление о том, для чего он изучает тот или иной предмет, полагая, что это необходимо «для общего развития» или просто «так надо».

Что предлагается в литературе для повышения эффективности системы подготовки кадров для государственной службы (государственного управления)?

Наиболее часто – ввести обязательное профильное образование по направлению 38.03.04 для лиц, претендующих на замещение должностей государственной гражданской службы, что обеспечит лишь загрузку в виде государственного заказа вузов, реализующих подготовку по данной специальности. Как это повсеместно практикуется, лица, уже занимающие соответствующие должности, будут проходить такую подготовку формально, с полным отрывом от собственно учебного процесса, в образовательной организации, предлагающей лучшие финансовые условия (дистанционно<sup>19</sup>). Таким образом, данное требование превратится в фикцию (каковой в данный момент и является).

То же относится и к предложениям «создавать условия» действующим государственным/ муниципальным служащим, не имеющим профильного образования, для получения второго высшего образования по направлению «Государственное и муниципальное управление» или «Юриспруденция» по ускоренной системе обучения, в том числе в магистратуре.

<sup>18</sup> Кутергина Е.А., Санина А.Г. Указ. соч. С. 126.

<sup>19</sup> Например, Московский международный университет предлагает дистанционные технологии обучения и высшее образование «для тех, кто работает, молодых мам, пенсионеров, лиц с ограниченными возможностями здоровья». <http://distant.interun.ru/> «высшее» образование по направлению 38.03.04 здесь, как и в МЭИ (<http://noumei.ru/>) и многих других вузах можно получить всего за 20-25 т.р. в семестр, полностью дистанционно.

<sup>17</sup> Именной указ от 6 августа 1809 г., данный Сенату «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в Коллежские Ассессоры и Статские Советники»// Текст Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/58101907/#ixzz4t1P9z8jv>

Второй по частоте предложений в литературе мерой является размещение государственного заказа на подготовку государственных и муниципальных служащих в государственных вузах, специализирующихся на подготовке соответствующих кадров, лучше других обеспеченных профессорско-преподавательскими кадрами высшей квалификации и соответствующей материальной базой. Данное предложение также не выдерживает критики. Во-первых, необходимые кадры можно ежегодно набирать из числа выпускников или уже имеющих опыт работы претендентов, на конкурсной основе, и никакой госзаказ с отсроченным сроком не требуется. Кроме того, деление вузов на «лучшие» и «худшие» формально неправомерно, так как имея государственную аккредитацию и пройдя лицензирование, они равны на рынке образовательных услуг.

Полезным представляется предложение об изменении подходов к подготовке государственных и муниципальных служащих в университетах с акцентом на этико-ценностной ориентации специалистов.<sup>20</sup> Развивая общие идеи Е.А. Колодиной (при условии сохранения направления подготовки 38.03.04), следует указать на то, что длительное время специалистов по данному направлению (предыдущие стандарты), готовили как менеджеров на базе учебников *Esomotics* и новейших достижений западного менеджмента. Соответственно, как менеджер, такой выпускник был ориентирован исключительно на максимизацию прибыли, своего дохода, с чем и приходил в органы государственной/ муниципальной власти, которые рассматривал как источник извлечения прибыли.

В предыдущем ФГОС ВПО (2011 г.) наметились новые тенденции, появилось робкое указание на «стремление работать на благо общества», хотя это должно быть не «стремление», а обязанность, первое и единственное направление работы. Именно поэтому в уже цитируемом нами Указе 1809 г., подготовленном М.М. Сперанским, был сделан акцент на «твердое и отечественное образование», подчиненное духу российской государственности, а не иным ценностям.

Здесь нельзя не обратить внимание на предложение «не просто разрабатывать стандарты «сверху» (имеется ввиду профессиональная деятельность государственных

служащих), а дополнительно «анализировать те смыслы и предпочтения, которые вкладывают сами государственные и муниципальные служащие в свои рутинные профессиональные практики».<sup>21</sup> Этот момент важен тем, что для России всегда были характерно влияние на государственное управление неформальных норм и правил, что и требует учета своих «смыслов и предпочтений» там, где все регламентировано законом. Характерно и то, что эти «смыслы и предпочтения» государственные и муниципальные служащие вкладывают именно сами в свои «рутинные», т.е. определенные законом и регламентами «профессиональные практики».

В литературе рассматривалась возможность рецепции британского опыта найма государственных служащих представителями гражданского общества.<sup>22</sup> Робкие попытки в этом направлении делались на уровне местного самоуправления, которое нанимало сити-менеджеров, но большинство из них завершились резонансными уголовными делами. Вопросы такого рода найма, как минимум, требуют наличия гражданского общества, поэтому в российской ситуации могут рассматриваться в основном в теоретическом плане, что в литературе и делается.

Примечательно, что большая часть озвученных выше предложений сделана теми, кто работает в сфере подготовки кадров, т.е. в высшей школе. Что касается мнения самих государственных служащих по поводу эффективности подготовки по направлению 38.03.04, то оно неизвестно, хотя любые действия в этом направлении «должны сопровождаться, как минимум, анализом представлений самих государственных и муниципальных служащих о том, как должна выглядеть их работа».<sup>23</sup>

Таким образом, сменившие друг друга три поколения ФГОС ВПО по направлению подготовки (специальности) «Государственное и муниципальное управление» были ориентированы на повышение эффективности института государственной/ муниципальной службы, полную профессионализацию этой сферы деятельности. Реальная отдача от этой деятельности неизвестна.

<sup>21</sup> Кутергина Е.А., Санина А.Г. Указ. соч. С. 125.

<sup>22</sup> Барабашев А.Г. Направления совершенствования государственного стандарта бакалавриата по государственному и муниципальному управлению/ А.Г. Барабашев, Т.Н. Кастрель//Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. №1. С. 79.

<sup>23</sup> Кутергина Е.А., Санина А.Г. Указ. соч. С. 127.

<sup>20</sup> Колодина Е.А. Указ. соч. С. 53.

Сегодня в России подготовку по направлению 38.03.04 осуществляют около 500 вузов всех типов и специализаций, включая и полностью дистанционное, предельно бюджетное по оплате «обучение». Для получения «профильного образования» нет никаких специальных требований. Предполагается, что овладев (в том числе дистанционно) совокупностью дисциплин, предусмотренных ФГОС ВПО 2014 г. по указанному направлению, бакалавр автоматически приобретет навыки, склад характера, волевые качества, ответственность и прочие черты руководителя.

Три поколения Стандартов по анализируемому направлению так однозначно и не сформулировали получаемую профессию, а лишь указали на наличие общекультурных, общепрофессиональных и профессиональных компетенций.

ФГОС ВПО по направлению 38.03.04 2014 г. предполагает, что при разработке и реализации программы бакалавриата организация ориентируется на конкретный вид (виды) профессиональной деятельности, к которому (которым) готовится бакалавр, исходя из потребностей рынка труда, научно-исследовательских и материально-технических ресурсов организации. Это значит, что организация должна иметь и реализовывать неопределенное число (число видов деятельности, умноженное на число

бакалавров) гибких (ориентация на динамику рынка труда и виды деятельности, выбираемые бакалавром) программ, учитывающая при этом свои ресурсы и возможности.

Еще более загадочным и также реально не исполнимым является предложенный в ФГОС ВПО вариант программы бакалавриата, ориентированной на научно-исследовательский и (или) педагогический вид (виды) профессиональной деятельности как основной (основные), так называемая программа академического бакалавриата. Вопрос состоит в том, какую науку бакалавр сможет далее развивать, если он не получал фундаментального образования ни по одной из них. В этом смысле юрист получает такое образование по административному праву, во взаимосвязи с конституционным и гражданским правом, экономист – по макроэкономике, во взаимосвязи с менеджментом и т.п.

Все это обуславливает несоответствие высокого уровня ожиданий абитуриента и перспектив выпускника, понимающего, что он учился «понемногу чему-нибудь и как-нибудь». При этом, «блеснуть» как пушкинскому герою («воспитаньем»), не получится, так как ФГОС ВПО по направлению 38.03.04 и вся система подготовки не формируют базовый мотив деятельности российского государственного служащего – «За державу обидно!»).

### Литература:

1. Барабашев А.Г. Направления совершенствования государственного стандарта бакалавриата по государственному и муниципальному управлению / А.Г. Барабашев, Т.Н. Кастрель // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – №1. – С. 78-98.
2. Высшая школа: новации желательные и нежелательные // ФОМ. 2014. 22 мая <http://fom.ru/blogs/11515>
3. Киселева О.В., Сурцева Ю.А. Проблема формирования позитивного отношения общества к образу чиновника и государственного служащего на примере средств массовой информации Ульяновской области // Современные проблемы науки и образования. 2013. №6. С. 440-448.
4. Колодина Е.А. Проблемы формирования профессиональных компетенций студентов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление» // Известия БГУ. 2013. №3. С. 50-54.
5. Кутергина Е.А., Санина А.Г. Компетентностные профили чиновников в современной России // ЖИСП. 2017. №1. С. 113-128.
6. Левада-центр (2014) Общественное мнение -2013. Ежегодник, М.: Левада-центр.
7. Магомедов К.О. Социологический анализ этических проблем государственной службы / К. О. Магомедов // Государственная служба. – 2004. – № 6. – С. 15–23.
8. Специальность «государственное и муниципальное управление»: кем работать? // FB. 2016. 30 октября/ <http://fb.ru/article/273992/spetsialnost-gosudarstvennoe-i-munitsipalnoe-upravlenie-kem-rabotat>
9. Шкредов А.В. Отношение общества к государственной службе как фактор легитимности политической власти в современной России: дисс. канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2011. – 204 с.

### Literature:

1. Barabashev A.G. directions of improvement of state standard bachelor in state and municipal management / A.G. Barabashev, tn. Castrel // Problems of state and municipal management. – 2012. – №1. – P. 78-98.
2. High school: innovations desirable and undesirable // POF. 2014. 22 may <http://fom.ru/blogs/11515>
3. Kiseleva O.V., Surtseva Y.A. the Problem of formation of positive attitude companies to look official and public servant the example means media in Ulyanovsk region // Modern problems of science and education. 2013. №6. P. 440-448.
4. Kolodina E.A. problems of formation of professional competences of STU- respondents enrolled in the direction "State and municipal management tion" // proceedings of BSU . 2013. №3. P. 50-54.
5. Kochergina E.A., Sanin A.G. Competency profile officials in the modern Noi Russia // ISP. 2017. №1. P. 113-128
6. Levada-center (2014) Public opinion-2013. Yearbook, Moscow: Levada-center.
7. Magomedov K.O. a Sociological analysis of the ethical problems of the state service / K. O. Magomedov // State service. – 2004. – №6. – P. 15-23.
8. Specialty "state and municipal management": who to work? // FB. 2016. October 30/ <http://fb.ru/article/273992/spetsialnost-gosudarstvennoe-i-munitsipalnoe-control-kem-rabotat>
9. Shkredov V.A. society's Attitude to public service as a factor of legitomnosti of political power in modern Russia: Diss ... kand. polit. Sciences: 23.00.02. M., 2011. – 204 p:

К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ИНДЕКСА ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО  
РАЗВИТИЯ (ИНДЕКСА РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО  
ПОТЕНЦИАЛА) В РЕГИОНАХ ЦЕНТРАЛЬНОГО  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

TO THE QUESTION OF THE ESTIMATING OF HUMAN  
DEVELOPMENT INDEX (INDEX OF HUMAN DEVELOPMENT)  
IN REGIONS OF CFD



Роман Александрович Жуков,  
кандидат физико-математических наук, доцент,  
доцент кафедры менеджмента Тульского  
университета (ТИЭИ)

Roman A. Zhukov,  
candidate of physical and mathematical sciences,  
associate professor,

zhukovroman@mail.ru

---



Евгений Викторович Манохин,  
кандидат физико-математических наук,  
доцент, заведующий кафедрой «Математика  
и информатика» Тульского филиала  
Финуниверситета

Evgeniy V. Manohin,  
the candidate of physical and mathematical  
sciences, associate professor,

v.manohin@rambler.ru

---



Елена Борисовна Мясникова,  
кандидат экономических наук, доцент кафедры  
«Экономика, менеджмент и маркетинг»  
Тульского филиала Финуниверситета, Тула,  
Россия,

Elena B. Myasnikova,  
candidate of economic sciences, Tula Filial of  
Financial University, Tula, Russia,

emanfinun @ mail.ru

**Аннотация:** В статье представлена количественная оценка индекса человеческого развития (ИЧР) (индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП)) в регионах Центрального федерального округа (ЦФО) за период 2004-2015 гг., который является одним из общепринятых индикаторов оценки уровня жизни населения. Проанализированы методики расчета ИРЧП (ИЧР) по трем методам: как среднее арифметическое (linear averaging), среднее геометрическое (geometric mean) и DI (displaced ideal). Сводные составляющие (субиндексы) интегрального показателя включают индекс долголетия, образования и состоятельности (уровень жизни). Предложен и практически реализован на примере регионов ЦФО новый метод, основанный на авторском подходе к анализу эффективности деятельности субъектов управления социо-эколого-экономическими системами (СЭС). В отличие от традиционных методов он позволяет учесть взаимное влияние субиндексов посредством использования в соотношении корреляционной матрицы. Если рассматривать регионы как СЭС, то можно утверждать, что существует взаимосвязь между процессами, происходящими внутри системы, индикаторами которых и являются выделенные показатели. Представленный метод обладает свойствами монотонности, безразмерности и нормализации, характерными для существующих методов конструирования интегральных (синтетических) индикаторов. В зависимости от используемого подхода получены различные оценки ИЧР. Каждый из них имеет высокую корреляцию с входящими в него субиндексами. Проведено сравнение полученных значений с официальными данными, представленными различными организациями и ведомствами на период до 2013 года.

**Abstract:** The estimates of human development index (HDI) (index of human development (HDI)) in the regions of Central Federal district (CFD) for the period 2004-2015, which is one of the most common indicators to measure the level of living of the population. Analyzed methods of calculation of the HDI at the three methods: as an linear averaging, geometric mean and DI (displaced ideal). A summary of the components (sub-indices) integral indicator include the index of longevity, education and wealth (standard of living). Proposed and practically realized on the example of regions TSFO new method, based on the author's approach to the analysis of efficiency of activity of subjects of management of socio-ecological-economic systems (SEES). Unlike traditional methods, it allows to take into account the impact of sub-indices through the use ratio of the correlation matrix. If we consider the regions as the SEES, it can be argued that there is a relationship between processes occurring within the system indicators which are color indices. The method has the properties of monotonicity, one size fits all and normalization characteristic of existing methods of constructing the integral (synthetic) indicator. Depending on the approach the various assessments of the HDI. Each of them has a high correlation with its sub-indices. A comparison of the obtained values with the official data submitted by various organizations and agencies for the period until 2013.

**Ключевые слова:** Социо-эколого-экономические системы (СЭС), устойчивость, индекс человеческого развития, социально-экономическое развитие (СЭР).

**Keywords:** Socio-ecological-economic system (SEES), stability, human development index (HDI), socio-economic development (SED).

Устойчивое региональное развитие представляет собой целенаправленное положительное (благоприятное) изменение с заданным уровнем выделенных индикаторов, характеризующих текущее состояние субъектов РФ. Современные подходы к изучению регионов предполагают рассматривать их как социо-эколого-экономические системы, которые существуют в конкретных, специфических условиях. Эти условия определяют ресурсный потенциал и возможности дальнейшего роста благосостояния населения, что является (должно являться) основной стратегической целью функционирования любого государства. В последних ежегодных посланиях Президента РФ подчеркивается необходимость приоритизации социального развития страны и ее выхода на высокие позиции в международном рейтинге по уровню жизни населения. Так, например, в 2015 году Россия находилась на 50-м месте (в 2014 году на 57-м месте, в 2013 году на 55-м месте) по показателю индекса человеческого развития (ИЧР), ежегодно публикуемого в «Докладе о человеческом развитии», подготавливаемом Программой развития ООН (ПРООН) [11, 12], а это свидетельствует, с точки зрения мировых сообществ, о положительной динамике социальных процессов внутри РФ. Ежегодно публикуемые доклады о человеческом развитии в РФ [1, 2, 3] позволяют комплексно оценить социальные, экологические и экономические факторы, которые обеспечат выход государства на магистраль устойчивого развития в контексте человеческого развития. Множество подходов к оценке человеческого развития побуждают исследователей строить и обосновывать соответствующие модели [9]. За последние три года опубликовано более 600 работ, зарегистрированных в научной электронной библиотеке eLibrary, связанных с изучением ИЧР как на международном, так и региональном уровнях. Показатель ИЧР (до 2013 года индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)) используется для международного и регионального сравнения уровня жизни населения. Отличие ИЧР от ИРЧП заключается в изменении методики расчета их составляющих: уровня грамотности и уровня жизни, что

усложняет сравнительную оценку динамики состояния регионов до и после 2010 года. В этом заключается актуальность выбранной темы исследования.

Целью исследования является оценка ИРЧП в регионах ЦФО. Задачами исследования являются: выбрать методику расчета; определить источники данных; вычислить ИРЧП для регионов ЦФО за 2004-2014 годы; провести сравнительный анализ вычисленных и официальных уровней ИРЧП и ИЧР для регионов ЦФО.

ИРЧП (ИЧР –  $HDI_k$  (Human Development Index)) был разработан в 1990 году группой ученых-экономистов, возглавляемых Махбубом-Уль-Хаком. Он состоит из трех сводных и нормированных (приведенных к интервалу от 0 до 1) индексов долголетия (ожидаемая продолжительность жизни), грамотности и уровня жизни (состоятельности, дохода). Последний из показателей, в зависимости от методики, включает валовой внутренний продукт (ВВП), валовой региональный продукт (ВРП), валовой национальный доход на душу населения по паритету покупательной способности (ППС) в долларах США [11].

До 2010 года ИРЧП определялся как среднее арифметическое из трех показателей [1]:

$$HDI_{Lak} = \frac{1}{3}(Jx_1 + Jx_2 + Jx_3), \quad (1)$$

где  $HDI_k$  (Human Development Index) – индекс человеческого развития (индекс развития человеческого потенциала),  $Jx_1$  – индекс долголетия (ожидаемая продолжительность жизни),  $Jx_2$  – индекс образования (грамотность населения),  $Jx_3$  – индекс состоятельности (дохода),  $k$  – индекс страны (региона).

Нормировка осуществляется по формулам:

$$Jx_{1,2} = \frac{x_{1,2} - x_{\min 1,2}}{x_{\max 1,2} - x_{\min 1,2}}, \quad (2)$$

для первых двух компонент и

$$Jx_3 = \frac{\lg(x_3) - \lg(x_{\min 3})}{\lg(x_{\max 3}) - \lg(x_{\min 3})}, \quad (3)$$

для индекса дохода.

При этом индекс образования образован двумя частными индексами:

$$Jx_2 = \frac{2}{3}J_1 + \frac{1}{3}J_2, \quad (4)$$

$J_1$  – индекс грамотности взрослого населения (по данным докладов о человеческом развитии),  $J_2$  – совокупная доля учащихся начальных, средних и высших учебных заведений.

Минимальные и максимальные значения для нормировки сводных индексов представлены в таблице 1.

После 2010 года интегральный индекс стал конструироваться как среднее геометрическое [5, 6].

$$HDI_{HMK} = \sqrt[3]{Jx_1 \cdot Jx_2 \cdot Jx_3}. \quad (5)$$

Изменился расчет индекса образования  $Jx_2$ :

$$Jx_2 = \frac{1}{2} \left( \frac{S}{15} + \frac{E}{18} \right), \quad (6)$$

где  $S$  – продолжительность обучения,  $E$  – ожидаемая продолжительность обучения, 15 и 18.

Для региональной оценки ИЧР формула (6) сложна, поскольку не до конца отработаны подходы к оценке продолжительности и ожидаемой продолжительности обучения, а также технологии сбора, обработки и предоставления соответствующей информации, поэтому целесообразней использовать соотношение (4).

Индекс дохода рассчитывался по формуле:

$$Jx_3 = \frac{\ln(x_3) - \ln(x_{\min 3})}{\ln(x_{\max 3}) - \ln(x_{\min 3})}, \quad (7)$$

где  $x_{\min 3}$ ,  $x_{\max 3}$  – 100 и 75000 в долларах США соответственно. В качестве  $x_3$  был

взят валовой национальный доход (ВНД) на душу населения по ППС, до 2010 валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения по ППС.

В случае оценки на уровне регионов вместо ВВП использовался ВРП на душу населения по ППС.

Расчет по среднему геометрическому дает более низкую оценку по сравнению со средним арифметическим за счет учета несбалансированности развития (расхождения в значениях сводных показателей) [13].

Третий способ формирования  $HDI_k$  основан на методе  $D$  (Displaced Ideal), который базируется на гипотезе, что лучшая система имеет наименьшее отклонение (расстояние) от идеального состояния [14]:

$$HDI_{Dk} = 1 - (\sqrt[3]{(1 - Jx_1)^2 + (1 - Jx_2)^2 + (1 - Jx_3)^2}) / 3. \quad (8)$$

Подкоренное выражение в числителе есть евклидовы расстояния до идеала, а  $\sqrt[3]{}$  нормализует полученный индикатор. Чем ближе состояние системы (страны, региона) к идеальному, тем выше значение показателя.

Каждый из предложенных подходов удовлетворяет свойствам монотонности, безразмерности и нормализации. Первые два имеют высокую корреляцию (коэффициент корреляции между индексами, рассчитанными по средним арифметическому и геометрическому равен 0,99) [10].

Если рассматривать страны и регионы как социо-эколого-экономические системы, то становится ясным, что сводные индексы являются взаимосвязанными, что не учитывается ни в одном из представленных методов. Последнее является основанием для разработки более совершенных методов вычисления интегрального показателя.

Таблица 1 – Максимальные и минимальные значения для нормировки сводных индексов

№ п/п	Наименование индекса	$x_{\min}$	$x_{\max}$
1	$Jx_1$ , лет	25	85
2	$Jx_2$ , %	0	100
3	$Jx_3$ , долл. США	100	40000

В последнее время часто используются методы анализа свертки данных (DEA – Data Envelopment Analysis) и анализа среды функционирования (АСФ, российский аналог), которые позволяют посредством решения задачи нелинейного программирования (определяются весовые коэффициенты субиндексов) построить интегральный показатель [7]. Однако их использование нарушает условия безразмерности и нормализации.

В качестве основного инструментария и методики расчета используется авторский подход к оценке эффективности деятельности субъектов управления [4].

Для конструирования интегрального показателя предлагается использовать следующую формулу:

$$HDI_{Rk} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^3 \sum_{j=1}^3 r_{i,j} \cdot Jx_i \cdot Jx_j}{\sum_{i=1}^3 \sum_{j=1}^3 r_{i,j}}}, \quad (9)$$

где  $r_{i,j}$  – компоненты корреляционной матрицы между сводными индексами  $Jx_1$ ,  $Jx_2$  и  $Jx_3$ . Знаменатель нормализует интегральный показатель. Полученный таким образом индекс человеческого развития также обладает свойствами монотонности и безразмерности.

Введение корреляционной матрицы в выражение (9) обусловлено необходимостью учесть взаимосвязь между сводными индексами, что характерно для показателей, характеризующих социо-эколого-экономические системы. Чем ближе показатель к единице, тем выше уровень жизни населения.

С геометрической точки зрения индексы  $Jx_1$ ,  $Jx_2$  и  $Jx_3$  можно рассматривать как компоненты вектора в косоугольном базисе пространства «долголетие – образование – доход». При этом полученную формулу можно распространить и для пространства размерности  $n$ , что подтверждает универсальность предложенного подхода.

В проведенном исследовании для обеспечения сравнимости значений региональных индексов за 2004-2014 годы с целью анализа их динамики были применены формулы (2)-(4).

Для расчета  $J_2$  в выражении (4) использовалась формула:

$$J_2 = \frac{ЧО_1 + ЧО_2 + ЧО_3 + ЧО_4}{ЧН_{20-24} + ЧН_{5-9} + ЧН_{10-14} + ЧН_{15-19} - ЧН_5 - ЧН_9} \cdot (10)$$

Здесь знаменатель определяет численность населения в возрасте от 7 до 24 лет, числитель состоит из четырех составляющих:  $ЧО_1$  – численность обучающихся общеобразовательных организаций,  $ЧО_2$  – численность студентов, обучающихся по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих,  $ЧО_3$  – численность студентов, обучающихся по программам подготовки специалистов среднего звена,  $ЧО_4$  – численность студентов, обучающихся по программам высшего (высшего профессионального) образования.

Состав выражения (10) определялся исходя из специфики представления данных в Центральной базе статистических данных (ЦБСД), региональной статистики, предоставляемой Федеральной службой государственной статистики [15], а также тематических образовательных статистических сборников [8].

Для расчета ВРП по ППС использовались данные о валютном курсе, предоставленные Федеральной службой государственной статистики [15].

Исходные данные для расчета выложены в открытый доступ в формате .xlsx [16]. Собранные данные получены из открытых источников [1-3, 8, 11, 12]. Были вычислены значения ИРЧП (ИЧР) по четырем методам с использованием дополнительных соотношений (2)-(4) и (10) за 2004–2014 гг. для регионов ЦФО.

Для анализа методов определены коэффициенты корреляции между интегральным индексом и его компонентами. Результаты расчета представлены в таблице 2.

Видно, что корреляционная связь высокая, за исключением индекса  $Jx_2$ , который попадает в разряд среднего уровня, причем по второй методике (расчет по среднему арифметическому) эта связь выше. В простейшем случае для оценки методики можно воспользоваться средним арифметическим или средним геометрическим. Из таблицы 2 можно сделать вывод, что расчет для  $HDI_{Lk}$  дает большее значение результативного показателя (строки 4, 5).

Паритет покупательной способности представлен в таблице 3 (источник [15]).

Таблица 2. Коэффициент корреляции между ИЧРП и сводными индексами (по данным 2004–2014 гг.)

№ п/п	Наименование индекса	$HDI_{Lak}$	$HDI_{GMk}$	$HDI_{Dlk}$	$HDI_{Rk}$
1	2	3	4	5	6
1	Индекс долголетия (ожидаемая продолжительность жизни), $Jx_1$	0,917	0,920	0,920	0,911
2	Индекс образования (грамотность населения), $Jx_2$	0,516	0,493	0,429	0,505
3	Индекс состоятельности (дохода), $Jx_3$	0,931	0,936	0,948	0,924
4	Среднее арифметическое	0,788	0,783	0,766	0,780
5	Среднее геометрическое	0,761	0,752	0,721	0,752

Таблица 3. Паритет покупательской способности, руб./долл. США

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
11,55	12,74	12,61	13,98	14,34	14,02	15,82	17,35	18,46	20,48	21,26

При вычислениях не учитывались корректировка ВРП каждого субъекта РФ на нераспределенную часть ВВП, а также внутристрановой паритет покупательной способности (отношение регионального прожиточного минимума и его среднероссийского уровня) (таблица 4, использована формула (9)).

По всем регионам наблюдается положительная динамика.

На следующих рисунках представлена сравнительная характеристика ИЧРП, вычисленным как среднее арифметическое ( $HDI_{Lak}$ , линия 1), среднее геометрическое ( $HDI_{GMk}$ , линия 2), данные официальной статистики, приведенные в докладах о человеческом развитии в Российской Федерации (линия 3 до 2013 года [1-3]), а также методика идеальных смещений ( $HDI_{Dlk}$ , линия 4) и подход, учитывающий взаимозависимость субиндексов ( $HDI_{Rk}$ , линия 5).

Из рисунков видно, что методика  $HDI_{Dlk}$  дает наименьшую оценку,  $HDI_{Rk}$  – наивысшую, которая может быть объяснена учетом зависимости между субиндексами, что дает дополнительный синергетический эффект к общему человеческому развитию. При этом наблюдаются различия при сравнении с официальными данными всех рассмотренных методик, и эти расхождения увеличиваются в

подавляющем большинстве регионов, начиная с 2010 года. Наличие различий в представленных результатах может быть объяснено следующими наиболее вероятными причинами.

Использовалась другая методика вычисления сводных показателей, база исчисления для оценки охвата населения образованием была собрана из других источников, не была проведена корректировка на расхождение в прожиточном минимуме между регионами, возможные искажения (непреднамеренные или сознательные) данных. Так, для Тульской области показатель ВРП на душу населения за 2013 в Центральной базе статистических данных (ЦСБД <http://cbsd.gks.ru/>) составляет 227925,7 руб., а в сборнике «Регионы России Социально-экономические показатели, 2015» ([http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2015/region/soc-pok.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/region/soc-pok.rar), с.478) это значение 227287,4 руб., для Белгородской области - 368874,8 руб. против 369139,1 руб. Аналогичные расхождения можно обнаружить и в других величинах.

Для оценки различия между представленными методиками были вычислены максимальные различия между значениями за соответствующий период, а также средняя относительная ошибка.

Результаты расчета представлены в таблице 5.

**Таблица 4. Индекс развития человеческого потенциала в регионах ЦФО.**

Наименование/год	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Белгородская область	0,770	0,858	0,878	0,889	0,910	0,909
Брянская область	0,768	0,790	0,810	0,818	0,841	0,850
Владимирская область	0,782	0,794	0,817	0,827	0,842	0,852
Воронежская область	0,806	0,815	0,832	0,845	0,867	0,876
Ивановская область	0,762	0,777	0,798	0,811	0,824	0,834
Калужская область	0,793	0,809	0,824	0,837	0,858	0,873
Костромская область	0,780	0,798	0,822	0,829	0,847	0,851
Курская область	0,818	0,830	0,846	0,857	0,881	0,887
Липецкая область	0,850	0,849	0,866	0,869	0,888	0,892
Московская область	0,813	0,828	0,849	0,865	0,884	0,886
Орловская область	0,811	0,823	0,843	0,850	0,869	0,872
Рязанская область	0,800	0,817	0,832	0,839	0,860	0,868
Смоленская область	0,778	0,791	0,812	0,817	0,840	0,852
Тамбовская область	0,796	0,807	0,829	0,841	0,851	0,872
Тверская область	0,784	0,792	0,817	0,829	0,843	0,860
Тульская область	0,782	0,801	0,797	0,804	0,833	0,849
Ярославская область	0,820	0,842	0,859	0,869	0,882	0,892
Белгородская область	0,923	0,937	0,941	0,939	0,945	0,982
Брянская область	0,857	0,863	0,877	0,873	0,879	0,904
Владимирская область	0,861	0,875	0,882	0,883	0,886	0,911
Воронежская область	0,881	0,903	0,911	0,909	0,918	0,940
Ивановская область	0,844	0,856	0,861	0,865	0,862	0,890
Калужская область	0,885	0,895	0,910	0,906	0,912	0,939
Костромская область	0,864	0,881	0,890	0,891	0,891	0,918
Курская область	0,897	0,909	0,915	0,913	0,918	0,942
Липецкая область	0,897	0,904	0,908	0,907	0,921	0,930
Московская область	0,893	0,910	0,918	0,917	0,921	0,946
Орловская область	0,880	0,887	0,896	0,896	0,900	0,920
Рязанская область	0,878	0,891	0,903	0,905	0,907	0,930
Смоленская область	0,866	0,879	0,887	0,894	0,894	0,921
Тамбовская область	0,873	0,881	0,890	0,896	0,906	0,923
Тверская область	0,864	0,873	0,877	0,880	0,884	0,908
Тульская область	0,855	0,873	0,882	0,886	0,898	0,915
Ярославская область	0,899	0,903	0,913	0,917	0,920	0,940

\* - оценка по линейному тренду.

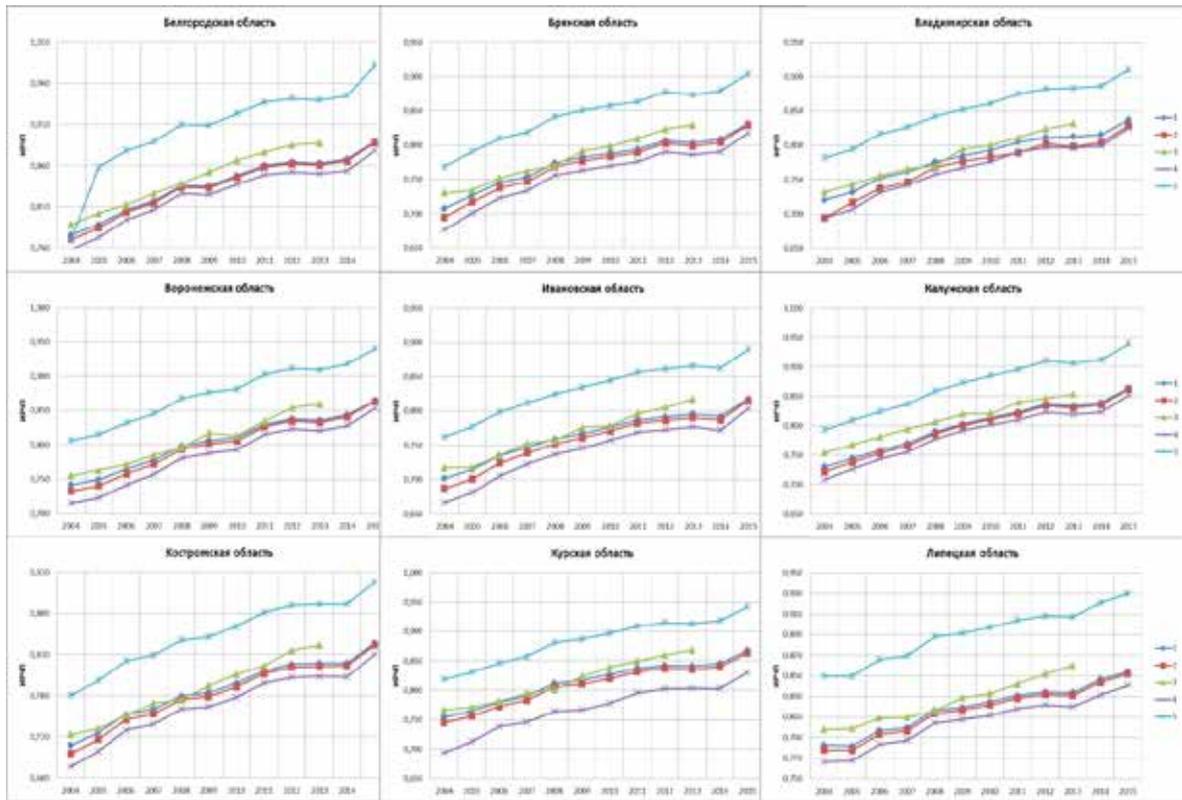


Рисунок 1 – Сравнительная характеристика методик расчета ИРЧП в регионах ЦФО (Белгородская – Липецкая области)

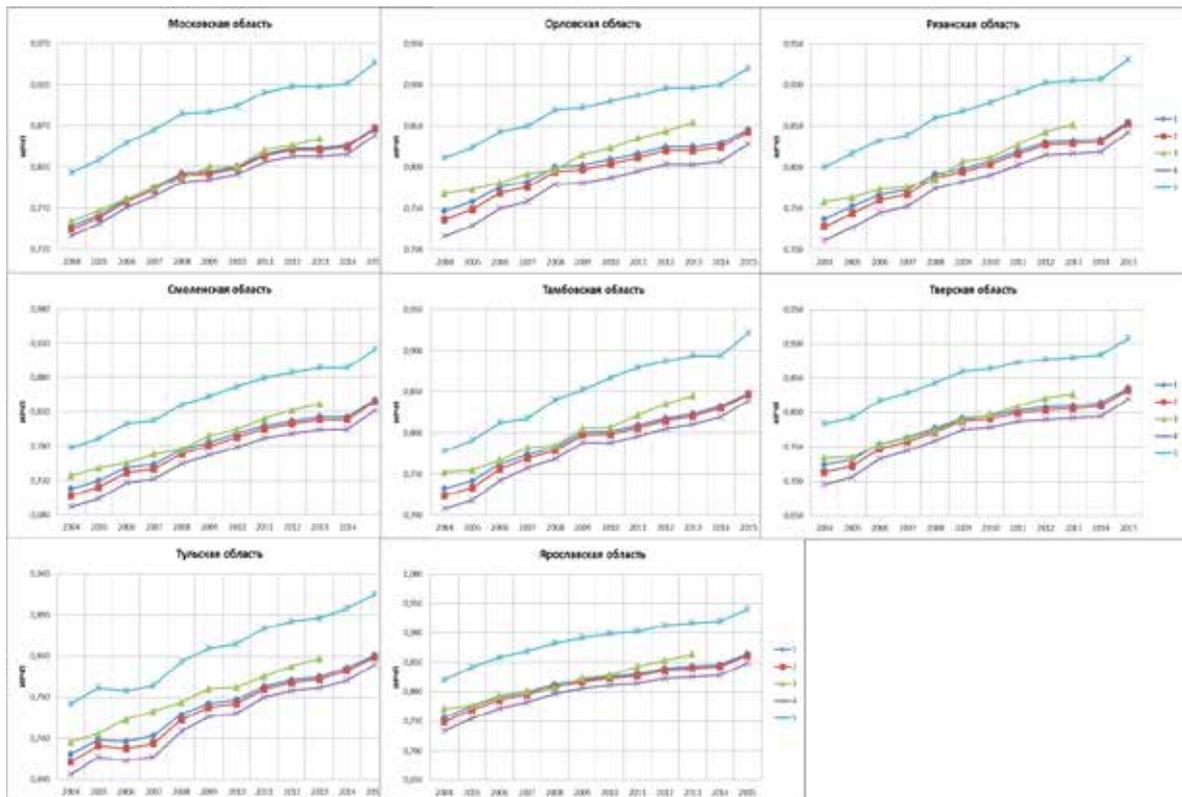


Рисунок 2 – Сравнительная характеристика методик расчета ИРЧП в регионах ЦФО (Московская – Ярославская области)

Таблица 5. Оценка расхождения методик расчета с официальными данными (до 2013 года)

№ п/п	Наименование	Формула расчета	$HDI_{Lk}$	$HDI_{GMk}$	$HDI_{Dk}$	$HDI_R$
1	2	3	4	5	6	7
1	Максимальное расхождение	$\Delta = \max_i \left  \frac{HDI_{i1} - HDI_{i2}}{HDI_{i1}} \right  \cdot 100\%$	3,87	5,05	7,36	9,93
2	Средняя относительная оценка	$E_{oms} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left  \frac{HDI_{i1} - HDI_{i2}}{HDI_{i1}} \right  \cdot 100\%$	1,38	1,99	3,64	7,24

Таблица 6. Сравнительный анализ методик по средней относительной оценке, %\*

Индексы	$HDI_{Lk}$	$HDI_{GMk}$	$HDI_{Dk}$	$HDI_R$
1	2	3	4	5
$HDI_{Lk}$	0	0,66	2,35	8,64
$HDI_{GMk}$		0	1,71	9,35
$HDI_{Dk}$			0	11,26
$HDI_R$				0

\* – число наблюдений 187.

В таблице обозначено:  $i$  – номер наблюдения,  $n$  – число наблюдений ( $n=170$  для сравнения с официальной статистикой),  $HDI_{i1}$  – ИРЧП по официальным данным,  $HDI_{i2}$  – расчет ИРЧП по выбранным методикам.

В таблице 6 представлена матрица средних относительных оценок по представленным методикам.

Из таблицы видно, что различия между соответствующими значениями для традиционных методов укладываются в пяти процентный интервал, что говорит о незначительных расхождениях. В последнем случае для предложенной методики значения  $E_{oms}$  варьируются в пределах от 8,64% до 11,26%, что обусловлено учетом влияния каждого из сводных индексов друг на друга.

В проведенном исследовании представлена количественная оценка индекса человеческого развития (ИЧР) (до 2013 года – индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)), который является одним из общепринятых на международном уровне индикаторов для оценки уровня жизни населения, его социально-экономического благополучия. Показано, что скорректирован-

ные традиционные методики расчета не дают существенного изменения в количественном выражении результатов оценки регионального человеческого развития, при этом использование разных методик для различных периодов искажают значения показателя, что приводит к некорректному сравнению соответствующих временных интервалов. Однако при составлении рейтингов для регионов количественные значения индекса не меняют их позиции в общей таблице. Предложенный новый подход к оценке ИРЧП дает наиболее высокие значения по сравнению с традиционными методиками, что связано с учетом взаимного влияния субиндексов, входящих в состав ИРЧП, а это характерно для большинства сложных систем, в том числе, социо-эколого-экономических.

Представленный расчет показал расхождения между полученными данными и официальной статистикой до 2013 года (различия растут, начиная с 2010 года).

Выявлено, что в целом для регионов ЦФО изменение уровня ИРЧП (ИЧР) имеет положительную динамику, которая связана с ростом ожидаемой продолжитель-

ности жизни и индексом дохода. Дискуссионным остается вопрос исчисления ВРП на душу населения по ППС. Если рассчитывать ВРП не по паритету покупательной способности, а по рыночному курсу доллара, то оценка уровня жизни населения резко изменится в негативную сторону.

Практическое использование полученных результатов посредством их сравнения с другими субъектами ЦФО позволяет выделить приоритетные направления работы органов управления в части обеспечения и повышения уровня жизни местного населения и формирования устойчивого регионального развития.

### Литература:

### Literature:

1. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2015 год / Под ред. Л.М. Григорьева и С.Н. Бобылева. – М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2015. 260 с.
2. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2014 год / под ред. Л.М. Григорьева и С.Н. Бобылева. – М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2014. 204 с.
3. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2013 г. / Под общей редакцией С.Н. Бобылева – М.: ООО «РА ИЛЬФ», 2013. 202 с.
4. Жуков Р.А. Применение фундаментального подхода к управлению социально-экономическим развитием территорий // Научное обозрение. 2014. №4. С. 272-274.
5. Капелюк С.Д. Причины ухудшения позиций России в мировом рейтинге стран по уровню жизни населения // Экономика: вчера, сегодня, завтра, 2012. №7-8. С. 8-30.
6. Красильщиков В.А. Человеческое развитие и изменения в мировой системе (опыт количественного анализа). – М.: ИЛА РАН, 2010. 168 с.
7. Кривоножко В.Е., Лычев А.В. Анализ деятельности сложных социально-экономических систем. М: Макс Пресс. 2010. 208 с.
8. Образование в Российской Федерации: 2014: статистический сборник. – Москва: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2014. 464 с.
9. Петросянц Д.В. Индекс развития человеческого потенциала в субъектах Российской Федерации // Инновации и инвестиции, 2011. №43(226). С. 23-31.
10. Приемышев А.А., Арышева М.В., Лаврова З.И. Анализ расчета индекса развития человеческого потенциала. Сравнение старой и обновленной методики // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2015. №2 (216). С. 85-93.
11. Программа развития ООН: Развитие человеческого потенциала в регионах России в 2013 году. [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. 17.06.2013. 20:55. URL: <http://gtmarket.ru/news/2013/06/17/6014>
12. Программа развития ООН (ПРООН). URL: <http://www.undp.ru/>
13. Gidwitz, Z., Heger, M. P., Pineda, J., and Rodríguez, F. (2010) 'Understanding Performance in Human Development: A Cross-National Study', Human Development Research Paper, 2010/42.
14. Mishra S., Nathan H.S.K. Measuring Human Development Index: The old, the new and the elegant // Indira Gandhi Institute of Development Research, Mumbai. October, 2013. URL: <http://www.igidr.ac.in/pdf/publication/WP-2013-020.pdf>.
15. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/>
16. Информационная база исследования [Электронный ресурс]. URL: <https://drive.google.com/open?id=0B5Ihls2REjEdSIzSHZSVFCeFRWWEk>
1. The human development report in the Russian Federation for 2015 / Under the editorship of L. M. Grigoriev and S. N. Bobylev. – M.: Analytical center for the Government of the Russian Federation, 2015. 260 p. (In Russ.)
2. The human development report in the Russian Federation in 2014 / under the editorship of L. M. Grigoriev and S. N. Bobylev. – M.: Analytical center for the Government of the Russian Federation, 2014. 204 p. (In Russ.)
3. The human development report in the Russian Federation for 2013 / Under the General editorship of S. N. Bobyleva – M.: ООО "RA ILF", 2013. 202 p. (In Russ.)
4. Zhukov R. A. the Application of the fundamental approach to the management of socio-economic development of regions // Scientific review. 2014. No. 4. S. 272-274. (In Russ.)
5. Kapeluck, S. D. Causes of the deterioration of Russia's position in the global ranking of countries in terms of life of population Economics: yesterday, today, tomorrow, 2012. No. 7-8. S. 8-30. (In Russ.)
6. Krasil'shchikov V. A. Human development and changes in the world system (experience of quantitative analysis). – Moscow: ILA RAS, 2010. 168 p. (In Russ.)
7. Krivonozhko V. E., Lychev A. V. the Analysis of activity of complex socio-economic systems. M: MAKSS Press. 2010. 208 p. (In Russ.)
8. Education in the Russian Federation: 2014: a statistical compendium. – Moscow: national research University "Higher school of Economics", 2014. 464 p. (In Russ.)
9. Petrosyants D. V. the Index of human development in the constituent entities of the Russian Federation // Innovations and investments, 2011. No. 43(226). P. 23-31. (In Russ.)
10. Priemyshv A. A., Arisawa M. V., Lavrov, Z. I. analysis of the calculation of the index of human development. Comparing the old and updated methods // Scientific-technical Bulletin of Saint-Petersburg state Polytechnic University. Economic science. 2015. No. 2 (216). P. 85-93. (In Russ.)
11. The United Nations development programme: human Development in the regions of Russia in 2013. [Electronic resource] // Center of humanitarian technologies. 17.06.2013. 20:55. URL: <http://gtmarket.ru/news/2013/06/17/6014/> (In Russ.)
12. The United Nations development programme (UNDP). URL: <http://www.undp.ru/>
13. Gidwitz, Z., Heger, M. P., Pineda, J., and Rodríguez, F. (2010) 'Understanding Performance in Human Development: A Cross-National Study', Human Development Research Paper, 2010/42.
14. Mishra S., Nathan H.S.K. Measuring Human Development Index: The old, the new and the elegant // Indira Gandhi Institute of Development Research, Mumbai. October, 2013. URL: <http://www.igidr.ac.in/pdf/publication/WP-2013-020.pdf>.
15. Federal state statistics service [Electronic resource]. URL: <http://www.gks.ru/>.
16. Information base of the research [Electronic resource]. URL: <https://drive.google.com/open?id=0B5Ihls2REjEdSIzSHZSVFCeFRWWEk>.

## О НОВЫХ ПОДХОДАХ К ИССЛЕДОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДЕЛОВОЙ СРЕДЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

## NEW APPROACHES TO THE STUDY THE REGIONAL BUSINESS ENVIRONMENT PREDPRINIMATELSTVA



Рустам Илькамович Маликов,  
доктор экономических наук, профессор,  
заведующий кафедрой «Экономика и  
менеджмент» института экономики и  
сервиса Уфимского государственного  
нефтяного технического университета  
(450062, Республика Башкортостан, г. Уфа,  
ул. Космонавтов, д. 1.)

Rustam Malikov,  
doctor of economic Sciences, Professor,  
head of the Department "Economy and  
management", Institute of Economics and  
service Ufa state oil technical University  
(450062, Republic Bashkortostan, Ufa,  
Kosmonavtov, d. 1.)

MalikovRI@rambler.ru



Рамиль Рашитович Зайнашев,  
аспирант кафедры «Экономика и  
менеджмент» института экономики и  
сервиса Уфимского государственного  
нефтяного технического университета  
(450062, Республика Башкортостан, г. Уфа,  
ул. Космонавтов, д. 1.)

Ramil Zainashev,  
postgraduate student of Department  
"Economics and management", Institute  
of Economics and service Ufa state oil  
technical University (450062, Republic  
Bashkortostan, Ufa, Kosmonavtov, d. 1.)

Rzaynashev@gmail.com

**Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы формирования эффективной деловой среды предпринимательства в российских регионах. Обосновывается, что параметры современной деловой среды не в достаточной мере обуславливают и стимулируют развитие инновационных подходов к ведению предпринимательской деятельности. Предлагается новое определение категории «деловая среда», согласно которому деловая среда рассматривается как комплекс условий и факторов, прямо или опосредованно воздействующих на структуру, характер и способы построения деловых взаимодействий субъекта предпринимательства с агентами деловой среды, совокупность которых ориентирует его на выбор того или иного вектора бизнес деятельности.

**Abstract:** The article deals with the effective business environment formation of entrepreneurship in the Russian regions. It proves that the parameters of today's business environment do not sufficiently determine and stimulate the development of innovative business approaches. Article offers new definition of «business environment» category, according to which the business environment is considered as a set of conditions and factors that directly or indirectly impact on the structure, nature and methods of business interactions construction of a business entity with the agents of the business environment, the totality of which directs it to the choice of a particular vector of business activity.

**Ключевые слова:** Предпринимательство; региональная деловая среда; структура бизнес-потенциала, парадигма развития бизнеса, направление предпринимательской деятельности.

**Keywords:** Entrepreneurship; regional business environment; the structure of business building, business development paradigm, the direction of entrepreneurship.

### Введение

Становление полноценного сектора частного предпринимательства, наряду с активно развивающимся бизнесом с государственным участием, в настоящее время является одним из основных приоритетов современного экономического развития как экономики России в целом, так и ее регионов. Как показывает практика, важнейшим фактором дальнейшего успешного развития отечественного предпринимательства является качество деловой среды. Проблема формирования деловой предпринимательской среды, адекватной современным запросам бизнеса, по-прежнему остается одной из основных причин, сдерживающих успешное развитие предпринимательства в России [17]. Действительно, в российской деловой среде до сих пор не решены проблемы построения цивилизованных отношений бизнеса и власти на основе принципов рыночной экономики, что продуцирует возникновение разнообразных негативных практик и девиантных форм взаимодействия властных и бизнес структур в процессе осуществления предпри-

нимательской деятельности: коррупции, административных барьеров, предоставления преференций «своим» компаниям, «теневой» деятельности хозяйствующих субъектов, различных форм недобросовестной конкуренции (в том числе с использованием административного ресурса), предумышленного банкротства с последующими рейдерскими захватами активов и др. Более того, современные условия развития системы взаимодействия экономических факторов под воздействием непрекращающейся настройки нормативно-правового пространства под интересы определенных групп влияния, порождают неустойчивую деловую среду с высокой вероятностью перемен, в том числе формализованных «правил игры», что в значительной мере снижает результативность мероприятий, направленных на выстраивание конструктивного диалога между властью, бизнесом и обществом.<sup>1</sup> Конечно, в настоящее время государство уделяет большое внимание решению этой проблемы. Так, например, запущен проект АСИ «Националь-

<sup>1</sup> В качестве примера можно привести юридически законную смену собственников ПАО «АНК Башнефть»

**Таблица 1. Регионы Приволжского федерального округа в контуре Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах РФ – 2015**

№	Регион	Общее место региона в Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах РФ	Оценка регуляторной среды *	Оценка институтов для бизнеса	Оценка инфраструктуры и ресурсов	Оценка поддержки малого предпринимательства
1	Республика Татарстан	1	A	A	A	B
2	Ульяновская область	5	B	A	C	C
3	Чувашская Республика	9	A	C	B	B
4	Пензенская область	11	D	A	C	A
5	Республика Мордовия	24	B	A	C	D
6	Кировская область	25	B	C	C	B
7	Республика Марий Эл	29	C	A	C	D
8	Республика Башкортостан	40	B	D	B	D
9	Удмуртская Республика	43	C	B	D	B
10	Самарская область	45	E	B	C	B
11	Нижегородская область	46	D	B	D	B
12	Саратовская область	50	B	C	E	C
13	Оренбургская область	53	C	D	B	D
14	Пермский край	56	D	C	C	C

\* A – лучшая оценка, E – худшая оценка

Источник: Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ// <http://www.investinregions.ru/rating/>

ная предпринимательская инициатива по улучшению инвестиционного климата в России», реализуются другие меры. Однако, несмотря на это, уровень развития предпринимательства (речь идет, прежде всего, о малых и средних компаниях) в российских регионах остается еще

довольно низким. Более того, как показывают результаты Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах РФ, условия развития предпринимательства даже в регионах, имеющих схожий потенциал, могут значительно отличаться, (табл.1).

**Таблица 2. Динамика изменения числа зарегистрированных в отчетном периоде коммерческих организаций, приходящихся на 10000 населения в субъектах Приволжского федерального округа**

Регион ПФО	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Башкортостан	16,04	18,86	18,40	18,29	18,53
Республика Марий Эл	15,80	19,78	21,63	19,07	18,12
Республика Мордовия	9,79	11,96	13,62	10,73	11,55
Республика Татарстан	30,73	33,81	35,67	38,91	35,61
Удмуртская Республика	21,16	23,98	25,36	36,03	19,18
Чувашская Республика – Чувашия	15,69	17,47	17,48	16,48	15,10
Пермский край	24,32	31,88	33,19	46,10	23,55
Кировская область	23,77	27,44	27,24	24,43	21,29
Нижегородская область	27,40	30,06	32,67	33,10	29,78
Оренбургская область	14,19	18,36	17,92	15,03	13,04
Пензенская область	15,46	16,08	17,42	16,60	14,89
Самарская область	31,63	38,56	37,41	38,23	32,46
Саратовская область	14,15	17,38	15,19	13,93	11,49
Ульяновская область	18,30	20,54	21,43	20,00	18,92

Источник: рассчитано авторами

Как видно из представленной таблицы, два соседних региона – Республика Башкортостан и Республика Татарстан, имеющие вполне сопоставимый социально-экономический потенциал, а также конфигурацию государственно-политической системы, довольно серьезно отличаются по параметрам инвестиционного климата, в том числе и по показателям эффективности институтов деловой среды. Косвенно о наличии существенных различий в параметрах региональной деловой среды можно судить и по такому показателю, как динамика изменения числа зарегистрированных в отчетном периоде коммерческих организаций, принадлежащих на 10000 населения (табл. 2).

Если взять те же субъекты РФ – Республику Башкортостан и Республику Татарстан, то видно, что между ними по данному показателю наблюдается почти двукратный разрыв. При этом у Республики Башкортостан наблюдается устойчивая стагнация данного показателя, в то время как Республика Татарстан демонстрирует устойчивую тенденцию к росту.

В целом представляется, что недостаточная эффективность мер, реализуемых государственными структурами, в числе прочего объясняется отсутствием необходимого комплексного понимания того, как в целом функционирует региональная система предпринимательства. Анализ научной литературы свидетельствует о том, что параметры, тенденции и законы развития системы ведения хозяйства на инициативной, рискованной основе с целью получения предпринимательского дохода (системы предпринимательства) зачастую не учитываются при проведении исследований региональной экономической системы и разработке мер, направленных на ее совершенствование. Представляется, что до настоящего времени не существует научно обоснованного четкого понимания того, что из себя представляет и как в целом функционирует региональная система предпринимательства. Так, до сих пор не решена проблема методологии комплексного исследования параметров функционирования региональной системы предпринимательства как подсистемы региональной экономической системы. С научной точки зрения, также не до конца

исследованы процессы взаимодействия региональных систем предпринимательства в контуре национальной и мировой систем предпринимательства. Все это не позволяет прийти к пониманию того, как в целом и на каких принципах развивается предпринимательство в регионе, и не дает возможность адекватно прогнозировать сценарии развития регионального предпринимательства даже в краткосрочной перспективе. В этой связи на региональном уровне возникают серьезные проблемы в сфере организации управления процессами развития предпринимательства. Все это не позволяет эффективно и с высокой отдачей подключить частный бизнес к реализации инновационной модели социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

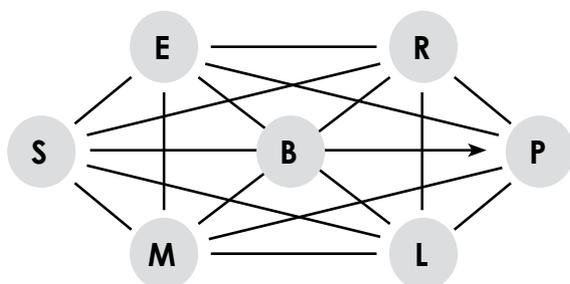
Сложившееся положение дел свидетельствует о недостаточном уровне научной проработанности мер, направленных на эффективное управление развитием не только самого регионального предпринимательства, но и, прежде всего, среды его функционирования. Это требует дальнейшего развития теоретико-методологического аппарата и прикладного инструментария исследования, проектирования и конструирования региональной деловой среды, способствующей реализации инновационной модели развития экономики субъектов РФ.

#### **Методологические подходы к исследованию сути и содержания предпринимательской деятельности**

В этой связи представляется важным еще раз обратиться к сущности понятия «предприниматель». В научной литературе представлено большое количество определений данной категории, в основе которых, как правило, лежат такие характеристики поведения человека (предпринимателя) как инициативность (способность к начинанию, принятию человеком самостоятельного решения), направленность на использование имеющихся ресурсов с максимальной выгодой (нацеленность на наращивание прибыли), готовность брать ответственность (риски деятельности), а также инновационность (ориентация на новые идеи,

подходы, технологии и т.д.). С нашей точки зрения, еще одной характеристикой деятельности предпринимателя является согласованность его действий с законом (формальными институтами). Отношение предпринимателя к действующему законодательству, его нацеленность на соблюдение существующих правовых норм ведения хозяйственной деятельности или целенаправленное отклонение от них, является важнейшим показателем внутренней установки конкретного субъекта бизнеса на способы получения предпринимательского дохода.

Исходя из анализа существующих подходов к определению сущности предпринимательской деятельности, которые в основном фокусируются на индивидууме – предпринимателе – и его предпринимательской деятельности, мотивах, характеристиках, нами предложена базовая когнитивная модель структуры бизнес-потенциала субъекта предпринимательства, которую можно представить в следующем виде:



*В* – предприниматель (физ. лицо; юр. лицо); *М* – ментальность; *Р* – готовность к риску; *Е* – инициативность; *С* – наличие ресурсов; *Р* – нацеленность на прибыль; *Л* – законность деятельности.

**Рисунок 1. Упрощенная базовая когнитивная модель структуры бизнес-потенциала субъекта предпринимательства**

Как видно из представленной модели, бизнес-потенциал субъекта предпринимательства можно представить в виде комбинации взаимосвязанных и взаимообуславливающих детерминант, воздействующих на предпринимателя: инициативности (начинание, принятие человеком самостоятельного решения), наличия ресурсов (или возможностей их приобретения), ментальности, готовности к риску, отношения к закону

(формальные институты), нацеленность на прибыль. В целом, набор элементов структуры внутреннего бизнес-потенциала одинаков у всех субъектов предпринимательства, разница лишь в количественных и качественных характеристиках этих элементов и параметрах их взаимодействия. При этом инновации в структуру внутреннего бизнес-потенциала нами не были включены и вот по какой причине. Впервые на предпринимательство как инновационный вид деятельности указал Й. Шумпетер, отметив, что деятельность предпринимателя заключается в поиске прибыльных возможностей нарушения любого равновесия, того, что в самом широком смысле влечет за собой любая инновация. Таким образом, Шумпетер связал понятие предпринимателя с понятием новатора, определив в качестве его основной функции реализацию нововведений [18].

Вместе с тем, современные исследователи исходят из того, что деятельность предпринимателей не обязательно является инновационной. Так, например, известный американский экономист У. Баумоль предлагает разделять предпринимателей на два подмножества: репликативных предпринимателей и предпринимателей инновационных. Первая категория предпринимателей тиражирует уже известные идеи, решения и она, по мнению У. Баумоля, является наиболее многочисленным подмножеством субъектов бизнеса. Это представители так называемого «классического» предпринимательства и их цель – организация деятельности с расчетом на максимальную отдачу ресурсов, имеющихся в распоряжении субъекта бизнеса. Инновационные предприниматели занимаются поиском новых идей и их реализацией в практической плоскости, поэтому результат их деятельности – либо новый товар, либо товар с принципиально новыми характеристиками или свойствами, либо новые технологии.

Таким образом, репликация или инновация являются своего рода базовой платформой, идеологией, парадигмой бизнеса, которой будет придерживаться предприниматель при осуществлении своей деятельности. Следовательно, можно заключить, что инновационность это все же не базовый элемент (детерми-

нанта) внутреннего бизнес-потенциала, а скорее приобретаемый. Его приобретение (или не приобретение) субъектом предпринимательства зависит от параметров внешней (прежде всего, деловой) среды.

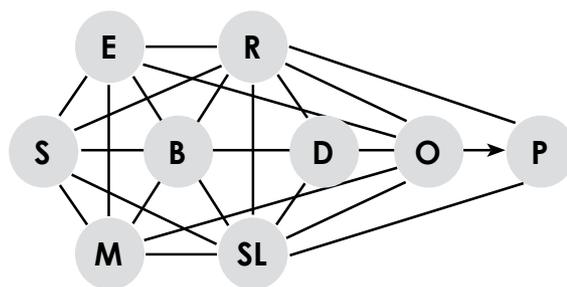
Другой существенной характеристикой бизнеса является направление (вектор), в котором будет развиваться деятельность предпринимателя. У. Баумоль считает, что, в целом, направление деятельности предпринимателя может быть производительным, непроизводительным и разрушительным (деструктивным). Производительное предпринимательство, по его мнению, характеризуется генерированием инновационной ренты (добавленной стоимости), непроизводительное – получением прибыли за счет перераспределения активов, уклонения от налогов и рентаискательства, а деструктивное – так называемым силовым предпринимательством. Таким образом, согласно Баумолю, например, инновационная парадигма бизнеса может быть реализована и в непроизводительном направлении. Так например, «предложенный Шумпетером список видов предпринимательской деятельности может быть расширен за счет включения в него инноваций в процедурах рентаискательства (innovations in rent seeking procedures), например, открытие не использовавшихся ранее целенаправленных действий, позволяющих направить поток ренты тем, кто первым открыл возможность ее получения, которая эффективно приносит рентные доходы». При этом У. Баумоль утверждает, что направление деятельности предпринимателя зависит, прежде всего, от преобладающих правил игры, под которыми он опосредованно понимает экономическую структуру вознаграждения предпринимательских усилий или, по другому, структуру платежей (payoffs) экономических агентов [2].<sup>2</sup>

Таким образом, можно констатировать, что параметры развития субъекта предпринимательства определяются структурой его внутреннего бизнес-потенциала, который, взаимодействуя с

внешней средой, формирует бизнес парадигму (инновация, репликация), а также направление его деятельности (производительное, непроизводительное, деструктивное).

Анализ экономической структуры отечественного бизнеса свидетельствует о том, что основная масса российских предпринимателей в силу ряда причин занимается именно репликативным предпринимательством, что, по нашему мнению, является важнейшим фактором, сдерживающим инновационное развитие российской экономики.

Отечественное предпринимательство лишь понемногу растетвширь (за счет репликативного предпринимательства), при этом качественного (инновационного) роста по вертикали не наблюдается. Все это происходит на фоне достаточно активного развития в российской деловой среде практики использования предпринимателями непроизводительных, а также деструктивных стратегий.<sup>3</sup> В целом когнитивная модель структуры типичного субъекта российского предпринимательства может быть представлена следующим образом (рис. 2).



*B* – предприниматель (физ. лицо; юр. лицо); *M* – ментальность; *R* – готовность к риску; *E* – инициативность, *S* – наличие ресурсов; *P* – нацеленность на прибыль; *SL* – полузаконность деятельности; *O* – использование в деятельности оппортунизма, рентаискательства; *D* – репликативная бизнес парадигма.

**Рисунок 2. Упрощенная когнитивная модель структуры типичного субъекта российского предпринимательства**

<sup>3</sup> По оценкам МВФ, в 2014 году объем теневой экономики России составил 20-25% ВВП, то есть примерно 2-2,5 трлн. рублей. При этом среднее предприятие продавало в теневом секторе 16,8% своей продукции, причем около 23% от всего оборота составлял перевод денег из официального сектора в теневой. // А. Королева Парадоксы теневой экономики [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://expert.ru/2016/06/9/krizis-udartil-po-teni/>

<sup>2</sup> Структура платежей (поступления и выплаты) экономических агентов в конечном счете и определяет соотношение выгод и издержек, получаемых в результате экономической деятельности, в том числе с учетом использования неформальных схем.

Представляется, что внутренний потенциал субъекта бизнеса зачастую входит в противоречие с параметрами внешней среды, что часто приводит к смене бизнес парадигмы и направления деятельности предпринимателя. По нашему мнению, данная тенденция, в числе прочего, продиктована низким качеством институциональной среды функционирования бизнеса, в контуре которой занятие инновационным предпринимательством является очень рисковым видом деятельности, с высокой долей вероятности возникновения у субъекта бизнеса крайне неудовлетворительной структуры платежей.

В настоящее время проблемам научно-обоснованного институционального проектирования эффективной деловой среды, стимулирующей, в том числе, инновационную активность субъектов предпринимательской деятельности, уделяется достаточно большое внимание. Вместе с тем в современных условиях развитие деловой среды отдельных регионов продолжает характеризоваться низким качеством институционального обеспечения процессов взаимодействия экономических агентов, что проявляется в достаточно высоком уровне оппортунистического поведения как представителей властных структур, так и субъектов предпринимательства. Как показывает мировая практика, а также некоторый опыт отдельных российских регионов, качественное развитие российского предпринимательства, выход его на современный уровень технологичности и производственной эффективности возможен лишь при условии формирования соответствующего институционального обеспечения региональной деловой среды. Такое положение дел обуславливает необходимость дальнейшего исследования параметров деловой среды на основе институционального подхода.

### **Сеть деловых взаимодействий субъекта предпринимательства в контуре региональной деловой среды**

В научной литературе представлено значительное количество определенных понятия деловая (предпринимательская) среда. Так, например, деловая среда или бизнес-среда рассматри-

вается как внешнее окружение, в котором непосредственно оперирует организация, а факторы деловой среды прямо и непосредственно воздействуют на большинство аспектов деятельности организации и определяют технологию и стиль менеджмента [13]. И.Н. Герчикова предпринимательскую среду определяет как наличие условий и факторов, которые воздействуют на функционирование фирмы и требуют принятия управленческих решений, направленных на их устранение либо приспособление к ним [3]. По мнению С.В. Левушкиной, «предпринимательская среда представляет собой системную категорию, включающую в себя определенные условия, прежде всего, экономического, политического, организационно-правового и социального характера, обеспечивающие экономическую свободу физическим и юридическим лицам для осуществления предпринимательской деятельности» [8]. Также деловую среду рассматривают как «определенную совокупность позиций деловых акторов, как социальное пространство, являющееся базой развития и функционирования делового сообщества. Конституирующими признаками служат достигнутые позиции агентов деловой среды, способы взаимодействия и обмена экономическими ресурсами, деловая активность, связанная с использованием социального капитала» [15]. По мнению А.Н. Асаула, «предпринимательская среда – это наличие условий и факторов, воздействующих на субъекты предпринимательской деятельности и требующих принятия управленческих решений для их устранения или приспособления. Она представляет собой интегрированную совокупность объективных и субъективных факторов, позволяющих субъектам предпринимательства добиваться успеха в реализации поставленных целей» [1].

Основываясь на представленных подходах, хотелось бы отметить, что все условия и факторы, о которых упоминается в предложенных трактовках, фактически определяют формат взаимодействий субъекта предпринимательства с другими агентами деловой среды. Мы утверждаем, что в современных условиях, когда успех коммерческой организации определяется, прежде всего,

потребителем ее продукции или услуг, важнейшее значение приобретает качество взаимодействия предпринимателя с агентами деловой среды. Только через взаимодействие субъекта предпринимательства с другими агентами деловой среды субъект предпринимательства может добиваться своей основной цели – извлекать прибыль. Соответственно, деловую среду можно рассматривать как определенное пространство, в котором функционирует субъект предпринимательства, являющийся агентом деловой среды (АДС) и взаимодействующий с другими агентами. Относительно данного агента деловой среды (субъекта предпринимательской деятельности) можно выделить следующие категории АДС – поставщики, потребители, государственные и муниципальные (властные) структуры, конкуренты, партнеры и субъекты некоммерческого сектора. Таким образом, у каждого субъекта предпринимательства формируется совокупность опосредованных и прямых деловых взаимодействий, а сам субъект предпринимательства является как бы ядром, вокруг которого создается сеть деловых взаимодействий. При этом сам субъект предпринимательства является частью других сетей деловых взаимодействий, выполняя в них различную роль (поставщика, потребителя, конкурента и т.д.).

Таким образом, с точки зрения воздействия условий и факторов деловой среды, важно учитывать не просто их влияние на субъект предпринимательства, а представляется необходимым учитывать воздействие факторов на формат взаимодействия<sup>4</sup> субъекта предпринимательства с другими агентами деловой среды. Поэтому в контуре деловой среды важно рассматривать субъект предпринимательства не отдельно, а в комплексе его взаимодействий с деловым окружением. То есть, по нашему мнению, элементом деловой среды является не субъект предпринимательства, а относительно локальная сеть деловых взаимодействий субъекта предпринимательства (АСДВСП). Совокупность локальных сетей деловых взаимодействий субъектов предприни-

мательства образует структуру деловой среды. В отличие от контрактного подхода, в рамках которого фирма (субъект предпринимательства) рассматривается как «сеть контрактов», т.е. сеть соглашений, мы утверждаем, что субъект предпринимательства в процессе осуществления деятельности взаимодействует с агентами деловой среды не только в рамках соглашений, но и вне их.

Исходя из вышеизложенного, нами предлагается следующее определение деловой среды: деловая среда предпринимательства – это комплекс условий и факторов, прямо или опосредованно воздействующих на структуру, характер и способы построения деловых взаимодействий субъекта предпринимательства с агентами деловой среды, совокупность которых (деловых взаимодействий) ориентирует его на выбор того или иного направления бизнес-деятельности.

Основываясь на данном определении, можно предложить трактовку понятия «региональная деловая среда», под которой мы понимаем сформировавшийся на определенной территории, обладающей целостностью и взаимосвязью ее составных элементов, комплекс условий и факторов, прямо или опосредованно воздействующих на структуру, характер и способы построения деловых взаимодействий субъекта предпринимательства с агентами деловой среды, совокупность которых (деловых взаимодействий) ориентирует его на выбор того или иного направления бизнес деятельности.

По нашему мнению, именно структура сети деловых взаимодействий определяет структуру платежей конкретного субъекта предпринимательства. Другими словами, для того, чтобы улучшить свою структуру экономического вознаграждения, субъект предпринимательства должен усовершенствовать структуру своей сети деловых взаимодействий. Именно необходимость постоянного усовершенствования структуры своей сети деловых взаимодействий побуждает предпринимателя проводить изменения внутри своей компании путем переключения на инновации.

Таким образом, условием дальнейшего успешного развития предпринимательства в российских регионах, по нашему мнению, является проектирование

<sup>4</sup> Здесь под форматом взаимодействия понимается совокупность параметров характеризующих способ построения взаимоотношений между субъектом предпринимательства и другими агентами деловой среды с точки зрения наличия эффектов для сторон

эффективной деловой среды, позволяющей субъектам бизнеса формировать и поддерживать выгодные структуры сети

деловых взаимодействий, обеспечивающей им достаточный уровень предпринимательского дохода.

### Литература:

1. Асаул А. (2009) Организация предпринимательской деятельности: учебник. СПб.: АНО ИПЭВ. 336 с.
2. Баумоль У. (2013) Микротехнология инновационного предпринимательства. М.: Изд-во Института Гайдара. 432 с. (С.319).
3. Герчикова И. (2002) Регулирование предпринимательской деятельности: государственное и межфирменное. – М. Издательство «Консалтбанк», 704 с.
4. Гришин К., Арапов В. (2013) Инструментарий выявления «точек роста» предпринимательства в регионе // Экономика региона, Екатеринбург. №4. С. 150-156.
5. Дегтярев А., Маликов Р., Гришин К. (2014) Институциональная конфигурация региональной деловой среды: параметры проектирования // Вопросы экономики. №11. С. 83-94.
6. Дегтярев А., Маликов Р., Гришин К. (2014) Сопряженность интересов бизнеса и власти как условие развития предпринимательского сообщества // Общество и экономика: Научно-практический журнал. М. №2-3. С. 156-173.
7. Кирдина С. (2013) Методологический индивидуализм и методологический институционализм // Вопросы экономики. №10. С. 66-89.
8. Левушкина С. (2012) Интегрированная совокупность факторов предпринимательской среды и тенденции их развития // СИСП, 2012, №9 // www.cyberleninka.ru
9. Маликов Р., Гришин К. (2014) Моделирование параметров развития институциональной конфигурации региональной деловой среды // Экономическая политика. №6. С. 171-186.
10. Маликов Р., Гришин К., Мухаметова Д. (2016) Институциональная конфигурация региональной деловой среды как фактор развития предпринимательства // Российское предпринимательство. Том 17. №16. С. 1849-1866.
11. Мау В. Жаворонков С., Черный Д., Яновский К. (2001) Дeregулирование российской экономики М.: Институт экономики переходного периода, Научные труды. №32. Р. 70 с.
12. Норт Д. (1997) Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала». 1997. 180 с.
13. Орчаков О. (2009) Теория организации. М.: Финансы и статистика. 672 с.
14. Попов Е. (2015) Институты // Екатеринбург: Институт экономики УрОРАН. 712 с.
15. Прокопенко Т. (2011) Институционализация российской деловой среды [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.teoriapractica.ru/rus/files/arhiv\\_zhurnal/2011/8/s%D0%BEci%D0%BEI%D0%BEgij%D0%B0/prokopenko.pdf](http://www.teoriapractica.ru/rus/files/arhiv_zhurnal/2011/8/s%D0%BEci%D0%BEI%D0%BEgij%D0%B0/prokopenko.pdf)
16. Солодилова Н., Маликов Р., Гришин К.Е (2014) Генерация благоприятной институциональной конфигурации региональной деловой среды // Экономика региона, Екатеринбург. №4. С. 271-283.
17. Солодилова Н.З., Маликов Р.И., Гришин К.Е. (2015) Оценка потенциала развития малого и среднего предпринимательства в регионе с учетом параметров институциональных конфигураций деловой среды // Экономика и управление: Научно-практический журнал. Уфа. №4. С. 67-74.
18. Шумпетер, Й. (2007) Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия: пер. с нем. и англ. М.: Эксмо. 862 с.
19. Hurwicz L. (1993) Implementation and Enforcement // Political Economy, Institutions, Competition and Representation / W.A. Barnett, M.J. Hinrich, N.J. Schofield (eds.). Cambridge: Cambridge University Press. 1993. Ch.2. pp. 51-59.
20. Williamson O.E. (2000) The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead // Journal of Economic Literature. Vol.38 (3). pp. 595-613.

### Literature:

1. Asaul A. (2009) entrepreneurship: textbook. SPb.: ANO IPEV. 336.
2. Baumol W. (2013) the Microtheory of innovative entrepreneurship. Moscow: Publishing house of the Gaidar Institute. 432 p. (p. 319)
3. Gerchikova I. (2002) Regulating entrepreneurial activity: state endowment and inter-company. – M. Publishing house of "Konsaltbankir", 704 p.
4. To Grishin., In Arapov. (2013) Tools identify "points of growth" before entrepreneurship in the region // Economy of region, Yekaterinburg. No. 4. S. 150-156.
5. A. Degtyarev, R. Malikov, To Grishin. (2014) Institutional configuration regional business environment: design parameters // Questions of economy- Ki. No. 11. C. 83 to 94.
6. A. Degtyarev, R. Malikov, To Grishin. (2014) Association of business interests and authorities as a condition of development of the business community, Society and economy: Scientific and practical journal. M. No. 2-3. P. 156-173.
7. Kirdina S. (2013) methodological individualism and Methodological institutionalism // Questions of economy. No. 10. P. 66-89.
8. With Levushkina. (2012) an Integrated combination of factors the enterprise tulsloi environment and development trends // SISP, 2012., No. 9 // www.cyberleninka.ru
9. Malikov, R., Grishin. (2014) Modelling of the development of institutional-regional configuration of the regional business environment // Economic policy ka. No. 6. P. 171-186.
10. Malikov, R., Grishin., Muhametova D. (2016) Institutional configuration- tion of the regional business environment as a factor of entrepreneurship development // Journal of Russian entrepreneurship. Volume 17. No. 16. Pp. 1849-1866.
11. In Mau. With Larks., Black, D., Yanovsky. (2001), the Deregulation of the Russian tion of the economy, Moscow: Institute of economy in transition, Research papers. No. 32 P. 70 C.
12. North D. (1997) Institutions, institutional change and operation tion of the economy. M.: Foundation of economic book "Nachala". 1997. 180 C.
13. About Orchakov. (2009) organization Theory. M.: Finance and statistics. 672.
14. E Popov. (2015) Institutions // Yekaterinburg: Institute of Economics Uroran. 712 p.
15. Prokopenko T. (2011) the Institutionalization of the Russian business environment [Electronic resource]. Mode of access: [http://www.teoriapractica.ru/rus/files/arhiv\\_zhurnal/2011/8/with%D0%BEci%D0%BEI%D0%BEgij%D0%B0/Prokopenko.format](http://www.teoriapractica.ru/rus/files/arhiv_zhurnal/2011/8/with%D0%BEci%D0%BEI%D0%BEgij%D0%B0/Prokopenko.format)
16. Solodilova N., Malikov, R., Grishin.E (2014) Generation of favorable institutions tu- tionally configuration of the regional business environment // Economy of region in Yekaterinburg. No. 4. P. 271-283.
17. Solodilova N. Z., Malikov R. I., Grishin.E. (2015) Evaluation of potential development of small and medium enterprises in the region taking into account parameters insti- tutional configuration of the business environment // Economics and management: Scientific-practical journal. Ufa. No. 4. S. 67-74.
18. Schumpeter,. (2007) the Theory of economic development. Capitalism, socialism great professionalism and democracy :the lane with it. and eng. M.: Eksmo. 862.
19. Hurwicz L. (1993) the Implementation and enforcement of // Political economy Institutions, competition and representation /by A. W. Barnett, M. J. Hinrich, N. John. Schofield (eds.). Cambridge: Cambridge University Press. 1993. GL.2. S. 51-59.
20. Williamson O. E. (2000) The New Institutional Economics: Taking Stock, Viewing Ahead // the Economic literature. Tom.38 (3). Str. 595-613.

## АГЛОМЕРАЦИОННЫЙ ЭФФЕКТ РОСТОВСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ: АНАЛИЗ НА ОСНОВЕ ТЕОРИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАВНОВЕСИЯ

## ROSTOV AGGLOMERATION EFFECT OF AGGLOMERATION: AN ANALYSIS BASED ON THE THEORY OF SPATIAL EQUILIBRIUM



Татьяна Юрьевна Анопченко,  
д.э.н., профессор, декан факультета  
управления, ФАГОУ ВО «Южный  
федеральный университет»

Tatiana Anopchenko,  
doctor of Economics, Professor, Dean of the  
faculty  
management FAGO IN the "South  
Federal University"

[tuanoopchenko@sfedu.ru](mailto:tuanoopchenko@sfedu.ru)



Алла Васильевна Темирканова,  
к.э.н., доцент кафедры инновационного  
и международного менеджмента, ФАГОУ  
ВО «Южный федеральный университет»

Alla Vasylivna Temirkanova,  
Ph. D., associate Professor of innovation  
and international management, FAGO IN  
"southern Federal University"

[temirkanova@sfedu.ru](mailto:temirkanova@sfedu.ru)

**Аннотация:** Данная статья основывается на теории пространственного равновесия между городами. Эта теория подчеркивает тот факт, что численность населения и цены на жилье так же важны для развития городов, как и средний уровень дохода в населенном пункте. Проследив изменения в данных параметрах, не исключено, что можно будет оценить характерный производственный уровень города, качество жизни, а также социально-экономическое развитие в связи с ростом города. Агломерационный эффект в статье рассматривается с помощью подстановки различных значений параметра в функцию производственного сектора. В ходе проведения исследования было выявлено оптимальное значение, при котором достигается наибольшая производительность в городе.

**Abstract:** This article is based on the theory of spatial equilibrium between cities. This theory emphasizes the fact that the population and housing prices are also important for the development of the cities and median income in the village. Tracing changes in these parameters, it is possible that it will be possible to assess typical production level of the city, quality of life and socio-economic development in connection with the growth of the city. Agglomeration effect, in the article is considered by using a lookup various parameter values in the function of production sector. In the course of the study revealed an optimal value that produces the best performance in town.

**Ключевые слова:** Крупные города, моногорода, города миллионники, агломерация крупных городов, пространственное равновесие.

**Keywords:** Major cities, company towns, the city of one million, agglomeration of large cities, spatial equilibrium.

Несмотря на то, что тема определения агломерационных эффектов в городах изучена достаточно хорошо, однако остается нерешенной проблема методов расчета агломерационного эффекта для выбранных территорий. В настоящем исследовании будет оцениваться агломерационный эффект в российских городах.

Для анализа агломерационного эффекта были взяты 1057 городов, расположенных на территории Российской Федерации, и их характеристики. Данные для проведения анализа были взяты из интернет-портала, предоставляющего доступ к статистической информации [1].

$N$  – численность постоянного населения в городе (на конец года), до 2015 г – тыс. человек, далее – человек.

$CZ$  – среднемесячная заработная плата, рубль.

$P$  – средняя цена 1 кв. м общей площади квартир на рынке жилья, рубль.

$G$  – жилищный фонд города: общая площадь жилых помещений, тыс. кв. метров.

$A$  – выброс загрязняющих атмосферу веществ, отходящих от стационарных источников, тыс. тонн.

Все данные были преобразованы в панельный вид для работы в статистическом пакете *statistica 5/0*.

Выбранные данные имеют очень большой разброс, не имеют нормального распределения и имеют разную оценку измерения. Поэтому необходимо прологарифмировать переменные численность населения, среднемесячную заработную плату, выбросы, жилищный фонд для адекватной оценки параметров. После преобразования данных появляется точечная эластичность, что позволяет полагаться на результаты исследования.

Для исследования была оценена корреляция между экзогенными переменными – выбросом загрязняющих атмосферу веществ, отходящих от стационарных источников и числом зарегистрированных преступлений в городе, и средним доходом жителей, ценами на жилье, и численностью населения.

Такой выбор интересующих переменных обуславливается тем, что эти факторы должны негативно сказываться на выборе агента о выборе места постоянного проживания, но так ли это на самом

Таблица 1. Суммарная статистика переменных.

Переменные	Количество наблюдений	Среднее значение	Минимальное значение	Максимальное значение
Log (Population)	13 470	8.2896	0.182	16.3
Log (Wage)	14 438	9.0098	6.436	12.06
Log (Price)	13 743	10.0818	8.149	11.92
Log (Air)	13 864	0.5168	-6.2146	7.672
Log (Housing)	14 449	6.6065	3.3534	12.35
Log (Crime)	7 127	6.8049	1.6094	12.37

деле? Одна из целей настоящего исследования – определить влияние интересующих переменных на выбор агента.

Кроме того на выбор проживания агента еще влияет риск здоровья населения на этапе выбора места жительства. Рассмотрим влияние, направленные на выяснение взаимосвязей уровня заболеваемости населения, как индикатора эколого-экономического ущерба здоровью населения, и качества окружающей среды, а также социально-экономических факторов на примере Ростовской агломерации.

На основе анализа сущности и структуры эколого-экономического ущерба были выявлены основные индикаторы состояния здоровья, а также социально-экономических и экологических факторов – детерминант: уровня жизни населения – показатели среднедушевого дохода, розничного товарооборота и обеспеченности жильем, уровня медицинского обслуживания – показатель числа врачей на 10 тыс. человек, качества окружающей природной среды – объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных и передвижных источников, а также объем

сбросов загрязняющих веществ в гидросферу.

Отобранные индикаторы были положены в основу процедуры исследования зависимостей между состоянием здоровья населения, качеством окружающей среды и социально-экономическими детерминантами, позволяющей не только дать оценку ущерба в «натуральном» и стоимостном выражении, но и определить приоритетные направления социально-экономической политики по укреплению здоровья населения.

Обосновано, что в качестве инструментария, позволяющего реализовать предложенную в работе процедуру, необходимо использовать методы эконометрического моделирования, а именно системы эконометрических уравнений.

$$\begin{cases} M = 1,08 D - 0,12P - 0,14V + 0,18W + 0,17 \\ D = -5,09 + 0,35I + 0,06L \\ I = 67,37 - 509,85 M \end{cases} \quad (1)$$

Пусть, во-первых, обобщенный показатель заболеваемости населения (M) – функция от воздействия загрязнителей окружающей среды на человека (V и W), другими переменными модели являются

Таблица 2. Оценка экономического ущерба здоровью населения Ростовской области

Наименования городов и районов	Экономический ущерб (руб.)
Ростов	130 994 520
Азов	4 073 986
Батайск	5 447 139
Новочеркасск	27 121 608
Новошахтинск	17 315 424
Таганрог	20 709 306
Шахты	24 932 640
Азовский	6 780 402
Аксайский	8 706 792
Багаевский	4 257 690

обеспеченность населения врачами (D), среднедушевой доход (I) и обеспеченность жильем (P). Во-вторых, пусть показатель обеспеченности населения врачами зависит от среднедушевого дохода (I), а также от числа медицинских учреждений. Наконец, доход непосредственно может зависеть от состояния здоровья населения, т.к. более высокая заболеваемость означает большее количество потерянных рабочих дней и понижение заработка [2].

Результаты анализа построенной системы одновременных уравнений показали, что наибольшее влияние на величину обобщенного показателя заболеваемости оказывают выбросы загрязняющих веществ в атмосферу (при увеличении выбросов загрязняющих веществ в атмосферу на 1% обобщенный показатель заболеваемости увеличивается на 0,18%). Факторами снижения заболеваемости выступают показатели обеспеченности населения врачами и жильем (при увеличении показателей обеспеченности населения врачами или жильем на 1% обобщенный показатель заболеваемости снижается на 0,12% и 0,14% соответственно). Рост показателей среднедушевого дохода и обеспеченности медицинскими учреждениями увеличивает уровень медицинского обслуживания, выступающий как важный фактор снижения заболеваемости населения (при увеличении среднедушевого дохода на 1 тыс. рублей и показателя обеспеченности медицинскими учреждениями на 1 ед. на 10 тыс. человек обеспеченность врачами увеличивается соответственно на 3,5 ед. на 100 тыс. человек и на 6 ед. на 1 млн. человек). Вместе с тем, при увеличении доли заболевших на 0,01 ед. среднедушевой доход снижается на 5,1 тыс. рублей.

Сравнительный анализ методов стоимостной оценки «натурального» эколого-экономического ущерба здоровью от загрязнения окружающей среды показал, что наиболее адекватным методом такой оценки является метод расчета стоимости болезни. Этот метод и был использован для перехода от оценок «натурального» экологического ущерба к экономическим оценкам, в соответствии с которыми в целом по Ростовской обла-

сти сумма ущерба превышает 438 млн. руб. в год.

В условиях ограниченности материальных и финансовых ресурсов эффективность социально-экономической политики Ростовской агломерации напрямую зависит от приоритетов распределения этих ресурсов по ее направлениям. В результате анализа стоимостной оценки эколого-экономического ущерба установлено, что для снижения издержек, связанных с ухудшением здоровья населения, необходимо исследовать данную проблему с точки зрения совмещения интересов социальной и экономической политики.

Министерство регионального развития готовило внести в правительство программу пространственного развития российских субъектов. Она была рассчитана на 20 лет. Если бы ее утвердили (так Министерство регионального развития было упразднено [3]), в стране было бы создано восемь агломеративных центров с многомиллионным населением. Как полагают министерские стратеги, эти новообразования не уступят по масштабам и количеству жителей московской и питерской агломерациям. Эксперты, впрочем, скептически оценивают перспективы этого начинания, полагая, что для его реализации потребуются колоссальные финансовые затраты. Идея Минрегиона состояла в том, чтобы в стране осталось меньше дотационных и не привлекательных ни для проживания, ни для ведения бизнеса регионов. С этой целью ведомство планировало образование в России порядка восьми агломеративных центров с многомиллионным населением и такой же интенсивностью трудовых мигрантов, как в столице. Большое внимание при этом уделяется развитию транспортной инфраструктуры.

Самый детальный из проектов – «Большой Ростов», объединяющий такие города, как Ростов-на-Дону, Новочеркасск, Таганрог, Аксай, Батайск, Азов. «На юге России должен появиться город, который сразу перебьет и Харьков, и Одессу и сможет притягивать к себе едва ли не весь Северный Кавказ». Данные материалы были переданы в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Структурной особенностью Ростовской агломерации является большая доля городской периферии, в которую входят такие города, как Новочеркасск, Азов, Таганрог, имеющие самостоятельную историю развития, экономический базис, научно-образовательный комплекс и развитую транспортную инфраструктуру. В генеральном плане Ростова-на-Дону [2], разработанном РосНИПИ Урбанистики, представлена следующая структура Ростовской агломерации. В первый пояс агломерации (транспортная доступность города-центра составляет 15–25 минут) входят города Аксай и Батайск, поселок Чалтырь. С этими городами установлены устойчивые транспортные, экономические, социальные связи. Ежедневная маятниковая миграция составляет около 50 тыс. человек. Во второй пояс агломерации (транспортная доступность не превышает 60 минут) входят Новочеркасск, Азов, потоки маятниковой миграции с которыми достигают 30 тыс. чел. В третий пояс (2-часовая транспортная доступность) может быть включен Таганрог, маятниковая миграция в направлении которого составляет около 16 тыс. чел. Очевидно, что по мере развития транспортной инфраструктуры, развития сферы загородного строительства, реализации крупных инвестиционных проектов в сфере торговли, туризма и индустрии развлечений, структура агломерации будет меняться, а пояса агломерации будут увеличиваться (в среднесрочной перспективе можно ожидать включения в Ростовскую агломерацию ряда шахтерских территорий). При этом, вследствие увеличения количества транспорта и роста маятниковой миграции, обостряется риск снижения транспортной доступности из-за несоответствия мощности транспортной инфраструктуры, что потребует ее совершенствования. Для оценки уровня развития Ростовской агломерации следует использовать коэффициент развитости агломерации, предложенный П.М. Поляном (Кразв), который зависит от численности городского населения агломерации, числа городов и поселков городского типа и их доли в суммарной численности населения агломерации, по формуле [6]:  $\text{Кразв.} = P / (M \times m + N \times n)$ , где:  $P$  – численность городского населения агломерации;  $M$  и  $N$

– количество городов и поселков городского типа соответственно;  $m$  и  $n$  – доли в городском населении агломерации. Агломерация считается сформировавшейся, если Кразв. не меньше 1,0. В состав Ростовской агломерации входят пять городов: Ростов, Батайск, Азов, Таганрог, Новочеркасск и семь муниципальных районов: Неклиновский, Родионово-Несветаевский, Мясниковский, Азовский, Кагальницкий, Аксайский и Октябрьский. На их территориях расположены 43 сельских поселения, 540 сельских населенных пунктов и 1 поселок городского типа (Каменоломни, Октябрьский район). Однако следует отметить, что согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ от 3.10.2003 г. понятия поселок городского типа и сельский населенный пункт заменены на термины «городское поселение», «городской округ» и «сельское поселение», и установить какие поселки городского типа стали «городскими поселениями», а какие «городскими округами» не представляется возможным. Тем не менее, в статистических сборниках Федеральной службы государственной статистики продолжают использоваться термины «поселок городского типа» и «сельское поселение». Это противоречие затрудняет подсчет коэффициента развитости городской агломерации. По данным последней переписи 2010 г., население Ростовской агломерации составляет 2,159 млн. человек, соответственно  $P=2,159$ . Численность городского населения ( $M$ ) составляет 1,513 млн. человек, население пгт. Каменоломни составляет 766 11254 человека ( $N=0,011$  млн). Доля городского населения в общей численности агломерации  $m=0,7$ , доля населения поселка городского типа  $n=0,005$ . Таким образом, мы получим коэффициент развитости городской агломерации Кразв.= 7,56. Ростовская агломерация переживает этап трансформации – так называемый третий уровень развития. Но если принять во внимание указанное противоречие терминологии, исследователи [6] выделяют в Ростовской области 11 поселков городского типа, включенных в городскую черту, соответственно при расчете Кразв, его значение значительно возрастает (до

17,2) и Ростовскую агломерацию уже можно включить в категорию сильноразвитых, наряду с Ярославской (14,2) и Тульской (27,8). Это означает, что в Ростовской агломерации происходит процесс наращивания агломерационного потенциала территории и формируются экономические, институциональные, пространственные, инфраструктурные эффекты развитой агломерации. Именно поэтому на данном этапе государственное участие становится необходимым, когда естественные агломерационные процессы должны стать объектом управления и регулирования. Понятно, что формирование агломерации предполагает получение положительного эффекта, как за счет привлечения инвестиций в развитие городского хозяйства как целостной экономической системы; увеличения налогового потенциала и повышения эффективности бюджетных расходов, так и количественного и качественного укрупнения региональных рынков в контексте инфраструктурной насыщенности территории агломерации. Сравнительный анализ коэффициентов показывает, что развитые городские агломерации сконцентрированы на европейской территории России. Практически все столицы субъектов Центрального федерального округа являются ядрами агломераций. Это обусловлено выгодным транспортным положением, благоприятными природно-климатическими условиями. Вместе с тем, за последние 20 лет сформировалась только одна новая агломерация – Тюменская. В 1989 г. ее Кразв был равен 0,92, в настоящее время – 1,4. Тюменская агломерация входит в группу наименее развитых агломераций России, но на фоне убыли населения в восточных регионах России, это все же выделяет ее на фоне негативных тенденций миграции населения Сибири. Выделяются также потенциальные агломерации, имеющие Кразв от 0,33 (Сочинская) до 0,92 (Орловская). Конечно, наилучшие шансы на реализацию имеет Сочинская агломерация в связи с проведением Олимпийских игр в 2014 г. и ожидаемым притоком капиталов, активным новым строительством. Большинство остальных потенциальных городских агломераций расположено в отдаленных районах страны: Комсомольская (0,77), Хаба-

ровская (0,6), Улан-Удинская (0,48), Читинская (0,34), из чего можно сделать вывод о том, что и там имеются резервы для дальнейшего развития и укрепления сети городских агломераций России. Но, в то же время, коэффициенты некоторых потенциальных агломераций снижаются в связи с естественной убылью населения и оттоком населения из отдаленных регионов. Так, например, для 767 Череповецкой агломерации Кразв в 1989 г. был равен 0,47, а в 2007 – 0,41, в Оренбургской агломерации – 0,56 в 1989 г. и 0,52 в 2007 соответственно. Несмотря на очевидные преимущества создания городских агломераций, в рамках протекающих процессов необходимо учитывать специфику и особенности развития территориально-хозяйственной системы, оценивать ее потенциал и ресурсное обеспечение. Агломерационный эффект имеет сложный состав, обусловленный как проявлением свойств высокоурбанизированной среды, так и вкладом агломерации в совершенствование пространственной организации хозяйства на разных территориальных уровнях (выгодные связи) [5]. Агломерационный эффект формируется естественным путем, снижая трансакционные издержки бизнеса и обеспечивая для граждан комфортную среду жизнеобеспечения. Например, если рассматривать агломерационный эффект при строительстве и реконструкции, то территориальная близость является предпосылкой создания и эксплуатации межотраслевых производств оптимального размера, специализирующихся на обслуживании всей промышленности региона, независимо от ее ведомственной подчиненности [4]. Эффект в данном случае возникает в силу специализации и кооперации, что позволяет производить данную продукцию с меньшими затратами, чем при раздробленном мелком производстве. Аналогичным образом возникает эффект и при организации кооперирования и комплексирования производства на территории региона, что позволяет экономить на транспортных затратах, отказываясь от межрегиональной кооперации, укрупнять и специализировать производство. Повышение социального эффекта связано с ростом денежных и реальных доходов населения, которые могут

быть достигнуты за счет развития в регионе отраслей с высоким уровнем заработной платы и стимулирования производства товаров народного потребления и продовольствия. Важная составляющая социального эффекта – улучшение условий труда на предприятиях региона. Большое значение в формировании городских агломераций имеет инфраструктурный эффект, связанный с реализацией проектов по строительству новых энергомоощностей, транспортных комплексов, крупных логистических центров и информационных узлов, а также создание образовательной и инновационной инфраструктуры. К институциональным факторам пространственного развития относится слабое взаимодействие муниципальных образований и субъектов федерации, на территории которых происходят агломерационные процессы и формируются мегаполисы. В Градостроительном Кодексе и других документах, регламентирующих градостроительное планирование, понятие агломерации отсутствует, что в россий-

ских условиях значительно затрудняет разработку планов развития мегаполиса общими усилиями нескольких муниципальных образований или субъектов федерации. При разработке проектной документации возникает множество проблем, которые приходится решать не самым оптимальным образом в рамках действующего законодательства. Однако регулировать процесс развития агломераций необходимо не только административными мерами, но и путем стимулирования горизонтальных связей для принятия согласованных решений по развитию территории. Таким образом можно сказать, что агломерация – это сложная, пространственно-локализованная, динамично развивающаяся экономическая система. Роль государства состоит в содействии формированию агломераций, конечной целью существования которых должно стать повышение качества жизни населения и создание комфортной среды жизнеобеспечения всех субъектов данной территории.

### Литература:

### Literature:

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82134> (дата обращения 11.12.2016).
2. Решение Ростовской-на-Дону городской Думы «Об утверждении Генерального плана города Ростова-на-Дону на 2007-2025 годы» // Ростов официальный №15 (854) от 06.04.2011 г.
3. Указ Президента РФ об упразднении Министерства развития <http://kremlin.ru/events/president/news/46574> (обращение 11.12.16).
4. Постановление Законодательного Собрания Ростовской области от 30.10.2007 №2067 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Ростовской области на период до 2020 года» // URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=85416> (дата обращения 15.08.2016).
5. Агломерационный эффект при строительстве и реконструкции // URL: <http://nauktech.ru/index.php/Effekt-pri-stroitelstve-i-rekonstrukcii.html> (дата обращения 14.08.2012).
6. Губанова Е.С., Селякова С.А. Вопросы развития городской агломерации // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. Вып. 46. – 2009. – С. 36.
7. Лаппо Г., Поляна П., Селиванова Т. Агломерации России в XXI веке // URL: [http://www.friiro.ru/uploads\\_files/Lappo.pdf](http://www.friiro.ru/uploads_files/Lappo.pdf) (дата обращения 16.08.2012).
8. Материалы III Международного форума «Мегаполис: XXI век» – «Пространственное развитие городов: реалии и перспективы». – Москва, 21.12.2011/URL:[http://egorod.ru/documents/meropr/2011\\_12\\_22\\_megapolis\\_xxi\\_vek/partner\\_2010\\_12\\_22.htm](http://egorod.ru/documents/meropr/2011_12_22_megapolis_xxi_vek/partner_2010_12_22.htm) (дата обращения 14.08.2012)

1. The government of the Russian Federation from November 17, 2008 No. 1662 - R. "the Concept long-term socially-economic development of ROS-of the Russian Federation for the period till 2020" // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82134> (accessed 11.12.2016).
2. The decision Rostov-on-don city Duma "On approval of the General plan of the city of Rostov-on-don, in 2007-2025 years" // Rostov official No. 15 (854) G. 06.04.2011
3. The presidential decree on the abolition of the Ministry of development <http://kremlin.ru/events/president/news/46574> (appeal 11.12.16).
4. Resolution of the Legislative Assembly of the Rostov region from 30.10.2007 No. 2067 "On approval of strategy of social-economic development of Rostowsky region for the period till 2020" // URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=85416> (accessed 15.08.2016).
5. The agglomeration effect in the construction and reconstruction // URL: <http://nauktech.ru/index.php/Effekt-pri-stroitelstve-i-rekonstrukcii.html> (accessed 14.08.2012).
6. Gubanova E. S., Selyakova S. A. the development of urban agglomeration // Eco economic and social changes in the region: facts, trends, forecast. Vol. 46. – 2009. – P. 36.
7. Lappo G., and Polyana P., Selivanova T. Agglomeration of Russia in XXI century // URL: [http://www.friiro.ru/uploads\\_files/Lappo.pdf](http://www.friiro.ru/uploads_files/Lappo.pdf) (accessed 16.08.2012).
8. Proceedings of the III International forum "Megacity: XXI century" – "the spacing the development of cities: realities and prospects". – Moscow, 21.12.2011/ URL:[http://egorod.ru/documents/meropr/2011\\_12\\_22\\_megapolis\\_xxi\\_vek/partner\\_2010\\_12\\_22.htm](http://egorod.ru/documents/meropr/2011_12_22_megapolis_xxi_vek/partner_2010_12_22.htm) (accessed 14.08.2012).

## ГОРОДА И АГЛОМЕРАЦИИ КАК ДРАЙВЕРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН)

---

## CITIES AND AGGLOMERATIONS AS DRIVERS OF ECONOMIC GROWTH (FOR EXAMPLE, EUROPEAN COUNTRIES)



Алексей Игоревич Кабалинский,  
к.э.н., доцент кафедры «Государственное  
и муниципальное управление»  
Финансового университета при  
Правительстве РФ

---

Alexey I. Kabalinskii,  
Docent of «State and Municipal  
Management» Financial university under  
the Government of the Russian Federation

AlexI12@mail.ru



Маргарита Валерьевна Трутнева,  
магистрант 2-го курса кафедры  
«Государственное и муниципальное  
управление» Финансового университета  
при Правительстве РФ

---

Margarita V. Trutneva,  
Master of «State and Municipal  
Management» Financial university under  
the Government of the Russian Federation

mtrytneva@mail.ru

**Аннотация:** В статье исследуются такие формы и способы организации региональной экономики, как города и агломерация. Показываются способы их взаимодействия и взаимовлияния. Изучены способы повышения эффективности управления городами. Влияние урбанизации на развитие региона. Представлены проблемы и перспективы в развитии и управлении городами.

**Abstract:** The article examines such forms and methods of organization of the regional economy, as cities and agglomeration. Seem the ways of their interaction and mutual influence. Studied ways to improve the efficiency of urban management. The effect of urbanization on the development of the region. Presents the problems and prospects in the development and management of cities.

**Ключевые слова:** Агломерация, развитие городов, форма организации экономики в регионе, точки роста, регион, управление агломерацией, ЕС (Европейский союз)

**Keywords:** Agglomeration, development of cities, form of organization of economy in the region, growth area, region, management by agglomeration, EU

В современной глобальной экономике крупные и крупнейшие городские поселения играют все большую роль. Типичный европейский город – это город, в котором проживают от 500 000 и до 4 000 000 жителей. Такие города являются достаточно большими, поэтому имеют развитую инженерную, социальную и транспортную инфраструктуру, обеспечивая все нужды городских жителей, и при этом обладая хорошо спроектированной городской средой. При этом такие города практически не имеют недостатков глобальных мегаполисов. В меньшем количестве представлены города, число жителей которых менее 500 000, которым, как правило, недостает по-настоящему развитой городской среды, и которые, как правило, менее значимы в международном плане. А их значение на национальном уровне во многом зависит от размера страны и ее политической системы.

Компании и университеты, расположенные в городах, призывают жителей вкладывать в развитие человеческого капитала и знаний, что в свою очередь делает города главными центрами исследований и разработок, патентов и венчурного капитала. В свою же очередь расходы на НИОКР положительно влияют на бизнес, государственный сектор, высшие учебные заведения и частный некоммерческий сектор. Однако расходы на исследования и инновации суще-

ственно различаются в государствах-членах ЕС. В Финляндии, Германии, Швеции и Великобритании, а также в столицах регионов Дании и Франции, инвестиции превысили целевой показатель в Европе, который к 2020 году должен составлять 3% ВВП. Столицы регионов менее развитых государств-членов ЕС также превосходят свои национальные уровни инвестиций в исследования и инновации. В качестве долгосрочного процесса внедрение инноваций, как правило, оказывает положительное влияние на региональный рост только через пять лет. Инновации, при этом, имеют сильно локализованный характер, хотя их развитие в агломерациях имеет преимущества, потому что, как правило, положительно влияет на экономический рост в соседних городах и регионах.

Сложилась тенденция, сводящаяся к тому, что около 75% центральных и восточных районов ЕС опережают остальные страны Европы по экономическому росту. Темп роста ВВП в Центральной Европе в период между 2000 и 2010 годами был в среднем 4% с максимальными значениями в городах таких стран, как Люксембург, Польша, Чехия, Словакия, Словения, Эстония и Греция, затем в мегаполисах стран Северной и Западной Европы [1].

Современные научные исследования показывают, что существует почти линейная связь между численностью населения города и его средней производительностью.

стью труда. Исследования ОЭСР показали, что при удвоении численности населения производительность увеличивается на 2-5%, что обусловлено большей конкуренцией, уплотнением рынка труда и высокой долей образованных людей, но также из-за более быстрого распространения идей и более разнообразной интеллектуальной и предпринимательской среды. С одной стороны, плотный рынок труда позволяет работникам оптимально соответствовать своей квалификацией требованиям работодателя. С другой стороны, появляются стимулы к приобретению еще большего количества навыков, соответственно, работники имеют более широкий выбор потенциальных работодателей [2].

Европейские мегаполисы имеют различную структуру в зависимости от размера и местоположения. В общем, ВВП на душу населения в городских районах выше, чем в других, хотя темпы роста не отражают эту тенденцию. Поэтому Европейской комиссией рекомендовано всем руководителям регионов при разработке и осуществлении политики развития учитывать различные территориальные особенности.

С экономической точки зрения различные процессы урбанизации во всем мире могут быть представлены в виде трех видов городов (агломераций): «новые города» (имеют быстро растущий средний доход городов в таких странах, как Китай и Индия), мировые мегаполисы (имеют средний и высокий доход, в городах с населением более 10 млн. человек) и развитые города (высокие доходы городов, где сложилась сложная экологическая ситуация и выбросы углерода на душу населения уже достигли высокого уровня).

Города предлагают возможности и доступ к культурной жизни, например, они имеют оживленную культурную среду и исторические достопримечательности, а также места отдыха и развлечений. Широкий ассортимент товаров и услуг, в том числе разнообразие высококачественных специализированных услуг, таких как медицинские или образовательные, улучшают благосостояние городов.

По данным ОЭСР, более крупные города в целом более продуктивны из-за большей конкуренции, более эффектив-

ного функционирования рынков труда (в результате лучшего соответствия работников и рабочих мест), быстрого распространения идей и более разнообразной интеллектуальной и предпринимательской среды. Для Европы и США это было доказано путем сравнения среднего уровня производительности труда с количеством людей, живущих в больших агломерациях: чем больше город, тем выше средняя производительность труда [2].

Неденежные издержки, такие как заторы и увеличение длительности поездки, загрязнение воздуха от транспорта и промышленного производства, которые возникают в основном в крупных городах, также следует учитывать, хотя они не покрываются сопоставимым статистическим анализом. Политика по ограничению транспортных потоков, возникающих в результате роста городов, практически не имеет достоверных результатов и часто неэффективно реализована. Например, для уменьшения негативных факторов от сгораемого топлива, используется определенная система ценообразования на топливо для владельцев индивидуального транспорта, а также налоги и регуляторная политика.

Плотность европейских городских систем говорит о том, что более масштабные выгоды имеют агломерации, так как они оказывают позитивное воздействие на уровень производительности, что имеет более тесные связи в городской торговле, которые играют важную роль в региональном развитии. Кроме того, удобный выход к глобальным рынкам облегчает доступ к инновациям. Таким образом, города, составляющие агломерации в региональной инновационной системе, могут легко сотрудничать друг с другом.

Старение населения и международная миграция имеют значительные последствия для демографической структуры города. Кроме того, социальная изоляция и сегрегация отдельных социальных групп населения (иммигрантов, этнических меньшинств и/или молодых людей из малообеспеченных семей), как правило, возрастают в глобальном масштабе. Пространственное расслоение по социально-экономическому признаку, т. е. бедные и богатые районы с различными уровнями предоставления услуг и их доступности, в том числе не-

равный доступ к образованию, могут привести к самовоспроизводящейся модели неравенства. С другой стороны, создание новой инфраструктуры должно быть подкреплено адекватным уровнем человеческого капитала и инноваций.

Анализ ОЭСР показывает, что существует временной лаг в положительном влиянии инфраструктуры на экономический рост регионов. Кроме того, более развитые государства-члены ЕС, такие, как Австрия, Бельгия, Франция, Португалия и Великобритания, как правило, имеют более высокий уровень безработицы в городах, чем в остальной части страны. С другой стороны, городские районы в менее развитых государствах-членах ЕС, например, в Латвии, Болгарии, Польше и Румынии, имеют более высокие показатели занятости населения и среднего дохода, чем в сельских местностях небольших районов.

Из 90 тыс. местных и региональных администраций, 89 тыс. представляют уровень местного самоуправления, т. е. поселки или города, а остальные представляют региональный уровень. Примерно одна треть всех государственных расходов в странах ЕС расходуется на обеспечение работы местных и региональных властей, это около 2100 млрд в год. Что касается государственных инвестиций, в ЕС расходы местных и региональных властей на инвестиции составляют до 70% от всех государственных инвестиций в ЕС.

Плотность городов приводит к экономическим изменениям, а также социальным и экономическим проблемам. Некоторые города, которые раньше переживали промышленный рост в 70-е и 80-е годы, идут против общей тенденции роста, сейчас они сталкиваются с проблемами внешней миграции и сокращением численности населения. В старых промышленных городах, специализировавшихся на угольной или металлургической отрасли, спад населения наблюдался еще раньше. Поэтому эти так называемые «убывающие города» составляют сложную задачу для органов власти, требующую различных подходов в управлении.

Обнаружение всех этих проблем и превращение их в возможности, зависит от эффективного управления городом.

Экономический потенциал города зависит от действенной структуры управления. Важным является вопрос о том, каким образом правительства смогут управлять ростом городов таким образом, чтобы сохранять все полезные свойства продуктивности и роста, и в то же время уменьшать экономические, социальные и экологические издержки. Плохо управляемый город, как правило, порождает условия для городской бедности, загрязнения окружающей среды и выбросов углерода, т. е. заторы, неэффективный общественный транспорт, загрязнение воздуха и связанные с ним последствия для здоровья, истощение природных ресурсов и неразвитость инфраструктуры для основных услуг, таких как энергия, вода и отходы.

Растущий спрос в промышленно развитых странах в условиях ограниченности ресурсов (в том числе энергии, воды, сырья и продовольственных товаров) должен быть решен для того, чтобы избежать дальнейшего увеличения экономических, социальных и экологических издержек.

Самые последние и важные проблемы в городских районах, это изменение климата, демографические изменения и миграционные конфликты в Европе и трудности вокруг них.

Важные особенности этих проблем.

– Динамика, последствия и характеризующие их длительные эффекты, которые явно выходят за временные периоды политических циклов, и решения часто считаются непопулярными политиками на всех уровнях.

– Их природа явно превышает существующие у местных и региональных властей подходы и методы решения. Однако, последствия в первую очередь ощущаются на местном уровне, например, изменение местного климата для городов в горных районах или отдельных городов, которые стали воротами в Европу для беспрецедентного числа беженцев.

Такие проблемы требуют быстрой реакции, хотя в последнее время несомненно, что формирование политики занимает значительное количество времени при учете интересов всех групп, которые часто не хотят идти на компромиссы, не видя для себя положительных последствий в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Городской ас-

пект этих проблем проявляется в самых разных случаях.

– В отношении изменения климата, роль городов имеет важное значение при стремлении к увеличению эффективности использования ресурсов. С другой стороны, развитые города нуждаются в эффективных адаптационных стратегиях.

– С учетом влияния демографических изменений, крупные города стремятся получить максимальную выгоду. Во многих государствах-членах ЕС существуют определенные районы, где средние по размеру города страдают от массовой миграции и, таким образом, оказываются в ловушке порочного круга (в частности, бывшие промышленные города, ресурсы которых истощились, и им не удалось успешно перейти на другую промышленную основу).

– Миграция всегда была важна для городских районов. Однако в последнее время иммиграция оказывает мощное местное воздействие, поскольку большие агломерации притягивают последних политических беженцев.

Местные и региональные власти приобретают все большее влияние на формирование политики ЕС по реализации стратегии сплочения, а также в рамках государственных закупок, государственной помощи и применения экологических стандартов.

На уровне ЕС, стратегические принципы политики сплочения предполагают создание городской системы «поощрения», укрепления потенциала, создание каналов для обмена опытом между городскими органами власти, ответственными за реализацию стратегий устойчивого развития городов и органов власти, ответственных за инновационную деятельность в области устойчивого городского развития (Постановление (ЕС) № 1301/2013, статья 9).

Вместе с реформой политики сплочения в 2007 году, принципы, лежащие в основе этой инициативы, были включены в европейские территориальные программы сотрудничества URBACT II, тем самым создавая правовую основу для продолжения поддержки комплексного развития городов. Она нацелена на содействие комплексному и устойчивому развитию городов в Европе.

Программы URBACT III (2014–2020 гг.) имеют общий бюджет в размере 96,3 млн. евро, что означает увеличение примерно на 20% по сравнению с предыдущим. Они намерены использовать три типа вмешательства в целях продвижения устойчивого комплексного развития городов и способствовать реализации стратегии Европа-2020: [5]

- Транснациональный обмен.
- Потенциал.
- Капитализации.

Политикой поддерживается инициатива мобилизации средств частного сектора для реализации комплексных стратегий восстановления городов. По инициативе Европейской Комиссии был разработан в сотрудничестве с Европейским инвестиционным Банком (EIB) и Банком развития Совета Европы (СВБ) и способствует устойчивому развитию городов перечень направлений поддержки проектов в следующих областях:

- Городской инфраструктуры, включая транспорт, вода/сточные воды и энергия;
- Объектов культурного наследия – для туризма или другого устойчивого использования;
- Реконструкции заброшенных территорий, в том числе очистка территории и обеззараживание;
- Создание новых торговых площадок для IT-технологий и НИР;
- Строительство университетов – медицинского, биотехнологического и других специализированных направлений;
- Повышение энергоэффективности.

Наконец, создание European Urban Knowledge Network (EUKN), где специалисты смогут делиться знаниями о городском управлении и лучшей практикой между органами власти и образовательными учреждениями. С 2013 года EUKN имеет статус Европейской организации по территориальному сотрудничеству (EGTC) и, таким образом, может непосредственно действовать в рамках законного сотрудничества, а также возможность участвовать в финансировании совместных проектов. [3]

Высокий рейтинг инвестиционной привлекательности имеют городские инфраструктуры и услуги, ими являются транспорт, управление отходами и водными ресурсами, энергообеспечение и

разработка территорий (для жилья, бизнеса и отдыха). Координация политики в этих областях имеет важное значение, поскольку отсутствие координации имеет серьезные финансовые последствия в долгосрочной перспективе.

Учитывая высокую ресурсную зависимость экономики Европы, которая не имеет в значительных количествах основных исчерпаемых полезных ископаемых и ресурсов, необходимых в качестве входного сырья для промышленного производства, важно отметить, такие ресурсы рано или поздно достигнут предела. Таким образом, определенные политические решения, которые сильно влияют на городские районы, такие как обработка отходов и энергоэффективность, имеют жизненно важное значение для любого сценария устойчивого развития при рассмотрении периодов, охватывающих несколько десятилетий. Для компаний и населения ЕС, более эффективное использование ресурсов может принести значительная чистая экономия. По этой причине Европейская комиссия приняла план действий по круговой экономике.

Этот недавно принятый пакет не содержит положений о конкретных последствиях для городов ЕС, но может способствовать реализации его основных целей. Экологизация промышленности стала одним из основных факторов повышения конкурентоспособности экономики и устойчивого роста, т. е. поощрение устойчивых моделей производства и потребления. Устойчивое промышленное развитие направлено не только на ресурс- и энергоэффективность, но и на низкий уровень выбросов углерода и малоотходное производство, экологически чистое и безопасное производство. Оно также оказывает влияние на сокращение масштабов нищеты путем содействия энергетической безопасности, охраны здоровья и безопасности рабочих мест, а также сокращение издержек за счет повышения производительности.

Это может быть достигнуто путем ухода от достижения экономического роста за счет использования природных ресурсов к достижению экономического роста за счет повышения эффективности, производя больше экономических благ с меньшим воздействием на окружающую среду.

Существует достаточно доказательств того, что города и городские районы являются основными факторами роста в ЕС. Взвешенная политика региональных и местных властей всех государств-членов ЕС, будет иметь важное значение для активизации, поддержания и сохранения тенденции роста в этих регионах. Комплексные программы городов ЕС должны способствовать лучшему пониманию городского вопроса в Европейской политике, и это должно обеспечить основу для обеспечения согласованности различных инициатив и политики и мобилизовать заинтересованные стороны. Реализация комплексной программы городов ЕС будет стимулировать рост и создавать рабочие места. Кроме того, три территориальных проекта для Европы, разработанные ESPON на 2030–2050 годы (продвижение и создание сетей в крупных европейских мегаполисах, рейтинги средних городов и малых городов) прогнозируют увеличение роста ВВП с 1,8% до 2,3%. Как представляется, существующие политики стран ЕС имеют консенсус относительно того, что рост требует не новых инструментов и источников финансирования, а улучшения координации и налаживания связей между городами [4].

Города и урбанизированные районы по всему миру, а также в Европе, сталкиваются с огромными количеством проблем. Эти проблемы не новы, и при этом важна роль городов в экономическом росте Европы. Урбанизированные районы и города не имеют одинакового пути развития, и не каждое обобщение или типологизация может охватить разнообразный характер европейских городов. Типы городов и управление ими зависят от содержательных аспектов, таких как размер административных структур, политическая система, географическое расположение и размер города. Однако все они сталкиваются с теми же проблемами: изменение климата, демографические изменения и миграции. Эти проблемы приводят к социальным изменениям, структурным изменениям, проблемам экологии, поэтому городские администрации должны быть готовы к адекватному решению.

Местные и региональные органы власти не всегда имеют возможность управ-

лять изменениями в городских районах из-за несоответствия между административными и городскими структурами и сильной отраслевой направленности на проводимую политику. Однако новые задачи требуют комплексных подходов, которые все чаще поддерживают политику Европейской Комиссии, и прежде всего политику сплочения.

Обобщая нынешнюю ситуацию, можно констатировать, что административным структурам на всех уровнях трудно адекватно реагировать на изменения и вызовы,

которые требуют принятия комплексных ответных мер. Очевидно, что существующие структуры и процедуры в области городского управления трудно изменить, но пока доминирует подход, основанный на действиях, которые ведут к снижению эффективности и устойчивости результатов. Совместные мероприятия, направленные на рост информированности и различные инициативы, проводимые во всех регионах и на европейском уровне, должны обеспечить значительный импульс для национальной политики.

### Литература:

1. ESPAS 2013, The Global Economy in 2030: Trends and Strategies for Europe, p. 10.
2. OECD 2015, The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences, OECD Publishing, Paris.
3. European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities, 2013.
4. ESPON Project 2013/1/19, Final Report 30.06.2014 [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/ET2050/FR/ET2050\\_FR-02\\_Main\\_Report.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/ET2050/FR/ET2050_FR-02_Main_Report.pdf).
5. Бордяшов Е.С. Перспективы реализации новой стратегии развития Европейского союза – «Европа-2020» // Вестник МГИМО Университета. 2012. №3.
6. Бэндик Э. У Европейского союза появилась стратегия развития на ближайшие десять лет [Электронный ресурс] // Сайт «inosmi.ru», перевод статьи из польского еженедельника «Политика». – Режим доступа : <http://www.inosmi.ru/europe/20100307/158461675.html>
7. Европейский союз: факты и комментарии [Электронный ресурс]. – 2010. – Выпуск 59. – С. 6. – [http://www.edc-aes.ru/content/user\\_files/Image/59.doc](http://www.edc-aes.ru/content/user_files/Image/59.doc)

### Literature:

1. ESPAS 2013, The Global Economy in 2030: Trends and Strategies for Europe, p. 10.
2. OECD 2015, The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences, OECD Publishing, Paris.
3. European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities 2013.
4. ESPON Project 2013/1/19, Final Report 30.06.2014 [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/ET2050/FR/ET2050\\_FR-02\\_Main\\_Report.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/ET2050/FR/ET2050_FR-02_Main_Report.pdf).
5. Bordachov E. S. prospects for the implementation of the new development strategy European Union – "Europe 2020" //Vestnik of MGIMO University. 2012. No. 3.
6. Bendyk E. the European Union there is development strategy. during the next ten years [Electronic resource] // Website "inosmi.ru" translation articles from the Polish weekly "Politika". – Mode of access : <http://www.inosmi.ru/europe/20100307/158461675.html>
7. The European Union: facts and comments [Electronic resource]. – 2010. Edition 59. – S. 6. – [http://www.edc-aes.ru/content/user\\_files/Image/59.doc](http://www.edc-aes.ru/content/user_files/Image/59.doc)

РОЛЬ ДЕПУТАТОВ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОКРУГОВ В ПРАКТИКЕ  
ПЕРЕВОДА КВАРТИР В НЕЖИЛОЙ ФОНД В ГОРОДЕ  
МОСКВЕ

THE ROLE OF DEPUTIES OF COUNCILS OF  
MUNICIPALITIES IN THE PRACTICE OF TRANSLATION  
OF APARTMENTS IN UNINHABITED FUND IN  
MOSCOW



Татьяна Леонидовна Касимова,  
магистр социологии Национального  
исследовательского университета  
«Высшая школа экономики».  
Ответственный секретарь редакции  
средства массовой информации  
– международного журнала  
«Городские исследования и практики  
(Urbanstudiesandpractices)» Высшей  
школы урбанистики имени  
А.А. Высоковского.

T.L. Casimova,  
master of sociology, National research  
University "Higher school of Economics". The  
responsible Secretary of edition media –  
international journal of "Urban research and  
practice (Urbanstudiesandpractices)" Higher  
the school of urban planning name  
A. A. Vysokovsky.

[belgian.soup@gmail.com](mailto:belgian.soup@gmail.com)

**Аннотация:** Практика перевода квартир в нежилой фонд является сложным и многосоставным процессом, приводящим во взаимодействие городские власти, жителей, местное самоуправление, предпринимателей и управляющие компании. В Москве с 2014 года произошел ряд изменений законодательного и правоприменительного характера, который позволил обеспечить контроль над правомочностью проведения общих собраний собственников (ОСС) помещений, в частности, полномочия по проверке ОСС были переданы Советам депутатов. Для предпринимателей это означало усложнение практики перевода, необходимость искать соглашение с двумя третями собственников помещений дома. На основе анализа эмпирических ситуаций перевода недвижимости в разных районах Москвы с сентября 2015 по июль 2016 года разработана типология участия муниципальных депутатов в процессе перевода недвижимости в нежилой фонд.

**Abstract:** Practice of translation of apartments in uninhabited Fund is complicated and mnogostovnym process resulting in the interaction of the city authorities, residents, local government, entrepreneurs and managers of the company. In Moscow from 2014 onwards, there have been a number of changes to the legislative and law enforcement, which has achieved control over the competence of the general meeting of owners (OSS) facilities, in particular, the verification authority of the OSS were transferred to councils. For entrepreneurs, this meant the complication of the translation, the need to seek agreement with two thirds of the owners of the premises of the House. Empirical analysis based situations, transfer of real estate in different parts of Moscow from September to July 2015 2016 years developed a typology of municipal deputies participate in the translation process to non-residential real estate fund.

**Ключевые слова:** Общее собрание собственников помещений, коммерческая недвижимость, ТСЖ, ЖСК, депутаты, местное самоуправление, перевод недвижимости, NIMBY.

**Keywords:** Meeting of owners, commercial real estate, deputies, local government, NIMBY.

### **Перевод недвижимости в нежилой фонд: правовая база и общая практика**

Практика перевода квартир в нежилой фонд в городе Москве является сложным и многосоставным процессом, приводящим во взаимодействие городские власти, жителей, местное самоуправление, предпринимателей и управляющие компании. Их взаимодействие носит во многих случаях конфликтный характер, требует согласованности действий и интересов. И здесь важную роль могут сыграть депутаты представительного органа муниципального округа.

Перевод квартир из жилых в нежилые осуществляется с целью открытия офисов, торговых помещений, ресторанов и кафе. В пользу открытия офисов и магазинов в жилых домах часто приводятся следующие аргументы: не создается лишней нагрузки на дорожные сети (подъезд автомобилей, парковка), а многофунк-

циональность района, наличие в нем малоформатных, а не только сетевых, магазинов и кафе благотворно влияет на самоощущение горожан.<sup>1</sup> С другой стороны, открытие магазина или офиса в жилом доме может быть сопряжено с большими издержками для жителей, начиная от последствий нарушения норм функционирования объекта (нарушение шумовых норм, дополнительные потоки людей у дома, мусор) и заканчивая более неприятными последствиями неверных конструктивных решений (трещины из-за проведенного переустройства помещения, обрушение части фасада и т.д.).

В целом проблему перевода жилых помещений можно описать в логике

<sup>1</sup> Например, материалы открытой дискуссии «Киоск vs Торговый центр: Как форматы торговли влияют на городскую среду?». В рамках фестивального дня Московского урбанистического форума. 17.10.2015. URL: <https://afisha.yandex.ru/events/561c3af89c183f2476e10038?city=moscow>.

NIMBY-концепции:<sup>2</sup> магазины и учреждения в домах это в принципе удобно (особенно, когда поблизости нет торговых и бизнес-центров), но хорошо бы, чтобы именно в моем доме их бы не было. Так как законодательство не предполагает какой-либо компенсации для дома и его собственников за перевод квартиры, то предприниматель вынужден самостоятельно искать компромисс с собственниками, чьей поддержкой он должен заручиться во время проведения общего собрания.

Административный порядок перевода недвижимости в городе Москве регулируется Постановлениями Правительства Москвы №692-ПП<sup>3</sup> и №508-ПП<sup>4</sup>; ключевым для всей практики и для данной работы моментом в этих регламентах является необходимость проведения собрания собственников (ОСС) многоквартирного дома (МКД) для принятия решения о переводе и/или перепланировке помещения. Юридическим основанием для этого служит неизбежное использование части общедомового имущества для осуществления переустройства: нежилое помещение должно быть оборудовано отдельной входной группой, для чего необходимо демонтировать участок фасада, а также использовать какую-то часть придомовой территории для устройства ступеней. Чтобы перевод состоялся, за него должно проголосовать число собственников, владеющих более чем двумя третями площадей от числа имеющихся в МКД помещений.

<sup>2</sup> Not-in-my-backyards – дословно «только не на моем заднем дворе». Термин описывает ситуации протестов против градостроительных изменений, издержки от которых напрямую затрагивают базовые интересы жителей, их в буквальном смысле невозможно не заметить (например, точечная застройка с нарушениями правил инсоляции, прокладка дороги через земельный участок/дом собственника и т.д.). Термин также часто употребляется, чтобы подчеркнуть эгоистичность протестующих, не принимающих во внимание общественное благо, которое могло бы принести градостроительное изменение. Например, типичное поведение в логике NIMBY – просить перенести строительство дороги в другой квартал (чтобы только не у нас!), а не обсудить тот транспортный вариант, который позволил бы учесть интересы всех жителей района и равномерно распределить издержки от строительства.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Москвы от 27 октября 2015 г. N 692-ПП «О переводе жилых (нежилых) помещений в нежилые (жилые) помещения, признании нежилых помещений жилыми помещениями, пригодными для проживания.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Москвы от 25.10.2011 N 508-ПП «Об организации переустройства и (или) перепланировки жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах и жилых домах»

Постановление Правительства Москвы от 17 апреля 2014 г. №186-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 15 мая 2007 г. №382-ПП» («Об утверждении Регламента подготовки по принципу «одного окна» уведомления о переводе (отказе в переводе) жилого (нежилого) помещения в нежилое (жилое) помещение»<sup>5</sup>) дает полномочия Советам депутатов внутригородских муниципальных образований проверять правомочность проведенного в МКД собрания собственников. Можно предположить, что этот пункт был принят из-за участившихся жалоб жителей на работу нежилых помещений, и таким образом городские власти разделили ответственность за принятие решений с органами местного самоуправления.

Далее, последнее Постановление №692-ПП от 27 октября 2015 года имеет в себе пункт об обязательной проверке Департаментом городского имущества факта проведения собрания собственников: ДГИ рассылает каждому собственнику письмо о состоявшемся собрании с просьбой указать, какое решение тот принял<sup>6</sup>. В случае явных расхождений ДГИ аннулирует перевод помещения и отправляет имеющиеся факты о фальсификации собрания собственников в правоохранительные органы. Этот пункт год назад широко освещался в СМИ: городские власти публично анонсировали борьбу с незаконными сделками по переводу недвижимости, которые разрушают здания и доставляют неудобство горожанам.<sup>7</sup>

Собственники, осуществляющие перевод своих квартир в нежилые, как правило, аффилированы с крупными компаниями, занимающимися арендой и продажей недвижимости. Для мелкого предпринимателя такая сделка является практически непосильной задачей:

<sup>5</sup> URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544030/>.

<sup>6</sup> Отсутствие ответа считается положительным сигналом, подтверждающим правомочность собрания. Пункт 3.4.3.7.1. Постановления Правительства Москвы №692-ПП от 27 октября 2015 г. URL: [https://dgi.mos.ru/upload/iblock/278/postanovlenie-ot-27.10.2015\\_-\\_692\\_pp-perevod-zhiloe-nezhiloe.pdf](https://dgi.mos.ru/upload/iblock/278/postanovlenie-ot-27.10.2015_-_692_pp-perevod-zhiloe-nezhiloe.pdf).

<sup>7</sup> Например, «Единая Россия» защитит интересы жителей при переводе жилых помещений в нежилые. 12.08.15. URL: <http://www.tvc.ru/news/show/id/74275>; Москва утвердила новый порядок перевода жилых помещений в нежилые. 28.10.15. URL: <http://realty.rbc.ru/articles/28/10/2015/562949997896220.shtml>.

нужно потратить время и ресурсы на оформление технической документации, около двух–трех месяцев на проведение собрания, еще два месяца на финальные согласования, время и ресурсы на ремонт и так далее. Из-за ужесточения условий перевода риелторские фирмы были поставлены перед задачей организации реальных, а не фиктивных общих собраний; все-таки в предыдущие годы, по свидетельствам информантов, собрания по большей части фальсифицировались.

Специалист, организующий ОСС, выступает защитником проекта, который затрагивает как конструктивные решения (в доме появляется лишний вход, изменяется фасад), так и порядок жизни в доме (возможный шум, дополнительный поток людей). Естественно, число желающих поддержать эти изменения минимально. Интересы предпринимателя и жителей в этом случае практически всегда являются разнонаправленными. Определенный арбитраж или помощь той или другой стороне в этой практике часто оказывают муниципальные депутаты.

Материал для работы был собран методом включенного наблюдения за отдельными ситуациями перевода помещений в многоквартирных домах за период с сентября 2015 по июль 2016 года. География кейсов: районы Митино (2 случая), Пресненский (3), Тверской (3), Нагорный (1), Арбат (1), Северное Бутово (1), Бабушкинский (1), Басманный (1), Перово (1), Марфино (1), Преображенское (1), Кунцево (1), таким образом, 8 объектов в центре города, 9 – на окраинах.

### **Роль депутатов Советов депутатов муниципальных округов в практике перевода недвижимости: неформальные способы влияния на ситуацию**

С 2014 года московским Советам депутатов предоставили полномочия по контролю за легитимностью проведенных собраний собственников. Обычно это происходит так: из Совета депутатов выбираются несколько человек для осуществления проверки (как правило, члены внутренних комиссий по ЖКХ и благоустройству или других связанных с подобной тематикой комиссий (комиссии назначаются каждым Советом само-

стоятельно, поэтому их число, названия и функции могут различаться)), которые выборочно обзванивают подписавшихся за перевод собственников МКД, ходят по квартирам, разговаривают со старшими по дому и так далее. По заключению комиссии Совет депутатов принимает решение о признании перевода состоявшимся. Эта процедура сразу же привела к появлению неформальных практик.

Во-первых, депутаты часто выполняют роли «связистов» предпринимателей и лиц, имеющих влияние на собственников МКД (общественные советники, старшие по дому, председатели ТСЖ). Узнать контакты депутата и договориться с ним о встрече гораздо легче (так как практически все депутаты ведут открытый прием граждан, и некоторые депутаты активно позиционируют себя в социальных сетях), чем узнать контакты общественного советника (на сайтах управ указывается ФИО (и иногда фотография) советника, но никогда – номер телефона или почта). Депутат, серьезно занимающийся проблемами района и своего (в районе) избирательного округа, может быть в курсе проблем и настроений жителей конкретных домов, давать рекомендации по стратегиям взаимодействия с жителями.

Во-вторых, депутаты могут лично помочь предпринимателям в общении с жильцами, особенно если между теми уже возник конфликт. Они могут прийти на очное собрание собственников, поговорить с недовольными, выступить гарантом честности предпринимателя и его готовности собирать подписи, осуществлять перевод и переустройство в соответствии с действующим законодательством. Так как в начале собрания проходит в очной форме, и предполагается, что все собственники придут на встречу и проголосуют. Однако в большинстве случаев<sup>8</sup> на собрание приходит крайне незначительная группа собственников, имеющая возражения по переводу и переустройству, с которыми как раз и нужно провести работу.<sup>9</sup> Депутаты способны сгладить недоверие

<sup>8</sup> Редкое исключение: приходит больше трети членов ЖКХ или жителей МКД (исключительный случай сильной самоорганизации) и своими голосами «против» блокирует перевод.

<sup>9</sup> В виду отсутствия кворума собрание переходит в заочную форму, и представители предпринимателя начинают осуществлять поквартирный обход.

жителей, так как в случае эксцесса они прямо рискуют своей репутацией и возможностью переизбрания в будущем.

В-третьих, депутаты могут оказать помощь предпринимателю уже на стадии проверки правомочности собрания. Предприниматель может договориться и оказать влияние на то, из кого будет образована комиссия по проверке, как она будет проверять, как отнесутся к результатам проверки на заседании Совета. Можно повлиять на то, кто из депутатов попадет или не попадет на заседание – отсечь слишком активных и тех, кто по каким-то причинам не безразличен к ситуации рассматриваемого дома. Свидетельства информантов о том, что до сих пор Советы депутатов одобряют собрания, которые были проведены через фальсификации подписей, показывают, что, либо проверка не всегда проводится (качественно или в принципе), либо существуют факты сговора.

Далее, по характеру деятельности депутаты муниципальных округов находятся в тесном взаимодействии с районными управами (например, согласовывают внесенные именно главой управы списки территорий для благоустройства (и содержание благоустройства) и списки домов для капитального ремонта), даже сами Советы депутатов и муниципальные администрации часто располагаются в одном с управой здании. Хотя управа официальным образом не включена в практики перевода недвижимости, именно в управу стекается основной поток жалоб жителей и именно глава управы, по свидетельствам информантов, во многом отвечает за «порядок» в районе (отсутствие крупных конфликтов). Депутат может обеспечить для предпринимателя благоприятную атмосферу перевода: отсутствие конфликтов с управляющей компанией (ГБУ «Жилищник» в большинстве случаев), ГУ ИС, связи и контакты с общественными советниками управы. Управе предприниматели выгодны в том числе и для улучшения отчетных показателей района по содействию бизнесу.

За содействие депутатов благодарят разными способами, начиная от денежного вознаграждения и заканчивая каким-нибудь небольшим подарком. В этом заключается еще одно преимущество

депутата перед чиновником, состоящим на государственной службе: у первого значительно меньше рисков при получении взятки. Однако сама по себе данная практика является социально неодобряемой и, по возможности, не придается огласке. Депутаты могут помочь и без вознаграждения, особенно, если главная задача – выступить арбитром в переговорах жителей и предпринимателя, решить конфликт и помочь предпринимателю действительно честно провести общедомовое собрание. Подобный арбитраж благоприятно сказывается на репутации депутата и содействует его переизбранию в будущем.

С другой стороны, депутаты могут занять сторону жителей – противников перевода квартиры, особенно если перевод осуществляется с явными нарушениями. Они могут не признать правомочным итоги ОСС, могут писать депутатские запросы по различным аспектам эксплуатации и перевода помещения, оказывать иную консультационную и правовую поддержку инициативным группам жителей. Такие ситуации довольно распространены.

Также бывают случаи беспричинных препятствий предпринимателям просто на основании недоверия депутата к практике перевода квартир и неприятию факта существования коммерческих помещений в жилом доме.

### Заключение

Таким образом, депутаты Советов депутатов муниципальных округов Москвы могут играть разную роль в практике перевода недвижимости, обусловленную стратегиями действий конкретного депутата и конфигурацией интересов и сил разных акторов (предприниматель, собственники, территориальная власть) в районе. На их поведение сильное влияние оказывают жители многоквартирного дома, в котором находится нежилое помещение: если существует сильное недовольство, депутаты вынуждены вмешаться в ситуацию, поддерживая ту или иную сторону. При безразличии жителей участие депутатов, как правило, минимально. Представляется, что изучение таких сложных объектов, как городская политика, конфигурации основных групп акторов городской политики, положение

основных городских институтов целесообразно начинать именно с исследования отдельных устоявшихся практик в городе Москве. Их масштаб и значение могут показаться несущественными, однако это впечатление обманчиво: здесь пересекаются интересы всех основных институтов и акторов городской политики, их отношение друг к другу, формальные

и неформальные возможности влияния на принятие решений. Понимание того, как функционирует та или иная группа акторов в отдельной практике, позволит дать характеристику городским институтам, взаимоотношениям власти и бизнеса, власти и жителей, организовать их взаимодействие и совместную деятельность.

### Литература:

### Literature:

1. «Киоск vs Торговый центр: Как форматы торговли влияют на городскую среду?». В рамках фестивального дня Московского урбанистического форума. 17.10.2015. URL: <https://afisha.yandex.ru/events/561c3af89c183f2476e10038?city=moscow>.
2. Постановление Правительства Москвы от 27 октября 2015 г. №692-ПП «О переводе жилых (нежилых) помещений в нежилые (жилые) помещения, признании нежилых помещений жилыми помещениями, пригодными для проживания».
3. Постановление Правительства Москвы от 25.10.2011 №508-ПП «Об организации переустройства и (или) перепланировки жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах и жилых домах».
4. Постановление Правительства Москвы от 17 апреля 2014 г. №186-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 15 мая 2007 г. №382-ПП».
5. «Единая Россия» защитит интересы жителей при переводе жилых помещений в нежилые. 12.08.15. URL: <http://www.tvc.ru/news/show/id/74275>.

1. Site vs the Mall: how trade formats affect the town's Wednesday? ". Within the framework of the Festival day of the Moscow Urban Forum. 17.10.2015. URL: <https://afisha.yandex.ru/events/561c3af89c183f2476e10038?city=moscow>.
2. Resolution of the Government of Moscow from October 27, 2015 N 692-pp "on the relocation of residential (non-residential) premises in the non-residential (residential) premises, recognition of non-residential premises, fit for habitation.
3. Resolution of the Government of Moscow from October 25, N 508-pp on organization restructuring and (or) redevelopment of residential and non-residential units in apartment buildings and homes.
4. Resolution of the Government of Moscow from April 17, 2014 N 186-pp "on amending the Decree of the Government of Moscow from May 15, 2007 N 382-pp".
5. "Unified Russia" will protect the interests of the inhabitants of in the translation of dwellings in nonresidential. 12.08.15. URL: <http://www.tvc.ru/news/show/id/74275>.

## ЗНАЧЕНИЕ ТУРИЗМА ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ В ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ

## THE IMPORTANCE OF TOURISM TO ENHANCE THE QUALITY OF LIFE OF THE POPULATION IN YAROSLAVL REGION



Оксана Олеговна Кононова,  
Финансовый университет при  
Правительстве РФ, Россия\*

Oksana O. Kononova,  
Financial University under The government  
of the Russian Federation, Russia

ookononova@yandex.ru

**Аннотация:** В данной статье автор проводит анализ значения туризма для населения, используя для этого государственные программы, принятые в области культуры и туризма. Предлагаются решения по повышению туристической привлекательности рассматриваемого субъекта.

**Abstract:** In this article the author analyzes the importance of tourism to the public through the use of government programs undertaken in the field of culture and tourism. Proposed solutions to improve the tourist attractiveness of the subject under consideration.

**Ключевые слова:** Туризм, государственная программа, Ярославская область.

**Keywords:** Tourism, government program, Yaroslavl region.

\* Научный руководитель: профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Ольга Сергеевна Семкина.

Туризм является одной из ведущих и наиболее динамично развивающихся отраслей мировой экономики. За быстрые темпы роста он признан экономическим феноменом столетия минувшего и ему пророчат блестящее будущее в столетии нынешнем.

Туристическая сфера – ресурс не только познавательный и рекреационный для путешественника, но и способ пополнения бюджета (преимущество для государства), доход для индивидуальных предпринимателей, содержащих свои гостиницы и места общественного питания.

Поддержка со стороны государства производится при помощи установленных государственных программ. Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 – 2020 годы – это программа, направленная на развитие туристического и культурного сектора в России.

Рассматриваемая государственная программа определяет развитие культуры и туризма в России до 2020 года и представляет собой систему мер, мероприятий и способов совершения государственной политики, обеспечивающей в рамках реализации главных государственных функций, достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере культуры и туризма.

Ответственный исполнитель государственной программы – Минкультуры России, соисполнитель – Ростуризм.

Целями госпрограммы являются реализация потенциала российской культуры как духовно-нравственной основы развития личности и общества, а также развитие туризма.

Реализация государственной программы рассчитана на три этапа: первый – 2013–2014 годы, второй этап – 2015–2018 годы, третий этап – 2019–2020 годы.

Общий объем финансового обеспечения государственной программы из средств федерального бюджета составляет 847 455 436,3 тыс. рублей, в том числе по годам реализации.

Ожидаемыми результатами реализации государственной программы являются в том числе:

- утверждение приоритетной роли государственной культурной политики как важнейшего факто-

ра формирования у российских граждан широкого мировоззрения, общественного сознания, поведенческих норм, скрепляющих нацию на основе гражданского патриотизма и межнационального согласия;

- перевод отраслей культуры и туризма на инновационный путь развития, превращение культуры и туризма в наиболее развитые и привлекательные сферы общественной деятельности, в том числе через широкое внедрение информационных технологий;
- повышение качества государственного управления и эффективности расходования бюджетных средств через создание механизмов противодействия угрозам национальной безопасности в сфере культуры во взаимодействии с профессиональными творческими союзами и институтами гражданского общества;
- укрепление международного имиджа России как страны с высоким уровнем культуры и благоприятной для туризма.

Таким образом, государственная программа «Развитие культуры и туризма» направлена на развитие туристической среды в России, приток иностранных туристов, и, как следствие, приток капитала за счет природных богатств нашей страны. Так как программа действует с 2013 года, часть задач уже реализована, и это можно увидеть по количеству туристов в России. Например, количество туристов, посетивших нашу страну, увеличилось на 4% в 2013 году по отношению к 2012. Такая положительная статистика свидетельствует о грамотной туристической политике России.

Ярославская земля – это край национальной культуры, уникальное сосредоточение историко-архитектурных и природных памятников. Административный центр – Ярославль – город с тысячелетней историей, поэтому местная администрация всячески поддерживает привлечение иностранных и отечественных туристов. В Ярославском регионе туризм является сферой с «большим будущим» или приоритетной сферой развития. В

связи с этим туризм внесен как направление развития, которое необходимо развивать в первую очередь.

Специально для Ярославской области разработана государственная программа по развитию и продвижению туристического бизнеса в области «Развитие культуры и туризма в Ярославской области на 2014-2018 годы».

Целью данной программы является повышение качества и доступности услуг в сфере культуры, расширение возможностей для духовного развития населения Ярославской области; повышение уровня конкурентоспособности туриско-рекреационного комплекса Ярославской области.

За последние годы Ярославская область уступала лидерские позиции другим областям – представителям центрального федерального округа – по таким показателям как:

- объем продаж платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения;
- число ночевочек, на которое оставались туристы, прибывшие в область.

Программа является перспективной, так как, несмотря на негативные тенденции, Ярославская область смогла не только удержать, но и улучшить свои позиции среди конкурентов по количеству принимаемых гостей. Если в 2008 году Ярославская область занимала по данному показателю 3 место, то в 2012 году обошла Калужскую область и заняла 2 место.

Следовательно, среди регионов – конкурентов в сфере туризма – Ярославская область занимает лидирующие позиции, уступая Владимирской и Калужской областям.

Приоритетными направлениями развития туризма области можно назвать создание механизмов развития туризма и ликвидация критических отставаний, опережающий рост и экспортное развитие.

Как и любая государственная программа, «Развитие культуры и туризма в Ярославской области на 2014–2018 годы» имеет определенный бюджет. Финансирование происходит за счет федеральных и областных средств, а также, за рамками закона об областном бюд-

жете из федеральных средств, местного бюджета и внебюджетных источников.

Всего в рамках программы финансирование составляет 9 711 124,07 тыс. руб. Однако большую часть средств планируется привлекать из внебюджетных источников и местного бюджета. Область, являясь регионом реципиентом, может не выделить столько средств для развития туристического бизнеса, что в итоге отразится на доходе субъекта через 5–10 лет (бюджет не досчитается средств, полученных за счет турбизнеса).

Реализация областных целевых программ государственной поддержки въездного и внутреннего туризма позволила за 8 лет, начиная с 2002 года, почти в 3 раза (с 476 до 1390 тысяч) увеличить количество туристов и экскурсантов, принимаемых областью, более чем в 4,5 раза (с 230 до 1100 млн. рублей) увеличить объем туристских и гостиничных услуг. Ярославская область, по данным Федерального агентства по туризму, занимает в Центральном федеральном округе 4-е место по числу посетителей после Москвы, Московской и Владимирской областей. В 2015 году область приняла 1392 тысячи туристов и экскурсантов, в том числе более 240 тысяч иностранных граждан.

По данным мониторинга туристской сферы, в 2015 году турфирмами и гостиницами области предоставлено услуг на сумму 1100 млн. рублей. Общие поступления от туристов, въезжающих в Ярославскую область, составили более 3,5 млрд. рублей, что составляет около 1,8 процента валового регионального продукта Ярославской области. При этом поступления от туристской индустрии Ярославской области в бюджеты всех уровней составили более 200 млн. рублей, а бюджетная эффективность развития туризма составляет более 3,5 рубля на один вложенный рубль.

Однако повышение количественных показателей туристской индустрии не всегда сопровождается улучшением качества развития отрасли. Данные социологических исследований туристских потоков в области показали, что туристы планировали потратить в нашем регионе почти в два раза больше, чем они потратили на самом деле. Эффективность функционирования туристской

индустрии сдерживается недостатком механизмов межотраслевой координации развития туризма, недостатком инвестиций в туристскую инфраструктуру, слабым использованием таких современных форм взаимодействия власти и бизнеса, как государственно-частное партнерство. Недостаток понимания сферы туризма как самостоятельной отрасли в конечном счете приводит к расплывчатому определению эффективности работы отрасли и отсутствию четкого стратегического видения направлений развития туристской индустрии.

Основной проблемой является отсутствие достаточных условий для резкого повышения социально-экономической эффективности использования туристско-рекреационного потенциала Ярославской области.

В ближайшем будущем усложнение задач, стоящих перед туристской индустрией области, общие тенденции изменений потребительского спроса диктуют необходимость применения адекватных новым реалиям мер государственного стимулирования и поддержки развития туристской индустрии Ярославской области, что означает фактически новый этап в развитии туристской индустрии региона.

Сегодня область стоит перед серьезной задачей – необходимостью формирования современной индустрии туризма и отдыха на основе более интенсивного использования своего туристского потенциала. Если не заниматься решением этой задачи, то в ближайшие несколько лет данную нишу займут соседние регионы. Так, сегодня, по данным экспертов, Ярославскую область по объему туристского потока опережает Владимирская область за счет большого приема гостей в городах Владимире и Суздале, достигают Тверская, Ивановская и Костромская области, которые развивают сети малых гостиниц, успешно продвигают свои региональные туристские бренды.

Среди мер по предупреждению сдвиги позиции в туристическом бизнесе и укреплению своих позиций на туристическом рынке можно выделить:

1. Возобновление популяризации маршрута «Золотое кольцо» посредством включения его в туры

2. Введение новых маршрутов для школьников (экскурсии) и взрослых (религиозные поездки);
3. Проведение на территории области значимых событий (чемпионаты по различным видам спорта, российские и международные форумы).

Особенно важен первый пункт, так как в 1980–1990 годах маршрут «Золотое кольцо», куда входят три города Ярославской области (Ярославль, Углич, Переславль-Залесский) имел огромную популярность. В связи с тем, что выезд за границу был ограничен, советская турфирма «Интурист» предлагала туры по живописным местам России по недорогой цене.

На сегодняшний день компания «Интурист» продолжает существовать, однако уже не развивает отечественный туризм так активно. Туры по России и в страны ближнего зарубежья почти не отличаются в цене: так туристы не будут выбирать «свой товар».

Также необходимо популяризировать достопримечательности и живописные места среди жителей области. По данным Росстата, каждый пятый житель ни разу не посетил культурных мест своего родного города. Этому может служить несколько причин:

- Неосведомленность в отношении музейных экспозиций;
- Недостаток времени для посещения культурно-массовых мест, исторических памятников;
- Нехватка средств для посещения музеев и выставок.

В данном случае решением может служить утверждение «Дня музея», когда все музеи будут работать бесплатно. При этом в средствах СМИ пройдет большая кампания по рекламе данного события. Такой шаг позволит повысить интерес общества к культурной образованности и впоследствии создаст платформу для повышения туристического потенциала жителей области и приезжих.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что экономическое значение туризма, в том числе и в России, обусловило организацию государственных и правительственных учреждений, которые

проводят в жизнь государственную политику в области туризма, содействуют его развитию. Рассмотренная как пример Ярославская область показывает, что туризм в регионах является инвестиционно-привлекательным направлением, являющимся «работой на перспективу».

На сегодняшний день уже много сделано в рамках государственных программ, развивающих направление туризма, и тем самым поднимающих общий уровень жизни населения субъекта. Важно сохранить данную тенденцию и преумножить достигнутое.

### Литература:

1. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №317 Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма на 2013-2020 годы».
2. Постановление Правительства области от 19.07.2010 № 533-п (в редакции постановления Правительства области от 08.12.2011 № 967-п) «Областная целевая программа развития туризма и отдыха в Ярославской области на 2011-2014 годы».
3. Постановление от 24.06.2014 № 594-п «Об утверждении государственной программы Ярославской области «Развитие культуры и туризма в Ярославской области» на 2014 – 2018 годы (с изменениями, внесенными постановлением Правительства области от 25.08.2015 №941-п).
4. Борисов Н.С., Марасинова Л.М. Рыбинск. Мышкин. Пошехонье: Архитектурно-художественные памятники XVII-XIX вв. – М., 2012. – 235 с.
5. Официальный сайт администрации Ярославской области [<http://www.adm.yar.ru/>]
6. Официальный сайт Росстат [<http://www.gks.ru/>]

### Literature:

1. Resolution of the Government of the Russian Federation of 15.04.2014 №317 On approval - the Institute of state programs of the Russian Federation "Development of culture and tourism for 2013-2020".
2. The resolution of the Government of the region of 19.07.2010 № 533-p (redccii of the decision of the regional Government from 08.12.2011 № 967-p) "The regional target program of development of tourism and recreation in jaroslawtion of the region for 2011-2014".
3. The order dated 24.06.2014 № 594-p "On approval of the state-gramme of the Yaroslavl region "the Development of culture and tourism The Yaroslavl region" for 2014 – 2018(as amended the resolution of the Government of the region of 25.08.2015 No. 941-p).
4. Borisov N.. Marinova L. M. Rybinsk. Myshkin. Poshekhon'e. - architectural and art monuments of the XVII-XIX centuries, M., 2012. – 235 p.
5. Official site of administration of the Yaroslavl region [<http://www.adm.yar.ru/>]
6. Official website of Rosstat [<http://www.gks.ru/>]

РОЛЬ И МЕСТО НЕМАТЕРИАЛЬНОГО  
КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В ИНФРАСТРУКТУРЕ  
ТУРИЗМА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

THE ROLE AND PLACE OF THE INTANGIBLE  
CULTURAL HERITAGE IN THE TOURISM  
INFRASTRUCTURE OF THE MUNICIPALITY



М.А. Морозов,  
д.э.н., профессор, профессор кафедры  
гостиничного и туристического бизнеса,  
ФГБОУ ВПО «Российский экономический  
университет им. Г.В. Плеханова»

M.A. Morozov,  
PhD, Professor, professor of department of  
hotel and tourism business, VPO „Plekhanov  
Russian University of Economics“

[mmorozov@bk.ru](mailto:mmorozov@bk.ru)



Н.С. Морозова,  
д.э.н., доцент, декан факультета бизнес-  
технологий АНО ВО «Российский новый  
университет»

N.S. Morozova,  
Ph.D., Associate Professor, Dean of the  
Faculty of Business Technology IN ANO  
“Russian New University”

[sks@rosnou.ru](mailto:sks@rosnou.ru)

**Аннотация:** В статье рассматривается современное значение нематериального культурного наследия в сфере туризма муниципального образования, расширяется и уточняется понятие инфраструктуры туризма за счет включения нематериальной составляющей. Инфраструктуру туризма муниципального образования предлагается рассматривать как совокупность взаимосвязанных структур, включающих материальный и нематериальный компоненты, которые обеспечивают туристскую деятельность. Приводится состав инфраструктуры туризма муниципального образования, он содержит общую и специфическую инфраструктуру. В специфическую туристскую инфраструктуру предлагается включать нематериальное культурное наследие как необходимый элемент при обеспечении отдельных видов туризма. Показано, что включение нематериального культурного наследия в туристский оборот обеспечивает его актуализацию и сохранность, повышает лояльность местного населения к туристской деятельности.

**Abstract:** The article discusses the modern value of intangible cultural heritage in the field of tourism of the municipality, and expanding the concept of tourism infrastructure to be confirmed by the inclusion of non-material component. Tourism infrastructure of the municipality is proposed as a set of interrelated structures including tangible and intangible components, which provide tourist activities. The composition of the tourism infrastructure of the municipality, it provides general and specific infrastructure. In particular tourist infra-round are invited to include intangible cultural heritage as a non-necessity element in ensuring the individual types of tourism. It is shown that the inclusion of intangible cultural heritage in tourist-sky traffic generates its actualization and safety, increases the loyalty of the local population to the tourist activity.

**Ключевые слова:** Туризм, нематериальное культурное наследие, инфраструктура туризма муниципального образования, туристский оборот, туристская деятельность.

**Keywords:** Tourism, intangible cultural heritage tourism infrastructure of the municipality, tourist traffic, tourist activity.

В современном мире туризм стал одним из важнейших индикаторов, определяющих уровень социально-экономического развития стран и регионов. Всемирный совет по туризму и путешествиям (World Travel & Tourism Council - WTTC) оценил в 2015 году вклад туризма в мировой ВВП на уровне 9,8%. Возрастает роль туризма как инструмента формирования толерантности, межкультурного взаимопонимания, взаимного уважения и сохранения основных культурных ценностей. Это становится чрезвычайно важным фактором, обеспечивающим мировую стабильность в условиях усиливающейся глобализации, мобильности населения и роста миграционных потоков. Туристская деятельность способствует выявлению, охране и сохранению нематериального культурного наследия человечества, которое имеет огромное значение для будущих поколений.

В 2003 году ЮНЕСКО была принята «Международная конвенция об охране нематериального культурного наследия». В соответствии с этой конвенцией нематериальное культурное наследие включает в себя обычаи, формы представления и выражения, знания и навыки, а также связанные с ними инструменты, предметы, артефакты и культурные пространства, признанные сообществами, группами и в некоторых случаях отдельными лицами в качестве части их культурного наследия [1]. К нематериальному культурному наследию относится язык, устный эпос, музыка, игры, мифология, ритуалы, обычаи, ремесла и др. Как правило, нематериальное культурное наследие передается от поколения к поколению. В настоящее время в России создается электронный каталог объектов нематериального культурного наследия народов России (<http://>

www.rusfolknasledie.ru), который включает такие разделы, как устное народное творчество, исполнительские искусства, празднично-обрядовую культуру, игровую культуру, техники и технологии.

Нематериальное культурное наследие представляет собой разнообразное наследие человечества и является наиболее важным средством культурной идентификации [2]. Культурная идентичность неразрывно связана с охраной нематериального культурного наследия, передаче его будущим поколениям, что возможно за счет включения его в систему туризма. Особое значение сохранение нематериального культурного наследия имеет для муниципальных образований, т.к. способствует сохранению национальных языков, литературы, национальных традиций, памятников фольклора.

В научных работах использование нематериального культурного наследия в сфере туризма рассматривается с точки зрения устойчивого развития туризма, при этом подчеркивается, что нематериальное культурное наследие является туристским активом [3, 4, 5]. В зависимости от степени развития и особенностей организации туристской деятельности в стране степень вовлеченности нематериального культурного наследия в сферу туризма может быть разной. Следует подчеркнуть, что чем глубже нематериальное культурное наследие интегрировано в сферу туризма, тем более оно защищено от утраты и забвения. С этих позиций важно понимание того, насколько в той или иной стране развиты виды туризма, базирующиеся на использовании нематериального культурного наследия, и какова его роль в осуществлении туристской деятельности.

Рассмотрим актуальные процессы, характерные для российской туристской деятельности. На современном этапе развития российского туристского рынка происходит его реструктуризация. Туристский рынок начинает переориентироваться от выездного на развитие внутреннего и въездного туризма. Перераспределение туристских потоков происходит, прежде всего, из-за сложившейся международной обстановки и тех экономических проблем, которые характерны для современного периода развития экономики.

К основным причинам уменьшения выездного российского туристского потока следует отнести снижение курса национальной валюты (рубля), неблагоприятную политическую ситуацию в мире, ограничение организованного туризма в туристские дестинации, которые пользовались большим спросом у российских туристов (Турция, Египет, Тунис). Эти страны являлись основными конкурентами для российских туристских дестинаций и многих европейских стран, куда тоже сократился российский выездной поток. Сложившаяся ситуация объективно способствует увеличению внутреннего и въездного туристского потока. В этих условиях для российского туристского бизнеса сложилась благоприятная ситуация для развития внутреннего и въездного туризма.

Многие предприятия туристской индустрии воспользовались сложившейся ситуацией и следуют общим экономическим законам: увеличение спроса влечет за собой увеличение цены на товары и услуги, и просто стали повышать цены, не улучшая при этом ни качество туристского продукта, ни увеличивая его разнообразия. Международный туристский рынок быстро и грамотно реагирует на сложившуюся ситуацию и начинает активно занимать пустующие ниши в выездном туризме для российских туристов. Одними из популярных направлений для российских туристов стали Вьетнам, Таиланд, Болгария, которая в текущем сезоне показывает наилучшую динамику. В этой ситуации для того, чтобы успешно конкурировать на международном рынке туризма и удерживать увеличивающийся внутренний и въездной туристский поток, российскому туризму, прежде всего, необходимо развивать инфраструктуру туризма, повышать качество туристских услуг, обеспечивать их разнообразие.

Одним из направлений развития внутреннего и особенно въездного туристского рынка является создание инфраструктуры, связанной с развитием и формированием туристского продукта, основанного на нематериальном культурном наследии российского государства. Многие муниципальные образования обладают необходимыми туристскими ресурсами, которые позволяют сформировать определенную привле-

кательность для туристов. Немаловажное значение играет в этом случае нематериальное культурное наследие.

Формирование туристской привлекательности территории следует рассматривать как одну из важнейших задач, которые необходимо решить муниципальным образованиям для привлечения туристских потоков. Туристскую деятельность в рамках муниципального образования необходимо развивать, активно вовлекая в нее местное население. Именно это позволит повысить роль и значение туризма в глазах местного населения, что будет являться важным фактором воспитания толерантности и лояльности по отношению к туристам.

Развитие большинства видов туризма связано с необходимостью формирования обеспечивающей туристской инфраструктуры, которая имеет ряд специфических особенностей и может существенно отличаться по составу и структуре. Возвратность туристских потоков во многом определяется уровнем развития именно туристской инфраструктуры.

Роль и значение инфраструктуры туризма заключается в обеспечении условий эффективного функционирования туристской индустрии. В качестве традиционных функций инфраструктуры туризма выступают транспортное обеспечение туристов, предоставление проживания и питания туристов, удовлетворение их информационных, культурных, коммуникационных и других потребностей в зависимости от вида туризма и предлагаемого туристского продукта. Для выполнения всего многообразия инфраструктурных задач необходима совокупность предприятий, организаций, разнообразных объектов, входящих в инфраструктуру туризма [9].

Понятие инфраструктуры туризма в научной литературе трактуется неоднозначно и чаще всего речь идет о производственной туристской инфраструктуре. Обычно под инфраструктурой туризма понимается комплекс сооружений, инженерных и коммуникационных сетей, в том числе телекоммуникационной связи, дорог, смежных индустрии туризма предприятий, обеспечивающих нормальный доступ туристов к туристским ресурсам и их надлежащее ис-

пользование в целях туризма, обеспечение жизнедеятельности предприятий индустрии туризма и собственно туристов [6]. В понятие инфраструктуры туризма включается только материальная составляющая инфраструктуры и совершенно упускается из вида социальная, институциональная, экологическая и другие компоненты туристской инфраструктуры, в том числе нематериальная составляющая.

Вопросам исследования инфраструктуры туризма посвящены ряд работ [7, 8, 9]. Однако предлагаемое в этих работах понятие инфраструктуры туризма требует уточнения в связи с тем, что появляются новые виды туризма, активно включающие в туристский оборот нематериальное культурное наследие, которое не было отражено в предыдущих трактовках понятия туристской инфраструктуры. При определении понятия инфраструктуры туризма следует применять более широкий системный и интегрированный подход, обеспечивающий функционирование туризма как целостной системы. С учетом специфики современной туристской деятельности и разнообразия видов туризма в состав инфраструктуры туризма предлагается включать нематериальный компонент, в частности, нематериальное культурное наследие, наличие и использование которого является необходимым условием существования некоторых видов туризма. Предлагается следующее уточнение понятия туристской инфраструктуры (инфраструктуры туризма).

Инфраструктура туризма – это совокупность разнообразных взаимосвязанных структурных элементов, объектов, туристских материальных и нематериальных ресурсов, направленных на создание благоприятных условий для обеспечения эффективной туристской деятельности. При этом в качестве структурных элементов могут выступать как материальные, так и нематериальные объекты.

Состав инфраструктуры туризма муниципального образования представлен на рисунке 1.

Общая инфраструктура состоит из ряда отдельных обеспечивающих подсистем, к которым относится производственная, институциональная, социальная,



Рисунок 1. Инфраструктура туризма муниципального образования

экологическая и другие виды инфраструктуры. Общая инфраструктура включает множество различных организаций, предприятий, объектов и других элементов, которые обслуживают все сферы деятельности на территории муниципального образования, включая туризм. В частности, к общей инфраструктуре относятся автомобильные и железные дороги, аэропорты, электросети, водоснабжение, банки, страховые компании и прочие. Следует подчеркнуть, что в последнее время в компонентах общей инфраструктуры наблюдается тенденция формирования отдельных подструктур, обеспечивающих только сферу туризма [7, 8, 9]. Например, в компонентах институциональной инфраструктуры в страховых компаниях формируются департаменты, обслуживающие исключительно туристскую деятельность.

Специфическая инфраструктура включает элементы, обеспечивающие в основном туристскую деятельность на территории муниципального образования. Следует отметить, что в инфра-

структуру туризма входят разнообразные туристские ресурсы, которые являются базой для создания туристского продукта и формирования туристской привлекательности, они создают туристский интерес и обеспечивают мотивацию туристов. Среди нематериальной инфраструктуры туризма муниципального образования особое место занимает нематериальное культурное наследие, которое для некоторых видов туризма является основным туристским ресурсом и объектом показа. Для муниципальных образований, на территории которых существует нематериальное культурное наследие, важнейшей задачей является вовлечение как можно большей части местного населения в его популяризацию и сохранение. Одним из вариантов успешного решения этой задачи является развитие специфических видов туризма, основанных на местных обычаях, фольклоре, традициях и прочем.

Туристская деятельность включает множество разнообразных видов туризма, для реализации которых требуются раз-

личные компоненты специфической туристской инфраструктуры. В некоторых случаях туристская инфраструктура требуется в минимальных объемах, когда, например, речь идет об экстремальных видах туризма, таких как горный туризм. Для большинства видов туризма, например, культурно-познавательного, оздоровительного, должна быть создана специальная инфраструктура. В связи с этим целесообразно выделять инфраструктуру отдельных видов туризма, которая будет существенно различаться по своему составу [7, 9]. Состав инфраструктуры туризма по видам включает общую (неспецифическую) инфраструктуру, которая используется для большинства видов туризма, и специфическую инфраструктуру, характерную именно для данного вида туризма.

Специфическая инфраструктура необходима для реализации отдельных видов туризма. Для каждого вида туризма существуют типичные (традиционные) компоненты инфраструктуры, которые обеспечивают основные потребности в реализации конкретного вида туризма и без которых этот вид туризма невозможно осуществлять. Кроме этого, существуют дополнительные элементы инфраструктуры, которые формируют специфику конкретного туристского продукта и зависят от особенностей и специфики конкретной туристской дестинации (рисунок 2).

Типовая инфраструктура обеспечивает создание основного туристского продукта, который обладает основными потребительскими свойствами, прису-

щими аналогичным туристским продуктами. Например, для туризма с целью отдыха типовая инфраструктура может включать отели, рестораны, оборудованные пляжи. В то же время на высококонкурентном рынке для привлечения туристов необходимо наличие отличительных уникальных черт туристского продукта, которые позволят обеспечить его дополнительную привлекательность. Для этого может создаваться дополнительная, сопутствующая инфраструктура для определенного вида туризма. В этом случае к дополнительной туристской инфраструктуре можно, например, отнести аквапарки, которые могут придать уникальность создаваемому туристскому продукту.

Нематериальная составляющая культурного наследия представляет особый интерес с точки зрения создания уникального туристского продукта, который будет выступать в качестве основного привлекательного фактора при выборе туристом дестинации для своего путешествия. В то же время включение нематериального культурного наследия в туристскую деятельность позволит обеспечить его актуализацию и сохранение. Нематериальное культурное наследие включает в себя обряды, особенности быта, язык, песни, устное народное творчество и др. Особенность нематериальной составляющей культурного наследия как туристского ресурса состоит в том, что она сохраняется местным населением. В связи с этим и создание туристского продукта на базе нематериального культурного наследия невозможно без привлечения местного населения к туристской

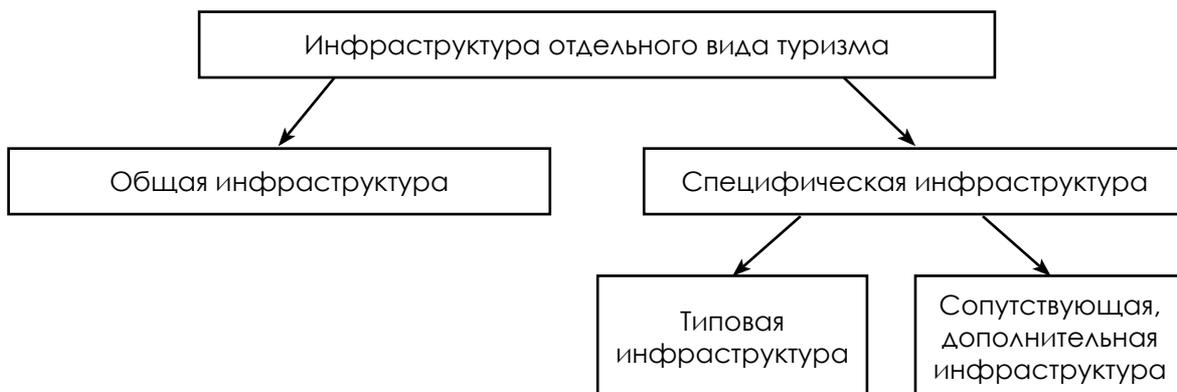


Рисунок 2. Состав инфраструктуры по видам туризма

деятельности. Уникальные элементы нематериального культурного наследия составляют важную часть туристской инфраструктуры муниципального образования и обеспечивают существование отдельных видов туризма, например, этнического, гастрономического и других видов туризма.

Наличие уникального нематериального культурного наследия и включение его в туристский оборот повысит туристскую конкурентоспособность муниципального образования (туристской дестинации), в котором этот ресурс сосредоточен [8]. Взаимопроникновение туризма и нематериального культурного наследия обогащает туризм новыми уникальными туристскими продуктами и обеспечивает актуализацию и сохранение нематериального культурного наследия за счет его активного использования в туристской деятельности.

Важнейшей особенностью нематериального культурного наследия как состав-

ляющей части специфической туристской инфраструктуры муниципального образования является то, что его носителем является, как правило, местное население. Включение нематериального культурного наследия в туристский оборот означает не что иное, как вовлечение местного населения муниципального образования в туристскую деятельность. Это является важным фактором, повышающим лояльность местного населения к туризму, а также способствует росту экономической активности местного населения путем развития туристской деятельности.

Принимая во внимание мультипликативный эффект туризма, можно говорить о том, что включение нематериального культурного наследия муниципального образования в туристский оборот выступает в качестве инструмента создания новых рабочих мест и повышения социально-экономического уровня жизни местного населения.

### Литература:

### Literature:

1. Конвенция ЮНЕСКО «Об охране нематериального культурного наследия» Париж, 17 октября 2003 года [Электронный ресурс] URL: [www.unesco.org/bpi/rus/pdf/03-82-Russe.pdf](http://www.unesco.org/bpi/rus/pdf/03-82-Russe.pdf).
2. Lenzerini F. Intangible Cultural Heritage: The Living Culture of Peoples. The European Journal of International Law. Vol. 22 No. 1, 101–120.
3. Safeguarding Intangible Heritage and Sustainable Cultural Tourism: Opportunities and Challenges. Bangkok: UNESCO Bangkok, 2008. 137 pp.
4. Lovrentjev S. Intangible Cultural Heritage and Tourism: Comparing Croatia and the Czech Republic. Mediterranean Journal of Social Sciences. Vol 6, No 5, September 2015, p. 522.
5. Wei L., Dan L. (2013) Shenyang Intangible Cultural Heritage Tourism Development Model. Cross-Cultural Communication, 9(5), 43–46.
6. Морозов М.А., Морозова Н.С., Карпова Г.А., Хорева Л.В. Экономика туризма. М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 320 с.
7. Морозова Н.С., Морозов М.А. Предпринимательство и конкуренция в туризме. Монография. – М.: РосНОУ, 2010, 136 с.
8. Морозов М.А., Морозова Н.С. Модель оценки конкурентоспособности туристских дестинаций. Вестник РГТЭУ №11 (70), 2012, с. 100–108.
9. Морозов М.А. Инфраструктурное обеспечение предпринимательской деятельности в туризме/Монография. – М., РосНОУ. – 2005.

1. The UNESCO Convention "On protection of intangible cultural heritage" Paris, 17 October 2003 [Electronic resource] URL: [www.unesco.org/bpi/rus/pdf/03-82-Russe.pdf](http://www.unesco.org/bpi/rus/pdf/03-82-Russe.pdf).
2. F. Lenzerini Intangible Cultural Heritage: The Living Culture of Peoples. The European Journal of International Law. Vol. 22 No. 1, 101–120.
3. Safeguarding Intangible Heritage and Sustainable Cultural Tourism: Opportunities and Challenges. Bangkok: UNESCO Bangkok, 2008. 137 pp.
4. Lovrentjev S. Intangible Cultural Heritage and Tourism: Comparing Croatia and the Czech Republic. Mediterranean Journal of Social Sciences. Vol 6, No 5, September 2015, p. 522.
5. Wei L., Dan L. (2013) Shenyang Intangible Cultural Heritage Tourism Development Model. Cross-Cultural Communication, 9(5), 43–46.
6. Morozov M. A., Morozova N., Karpova G. A., Horev, L. V., Economics of the Tourism. M.: Federal Agency for tourism, 2014. – 320 c.
7. Morozova N., Morozov M. A. Entrepreneurship and competition in tourism. Monograph. – Moscow: RosNOU, 2010, 136 p.
8. Morozov M. A., Morozova N. With. The model of competitiveness estimation of tourist destinations. RGT EC Bulletin No. 11 (70), 2012, pp. 100–108.
9. Morozov M. And Infrastructural support of business activity in tourism/ Monograph. – Moscow, RosNOU. – 2005.

## ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ САЙТОВ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА ПРИМЕРЕ РЯЗАНСКОЙ ОБЛАСТИ

## INFORMATION OPENNESS SITES OF EXECUTIVE AUTHORITIES AN EXAMPLE OF THE RYAZAN REGION



Л.А. Федорова,  
д.э.н., доцент кафедры государственного,  
муниципального и корпоративного  
управления Федерального  
государственного бюджетного  
образовательного учреждения  
высшего образования «Рязанский  
государственный радиотехнический  
университет»

Lidiya Fedorova,  
doctor of economic sciences, associate  
professor of the department «State, corporate  
and municipal management», Ryazan State  
Radio Engineering University

laf2006@yandex.ru



Г.Е. Локтеева,  
к.э.н., доцент кафедры государственного,  
муниципального и корпоративного  
управления Федерального  
государственного бюджетного  
образовательного учреждения  
высшего образования «Рязанский  
государственный радиотехнический  
университет»

Galina Lokteeva,  
candidate of economic sciences, associate  
professor of the department «State, corporate  
and municipal management», Ryazan State  
Radio Engineering University

galya\_p@bk.ru



О.Ю. Горбова,  
к.э.н., доцент кафедры государственного,  
муниципального и корпоративного  
управления Федерального  
государственного бюджетного  
образовательного учреждения  
высшего образования «Рязанский  
государственный радиотехнический  
университет»

---

Olga Gorbova,  
candidate of economic sciences, associate  
professor of the department «State, corporate  
and municipal management», Ryazan State  
Radio Engineering University

[odina-olga@yandex.ru](mailto:odina-olga@yandex.ru)



Э.И. Кистрина,  
к.э.н., доцент кафедры государственного,  
муниципального и корпоративного  
управления Федерального  
государственного бюджетного  
образовательного учреждения  
высшего образования «Рязанский  
государственный радиотехнический  
университет»

---

Elegiya Kistrina,  
candidate of economic sciences, associate  
professor of the department «Personnel  
management», Ryazan state University  
named for S.A. Yesenin

[e.kistrina@rsu.edu.ru](mailto:e.kistrina@rsu.edu.ru)

**Аннотация:** Данная статья посвящена исследованию информационного пространства Рязанской области на примере анализа официальных сайтов органов исполнительной власти с точки зрения их открытости и других коммуникативных параметров. Представлены результаты исследования информационной открытости и информационной доступности официальных сайтов.

**Abstract:** This article is devoted to research of information space of the Ryazan region on the example of the analysis of the official sites of executive authorities from the point of view of their openness and other communicative parameters. Results of research of information openness and information availability of the official sites are presented.

**Ключевые слова:** Информационная открытость, информационное пространство региона, интернет порталы, государственные органы исполнительной власти, Рязанская область.

**Keywords:** Information transparency, information space of the region, Internet-portal, public authorities of executive power, Ryazan region.

С момента вступления в силу Федерального закона РФ от 09.02.2009г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [1] последовал процесс приведения нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации в соответствии с ним и вследствие этого реализация права российских граждан на получение информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления фактически вышла на новый качественный уровень [2, 3, 4].

Право на свободный доступ к информации является одним из фундаментальных в любом демократическом государстве. Доступ физических и юридических лиц к государственным информационным ресурсам является основой осуществления общественного контроля, в том числе за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, политических, общественных и иных организаций, что способствует повышению уровня прозрачности деятельности государственных структур и снижает коррупцию [5]. Высокий уровень развития информационных технологий и прозрачность деятельности органов исполнительной власти позволяет повысить уровень доверия населения, что, в свою очередь, создает предпосылки для поддержки принятых решений, экономической и политической стабильности [6].

Содержание понятия «информационная открытость» определяется в научной литературе как организационно-правовой режим деятельности любого участника социального взаимодействия, обеспечивающий любым участникам этого взаимодействия возможность получать необходимый и достаточный объем сведений о своей структуре, целях, задачах, финансовых и иных существенных условиях деятельности [7].

В настоящее время идет активное внедрение в деятельность государствен-

ного аппарата информационно-аналитических технологий, что позволяет существенно улучшить качество предоставляемых населению услуг и повысить эффективность работы государственных и муниципальных служащих. Как показывает успешный зарубежный опыт и опыт некоторых регионов России, которые стремительно и качественно развивают это направление, наиболее эффективным и объективным средством информирования населения является официальный интернет-ресурс органа власти. Однако только их наличие не является залогом дальнейшего развития и не определяет успешность использования этого инструмента в работе. Наилучший результат достигается при грамотном подходе к использованию интернет-технологий, с учетом требований к качеству разрабатываемых интернет-ресурсов, с учетом общественных интересов.

Данная статья посвящена исследованию информационного пространства Рязанской области на примере анализа официальных сайтов органов исполнительной власти с точки зрения их открытости и других коммуникативных параметров, позволяющих органам исполнительной власти налаживать полноценный диалог и взаимодействие с населением региона, наращивать социальный капитал, быть гарантом социальной стабильности.

Объектами исследования являются интернет-порталы центральных исполнительных органов государственной власти Рязанской области – министерств Рязанской области.

Предмет исследования – соответствие содержания официальных сайтов положениям нормативно-правовых актов, регулирующих технологические параметры сайтов и правоотношения, связанные с реализацией гражданами своего права на доступ к информации о деятельности государственных органов.

В теории и практике мониторинга государственных ресурсов закрепилось два методологических направления анализа: содержательное (наличие необходимой информации на сайте) и технологическое (соответствие дизайна и удобство использования сайта запросам пользователей и законодательству).

Используемая нами методика оценки информационной открытости и коммуникации органов государственной власти с населением основывается на положениях нормативных актов и стандартов, определяющих требования к информационному и функциональному наполнению официальных сайтов органов власти и устанавливающих стандарты веб-интерфейса [1, 5].

На основании перечисленных выше документов нами выработаны параметры для оценки:

- соответствие состава информации, размещенной на официальном сайте, составу информации, которая должна быть размещена в соответствии с требованиями нормативных правовых актов;

- удобство доступа к информации, размещенной на официальном сайте: форматы представления информации, поисковая доступность информации, соответствие требованиям обеспечения доступности информации для лиц с ограниченными возможностями;

- технологические характеристики сайта: ссылочная целостность, качество навигации, возможность работы с сайтом с использованием различных браузеров.

Для анализа открытости информации официальных сайтов министерств Рязанской области в нормативно-правовом аспекте использовались критерии, выделенные Е.В. Лукашевич, Е.В. Макаровой и А.Г. Сидоровой [8], такие, как наличие информации:

- общей об органе исполнительной власти;

- о нормотворческой деятельности органа исполнительной власти;

- о текущей деятельности органа исполнительной власти;

- о деятельности органа исполнительной власти по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- о контрольной деятельности органа исполнительной власти;

- о деятельности органа исполнительной власти по кадровому обеспечению;

- о работе с обращениями граждан в органе исполнительной власти;

- о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера служащих органа исполнительной власти;

- удобство доступа к информации и технологических характеристик официальных сайтов субъектов РФ, определяющих доступность информации.

В данный перечень был добавлен показатель актуализации (обновления) размещенной на сайте информации.

В результате проведенного анализа, было выявлено, что практически на всех сайтах органов исполнительной власти (министерств) Рязанской области раскрывается информация общего характера; статистика, связанная с деятельностью органа власти, сведения о нормотворческой деятельности, сведения о доходах, информация об участии в официальных мероприятиях с участием руководства органа власти. Однако информация о планируемых мероприятиях отсутствует. Достаточно полно раскрывается информация о кадровом обеспечении, данные о государственных закупках, результаты рассмотрения обращений и обзоры обращений граждан в орган власти, сведения о вакансиях, о подведомственных организациях (в том числе о подведомственных СМИ).

Для анализа коммуникации официальных сайтов органов власти в социально-коммуникативном аспекте нами были предложены следующие критерии:

- представление гражданам достоверной и оперативной социально значимой информации об оказываемых услугах и сферах деятельности органов власти;

- имидж официального интернет портала рассматриваемого органа власти и пояснение гражданам места данного органа в государственной политике страны (региона или муниципалитета);

- обеспечение эффективного двустороннего взаимодействия между гражданами и государственными органами;

- доступ к контактной информации специалистов, работающих с населением.

На исследуемых официальных сайтах министерств соблюдается обеспечение быстрого доступа граждан к интересующей информации, четкое обозначение ответственных за различные направления работы органа власти лиц, что существенно повышает эффективность работы пользователей.

Кроме того, сайты министерств достаточно удобны в использовании:

- представленные сайты имеют минимальное применение графики и средств анимации (флэш) в оформлении официального ресурса. На сайте размещена официальная символика региона, несколько не крупных тематических изображений;

- сайты используют стандартные шрифты, которые корректно отображаются во всех современных браузерах. Размер текста не меньше 12 пикселей. Кроме того, для людей с ослабленным зрением предусмотрен специальный режим просмотра страниц;

- на главной странице официальных сайтов вынесена информация первостепенной важности: перечень оказываемых услуг, изменения в законодательстве (в новостной ленте), контактная информация и т.д.;

- на сайтах министерств существует четкое структурирование разделов меню веб-сайта. Названия разделов лаконичны, понятны пользователю и соответствуют содержанию. Дополнительная информация размещается в отдельных информационных блоках для скачивания;

- текстовая информация внутри разделов разбита на смысловые блоки, легко воспринимаемые и логически законченные.

Помимо положительной оценки официальных сайтов органа исполнительной власти Рязанской области, существуют проблемы в сфере обеспечения открытости и доступа к информации, к которым можно отнести отсутствие онлайн-консультаций, онлайн-чатов, а так же интерактивных инструментов для вовлечения граждан в дискуссии, в выработку совместных предложений и идей по решению важнейших и актуальных задач, функций расширенного поиска, кроме этого, зачастую отсутствует информация о повестке дня и итогах заседаний общественных советов.

В рамках технологических требований к сайтам, которые регулируются следующими документами: постановление Правительства РФ от 24.11.2009 №953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» (вместе с «Требованиями к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальным сайтом Правительства Российской Федерации в сети Интернет») [2]; ГОСТ Р 52872-2012 «Интернет-ресурсы. Требования доступности для инвалидов по зрению» [3] и т.д. был проведен анализ официальных сайтов министерств по следующим критериям:

- время отклика;
- ошибки в разметке HTML;
- ошибки целостности ссылок;
- доступность сайта;
- настройка зеркал и т.д.

Основные проблемы, выявленные в ходе проведения технического мониторинга связаны с высоким временем отклика официальных сайтов, с ошибками в разметке HTML, часто отсутствием файла Robots.txt

Резюмируя вышеизложенное, необходимо сделать следующий вывод: сайты министерств Рязанской области имеют высокие показатели открытости и доступности информации: хорошо оформлены визуально, текстом не перегружены и регулярно обновляются. Но, несмотря на наличие достаточно проработанных разделов и функций, таких как, например, посвященных нормативно-правовому обеспечению деятельности министерства, антикоррупционной политике, возможностью записаться на прием к сотрудникам министерств через официальный сайт, а также информации и системы обратной связи, информационные порталы все же имеют некоторые недостатки.

Анализ показывает, что на законодательном уровне в Российской Федерации созданы условия для обеспечения «прозрачности власти» в регионах. Однако в ходе практической реализации «прозрачности органов власти» требуется достаточно объемная и затратная работа по модернизации не только самих интернет-порталов всех органов власти, но и изме-

нение отношения самих государственных и муниципальных служащих к процессу и результатам своей деятельности, так как отсутствие для населения свободного доступа или затруднение в поиске какой-либо информации о результатах деятельности органа власти является одной из основных причин снижения доверия граждан к органам власти и местного самоуправления, что ведет к ухудшению имиджа всех ветвей власти, экономической и политической нестабильности.

С другой стороны, наблюдается достаточно пассивное отношение гра-

жданского общества в обеспечении обратной связи по результатам работы органов власти.

Таким образом, без системного мониторинга информационной открытости и взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, органов местного самоуправления с гражданами своей страны с использованием информационно-аналитических технологий невозможно дальнейшее развитие демократического гражданского общества.

### Литература:

1. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 г. №8-ФЗ. // Российская газета – Федеральный выпуск №4849 (0).
2. Постановление Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» (вместе с «Требованиями к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальным сайтом Правительства Российской Федерации в сети Интернет») от 24.11.2009 №953. //Российская газета – Федеральный выпуск №5053 (229).
3. ГОСТ Р 52872-2012 Интернет-ресурсы. Требования доступности для инвалидов по зрению. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200103663> (дата обращения: 09.01.2017).
4. Постановление Правительства Рязанской области от 17.11.2010 г. №296 «О перечне информации о деятельности исполнительных органов государственной власти Рязанской области, размещаемой в сети Интернет»// Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL:<http://docs.cntd.ru/document/906504465> (дата обращения: 09.01.2017).
5. Федеральный закон «О противодействии коррупции»от 25.12.2008 г. №273-ФЗ. // Российская газета – Федеральный выпуск №4823 (0).
6. Князев Р.М. Муниципальный интернет-ресурс как форма эффективного взаимодействия муниципальной власти и населения [Текст] // Проблемы современной экономики: материалы международной научной конференции. (г. Челябинск, декабрь 2011 г.). – Челябинск: Два комсомольца, 2011. – С. 36-42.
7. Россия и выборы // Еженедельный бюллетень. №30(52). 2004. 23-24 июня.
8. Лукашевич Е.В., Макарова Е.В., Сидорова А.Г. Оценка эффективности коммуникации органов государственной власти алтайского края с населением посредством официальных сайтов // Вестник алтайской науки. 2013. №1. С. 114-119.

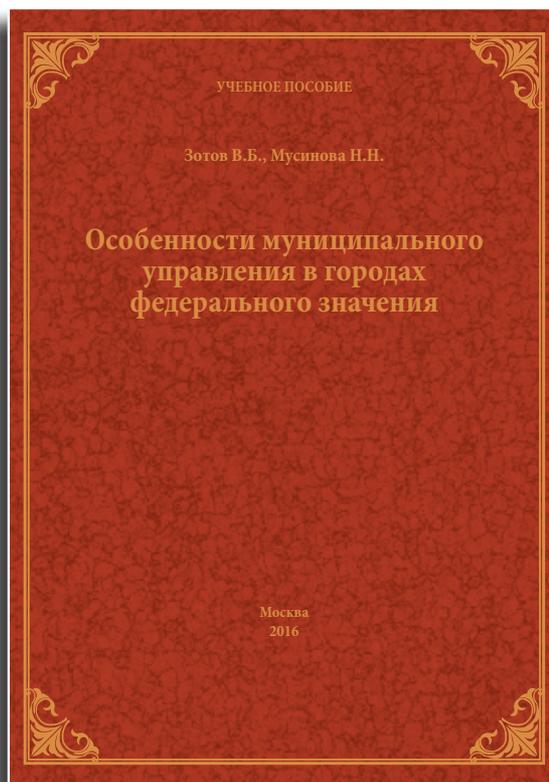
### Literature:

1. Federal law "On providing access to information on activities state bodies and local self-government bodies" dated 09.02.2009 g. No. 8-FZ. // Rossiyskaya Gazeta – Federal issue №4849 (0).
2. The RF Government decree "On providing access to information about the activities of the Government of the Russian Federation and Federal bodies of isadditional authorities" (together with "Requirements to technological, software-NYM and linguistic means of ensuring of use by official the website of the Government of the Russian Federation in a network the Internet") from 24.11.2009 No. 953. //Rossiyskaya Gazeta – Federal issue No. 5053 (229).
3. TH ST R 52872-2012 Internet resources. Requirements of accessibility for persons with disabilities impaired. // Electronic Fund of legal and regulatory and technical information. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200103663> (date accessed: 09.01.2017).
4. The resolution of the Government of the Ryazan region from 17.11.2010 №296 "About the list of information on activities of Executive bodies of state-authorities in Ryazan region, hosted in the Internet"// Electronic Fund for legal and regulatory information. URL:<http://docs.cntd.EN/document/906504465> (date accessed: 09.01.2017).
5. Federal law "On combating corruption"dated 25.12.2008. №273-FZ. // Rossiyskaya Gazeta – Federal issue No. 4823 (0).
6. Knyazev R. M. Municipal Internet resource as a form of effective inter the municipal authorities and the population [Text] // problems of modern economy: materials of international scientific conference. (Chelyabinsk, December 2011). – Chelyabinsk: Two Komsomolets, 2011. – Pp. 36-42.
7. Russia and elections // weekly newsletter. №30(52). 2004. 23-24 Jun.
8. Lukashevich E. V., Makarova E. V., Sidorov A. G. evaluation of the effectiveness of commu the infrastructure of public authorities of the Altai territory with a population of resociety official websites // Bulletin of the Altai science. 2013. No. 1. P. 114-119.

## ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Зотов В.Б., Мусинова Н.Н.  
Москва: Издательство «Муниципальная Академия», 2016 г., 78 стр.  
ISBN 978-5-906041-21-0

Предлагаемая брошюра рассчитана на широкий круг читателей и будет полезной преподавателям, аспирантам и студентам, обучающимся по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление». Материалы, представленные читателю, посвящены особенностям местной власти в городах федерального значения: Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе.



### 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, социологии и юриспруденции, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

## CONTENT

### THE DEVELOPMENT OF REGIONS AND MUNICIPALITIES

Cross-border cooperation: the legislative regulation – the way to success of territories for residents` benefit S.M. Kirichuk .....	11
Features of the assessment of the effectiveness of the use of property by universities O. Loseva, M. Pukhova.....	19
The necessity of assessment of the effectiveness of state programs as an element of the state regulation of innovative development of the country E.I. Sauk, E.A. Stepanova, S. Shmarev.....	28
Features of the interaction of the Islamic Republic of Afghanistan and the Russian Federation in the sphere of education S.S. Akifi, T.V. Bratarchuk (Butova).....	33
Features of the development of state-private partnership and municipal-private partnership in the Russian Federation G.G. Chahkiev .....	38
Public policy control of regional clusters in mind the countries of the European Union O.V. Panina .....	43
Socio-economic development of the Republic of Djibouti: the role of partnership with the Russian Federation in the sphere of education M.A. Kamil, T.V. Bratarchuk (Butova).....	48
The analysis of regional experience in providing state services organization rest, improvement and employment of children in some constituent entities of the Russian Federation Yu. G. Karpova, G.V. Zarskaya.....	54
Wastewater treatment of small settlements E.I. Pupyrev .....	62
Public-private partnership as a sustainable development mechanism regional tourism industry A.K. Mishina.....	67

### ECONOMICS AND FINANCE

To the question of the budgetary risks of municipalities K. Timoshenko.....	71
--	----

Foreign experience of waste management and the possibility of its application in the Russian Federation D. Ovsyannikova .....	78
--	----

Organic agriculture as a factor of economic development of rural settlements E.G. Kovalenko .....	83
--	----

Antitrust issues in Russia A.Y. Slanchenko, I.S. Tsyganok .....	91
--	----

### MANAGEMENT TECHNOLOGY

Problems of training and retraining for the state municipal management system V.B. Zotov .....	96
---	----

To the question of the estimating of human development index (index of human development) in regions of CFD R.A. Zhukov, E.V. Manohin, E.B. Myasnikova.....	102
--	-----

New approaches to the study the regional business environment predprinimatelstva R. Malikov, R. Zainashev .....	112
--	-----

Rostov agglomeration effect of agglomeration: an analysis based on the theory of spatial equilibrium T. Anopchenko, A.V. Temirkanova .....	121
---	-----

Cities and agglomerations as drivers of economic growth (for example, European countries) A.I. Kabalinskii, M.V. Trutneva .....	128
--	-----

The role of deputies of Councils of municipalities in the practice of translation of apartments in uninhabited Fund in Moscow T.L. Casimova.....	135
---	-----

The importance of tourism to enhance the quality of life of the population in Yaroslavl region O.O. Kononova.....	141
--	-----

The role and place of the intangible cultural heritage in the tourism infrastructure of the municipality M.A. Morozov, N.S. Morozova .....	146
---	-----

Information openness sites of executive authorities an example of the Ryazan region L. Fedorova, G. Lokteeva, O. Gorbova, E. Kistrina .....	153
--	-----

## Открыта подписка на научный информационно-аналитический журнал

# Муниципальная Академия

Научный информационно-аналитический журнал

## на первое полугодие 2018 года

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 (ISSN 2304-831X). 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, социологии и юриспруденции, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте Российской муниципальной академии: [www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru).

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефону: 8 (929) 601-70-38, или по электронной почте: [1001c@mail.ru](mailto:1001c@mail.ru), [info@ros-ma.ru](mailto:info@ros-ma.ru).

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: 70500.



### УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия» включен 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 Российской Муниципальной академии:

[www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru)

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефону:

+7 929 601 70 38

или по электронной почте:

[1001c@mail.ru](mailto:1001c@mail.ru)

[info@ros-ma.ru](mailto:info@ros-ma.ru)

Информационно-аналитический журнал  
зарегистрирован в Роскомнадзоре.  
Свидетельство о регистрации СМИ:  
ПИ № ФС77-50260 от 22 июня 2012 г.

### РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

**Зотов Владимир Борисович** — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета  
**Быков Александр Владимирович** — д.п.с.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.п.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

### РЕЦЕНЗЕНТЫ

**Бурак Петр Иосифович**, д.э.н., профессор  
**Кириллова Ариадна Николаевна**, д.э.н., профессор  
**Шульга Татьяна Ивановна**, д.п.с.н., профессор

УЧРЕДИТЕЛЬ, ИЗДАТЕЛЬ И РЕДАКЦИЯ:

**ООО «Муниципальная академия»**

Адрес: 109462, г. Москва, а/я 21

Тел.: +7 929 601 70 38

E-mail: [ros-ma@mail.ru](mailto:ros-ma@mail.ru)

[1001c@mail.ru](mailto:1001c@mail.ru)

[www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru)

Подписной индекс в каталоге «Роспечать» 70500

### РЕДАКЦИЯ

Главный редактор: **Зотов Анатолий Борисович**  
Шеф-редактор: **Истомин Владимир Александрович**  
Заместитель главного редактора: **Найданов Александр Сергеевич**  
Выпускающий редактор: **Вишнякова Татьяна Витальевна**  
Редактор: **Алексеев Александр Юрьевич**  
Редактор: **Таровых Мария Алексеевна**  
Корректор: **Ерова Елена Викторовна**  
Дизайн и верстка: **Стрельченко Александр Владимирович**  
Ответственный секретарь: **Терехова Кристина Олеговна**  
Руководитель издательских проектов РМА:  
**Чихирников Валерий Васильевич**

Номер отпечатан в типографии:

ЗАО «Фабрика Офсетной Печати»

111116, г. Москва, ул. Авиамоторная, д. 2

8 (495) 362-10-79; 8 (495) 745-08-20; [www.fop.ru](http://www.fop.ru)

Подписан в печать 21.09.2017

Заказ №

Тираж 300 экз.

Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, не подлежащих 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.