

Муниципальная АКАДЕМИЯ

№1 • январь - март • 2020

Государственному университету управления 100 лет

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ



Официальный печатный орган Российской муниципальной академии

Содержание

Резолюция XIX Российского муниципального форума 3 Юркова С. Н., Львута Е. А.	Современные тенденции развития валютного законодательства в России 111 Лебедева Ю. А., Зеленев А. А.
Организация управления	
Участие некоммерческих организаций в оказании социальных услуг населению 10 Зотов В. Б., Милькина И. В.	Об эволюции региональных акционерных обществ в Российской Федерации 116 Яковлев А. Ю.
Правовые и организационные основы проектного управления в секторе государственного управления 20 Петрина О. А., Стадолин М. Е.	Next-11 и проблемы формирования макрофинансовой устойчивости в странах (макроагломератах) с формирующимся рынком 120 Матризаев Б. Д.
Основные подходы к оценке и повышению эффективности управления государственными программами 26 Лялин А. М., Зозуля А. В., Еремина Т. Н., Зозуля П. В.	Формирование условий и предпосылок противодействия коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок 127 Рязанцев И. И.
Реализация государственных программ Российской Федерации и программ социально-экономического развития г. Москвы 34 Матвеева Н. С.	Развитие регионов и муниципальных образований
Особенности реализации приоритетного проекта «Формирование здорового образа жизни» в России 40 Соколова С. В., Филиппов А. А.	Главы администраций муниципальных образований (мэры) не избираются населением: плюсы и минусы 132 Зотов В. Б.
Интеллектуальный капитал как фактор развития современных информационных технологий и экономики России 48 Миронова Н. Н., Миронов С. В., Хмельченко Е. Г., Ибатов Ф. М.	Самооценка жизненных условий горожан в контексте удовлетворенности деятельностью местных органов власти 140 Заливанский Б. В., Самохвалова Е. В.
Зарубежный опыт формирования «Умных городов» 53 Соколова С. В.	Инвестиционная политика как инструмент достижения социально- экономического эффекта развития муниципального образования 147 Черкасова М. А.
Компетентностный подход при подготовке государственных и муниципальных специалистов по направлению «Управление «Умным городом» 59 Голованов В. И.	Повышение уровня жизни населения Камчатского края, как основная цель социально-экономического развития региона 151 Лебедева Ю. А., Чугунова А. А.
Роль проектных технологий в подготовке государственных служащих в условиях цифровой экономики 70 Серебрякова Г. В., Незамайкин И. В.	Отдельные тенденции трансформации городского пространства 156 Зуденкова С. А.
Организация общественных обсуждений на площадке муниципальных общественных палат на примере обсуждения вопроса строительства дублера Щелковского шоссе на территории Московской области 75 Околышев Д. А.	О пространственной сегрегации развития городских агломераций 161 Стадолин М. Е., Петрина О. А.
Повышение эффективности организации обращения с поверхностными сточными водами в Российской Федерации 81 Сираждинов Р. Ж., Шапошников С. В., Зотов Р. С.	Городское агломерирование и подходы к оценке уровня развития городских агломераций 167 Мусинова Н. Н., Новикова В. С., Холодидкер Д. С.
Экономика и финансы	Кластерная политика в стратегии регионов 172 Лапыгин Д. Ю., Тулинова Д. В., Лапыгин Ю. Н.
Особенности краткосрочного бюджетного кредитования муниципальных образований 85 Сергиенко Н. С.	Муниципальное управление в контексте цифровизации: концепция и опыт 177 Черкасова М. А.
О некоторых проблемах потери доходов бюджетов всех уровней в лесном хозяйстве 90 Сираждинов Р. Ж.	Правовые возможности экологизации территорий муниципальных образований в свете развития зеленой инфраструктуры 182 Майорова Е. И.
Управление структурой капитальных вложений в основные производственные фонды предприятий реального сектора в муниципальных образованиях 96 Атоян С. В., Матвеев Г. С., Паршикова Г. Ю., Силаев А. А.	Маркетинг муниципальных образований на примере Филипповского как территории межрегионального санаторно-курортного оздоровления 188 Осипов В. И., Данилов-Данильян В. И., Медовар Ю. А., Казакова И. Г., Хмельченко Е. Г.
Место государственной и муниципальной акционерной собственности в аэропортовой отрасли Российской Федерации 105 Титов А. А., Яковлев А. Ю.	Совершенствование механизмов поддержки малого бизнеса в курортной сфере в Республике Крым 196 Голованов В. И., Анфимова А. Ю.

Уважаемые читатели!

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

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

Уважаемые Авторы!

Редакция журнала придерживается принципиальной позиции по недопущению нарушений, связанных с научным плагиатом и публикацией материалов, которые имеют некорректные заимствования.

Сообщаем, что после рассмотрения претензии автора Данилиной Натальи Васильевны к статье Елесиной Марии Владимировны «Анализ зарубежного опыта применения гибких методов управления», опубликованной в научном информационно-аналитическом журнале «Муниципальная академия» 2018 год №2 редакцией журнала было принято решение провести дополнительную проверку. По итогам проверки выявлен ряд нарушений в отношении данной статьи.

Редакция журнала сочла претензии, предъявляемые к данной публикации серьезными и полагает, что следует говорить о научном плагиате в результате чего принято решение по отзыву указанной выше статьи и исключении ее из журнала, т.е. ретракции.

Редакцией приняты дополнительные меры по усилению требований к предъявляемым к публикации статьям.

Резолюция XIX Российского муниципального форума

Resolution of the XIX Russian municipal forum



ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ XIX РОССИЙСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ФОРУМА
129344, Москва, ул. Енисейская, дом 3, корп. 3, каб. 18, тел. +7 916 600 85 37
город-курорт Анапа (Витязево) 17-19 сентября 2019 года

Рассмотрев и обсудив состояние государственной политики в области местного самоуправления на современном этапе, вопросы методического и кадрового обеспечения местного самоуправления, основные цели, задачи и первые результаты реализации национальных проектов, участники XIX Российского муниципального форума, представляющие муниципальные образования из сорока двух субъектов Российской Федерации всех федеральных округов, научное, образовательное и экспертное сообщество, отмечают:

1. В части государственной политики в области местного самоуправления

При том, что по-прежнему отсутствует актуальный документ, определяющий государственную политику в области местного самоуправления, в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другие законодательные акты внесены и продолжают вноситься изменения и дополнения концептуального характера, позволяющие принципиально изменить региональные модели местного самоуправления по собственному усмотрению органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Как показывает практика, наблюдается явная тенденция необоснованного выбора субъектами Российской Федерации тех моделей, которые, не повышая эффективность деятельности местного самоуправления, влекут централизацию власти, усиливая и без того значительную зависимость местного самоуправления от государства и подконтрольность органов местного самоуправления органам государственной власти, тем самым отдаляя их от населения в противоречие основополагающим принципам местного самоуправления. Такие действия противоречат и неоднократно официально заявленной позиции Президента Российской Федерации о необходимости формирования на местном уровне публичной власти «шаговой доступности, повышающей степень ее ответственности, в первую очередь, перед населением, а также системы широкого вовлечения населения в решение местных задач.

Изменения и дополнения, вносимые в отраслевое законодательство, неоправданно расширяют полномочия органов местного самоуправления, фактически наделяя

их отдельными государственными полномочиями, но оставляя при этом без необходимого финансового и материального обеспечения. Вместе с тем, рассмотрение соответствующих законопроектов, касающихся расширения полномочий органов местного самоуправления, осуществляется без приоритетного учета мнения профильных комитетов по вопросам местного самоуправления обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Существующие налоговая и бюджетная системы не укрепляют экономическую основу местного самоуправления. Большинство местных бюджетов остаются дотационными в значительной степени, не повышается их доходная база. Не создаются условия для широкого внедрения межмуниципальной хозяйственной кооперации, иных форм эффективной хозяйственной деятельности местного самоуправления.

Недостаточное внимание к уровню оплаты труда муниципальных служащих, их социальным гарантиям, повышению престижа муниципальной службы обостряет и без того существующий дефицит кадров, особенно квалифицированных, в местных администрациях.

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

Как уже неоднократно отмечалось на предыдущих форумах, научными, научно-образовательными организациями, отдельными исследователями продолжают разрабатываться методики и технологии эффективного муниципального управления. Однако они, как правило, применяются локально, не получают организационной поддержки для широкого внедрения, несмотря на проводимую работу по распространению лучших муниципальных практик. Кроме того, внедрению перспективных разработок зачастую препятствуют пробелы и противоречия в действующем законодательстве.

3. В части кадрового обеспечения местного самоуправления

Как и прежде, образовательные организации продолжают выпускать магистров и бакалавров по направлению «Государственное и муниципальное управление» в значительном количестве, но только не-

большая часть выпускников работает в дальнейшем по специальности, в то время как особенно остро их нехватка ощущается в малых городских и сельских поселениях. При этом к уровню и качеству подготовки кадров до сих пор имеются претензии со стороны работодателей. Тому есть ряд причин разного характера.

Во-первых, точно не определена реальная потребность в кадрах и не осуществляется их подготовка с целевой ориентацией на имеющиеся рабочие места. Во-вторых, в значительном количестве случаев условия жизни и работы являются для молодых специалистов непривлекательными. В-третьих, Федеральный государственный образовательный стандарт по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление и рабочие программы образовательных организаций» не учитывают быстро изменяющиеся в современном мире требования к компетенциям муниципальных служащих.

Нерешенными остаются проблемы и с повышением квалификации и профессиональной переподготовкой муниципальных служащих, связанные как с недостаточным финансовым обеспечением, так и с недоступностью образовательных организаций в удаленных и труднодоступных местностях.

4. В части национальных проектов и участия в их реализации органов местного самоуправления

Участники форума были всесторонне проинформированы представителями Федерального Собрания Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти о целях, задачах, состоянии и первых результатах реализации национальных проектов.

В целом, безусловно поддерживая как сами проекты, так и деятельность органов государственной власти по их реализации, участники форума выражают озабоченность тем, что большая часть национальных проектов связана с осуществлением полномочий органов местного самоуправления, однако согласно паспортам национальных проектов органы местного самоуправления не входят в число исполнителей проектов. Нет указаний и на то, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации реализуют национальные

проекты во взаимодействии с органами местного самоуправления.

Несмотря на то, что реализация национальных проектов находится в начальной стадии, по некоторым из них уже можно оценить отдельные первые результаты. Так, в частности, это касается активно реализующихся проектов «Экология в части обращения с твердыми коммунальными отходами» и «Безопасные и качественные автомобильные дороги в части строительства, ремонта и реконструкции дорог».

Проблемы сбора, транспортировки и переработки твердых коммунальных отходов касаются повседневной жизни всего населения и остро им ощущаются. Поддерживая в основном проводимую в этой сфере реформу, нельзя не отметить и выявившиеся серьезные недостатки. Вызывают вопросы размеры тарифов при не начатой пока повсеместной переработке отходов. Кроме того, тарифы устанавливаются, исходя из размеров занимаемой площади, а не количества проживающих на ней граждан. Во множестве случаев не ведется даже простейшая работа по информированию населения о разделении отходов на фракции и о предназначении контейнеров для сбора этих фракций. Ощущается недостаточность выделенных площадок для установки контейнеров и правовая неурегулированность вопросов землепользования для этих целей. Не осуществляется элементарный контроль за использованием населением контейнеров для раздельного сбора отходов. Наблюдающаяся во многих местах загрузка перевозчиком отходов, разделенных на фракции, в одну емкость при вывозе отходов порождает недоверие населения ко всей реформе и не способствует его участию в ней. И это лишь некоторые видимые недостатки.

Наряду с этим, в экологическом направлении достаточно давно выявились и продолжают существовать также проблемы со строительством, ремонтом и реконструкцией очистных сооружений. Требования надзорных природоохранных органов во множестве случаев не могут быть исполнены органами местного самоуправления по причине не только отсутствия средств на закупку оборудования и проведение строительно-монтажных работ, но и на разработку проектно-сметной документации.

Активизация строительства, ремонта и реконструкции автомобильных дорог,

отмечаемая в большинстве регионов России является свидетельством должного внимания к реализации соответствующего национального проекта. Однако и здесь не обходится без имеющих давнюю историю проблем. «Осваиваются значительные средства, выполняются большие объемы работ, но по-прежнему остаются вопросы к их качеству. Не всегда соблюдаются технологии, особенно в части качества покрытия дорожного полотна. В результате, как показывает практика, срок службы существенно снижается, через один—два года эксплуатации вновь требуется проведение ремонта, для чего снова нужны значительные средства. Очевидно, что в такой практике заинтересованы подрядные организации, «выигрывающие снова и снова очередные подряды. Кроме того, дорожно-строительные организации проводят работы, исходя из собственного «удобства, создавая долговременные проблемы для текущего транспортного сообщения.

По другим национальным проектам результаты, очевидно, будут проявляться в более отдаленной перспективе, и в контексте настоящего Форума не обсуждались.

Исходя из вышеизложенного, а также с учетом ранее выдвинутых предложений, участники XIX Российского муниципального форума решили:

1. В части государственной политики в области местного самоуправления

1) принять к сведению информацию представителей федеральных органов власти о законотворческой работе и общей ситуации с состоянием законодательства, направлениях государственной политики в области местного самоуправления (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации—В.С. Тимченко, Минюст России—Корнеев А.А., Минэкономразвития России—Дьяконов А.А., ФАС России—Молчанов А.В.);

2) обратиться к Президенту Российской Федерации с предложением о подготовке и принятии базового 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 Рос-

сийской Федерации либо о серьезной актуализации данного Указа;

3) обратиться к Президенту Российской Федерации с предложением распространить гарантии оплаты труда, предусмотренные Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 для работников бюджетных учреждений, и на муниципальных служащих;

4) обратиться в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с предложением провести с участием экспертного сообщества комплексный анализ внесенных в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменений и дополнений, а также оценку последствий этих изменений и дополнений для текущего функционирования и дальнейшего развития системы местного самоуправления. Обратит особое внимание на изменения и дополнения, существенно изменившие принципы территориальной организации местного самоуправления, формирования компетенции местного самоуправления, определения возможных структур органов местного самоуправления; в частности, на изменения и дополнения, позволяющие преобразовывать муниципальные районы в городские округа без анализа и достаточного для этого обоснования целесообразности, перераспределять полномочия между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, «избирать главу муниципального образования (публичного политика) на основе конкурса. Кроме того, установить критерии для преобразования муниципальных образований, установить дополнительные гарантии достоверного учета мнения населения при преобразовании муниципальных образований, провести анализ корректности формулировок вопросов местного значения, а также выявить противоречия, неполноту, дублирование норм в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отраслевом законодательстве, устанавливающем полномочия органов местного самоуправления. По результатам анализа разработать предложения по совершенствованию законодательства в области местного самоуправления;

5) обратиться в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложением все изменения и дополнения полномочий органов местного самоуправления, вносимые в отраслевое законодательство, принимать отдельным законом с назначением ответственным за внесение законопроекта Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления;

6) обратиться в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложением уточнить статус старосты сельского населенного пункта, не являющегося в настоящее время ни выборным лицом местного самоуправления, ни муниципальным служащим, ни государственным служащим. Кроме того, требуется устранить противоречие, при котором он функционально представляет интересы населения, но назначается органами местного самоуправления, т.е. органами публичной власти;

7) обратиться в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложением исключить декларирование доходов лицами, замещающими муниципальную должность депутата представительного органа сельского поселения и осуществляющими свои полномочия на непостоянной основе;

8) обратиться в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложением об устранении пробелов и противоречий в законодательстве о межмуниципальном экономическом сотрудничестве;

9) обратиться в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложением исключить законодательное требование об обязательности наличия в каждом муниципальном образовании местной администрации и внести дополнение, предоставляющее возможность создания объединенной администрации нескольких поселений;

10) обратиться в Правительство Российской Федерации и в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложением о решении вопроса о статусе городских агломераций;

11) обратиться в Правительство Российской Федерации с предложением увеличить лимит расходования бюджетных средств без проведения торгов;

12) обратиться в Правительство Россий-

ской Федерации с предложением об установлении минимальных социальных стандартов (в форме гарантированных услуг для населения) по вопросам местного значения и полномочиям органов местного самоуправления и разработке методики расчета их финансового обеспечения с учетом региональных и местных особенностей;

13) В целом одобрить проект федерального закона № 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации с учетом поправок к данному законопроекту, внесенных Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации к рассмотрению во втором чтении;

14) обратиться к субъектам законодательной инициативы и законотворчества с предложением остановить внесение в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ситуативных, несистемных или противоречащих установленным принципам изменений и дополнений до проведения экспертизы данного Федерального закона, в том числе не форсировать принятие норм, устанавливающих обязательность образования внутригородских районов.

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

Обратиться в Национальную ассоциацию по развитию местного самоуправления, Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийский Совет местного самоуправления, другие общероссийские и региональные союзы и ассоциации муниципальных образований с предложением активизировать работу по выявлению, обобщению и распространению лучших методик и технологий муниципального управления.

3. В части кадрового обеспечения местного самоуправления

1) обратиться в Минобрнауки России с предложением о скорейшей доработке с привлечением представителей работодателей проекта Федерального государственного образовательного стандарта последнего поколения по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управ-

ление, отвечающего квалификационным требованиям, предъявляемым к государственным и муниципальным служащим, и минимизации внесения дальнейших изменений с учетом объективной продолжительности образовательного цикла;

2) обратиться в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, союзы и ассоциации муниципальных образований с предложением организовать работу по определению текущей и перспективной потребности в кадрах для муниципальной службы;

3) рекомендовать образовательным учреждениям, ведущим подготовку бакалавров и магистров по направлению «Государственное и муниципальное управление, привлекать к разработке рабочих программ представителей работодателей;

4) рекомендовать образовательным учреждениям, ведущим подготовку бакалавров и магистров по направлению «Государственное и муниципальное управление, во взаимодействии с органами местного самоуправления, союзами и ассоциациями муниципальных образований организовать работу по целевой подготовке кадров для занятия конкретных должностей муниципальной службы;

5) обратиться в Правительство Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации с предложением установить государственные социальные гарантии для лиц, поступающих на муниципальную службу в сельских поселениях, в удаленных и труднодоступных местах;

6) обратиться в органы государственной власти субъектов Российской Федерации с предложением при формировании региональных и местных бюджетов и осуществлении межбюджетных отношений учитывать финансовые средства, необходимые для повышения квалификации муниципальных служащих;

7) обратиться в союзы и ассоциации муниципальных образований субъектов Российской Федерации с предложением о содействии в организации повышения квалификации муниципальных служащих.

4. В части национальных проектов и участия в их реализации органов местного самоуправления

1) принять к сведению информацию представителей федеральных органов

законодательной и исполнительной власти о национальных проектах (Совет Федерации—Тимченко В.С., Минфин России—Бегчин Н.А., Минздрав России—Мелик-Гусейнов Д.В., Минпрос России—Гаврилова Ю.А., Минстрой России—Руденко А.В.);

2) обратиться в органы государственной власти субъектов Российской Федерации с предложением заключать договоры и соглашения с органами местного самоуправления об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов;

3) обратиться в органы государственной власти субъектов Российской Федерации с предложением об установлении тарифов для населения на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами в зависимости от численности проживающих и о проведении анализа обоснованности тарифов;

4) обратиться в органы государственной власти субъектов Российской Федерации с предложением о включении в соглашения с региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами следующих обязанностей оператора:

- информировать население о правилах сбора отходов;
- организовать контроль за использованием населением контейнеров для раздельного сбора отходов;
- запретить вывоз твердых коммунальных отходов транспортом, не предназначенным для раздельного вывоза фракций;

5) рекомендовать органам местного самоуправления своевременно и в достаточном количестве выделять земельные участки для установки контейнеров;

6) рекомендовать региональным операторам по обращению с твердыми коммунальными отходами устанавливать контейнеры, конструктивно не позволяющие смешивать отдельные фракции;

7) обратиться в органы государственной власти субъектов Российской Федерации с предложением о финансировании (субсидировании) разработки проектно-сметной документации на строительство, ремонт и реконструкцию очистных сооружений для сельских поселений;

8) обратиться в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Фе-



дерации, органы местного самоуправления с предложением об усилении контроля за качеством строящихся, ремонтируемых и реконструируемых автомобильных дорог (по принадлежности) и повышении ответственности дорожно-строительных организаций за качество работ и необоснованные нарушения транспортного сообщения.

Участники XIX Российского муниципального форума обращаются в Национальную ассоциацию по развитию местного самоуправления, Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийский Совет местного самоуправления, другие общероссийские союзы и ассоциации

муниципальных образований с просьбой поддержать выдвинутые участниками Форума инициативы.

По поручению участников XIX Российского муниципального форума

Председатель Оргкомитета XIX
Российского муниципального форума
С. Н. Юркова

Ответственный секретарь
Оргкомитета XIX Российского
муниципального форума
Е. А. Львutiна

Участие некоммерческих организаций в оказании социальных услуг населению

Participation of non-profit organizations in social services to the population



Зотов Владимир Борисович, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
Zotov-Vladimir@yandex.ru

Zotov Vladimir Borisovich, doctor of Economics, Professor, head of the Department «State and municipal management» of State University of Management (Moscow)
Zotov-Vladimir@yandex.ru



Милькина Ирина Владимировна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
irina_milkina@bk.ru

Milkina Irina Vladimirovna, Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor, Department of state and municipal governance of State University of Management (Moscow)
irina_milkina@bk.ru

Аннотация. Внедрение нового для России подхода к организации рынка социальных услуг за бюджетный счет с участием некоммерческих организаций осуществляется сегодня в опережающем режиме. Тем не менее, доминанта государства в данной сфере остается крайне высокой. Доверие населения к НКО в роли поставщиков социальных услуг в сопоставлении с выполнением аналогичных функций государственными учреждениями или коммерческими организациями заметно ниже. В настоящей статье авторами дается оценка проблем и текущей ситуации в области «разгосударствления» социального сектора с участием некоммерческих организаций, выделяется поэтапный механизм их устранения с учетом опоры на перспективный зарубежный опыт и инновационные отечественные практики.

Ключевые слова: социальные услуги, социальная политика, НКО, НГО, некоммерческие организации, некоммерческий сектор, негосударственные организации, социально ориентированные НКО

Abstract. The implementation of a new approach for Russia to the organization of the social services market at the budget account with the participation of non-profit organizations is being carried out today in an advanced mode. Nevertheless, the dominant of State in this area remains extremely high. Public confidence in NGOs in the role of social service providers compared to the performance of similar functions by government agencies or commercial organizations is markedly lower. In this article, the author assesses the problems and current situation in the field of delegation of authority by the State in the social sector to non-profit organizations, highlights a step-by-step mechanism for their elimination, taking into account the reliance on promising foreign experience and innovative national practices.

Keywords: social services, social policy, NPO, NGO, non-profit organizations, noncommercial sector, non-state organizations, socially oriented NPOs

Сегодня сфера социальных услуг во всем мире перестает быть исключительной зоной ответственности государства как единственного поставщика и монополиста, расширяя возможности для интеграции в это пространство различных субъектов и объектов, в том числе представителей некоммерческого сектора. Актуальные статистические данные, полученные в рамках Международного проекта сравнительных исследований некоммерческого сектора университетом им. Дж. Хопкинса, в ходе которого ежегодно изучается сектор предоставления социальных услуг в более чем 40 государствах мира, свидетельствуют о широких масштабах вовлеченности некоммерческих организаций (НКО) в оказание услуг в Европе и США [1]. Следует отметить, что привлечение НКО к оказанию услуг в социальной сфере в зарубежной практике началось в более ранний период, по сравнению с Россией, для которой данная инициатива является относительной инновацией. Между тем, за рубежом подобная практика развивается, начиная с 80-х гг. XX века, демонстрируя последние годы достаточно высокий уровень достижений. Доля трудовых ресурсов НКО, занятых деятельностью по оказанию услуг в социальной сфере, составляет в среднем в странах Западной Европы и США более 65% от общих трудовых ресурсов их некоммерческого сектора. В свою очередь в постсоциалистических странах Восточной Европы вовлеченность НКО в оказание социальных услуг пока несколько ниже, достигая 50–53% [1]. Оплата услуг, оказываемых населению негосударственными некоммерческими поставщиками в зарубежных странах, в настоящий момент осуществляется в значительной мере за счет государства. Так, например, в сферах здравоохранения, образования и науки доля государственного финансирования в доходах НКО, оказывающих услуги в данных отраслях, достигает в среднем в странах Европы и США 50–75% [1].

Россия не остается сегодня в стороне от нарастающих международных тенденций в области «разгосударствления» социального сектора. Активизация усилий в данном направлении обусловлена фиксируемой в последние годы значительной неудовлетворенностью российского населения качеством оказываемых

социальных услуг и отрицательной динамикой в данном направлении, что стимулирует органы власти к поиску возможных вариантов решения данной проблемы с использованием нетрадиционных для нашей страны механизмов [2, с. 19]. Системное развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций, направленное на повышение их роли в предоставлении услуг в социальной сфере, в Российской Федерации было начато в 2008 году [3]. В рамках установленных инициатив и их определенной концептуальной основы, с 2010 по 2014 годы российское законодательство претерпело коренные изменения, нацеленные на расширение возможностей участия в предоставлении услуг негосударственных поставщиков, в том числе социально ориентированных некоммерческих организаций и подготовку организационной базы для наиболее эффективной реализации данных процессов. Появившиеся нормативные документы позволили существенно изменить статус и роль НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере и оказывающих социальные услуги населению, стимулировать формирование конкурентной среды и активизировать реализацию новых механизмов поддержки социально ответственных НКО (СО НКО), оказывающих социальные услуги, на региональном и местном уровнях. Особую роль в данной области сыграло принятие Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442–ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее — ФЗ-442) [4], установившего правовые основы для осуществления СО НКО деятельности по предоставлению социальных услуг. Важной новацией данного правового акта выступило расширение принципов и форм социального обслуживания, установление полномочий федеральных и региональных органов власти в сфере социального обслуживания по организации поддержки СО НКО, а также механизмов финансового обеспечения данной деятельности. С этого момента в российских регионах начались процессы формирования реестров негосударственных поставщиков социальных услуг, обладающих правом получать бюджетные субсидии и участвовать в проведении закупок социальных услуг. При этом следует отметить, что раз-

витие правовых механизмов, обеспечивающих доступ СО НКО на рынок социальных услуг, шло опережающими темпами по сравнению с другими отраслями социальной сферы. Новый стимул их развитие получило с принятием Комплекса мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа СО НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам [5]. Дальнейшее легальное введение нового статуса исполнителя общественно-полезных услуг в российском законодательстве позволило СО НКО получать меры имущественной и финансовой поддержки на срок до 2 лет [6; 7], обеспечивая большую устойчивость функционирования представителей некоммерческого сектора в ходе решения важнейших социальных задач [8, с.5], создавая возможности более широкого выбора населением поставщика социальной услуги и позволяя повысить качество таких услуг.

Об активности развития данного сектора в отечественных условиях свидетельствуют и статистические данные. Так,

с 2011 по 2015 гг. в нашей стране наблюдалась положительная динамика развития сектора СО НКО: их число выросло в 1,4 раза (достигнув 140 тыс. организаций). Также наблюдалась и положительная динамика в росте численности работников сектора: если в 2011 году здесь было задействовано 445 тыс. человек, то уже в 2014 году их число возросло более чем в 2,5 раза. Общие ассигнования федерального бюджета на поддержку СО НКО за тот же период были увеличены в 2 раза [9, с.5]. По данным Минэкономразвития России в 2018 г. 82 региона страны (за исключением Ингушетии) с той или иной степенью успешности осуществляли обеспечение поэтапного доступа СО НКО к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление населению услуг в социальной сфере (таблица 1). НКО также принимается участие в реализации национальных, федеральных и региональных проектов «Культура», «Образование», «Демография», «Здравоохранение», «Наука», «Экология» [9].

Таблица 1

Реализация мер по обеспечению на региональном уровне доступа СО НКО к предоставлению социальных услуг населению (на конец 2018 г.) [9]

Отрасли социальной сферы	Количество СО НКО, которым были переданы на исполнение услуги, предоставляемые за счет бюджета, ед. (по всем субъектам Российской Федерации)	Общий объем средств бюджетов субъектов Российской Федерации, фактически переданных СО НКО на оказание услуг, млн руб.	Субъекты Российской Федерации – лидеры по передаче услуг СО НКО (по объему средств бюджетов субъектов Российской Федерации, фактически переданных СО НКО на оказание услуг) (по всем проанализированным субъектам)
Социальная защита и социальное обслуживание	929	11212,4	г. Москва, Самарская область, Московская область, г. Санкт-Петербург, Республика Башкортостан.
Образование	1316	8117,1	г. Москва, Самарская область, Республика Саха (Якутия), Свердловская область, г. Санкт-Петербург.
Культура	823	2867,4	г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, г. Москва, Республика Башкортостан, Республика Мордовия.
Здравоохранение	123	353,0	Ханты-Мансийский автономный округ, г. Москва, Республика Татарстан, Красноярский край, Пермский край.
Физкультура и массовый спорт	585	7759,1	Красноярский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Чеченская республика, Оренбургская область, г. Санкт-Петербург.
Молодежная политика	654	1008,9	г. Москва, Республика Татарстан, г. Санкт-Петербург, Приморский край, Волгоградская область.
ИТОГО	4430	31317,9	

Общий объем средств, полученных СО НКО в 2018 г. составил 31,3 млрд. рублей, на 30% превысив показатель предшествующего года (рисунок 1). Указанные средства были распределены между 4,4 тыс. организаций (рост + 7%). Из всех видов услуг в сфере социального обслуживания наиболее часто СО НКО передавали социально-бытовые, социально-медицинские и социально-психологические услуги. Самыми распространенными механизмами передачи средств СО НКО в данной отрасли при этом выступили

компенсации за оказанные услуги, предусмотренные Федеральным законом № 442-ФЗ и гранты.

В региональном измерении самые высокие показатели охвата населения услугами СО НКО демонстрируют Красноярский край (503,0 тыс. человек), Удмуртская Республика (184,7 тыс. человек), Санкт-Петербург (126,0 тыс. человек), Новосибирская область (79,5 тыс. человек). Число получателей услуг по всем субъектам Российской Федерации превысило 1,2 млн. человек [9].



Информация приведена по 83 субъектам, за исключением Ульяновской области и Республики Хакасия.

Рисунок 1. Общий объем средств бюджетов субъектов РФ, переданных СО НКО на оказание услуг по отраслям, % [9]

Безусловно, вести речь о достижении Россией государственного финансирования в доходах НКО, оказывающих услуги в социальных отраслях, приближенного к уровню стран Европы и США пока затруднительно. По оценкам исследователей, на данный момент население страны получает до 90–95% (в зависимости от региона) социальных услуг от государ-

ственных и муниципальных организаций, таким образом налицо сохранение государственной монополии [10, с. 56]. Тем не менее, статистические данные и положительная динамика свидетельствуют о позитивных сдвигах и движении в данном направлении по расширению доли СО НКО. Имплементация нового для нашей страны методического подхода к пере-

стройке системы социального обслуживания населения основано на «концепциях становления смешанных систем производства общественных благ» [1, 11 и др.], в реализации которых особую роль играет обоснование преимуществ НКО в роли поставщиков социальных услуг в сопоставлении с государственным или коммерческим сектором. И если практические исследования по зарубежным странам в данной области достаточно регулярны и обширны, будучи представленными, в частности, на портале уже упомянутого проекта The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project [1] как агрегатора статистических данных и передового опыта (раздел России при этом на проекте до сих пор остается незаполненным); в отечественной практике их проведение пока не носит системного характера, хотя нельзя не признать, что комплексные работы в этой области все же начинают появляться в последние годы [9, 12–14]). Однако пока они еще в большей степени направлены на оценку отечественной практики НКО, а не сравнительную парадигму, поэтому их недостаточное число затрудняет оценку реальной ситуации на региональном, а тем более муниципальном уровнях, получение общей картины инноваций для их диссеминации.

Для развития российского опыта особый интерес представляет практика зарубежных стран, которыми была поставлена задача вовлечения НКО в оказание услуг в социальной сфере в достаточно недавнем прошлом (например, Франции, Польши). В указанных странах некоммерческие поставщики услуг утвердились преимущественно в сфере социального обслуживания. Во Франции их доля составляет 62%, в то время как доля коммерческих поставщиков — 10%, государственных — 28% [15, с.2284]. В свою очередь в Польше некоммерческие поставщики утвердились в таких подотраслях социального обслуживания, как социально-трудовые услуги (77%), услуги по социальной адаптации и реинтеграции (74%), услуги стационарного и полустационарного обслуживания лиц пожилого возраста (44%) [16, с.2352].

Ярким примером удачного привлечения НКО к оказанию услуги в социальной сфере, где особенно заметно преиму-

щество НКО по качеству и обеспечению ее доступности для пользователей, является организация обслуживания инвалидов во Франции. Здесь в оказании этой услуги объективно доминируют НКО: свыше 80% стационаров для социального обслуживания инвалидов — это НКО. Однако при этом высока доля бюджетного финансирования таких НКО, а регулирование, стандартизация услуг крайне детализированы государством (технология процедуры проверки условий и соответствия близка российской процедуре присвоения статуса ИОПУ). За счет этого население воспринимает эти учреждения как квазигосударственные, что усиливает к ним доверие. Финансирование осуществляется государством с выделением долгосрочных грантов (субсидий) по полному тарифу и их автоматическим продлением при подтверждении соответствия условий установленным законодательством требованиям. В условиях получения «сертификата соответствия» и сопутствующих привилегированных мер поддержки входит принятие НКО политики предотвращения конфликта интересов, согласие на проверки с целью подтверждения финансовой устойчивости организации (отсутствия угрозы банкротства).

Результаты исследований специалистов показывают, что в связи с новыми обстоятельствами социально ориентированные НКО в РФ пока еще с трудом трансформируют свою деятельность под задачи, установленные правовыми нормами. Некоторые эксперты [14; 17] высказывают опасения, что наше государство переоценило готовность отечественных НКО к тому, чтобы взять на себя социальные услуги, выдвигая к ним завышенные требования без соответствующей организационной и методической поддержки. В связи с одним из возможных трендов ближайших лет может стать «искусственное создание» отдельных эффективных НКО и их «тиражирование» с региональной адаптацией (например, посредством инкубаторов, лабораторий, поддержки лучших стартапов НКО) [14]. Несколько завышенной, по мнению ряда исследователей, является и оценка готовности населения к тому, чтобы воспользоваться услугами НКО в социальной сфере как замене государственных усилий

[14; 17]. Для нашей страны, где роль государства как гаранта качества услуг, исторически велика и впитана населением на уровне «памяти поколений», перестройка восприятия в данной области не может представлять кратковременный процесс, требуя развития соответствующей культуры, а также расширения информационно-просветительской работы в данном направлении. Статистические данные 2016–2018 гг. [9, 12–14] свидетельствуют, что во многих регионах нашей страны доля населения, пользующегося возможностями НКО для получения различных социальных услуг, не превышает 10–20%. Самыми востребованными при этом остаются медицинские, бытовые, юридические услуги. Пока еще негативным фактором является и то, что реже всего к НКО за получением различных социальных услуг обращаются жители сельских населенных пунктов в большинстве регионов РФ [14]. Это является показателем невысокой активности НКО в селах и деревнях России, тогда как именно там их усилия в данный момент наиболее остро необходимы как для населения, так и государства, делегирующего свои функции в социальной сфере.

По оценкам специалистов, информированность региональных НКО об их возможностях, несмотря на то, что процесс делегирования государством своих полномочий в социальной сфере был начат более 5 лет назад, пока еще недостаточна. Многие НКО знают о возможностях входа в реестр поставщиков социальных услуг населению, но в 45–50% избегают этого из-за своей неготовности или недостаточно четкого понимания требований, механизмов и процессов [14, с.157]. У более чем 35% организаций в регионах подобное вхождение в реестр уже несколько лет остается под вопросом, что свидетельствует о значительном методическом вакууме в данной области и нехватке профильных знаний, систем подготовки представителей НКО к деятельности в новых условиях, требуя их скорейшего развития.

Региональные опросы показывают и продолжающийся в ряде регионов консерватизм представителей государственной власти в сотрудничестве с некоммерческим сектором. Многие сотрудники органов власти (их число колеблется на уровне 50–56% из общей численности персонала в ряде регионов (Ярославская,

Рязанская область, ЯНАО, Приморский край), в целом одобряющие идею передачи ряда социальных услуг НКО, затрудняются назвать в своих регионах конкретные организации, которые в состоянии конкурировать с государством или считают, что таковые отсутствуют. О недопустимости процесса разгосударствления даже части услуг социального сектора заявляют сегодня около 15–25% представителей государственных органов [9; 14]. Очевидно, что в таких условиях достаточно затруднительно создавать комфортные условия для передачи социальных услуг населению в НКО на региональном уровне и вести речь о создании эффективно функционирующей в данной области системы, построение которой, на наш взгляд, должно осуществляться эволюционным путем, основываясь на инициативной правовой и организационной деятельности на местах, а не по принципу «сверху вниз», в ускоренном типовом формате, за темпом которого не успевает сегодня большинство социально ориентированных субъектов, готовых принять на себя функции государства.

В целом барьеры, препятствующие доступу СО НКО к бюджетным средствам на оказание социальных услуг населению, сегодня достаточно многочисленны. Среди основных нерешенных вопросов при этом следует выделить:

- недостаточную квалификацию сотрудников некоммерческого сектора, в том числе дефицит специалистов с необходимыми управленческими, финансовыми компетенциями для работы с бюджетными средствами и отчетности по ним;
- недостаточную квалификацию сотрудников государственного сектора по сотрудничеству с СО НКО при делегировании им оказания социальных услуг в связи с отсутствием подготовки или опыта деятельности в этой сфере;
- недоверие населения к организациям третьего сектора;
- недостаточный уровень информированности региональных органов власти о том, какие услуги и в какой форме могут быть переданы СО НКО;
- непроведение государственными организациями работы по выявлению нуждающихся в соцуслугах, что ведет к созданию иллюзии того, что потребности полностью удовлетворены;

- игнорирование неофициальной статистики в данной области от НКО;
- сложность межведомственного взаимодействия в регионах при оказании комплексных услуг в социальной сфере;
- недостаточная материально-техническая оснащенность НКО;
- неэффективность механизмов имущественной поддержки СО НКО;
- отсутствие необходимой информации и методической поддержки НКО;
- избыточные требования к СО НКО при их вхождении в реестры поставщиков социальных услуг, которые установлены в региональных нормативных правовых актах, формальный подход к разработке подобных документов;
- отсутствие аккумуляции и учета передового опыта оказания социальных услуг, в т.ч. при разработке в субъектах Российской Федерации перечней и стандартов оказания социальных услуг;
- отсутствие четкого механизма обеспечения населения социальными услугами в случае неспособности НКО выполнить взятые на себя обязательства;
- существенные задержки в выплатах компенсаций, вызванные ошибками в расчете необходимых бюджетных ассигнований, отсутствием объективного анализа потребностей в социальных услугах;
- формальный подход к расчету устанавливаемых нормативными правовыми актами субъектов федерации размеров компенсаций негосударственным поставщикам за оказанные услуги, экономическая необоснованность размеров компенсаций;
- негативная практика приоритетного выделения бюджетных средств вновь создаваемым по инициативе государственных органов НКО;
- отсутствие во многих регионах альтернативных механизмов доступа СО НКО к оказанию услуг, помимо грантового финансирования, например, электронным торгам (наиболее активно вариативные механизмы, по оценкам исследователей, сегодня развиваются, в частности, в Алтайском крае) и т.д.;
- дефицитность региональных бюджетов, препятствующая финансовому обеспечению передачи социальных услуг на выполнение СО НКО или своевременной выплате компенсаций для НКО, что ставит под угрозу выполнение их обязательств

(такая ситуация особо остро ощущается в Ульяновской, Саратовской области, Красноярском крае, ЯНАО);

- – избыточные требования к СО НКО для вхождения в реестр в ряде регионов (Приморский край, Москва), например, необходимость оказывать все виды социальных услуг в рамках одной из форм социального обслуживания, что исключает реализацию права о возможности предоставления части услуг;

- установление неоправданно избыточного объема отчетности за оказанные услуги, неиспользование информационных технологий при приеме отчетности.

Очень серьезные сложности, по оценкам экспертов, пока еще вызывает реализация ФЗ-442 и включение СО НКО в реестр исполнителей ОПУ на региональном уровне в связи с отсутствием стандартов оказания услуг, а также по причине отсутствия региональных административных регламентов оценки качества ОПУ и выдачи СО НКО заключений о соответствии оказываемых ими услуг установленным критериям качества [9]. Во многих регионах число таких организаций по состоянию на конец 2018 г. составило не более 2 единиц, в лучшем случае — 3% НКО, при этом попытка вступления предпринималась более чем 12% НКО [9; 14]. Пока еще сохраняется большой временной разрыв по возмещению затрат СО НКО на оказание социальных услуг из бюджетов субъектов федерации. Многие НКО в отдельных регионах в качестве поставщиков социальных услуг дискриминированы относительно малого и среднего бизнеса, например, в части существующих льгот по аренде помещений, получения на льготных условиях заемных средств.

Таким образом, в контексте систематизированных проблем очевидно, что речь идет о «стартовых барьерах», которые не просто затрудняют деятельность НКО при оказании социальных услуг населению, а препятствуют их доступу в данный сектор в целом. Без их скорейшего устранения обеспечение равного доступа НКО к финансовым средствам и сектору социальных услуг в качестве полноправного поставщика, создающего конкуренцию коммерческим структурам и государственной монополии, представляется невозможным.

Тем не менее, несмотря на достаточно скромные темпы развития и широкий спектр сохраняющихся проблем, носящих системный и исторический характер, в то же время следует признать, что у российских НКО сегодня выделяются инновационные практики для тиражирования в других регионах по поддержке участия некоммерческого сектора в оказании социальных услуг. В этой связи, в частности, можно отметить Ханты-Мансийский автономный округ—Югра, где действует Комплексная модель развития негосударственных поставщиков услуг социальной сферы [18], включающая набор нормативных актов, инструментов и механизмов, обеспечивающих развитие и поддержку социальных инициатив методами проектного управления. Данная модель получила высокую оценку экспертов международной конференции Social Innovations #Infocus 2018, которая прошла в Женеве (Швейцария). Органами власти разработаны региональный и отраслевые планы мероприятий по обеспечению доступа СО НКО к предоставлению услуг социальной сферы, предусматривающие анализ и оценку эффективности существующих мер поддержки. Во всех муниципальных образованиях реализуются свои дорожные карты и действуют детальные программы поддержки СО НКО, налоговые и имущественные льготы, информацию о которых можно получить на едином социальном портале региона. Сформирован перечень услуг (работ), которые передаются на исполнение НКО, установлены единые стандарты для государственных и негосударственных организаций, в том числе СО НКО, единая тарифная политика для всех организаций.

Представляет интерес также и опыт Тюменской области в создании эффективной инфраструктуры поддержки СО НКО (в т.ч. информационной поддержки доступа к оказанию услуг в социальной сфере). В регионе разработан уникальный пилотный проект «Приходи работай» [19], в рамках которого негосударственным СО НКО на безвозмездной основе предоставляются оборудованные помещения для проведения мероприятий в региональном центре, муниципальных образованиях. На приоритетной основе помещения предоставляются НКО—исполнителям ОПУ. Важным является то, что

помещения предоставляются в том числе на базе бюджетных учреждений—больниц, социальных комплексов, учреждений образования и культуры. Для получения помещения организация должна соответствовать ряду требований: состоять в базе СО НКО на официальном портале органов государственной власти области, подав заявку; осуществлять информационно открытую деятельность; использовать помещение для реализации социального проекта конструктивной направленности, направленного на решение общественно значимых проблем развития Тюменской области, в т.ч. в рамках реализации национальных проектов.

На наш взгляд, разработка инструментов решения систематизированных проблем должна происходить параллельно с тиражированием положительных практик. Такие инструменты следует предусмотреть в комплексе мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа (в перспективе как минимум 3–5 лет) СО НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению. При этом ведущими и первостепенными составляющими в данном комплексе мероприятий должны стать информационный, методический и образовательный компоненты, охватывающие всех субъектов, участвующих в процессе (представителей НКО, государственных органов, население). Таким образом, активизация и стимулирование процессов делегирования социальных услуг с государственного на некоммерческий уровень должно на глубоком уровне учитывать особенности менталитета российских граждан и управленческой элиты, сложившиеся традиции оказания и восприятия населением социальных услуг и их основного поставщика и гаранта качества—государства. Необходимо принимать во внимание тот факт, что существуют сферы, где достичь заметных изменений в российских условиях без привлечения к работе НКО уже фактически невозможно. Это, например, профилактика социально опасных заболеваний, приобщение граждан к здоровому образу жизни, занятиям физической культурой, сопровождаемое проживание и занятость людей с инвалидностью, организация отдыха и реабилитации для детей

с ограниченными возможностями здоровья. Российские НКО уже имеют большой опыт работы в данных направлениях, обладают информацией о специфике запросов и особенностях целевых аудиторий. Зачастую, кроме них, подобные услуги в социальной сфере никто не оказывает, и в случае, если подобный поставщик прекратит свою деятельность или вовсе не приступит к ее осуществлению из-за высоких «входных барьеров», население, в особенности его слабо защищенные слои, вообще не смогут получить эти услуги. На наш взгляд, устранению систематизированных выше проблем именно в данных областях следует уделить первоочередное внимание, если вести речь о поэтапном вхождении НКО в процедуру «разгосударствления» социальных услуг. Пока же они входят в нее в основном методом «проб и ошибок» в ускоренном режиме. Именно к данным организациям может быть применен положительный опыт автоматически продлеваемого финансирования, ранее описанный в нашей статье и применяемый во Франции. В то же время следует признать и факт сохранения сфер, где негосударственным некоммерческим организациям пока работать в российских условиях в крайней степени затруднительно ввиду отсутствия необходимых профессиональных компетенций, лицензий, опыта и кадрового потенциала. Это, например, стационарные организации здравоохранения и социального обслуживания. Включение НКО в систему оказания данных услуг, финансируемых из бюджета, не должно быть

тотальным и может охватывать более длительный период разработки и апробации по отношению к другим областям.

Необходимым шагом также является непрерывный мониторинг участия СО НКО в оказании услуг в сфере социального обслуживания: на предмет соответствия и уровня требований региональных правовых актов по включению в реестр, участию в конкурсных процедурах; наличия наиболее серьезных и длительно сохраняющихся барьеров для «входа» в процедуру как системных проблем; выявления наиболее инновационных практик и опыта региональных СО НКО с целью его дальнейшего тиражирования и апробации в других регионах, обеспечения к нему открытого доступа заинтересованных лиц. В условиях цифровой экономики необходимо создание единого информационно-управленческого портала, позволяющего вывести на открытый уровень взаимодействие профильных федеральных и региональных органов власти с НКО — поставщиками социальных услуг, предоставления отчетности в электронной форме и обобщения, обмена опытом между регионами, распространение методических рекомендаций для государственных органов и некоммерческого сектора, в том числе в области бюджетного планирования, формирования перечней и стандартов социальных услуг, что позволит в перспективе полноценно запустить механизм государственного (регионального, муниципального) социального заказа на единой общегосударственной информационной платформе.

Литература:

1. The Comparative Nonprofit Sector Project [Электронный ресурс]// Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. 2019. URL: <https://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector-project/> (дата обращения: 01.02.2020)
2. Козленко О.Б. Управление качеством предоставления социальных услуг в государственных и некоммерческих организациях// Проблемы стандартизации в здравоохранении. 2008. № 2. С. 19-22.
3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р) [Электронный источник]// Правительство РФ. URL: <http://government.ru/info/6217/> (дата обращения: 01.02.2020)
4. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. №52. Ст. 7007.
5. Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделенным на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 гг. (утв. Постановлением Правительства РФ от 23.05.2016 г. №3468п-П44 [Электронный источник]// Электронный фонд прав. и норм. — тех. документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/456050188> (дата обращения: 02.02.2020)
6. Федеральный закон от 19.12.2016 г. №449-ФЗ «О внесении изменений в статью 31–1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 2016. №52 (ч. V). Ст. 7498
7. Постановление Правительства РФ №89 от 26.01.2017 г. «О реестре некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг» [Электронный источник]// Консультант Плюс. URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_211967/ (дата обращения: 02.02.2020)

8. Участие социально ориентированных некоммерческих организаций в оказании социальных услуг в сфере культуры /Сост., ред. Коротева О. В., Ветров Г. Ю. М.: ИП Лядов К. В., 2017. 136 с.

9. Участие НКО в оказании услуг в социальной сфере: Специальный доклад Общественной палаты РФ / Сост. и общ. ред. Е. А. Тополева-Солдунова, Е. Г. Орлова и др. М.: СИС, 2019. 96 с.

10. Шейкин Ю. В. Формирование негосударственного сектора социальных услуг населению, особенности и основные направления развития // Ученые записки. 2010. № 9. С. 56–60.

11. Salamon L. M., Toepler S. Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? // Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 2015. Vol. 26. № 6. P. 2155–2177.

12. Мерсиянова И. В., Беневоленский В. Б. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 83–104.

13. Мерсиянова И. В., Беневоленский В. Б. Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 7–26

14. Соколов А. В. Возможности вовлечения НКО в оказание социальных услуг населению (на примере Ярославской области) // Социальные и гуманитарные знания. 2017. Т. 3. № 2. С. 155–160.

15. Archambault E. France: A Late-Comer to Government– Nonprofit Partnership // Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 2015. № 26 (6). Pp. 2283–2310. DOI: 10.1007/s11266–015–9644–5f

16. Nalecz S., Leś E., Pielinski B. Poland: A New Model of Government-Nonprofit Relations for the East? // Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 2015. Vol. 6, Iss. 6. Pp. 2351–2378. DOI 10.1007/s11266–015–9653–4

17. Протасеня Д. Н. Государственная поддержка развития кластера социально-ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. 2017. № 1. С. 261–269.

18. Комплексная модель развития негосударственных поставщиков услуг социальной сферы ХМАО [Электронный ресурс]. URL: http://www.813.ru/docs/ns/29–06/XMAO_Комплексная_модель_СП_и_СОНКО.pptx (дата обращения: 02.02.2020)

19. Пилотный проект «Приходи и работай» [Электронный источник] // Портал государственных услуг Тюменской области. URL: https://admtymen.ru/ogv_ru/society/social_policy/SONKO/Come_and_work.htm (дата обращения: 02.02.2020)

Literature:

1. The Comparative Nonprofit Sector Project [Electronic resource] // Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. 2019. URL: <https://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector-project/> (accessed: 02.01.2020)

2. Kozlenko O. B. Quality management of the provision of social services in state and non-profit organizations // Problems of standardization in healthcare. 2008. № 2. P. 19–22.

3. The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020 (approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of November 17, 2008. № 1662–p) [Electronic source] // Government of the Russian Federation. URL: <http://government.ru/info/6217/> (accessed: 02.01.2020)

4. Federal Law of December 28, 2013 № 442 — Ф3 “On the Basics of Social Services for Citizens in the Russian Federation” // Federal Law of the Russian Federation. 2013. N52. Art. 7007.

5. A set of measures aimed at ensuring phased access of socially oriented non-profit organizations operating in the social sphere to the budget funds allocated for the provision of social services to the population, for 2016–2020. (approved by Decree of the Government of the Russian Federation of May 23, 2016 N3468n-П44 [Electronic source] // Electronic Fund of Laws and Normative and Technical Documents. URL: <http://docs.cntd.ru/document/456050188> (Date of access: 02.02.2020)

6. Federal Law of December 19, 2016 N449-ФЗ “On Amendments to Article 31–1 of the Federal Law” On Non-Profit Organizations” // SZ RF. 2016. N52 (part V). Art. 7498

7. Decree of the Government of the Russian Federation N89 dated January 26, 2017 «On the register of non-profit organizations — executors of publicly useful services» [Electronic source] // Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_211967/ (accessed 02.02.2020)

8. The participation of socially oriented non-profit organizations in the provision of social services in the field of culture / Comp., Ed. Koroteeva O. V., Vetrov G. Yu. M.: IP Lyadov K. V., 2017. 136 p.

9. The participation of NGOs in the provision of services in the social sphere: Special Report of the Public Chamber of the Russian Federation / Comp. and commonly. ed. E. A. Topoleva-Soldunova, E. G. Orlova et al. M.: SIS, 2019. 96 p.

10. Sheikin Yu. V. Formation of the non-governmental sector of social services to the population, features and main directions of development // Uchenye zapiski. 2010. № 9. P. 56–60.

11. Salamon L. M., Toepler S. Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? // Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 2015. Vol. 26. № 6. P. 2155–2177.

12. Mersyanova I. V., Benevolensky V. B. NPOs as providers of social services: verification of weaknesses // Issues of state and municipal administration. 2017. № 2. P. 83–104.

13. Mersyanova I. V., Benevolensky V. B. Advantages of NPOs as providers of social services: testing in Russian conditions // Issues of state and municipal government. 2016. № 4. P. 7–26

14. Sokolov A. V. Possibilities of involving NGOs in the provision of social services to the population (for example, Yaroslavl region) // Social and humanitarian knowledge. 2017. V. 3. № 2. P. 155–160.

15. Archambault E. France: A Late-Comer to Government– Nonprofit Partnership // Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 2015. № 26 (6). Pp. 2283–2310. DOI: 10.1007 / s11266–015–9644–5f

16. Nalecz S., Leś E., Pielinski B. Poland: A New Model of Government-Nonprofit Relations for the East? // Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 2015. Vol. 6, Iss. 6. Pp. 2351–2378. DOI 10.1007 / s11266–015–9653–4

17. Protaseny D. N. State support for the development of a cluster of socially-oriented non-profit organizations in the Russian Federation // State and municipal administration. 2017. № 1. P. 261–269.

18. A comprehensive model for the development of non-state social service providers of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug [Electronic resource]. URL: http://www.813.ru/docs/ns/29–06/XMAO_Complex_model_of_joint_venture_and_SONKO.pptx (accessed: 02.02.2020)

19. Pilot project “Come and work” [Electronic source] // Portal of public services of the Tyumen region. URL: https://admtymen.ru/ogv_ru/society/social_policy/SONKO/Come_and_work.htm (Date of access: 02.02.2020)

Правовые и организационные основы проектного управления в секторе государственного управления

Legal and organizational bases of project management in the sector of governance



Петрина Ольга Анатольевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
petrina2007@mail.ru

Olga Petrina
Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor, Department of state and municipal governance of State University of Management, Moscow
petrina2007@mail.ru



Стадолин Михаил Евгеньевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
stadolin007@mail.ru

Stadolin Mihail, Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor, Department of state and municipal governance of State University of Management (Moscow)
stadolin007@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрен механизм проектного управления в государственных органах власти в Российской Федерации. Проанализированы этапы формирования правовой и методологической основы проектного управления в секторе государственного управления и особенности организации проектной деятельности в государственных органах власти. Отмечается необходимость дальнейшей проработки механизма внедрения проектного управления в секторе государственного управления. Особое внимание уделено формированию и работе региональных проектных офисов.

Ключевые слова: проектное управление, сектор государственного управления, проектный офис.

Abstract. The article considers the mechanism of project management in government bodies in the Russian Federation. The stages of the formation of the legal and methodological basis of project management in the public administration sector and the features of the organization of project activities in government bodies are analyzed. The need for further elaboration of the mechanism for implementing project management in the public administration sector is noted. Particular attention is paid to the formation and work of regional project offices.

Keywords: project management, general government, project office.

Проектное управление для российского госсектора явление достаточно новое. И если проектное управление как инструмент широко применяется в строительных компаниях, на промышленных предприятиях, то в государственных органах власти сегодня делаются первые шаги. Использование такого инструмента как проектное управление в государственном секторе предполагает оптимизацию межуровневого, межведомственного, внутриведомственного взаимодействия, более эффективное использование ресурсов, сокращения сроков и своевременность выполнения поставленных задач.

Так как проектное управление в государственном секторе находится в процессе становления, то сталкивается с рядом барьеров и проблем, препятствующих развитию проектной деятельности в данном секторе. На начальном этапе внедрения были выявлены следующие проблемы:

- отсутствие нормативно-правовой базы, регламентирующей проектное управление в государственном секторе;
- не сформирована методология проектного управления в секторе государственного управления;
- отсутствие межведомственного взаимодействия при реализации программ и проектов;
- нехватка высококвалифицированных специалистов в области проектного управления в органах власти;
- отсутствие консультационно-методического сопровождения проектов;
- низкий уровень осведомленности граждан страны о практиках проектного управления и др.

Президент Российской Федерации В.В. Путин выступая с посланием Федеральному собранию в 2015 году одним из основных инструментов эффективного управления в органах государственной власти назвал проектное управление. В Санкт-Петербурге на пленарном заседании Международного экономического форума президентом был сделан акцент на формировании проектных офисов в каждом субъекте Российской Федерации в целях развития проектной деятельности в регионах страны. С этого момента началась активная работа по формированию правовых и методических основ проектного управления в госсекторе как

на федеральном, так и на региональном уровне.

В июне 2016 года создан Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, в функции которого входит рассмотрение, одобрение, принятие решений, установка целевых показателей по федеральным и национальным проектам (Указ Президента от 30 июня 2016 г. № 306).[4] В этом же году сформирован Департамент проектной деятельности Правительства Российской Федерации, который в настоящее время выполняет роль Проектного офиса Правительства РФ, функции которого заключаются в следующем:

- обеспечение деятельности президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам;
- методическое сопровождение проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации;
- формирование портфеля приоритетных проектов и программ;
- осуществление оценки и мониторинга реализации национальных проектов и федеральных проектов и т.д.

В 2016 году принят один из основополагающих документов—Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 года № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». [1] В документе определен порядок организации проектной деятельности, представлена функциональная структура системы управления проектной деятельностью в Правительстве РФ. Осенью 2016 года были рассмотрены и одобрены первые приоритетные проекты и программы в рамках стратегического развития Российской Федерации. На данном этапе стояла задача интеграции национальных проектов и государственных программ.

В октябре 2017 года утверждены «Правила разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (ПП РФ от 12 октября 2017 г. № 1242). [2] Правила применяются к пилотным государственным программам, реализация которых осуществляется в рамках проектного управления. Правилами определены принципы формирования пилотных

проектов, этапы разработки и требования к содержанию пилотных государственных программ, порядок контроля и мониторинга реализации государственных пилотных программ, механизм оценки эффективности пилотных государственных программ. Постановлением ограничено количество целей государственной программы—не более пяти, что позволит сконцентрироваться на выполнении поставленных задач. Кроме того, Министерством экономического развития подготовлены Методические рекомендации по ранжированию проектов и ведомственных целевых программ с учетом оценки достижений целевых пилотных государственных программ.

В 2018 году был принят пакет документов, который определил национальные цели развития страны на период до 2024 года (Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204).[5] В соответствии с Указом были разработаны национальные проекты: цифровая экономика; жильё и городская среда; безопасные и качественные автомобильные дороги; экология; здравоохранение; демография; образование; производительность труда и поддержка занятости; наука; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; международная кооперация и экспорт.

Следующий этап в развитии проектного управления—принято ПП РФ от 31 октября 2018 г. № 1288. Определены органы управления проектной деятельностью, единые подходы к проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, полномочия, функции и ответственность участников проектной деятельности, законодательно закреплены термины «национальный проект», «федеральный проект», «ведомственный проект», «проектная деятельность». В постановлении сделан акцент на механизме реализации национальных и федеральных проектов. Следует отметить, что в 2014 году Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» было введено понятие «государственная программа Российской Федерации»—это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, ис-

полнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, т.е. государственная программа для достижения поставленных целей включает определенный перечень проектов, а проектное управление должно способствовать достижению целевых показателей при реализации государственных программ.

В соответствии с ПП РФ № 1288 проектная деятельность в секторе государственного управления включает следующие процессы:

инициирование проекта. Как правило, инициирование федерального проекта осуществляется членом Правительства Российской Федерации. Проекты, которые войдут в состав национального проекта направлены на выполнение задач национального проекта. В настоящее время реализуется 12 национальных проектов и в рамках каждого было инициировано от трех до десяти федеральных проектов. Так, для достижения целевых показателей национального проекта «Жильё и городская среда» в настоящее время реализуются четыре федеральных проекта: «Ипотека», «Жильё», «Формирование комфортной городской среды», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда».

подготовка проекта. Этап начинается с разработки паспорта национального (федерального) проекта. Разработка паспортов и национального и федерального проекта осуществляется в соответствии с методическими рекомендациями проектного офиса Правительства Российской Федерации в сфере проектной деятельности. Если федеральный проект направлен на выполнение задач нацпроекта, то паспорт федерального проекта проходит процедуру согласования с федеральным органом исполнительной власти, ответственным за разработку паспорта национального проекта.

реализация проекта. Проектный комитет в целях ускорения и согласования проектов формирует рабочие группы. Участники рабочей группы готовят проект акта

Правительства Российской Федерации. В ходе согласования могут возникнуть разногласия, которые отражаются в соответствующем документе, общественно-экспертный совет готовит заключение, далее документы подаются на рассмотрение и одобрение в проектный комитет. Одним из важнейших процессов в ходе реализации проекта является мониторинг реализации национальных и федеральных проектов. Мониторинг проводится с момента утверждения паспортов национальных и федеральных проектов и заканчивается с принятием решения об их завершении. В ходе мониторинга проводятся мероприятия по комплексной оценке хода и итогов реализации проектов, рассчитываются отклонения фактических параметров от плановых, выявляются причины отклонений, дается оценка эффективности деятельности участников проекта. По результатам мониторинга в паспорта федеральных и национальных проектов могут вноситься изменения. Кроме того, национальные и федеральные проекты подлежат ежегодной актуализации.

завершение проекта. Если в состав национального проекта входят федеральные проекты, то завершение нацпроекта осуществляется по итогам достижения целевых показателей и завершения федеральных проектов. Завершение федерального проекта может проходить в установленные сроки по итогам достижения целевых показателей и досрочно. Решение о досрочном завершении принимает проектный комитет, если федеральный проект входит в национальный проект и президиум Совета, если федеральный проект не входит в национальный проект. [3]

В целях повышения осведомленности граждан о возможностях и результатах национальных проектов, расширения участия граждан в их реализации в 2019 году учреждена автономная некоммерческая организация «Национальные приоритеты» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2019 г. № 2880-р). [6] АНО «Национальные приоритеты» осуществляет следующие виды деятельности:

- обеспечение коммуникационного и информационного сопровождения национальных проектов;
- распространение лучших прак-

тик в области реализации национальных проектов;

- развитие форм участия граждан в национальных проектах, поддержка инициатив;
- публичная экспертиза национальных проектов и др.

В октябре 2019 года утверждены Методические указания по разработке национальных проектов и программ. В рамках реализации национальных проектов участие органов государственной власти РФ и субъектов РФ должно осуществляться с учетом законодательного разграничения полномочий между уровнями государственного управления.

Проектное управление также регламентируют национальные стандарты, принятые в последние годы:

- ГОСТ Р 54869–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом»;
- ГОСТ Р 54870–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов»;
- ГОСТ Р 54871–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой»;
- ГОСТ Р ИСО 21500–2014 «Руководство по проектному менеджменту».

Таким образом, за короткий период проведена огромная работа по созданию правовой и методологической основы проектного управления в государственном секторе управления, сформирована институциональная основа проектной деятельности, заложены финансовые средства в бюджет на реализацию проектов, получены первые результаты от реализации национальных проектов. Однако, 2019 год показал, что целевые установки не были выполнены, практически наблюдался срыв реализации национальных проектов и госпрограмм, не освоено 148 млрд. рублей, т.е. механизмы реализации национальных проектов не отлажены и необходимо разобраться в основных проблемных аспектах. В начале 2020 года сформирован новый состав президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, определены кураторы нацпроектов, которые будут нести персональную ответственность за реализацию национальных проектов. Необходимо провести корректировку плана по

достижению целевых показателей с учетом задач, поставленных Президентом в Послании Федеральному собранию.

В настоящее время в регионах Российской Федерации реализуется свыше четырех тысяч проектов, т.е. на один субъекте РФ приходится пятьдесят проектов. Координацией, мониторингом и реализацией проектов занимается проектный офис региона и, как показало исследование, работники офисов не справляются с огромным объемом работы. К основным организационным проблемам региональных проектных офисов можно отнести: недостаточное взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, большой объем поручений и запросов от федеральных органов исполнительной власти, недостаток ресурсов для проведения аналитической работы; недостаточная синхронизация реализации проектов с процедурами закупок, недостаточная регламентация взаимодействия субъектов Российской Федерации с муниципальными образованиями.

Необходимо оптимизировать численность работников и укомплектовать проектные офисы квалифицированными специалистами с полномочиями в части организации проектной деятельности и межведомственного взаимодействия, при этом должна быть обеспечена полная занятость сотрудников. Численность сотрудников проектного офиса зависит от количества и масштаба реализуемых проектов и количества задействованных в реализации проектов участников. В целях формирования и развития компетенций участников проектной деятельности

необходимо проводить обучение работников в форме вебинаров, деловых игр, практикумов. [7] Кроме того, региональный проектный офис необходимо формировать как самостоятельное подразделение в исполнительном органе власти субъекта Российской Федерации, не являющимся ответственным за реализацию проекта, что будет исключать конфликт интересов. Организационная структура регионального проектного офиса должна соответствовать основным направлениям работы офиса: методология проектного управления, обучение участников проектной деятельности, сопровождение реализации проекта, мониторинг хода реализации проектов. В целях повышения качества планирования и реализации проектов проектные офисы могут привлекать представителей экспертных сообществ для получения внешней экспертизы и лучших практик.

Сегодня проектные офисы в регионах должны стать центрами компетенций по проектному управлению для органов исполнительной власти и подведомственных организаций.

В целях повышения уровня взаимодействия центра с регионами необходимо создать информационно-аналитическую систему мониторинга реализации национальных проектов, которая позволит увидеть работу всех органов исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях, отследить отклонения от целевых показателей и как следствие — оперативное принятие мер в условиях ресурсных ограничений и временных рамок.

Литература:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://base.garant.ru/71515458/> (дата обращения: 01.02.2020 г.)
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242 (ред. от 06.02.2020 г. «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»)) — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280803/ (дата обращения: 18.02.2020 г.)
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://base.garant.ru/72093040/#block_51 (дата обращения: 01.02.2020 г.)
4. Указ Президента от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/40945> (дата обращения: 01.02.2020 г.)
5. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425> (дата обращения: 01.02.2020 г.)
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2019 г. № 2880-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации «Национальные проекты» — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.garant.ru/news/1307898/> (дата обращения: 01.02.2020 г.)
7. Зотов В. Б. Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих. / В. Б. Зотов // Муниципальная академия. 2018. № 4. С. 30–37.

Literature:

1. Decree of the Government of the Russian Federation of October 15, 2016 No. 1050 "On the organization of project activities in the Government of the Russian Federation" — [Electronic resource]. — Access mode: <http://base.garant.ru/71515458/> (accessed date: 02/01/2020).
2. Decree of the Government of the Russian Federation of October 12, 2017 No. 1242 (as amended on 06.02.2020, "On the development, implementation and evaluation of the effectiveness of individual government programs of the Russian Federation" (together with the "Rules for the development, implementation and evaluation of the effectiveness of individual government programs of the Russian Federation")) — [Electronic resource]. — Regime access: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280803/ (address: 02/18/2020)
3. Decree of the Government of the Russian Federation of October 31, 2018 No. 1288 «On the organization of project activities in the Government of the Russian Federation» (as amended and supplemented) — [Electronic resource]. — Access mode: http://base.garant.ru/72093040/#block_51 (accessed date: 02/01/2020)
4. Decree of the President of June 30, 2016. No. 306 "On the Council under the President of the Russian Federation on strategic development and priority projects" — [Electronic resource]. — Access mode: <http://kremlin.ru/acts/bank/40945> (access date: 02/01/2020)
5. Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018. No. 204 "On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024" — [Electronic resource]. — Access mode: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425> (accessed: 02/01/2020)
6. Order of the Government of the Russian Federation of November 30, 2019 No. 2880-r «On the establishment of an autonomous non-profit organization» National Projects «- [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.garant.ru/news/1307898/> (accessed date: 02/01/2020).
7. Zotov VB Strategic goals of training state and municipal employees. / V. B. Zotov // Municipal Academy. 2018. No. 4. P. 30–37.

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ И ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРОГРАММАМИ

The main approaches to the assessment and improvement of the effectiveness of public program management



Лялин Алексей Михайлович, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой «Управления проектом» ФГБОУ ВО Государственного университета управления, Москва, Россия
kaf_ur@guu.ru

Lyalin Aleksey M., doctor of Economics, Professor, head of Department Project management of the State University of Management, Moscow, Russia



Еремина Татьяна Николаевна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Международного производственного бизнеса» ФГБОУ ВО Государственного университета управления, Москва, Россия
tneremina@yandex.ru

Eremina Tatyana N., candidate of economic Sciences, associate Professor, associate Professor of International manufacturing business Department, State University of Management, Moscow, Russia



Зозуля Антон Валериевич, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Управления проектом» ФГБОУ ВО Государственного университета управления, Москва, Россия
zozula2004@mail.ru
Zozulya Anton V.

candidate of economic Sciences, associate Professor, associate Professor of Project management Department, State University of Management, Moscow, Russia



Зозуля Павел Валерьевич, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Управления природопользованием и экологической безопасностью» ФГБОУ ВО Государственного университета управления, Москва, Россия
docent2002@mail.ru

Zozulya Pavel V., candidate of economic Sciences, associate Professor, associate Professor of Environmental management and environmental safety Department, State University of Management, Moscow, Russia

Аннотация. Оценка эффективности государственных и региональных программ — это важная составляющая, без которой невозможно оценить уровень достижения поставленных целей. Ключевым элементом повышения эффективности программы, на наш взгляд, является эффективность деятельности системы управления. Оценка эффективности государственных программ повышает качество стратегических и оперативных управленческих решений, а также помогает определить причины низкой их эффективности.

Анализ документов оценки эффективности управления государственными программами констатирует, что в стране не сформировано единого методологического подхода не только расчета, но и единого понятийного осмысления данной оценки.

Назрела необходимость создания такой системы управления, которая повысила бы эффективность интеграции, под руководством Правительства РФ, усилий министерств и ведомств, отдельных субъектов, территориальных органов управления по обеспечению реализации государственных программ, заинтересованное профессиональное и бизнес-сообщество, а также общественность. Прежде всего этого можно достигнуть созданием региональных проектных офисов, что позволит учитывать комплекс вопросов, возникающих в ходе реализации программ, включая вопросы планирования, реализации совместных мероприятий, создания единых профессиональных команд реализующих портфель проектов.

Ключевые слова: государственные программы, проектное управление, проектный офис, эффективность управления.

Abstract. Evaluation of the effectiveness of state and regional programs is an important component, without which it is impossible to assess the level of achievement of the goals. The key element of improving the effectiveness of the program, in our opinion, is the effectiveness of the management system. Evaluation of the effectiveness of government programs improves the quality of strategic and operational management decisions, as well as helps to determine the reasons for their low efficiency.

The analysis of documents of an assessment of efficiency of management of the state programs States that in the country the uniform methodological approach not only calculation, but also uniform conceptual understanding of this assessment is not formed.

There is a need to create such a management system that would increase the effectiveness of integration, under the leadership of the government of the Russian Federation, the efforts of ministries and departments, individual subjects, territorial authorities to ensure the implementation of state programs, the interested professional and business community, as well as the public. First of all, this can be achieved by creating regional project offices, which will allow to take into account a range of issues arising during the implementation of programs, including planning, implementation of joint activities, creation of unified professional teams implementing the portfolio of projects.

Keywords: government programs, project management, project office, management efficiency.

Бесспорно, оценка эффективности государственных и региональных программ—это важная составляющая, без которой невозможно оценить уровень достижения поставленных целей. Однако невозможно достигнуть высокой эффективности программы без эффективного государственного управления.

Ключевым элементом повышения эффективности программы, на наш взгляд, является эффективность деятельности системы управления. Это тот базовый показатель, который декларируется на самом высоком уровне, а анализируется во многих случаях явно недостаточно. Эффективность деятельности управленческих структур оценивается, по разным источникам, как 32–39% успеха реализации всей программы.

Оценка эффективности государственных программ повышает качество стратегических и оперативных управленческих решений, вынуждая лиц, принимающих решения, контролировать показатели исполнения проектов, стараясь выводить их на обязательный уровень. Управляющая подсистема программой предназначена выполнять одну из функций управления—

контроль. Это соразмерность фактического протекания работ по программе запрограммированному на начальном этапе с выработкой управленческих решений для управляемой подсистемы в случае возникновения диспропорциональности между ними. Практика реализации подобных программ показывает, что отсутствие управляющей подсистемы программы по прошествии непродолжительного времени с исходного момента ее воплощения трансформируется в документ, результаты реализации которого не будут соответствовать поставленным целям.

Причиной недостаточной эффективности многих государственных программ является то, что разработка, контроль за исполнением и оценка эффективности осуществляется тем же ведомством, что и ее реализация. А в процессе исполнения государственной программы тот же ответственный исполнитель вправе вносить, не только коррективы в перечень и состав мероприятий, но также и в сроки отчетности.

Сложившаяся сегодня отраслевая направленность отдельных методов и эле-

ментов управления затрудняет принятие оперативных решений на региональном и муниципальном уровнях. В современных условиях координация деятельности органов управления при решении задач развития социально-экономического потенциала территорий явно недостаточна. Государственные проекты, реализуемые в регионах, часто разрабатываются без учета теории и методов проектного управления. Это осложняет и значительно снижает эффективность управления, приводя к затруднительному процессу расстановки приоритетов, выявлению уникальных целей, достижению достоверности технологических прогнозов результатов, а также аргументированному использованию ресурсов для свершения целей. Анализ практических комбинаций управленческих решений обуславливает сдвигание одних и тех же процессов министерствами, ведомствами и руководством регионов.

Представленные проблемы актуальны как для выполнения госпрограмм на федеральном, так и региональном уровне. Причем чем уровень ниже, тем эти проблемы усугубляются в виду меньшей возможности ресурсов и отсутствия квалифицированных специалистов. По мнению экспертов, в связи с принятым в 2019 году указом об оценке эффективности работы руководителей регионов России и региональных органов исполнительной власти руководителям не остается времени на решение социально значимых проблем населения, им необходимо уделять время повышению своего рейтинга. Так как среди 15-ти показателей оценки работы губернаторов есть те, которые во многом не зависят от его работы (уровень инвестиций в экономику региона), или показатели, которые трудно оценить (уровень доверия к власти) [3].

К сожалению те теоретические основы, которые определяют принципы проектного подхода к управлению, далеко не всегда применимы в организационных структурах управления государственными программами и проектами. Безусловно построение структуры субъекта управления является определенным фактором в эффективности реализации всей программы.

Анализ нормативно-правовых и регламентирующих документов оценки эф-

фективности управления государственными программами констатирует, что в современной России не сгенерировалось единого методологического подхода не только расчета, но еще и единого понятийного осмысления данной оценки. Есть понятие «эффективность государственных программ» одним из показателей которого является «эффективность деятельности ответственного исполнителя», что на взгляд авторов не одно и то же.

Основным методом оценки эффективности государственных программ, описанным в различной документации и литературе, являются интегральная оценка. Как считается, она является наиболее достоверной, поскольку дает объективное представление о качестве программы на основе комплекса показателей. Сложность интегральной оценки эффективности государственных программ заключается в том, что затраты ресурсов и полученные результаты, определяемые множеством различных индикаторов, имеют различные единицы измерения. Для получения интегрального показателя эффективности программ сопоставляется степень достижения ее целевых индикатора с полнотой использования бюджета.

Для подготовки Сводного годового доклада, представленного на сайте «Портал госпрограмм РФ», о ходе реализации и оценки эффективности государственных программ в 2019 году была принята Методика оценки эффективности государственных программ, используемая Минэкономразвития РФ, основанная на интегральном подходе оценки, которая учитывает исполнение государственных программ, кассовое исполнение расходов федерального бюджета, эффективность деятельности ответственного исполнителя и некоторые другие показатели [2].

Анализ применяемых для оценки государственных программ подходов, в том числе методики оценки эффективности реализации государственных программ используемой Минэкономразвития РФ, предоставляет возможность продемонстрировать не только положительные грани данных разработок, но и недостатки. Одним из положительных аспектов отмечен соразмерный подход к оценке стадий целедостижения показателей программ, позволяющих учитывать, как свершение

первоначальных целевых исходных данных, так и трансформацию показателей в ходе принятых управленческих решений по сравнению с предыдущими периодами. Отрицательным моментом методики, как и любой интегральной оценки является множество индикаторов достижения цели с разными единицами измерения и практическое отсутствие показателей по достижению социально-экономических показателей развития [4].

По данным официального сайта «Портал госпрограмм РФ» на сегодняшний день в стране воплощается порядка 40 государственных программ. Здесь отражены самые разнородные тенденции развития народнохозяйственной деятельности страны, включая и национальную безопасность, и региональное развитие, и инновационную модернизацию экономики, и повышение эффективности качества жизни. Единый методологический подход расчета оценки эффективности для современной России актуален как никогда. По официальным данным Минэкономразвития РФ за 2018 год средневзвешенная эффективность исполнения государственных программ достигла 86,7%. Если проводить качественную оценку степени эффективности, то данный показатель находится на уровне «выше среднего».

Эта количественная характеристика является положительным моментом осуществления реализуемых программ в целом, но не может быть названной идеальной. Следует отметить, что данные по оценке эффективности государственных программ ответственными исполнителями и Министерством экономического развития Российской Федерации не всегда совпадают с оценкой их эффективности со стороны экспертного и профессионального сообщества. Хотя по сравнению с рейтинговой оценкой государственных программ Российской Федерации за 2017 год дисциплинированность ответственных исполнителей повысилась. Так в 2017 году из 36 государственных программ 18 попали в разряд ниже среднего и низкой степени эффективности их реализации. Средняя эффективность государственных программ в 2017 году составила 83,5% что соответствует уровню эффективности «ниже среднего». В 2018 году таких программ было 4.

При этом по мнению Председателя счетной палаты А. Кудрина, достижение 65% поставленных в 2018 году целей невозможно контролировать. По ним должны быть разработаны специальные методики измерения, которые будут готовы лишь к 2021 году. По некоторым национальным проектам бюджет в 2018 году исполнен только на 40%. Достигнуть поставленных целей можно лишь совместной работой власти всех уровней под руководством Правительства РФ. Качественной реализации национальных проектов мешает сложная иерархия уровней управления, которая представляет собой устаревшую оболочку и не всегда эффективна сегодня. По его словам, на каждом уровне управления есть свои целевые показатели, а сами нацпроекты идут через федеральные проекты, в которые входят государственные программы. В числе других проблем Председатель счетной палаты называет завышенные показатели для регионов, у которых нет для этого ресурсов.

Председатель совета Федерации В. Матвиенко привела цифры о исполнении национальных проектов, так по нацпроекту «Экология» финансирование освоено только 20%, «Производительность труда и поддержка занятости» — 35%, «Цифровая экономика» — только 15%. Лишь на 34% освоены средства, выделенные на комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. По ее словам, достичь целевых показателей не позволит «существующая практика подготовки законопроектов... Очень забюрократизированная, длительная по срокам, усложненная процедура межведомственного согласования».

Проблема определения целей государственных программ и их социальной эффективности стоит в современной России особенно остро.

Опыт стран с развитой бюджетной системой показывает, что масштабное применение программно-целевого метода бюджетного планирования повышает гибкость управления государственными проектами, способствует минимизации затрат, повышению их эффективности, является инструментом выравнивания экономического развития отдельных территорий, а также обеспечивает большую прозрачность и открытость использования бюджета. А это невозможно без масштаб-

ной реструктуризации системы управления государственными программами.

Назрела необходимость создания такой системы управления, которая повысила бы эффективность интеграции, под руководством Правительства РФ, усилий министерств и ведомств, отдельных субъектов, территориальных органов управления по обеспечению реализации государственных программ, заинтересованных профессиональных и бизнес-сообществ, а также общественности. Сегодня необходимо в корне изменить подходы к системе межведомственного взаимодействия.

При реализации государственных программ необходимо развивать взаимодействие региональных и федеральных органов исполнительной власти. Поэтому в современных условиях координация деятельности этих органов приобретает большое значение.

Сегодня уже существует опыт создания систем, интегрирующих усилия всех органов исполнительной власти. Прежде всего это создание региональных проектных офисов по типу функционирующих в Белгородской, Свердловской областях, республике Башкортостан и др. Именно такие структуры призваны обеспечить успешную реализацию программ в регионах на основе современных методов управления и прежде всего на методах проектного управления. На федеральном уровне также создаются проектные офисы. Так для реализации национальной программы «Цифровая экономика российской Федерации» в соответствии с постановлением Правительства от 02.03.19 г. № 234 в систему управления реализацией Программы входит проектный офис по реализации Программы. Однако, на практике, в большинстве случаев офис не принимает непосредственного участия в реализации программ, а обеспечивает информационно-коммуникационную поддержку, обеспечивает информационно-методическое сопровождение, проводит оценку проектов паспортов программ, обеспечивает проведение экспертных обсуждений, совещаний и иных мероприятий [1].

Методология проектного управления позволяет учитывать комплекс вопросов, включая вопросы планирования, реализации совместных мероприятий, создания единых профессиональных команд реализующих портфель проектов.

В настоящее время гибкие проектные технологии активно находят применение в компаниях с государственным участием. Органы государственной власти на практике только переходят на использование негибких методов и инструментов управления проектами, в их работе все еще преобладает процессный подход.

Реализация государственных программ при внедрении в управляющую подсистему гибких технологий управления проектами гарантирует то, что поставленные задачи будут четко формулироваться перед проектными командами, которые в ходе выполнения этапов жизненного цикла проекта будут достигнуты и соответствовать требованиям заказчика. Однозначность понимания критериев эффективности проекта всеми членами команды будет «играть» на выполнение условия, при соблюдении которого проект будет признан успешным.

Особо хотелось бы отметить необходимость профессиональной подготовки и переподготовки специалистов, входящих в эти команды.

Рынок труда в области управления проектами оценивается к настоящему моменту примерно в 12,5–12,8 млн. специалистов. Этот рынок—один из самых перспективных в России. Большинство организаций любой формы собственности выходят на методики проектного управления. Это касается и государственных, и коммерческих и организаций, работающих на принципах государственно-частного партнерства. Особенно необходимо отметить активно развивающуюся структуру государственных проектов и программ. Кадровое обеспечение реализации вышеперечисленных структур—важнейший элемент эффективности управления.

Как наиболее яркий пример подготовки квалифицированных управленцев в области проектного управления можно назвать Государственный университет управления—ведущий в стране ВУЗ управленческого профиля. В 2019 году ВУЗ отмечает 100-летний юбилей своего участия в подготовке кадров для народного хозяйства страны. В 1996 году в ВУЗе была основана кафедра управления проектом. На базе кафедры Государственный университет управления уже более двадцати лет готовит специалистов различного уровня в об-

ласти управления проектами. С годами в ВУЗе сложилась методика подготовки специалистов, которая развивалась от управления в области строительства до разработки теоретических основ создания и функционирования ПО, от методик работ в одной единственной отрасли до количественного подхода и применения методов проектного управления как в производственной, так и в социальной сферах. В Государственном университете управления за эти годы подготовлено более 3500 высококвалифицированных специалистов, владеющих методологией проектного управления. Бесспорно, именно эти специалисты должны составить ядро команд проектов и программ, реализуемых в стране. Однако, если взять всю систему высшего образования и количество реальных специалистов-управленцев в области проектного управления, то пока данная доля составляет не более 8–9% от необходимой величины [5, 7].

Другим важным фактором повышения эффективности управления проектами и программами является структура управления. Сегодня она не везде и не всегда оптимальна. В руководящие органы команды по реализации проектов должны входить работники из различных органов исполнительной власти, профессионального сообщества, а также бизнеса. Это позволит решить задачу с координацией усилий сразу по нескольким направлениям. Стратегически команда должна тесно сотрудничать с органами исполнительной власти региона и обладать необходимыми полномочиями в части организации межведомственного взаимодействия для осуществления общей координации выполнения государственных и региональных программ, организации проектной деятельности, объединять трудовые, финансовые и другие ресурсы, взаимодействия с федеральным проектным офисом. В круг деятельности команды должен входить весь блок управленческих функций включая подготовку информационных и аналитических материалов региональных программ, проекты планов мероприятий, контроля их выполнения, сертификация и т.д. Предлагаемая модель управления позволит организовать эффективную систему правового, технического, технологического, экологического, ресурсного, материального, кадрового

обеспечения при реализации региональных программ. Система межведомственного взаимодействия, как важный элемент управления региональными программами, должна быть гибкой и мобильной, ее необходимо постоянно совершенствовать, что поможет в решении социальных вопросов регионов. Безусловно, систему межведомственного взаимодействия как важный элемент регионального управления необходимо активно развивать [6].

Авторы считают, что подобной структурой может служить проектный офис, как структура, позволяющая координировать вопросы реализации программ и проектов. Безусловно в этом случае необходимо значительно скорректировать методологию организации подобных структур, предложенную Минэкономразвития России [8].

Проектный офис возглавляется Советом по реализации государственных программ и региональных проектов, состоящий из представителей администрации, бизнеса, образования и науки. Офис должен объединять ресурсы различных программ и проектов. При этом рациональное распределение этих ресурсов—основная задача. Другой задачей можно считать работу по оптимальному использованию человеческого капитала, через формирование команд проектов. Безусловно офис несет ответственность перед заказчиком по срокам и качеству выше указанных программ. Заказчиками могут выступать, как органы регионального управления, так и бизнес-структуры расположенные на охватываемой территории.

Помимо вышесказанного в рамках офиса можно проводить единую политику в области методического обеспечения в области реализации проектов. Считаем это важным моментом так как сегодня органами исполнительной власти к работе привлекаются специалисты, не имеющие опыта или управленческого образования и не сертифицированные управленцы.

Не вызывает сомнения, что подобного рода региональные центры должны—не могут, а должны существовать в каждом субъекте страны и являться центрами управления экономикой, хозяйством и социальными программами на региональном уровне. Будущее за ними, так как управление в «ручном режиме» себя из-

жило. Для координации и управления государственных и региональных проектов на местах, центры должны создаваться на уровне администрации района.

Разработанные методологии расчета за неэффективное использование средств развития территорий для федеральных, региональных и местных органов власти не способствуют сегодня стимулированию и повышению ответственности за их использование. Одна из основных функций классического управления — мотивация органов власти регионов и муниципалитетов к снижению финансовой поддержки со стороны государства — также слабо проработана. Деньги, выделяемые на государственные программы проектов, в новых экономических условиях должны быть «окрашены» для постоянного мониторинга за ними, должна быть полностью исключена трата их на что-либо другое. При этом финансовые средства должны использоваться с максимальной эффективностью.

Применение нового более современного вида управленческой деятельности способно дать заметный экономический эффект в виде улучшения качества и оперативности работ, повышения инве-

стиционной привлекательности региона в целом и его районов, создания рабочих мест, роста ВВП и др.

Другой положительной стороной управления проектами и программами является повышение действенности и открытости органов власти, формирование благоприятной правовой среды. Более шести лет при Минэкономразвитии России функционирует Совет по внедрению проектного управления в органы власти (2013), который основной своей задачей ставит продвижение процесса внедрения гибких методов и инструментов проектного менеджмента. Лучшие представители бизнеса, образования и науки разработали совместные методические рекомендации, которые позволяют определить следующие цели внедрения проектного управления: достижение запланированных результатов в более короткие сроки; более эффективное использование ресурсов, в том числе государственного и местного бюджетов; обоснованность, своевременность и прозрачность принятия решений; улучшение вертикальных, горизонтальных, внутренних и межведомственных связей и др.

Литература:

1. Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 N234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».
2. Постановление правительства РФ от 17.07.19 г. № 903 «Об утверждении правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу отдельных положений некоторых актов правительства Российской Федерации».
3. Указ Президента Российской Федерации от 25.04.2019 N193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
4. Брикошина И. С., Гусева М. Н., Рыжов И. В., Михалевич Н. В., Тюнеева Е. А. Основные количественные и качественные показатели оценки инновационных проектов в современной организации // Экономика и предпринимательство, 2019. № 7 (108).
5. Бирюков А. П., Брикошина И. С., Лялин А. М., Рыжов И. В., Халимон Е. А. Инновационная направленность и критерии развития современных экономических знаний // Экономика и предпринимательство. 2019. № 6 (107).
6. Зозуля А. В., Зозуля П. В., Еремина Т. Н. Современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов // Вестник Евразийской науки, 2019. № 1, <https://esj.today/PDF/21ECVN119.pdf> (доступ свободный).
7. Зотов В. Б., Черкасова М. А. Муниципальный кадровый резерв — эффективный ресурс управления социальными системами // Муниципальная академия, 2019. № 2.
8. Лялин А. М., Еремина Т. Н., Зозуля А. В. Проектный офис как развитие системы управления региональными программами // Муниципальная академия, 2019. № 1.

Literature:

1. Resolution of the government of the Russian Federation of 02.03.2019 N234 «on the management system of the national program «Digital economy of the Russian Federation».
2. Resolution of the government of the Russian Federation of 17.07.19 No. 903 «on approval of the rules for the formation of a consolidated annual report on the implementation and evaluation of the effectiveness of state programs of the Russian Federation, amendments to some acts of the Government of the Russian Federation and the invalidation of certain provisions of some acts of the government of the Russian Federation».
3. The decree of the President of the Russian Federation from 25.04.2019 N193 «On the estimation of efficiency of activity of the higher officials (heads of higher Executive bodies of state power) of subjects of the Russian Federation and enforcement authorities of subjects of the Russian Federation».
4. Brikoshina I. S., Guseva M. N., Ryzhov I. V., Mikhalevich N. V., Tyuneeva E. A. Basic quantitative and qualitative indicators of evaluation of innovative projects in a modern organization / / Economics and entrepreneurship, 2019. No. 7 (108).
5. Biryukov A. P., Brikoshina I. S., Lyalin A. M., Ryzhov I. V., Halimon E. A. Innovative orientation and criteria for the development of modern economic knowledge / / Economics and entrepreneurship. 2019. No. 6 (107).
6. Zozulya A. V., Zozulya P. V., Eremina T. N. Modern problems of implementation of priority national projects // Bulletin of Eurasian science, 2019. No. 1, <https://esj.today/PDF/21ECVN119.pdf> (free access).
7. Zotov V. B., Cherkasova M. A. Municipal personnel reserve-effective resource of social systems management / / Municipal Academy, 2019. No. 2.
8. Lyalin A. M., Eremina T. N., Zozulya A. V. Project office as the development of regional program management system / / Municipal Academy, 2019. No. 1.

Реализация государственных программ Российской Федерации и программ социально-экономического развития города Москвы

Implementation of state programs of the Russian Federation and programs of social and economic development of the city of Moscow



Матвеева Надежда Сергеевна — доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления ГУУ, ведущий научный сотрудник НИИ ФСИН России.
e-mail: matveeva_nadejda@mail.ru

Nadezhda Matveeva — doctor of Economics, associate Professor, Professor of the Department of state and municipal administration of GUU, leading researcher of the research Institute of the Federal penitentiary service of Russia.
e-mail: matveeva_nadejda@mail.ru/

Аннотация. В статье рассмотрены правовые основы разработки государственных программ социально-экономического развития страны, проведен анализ утвержденных государственных программ Российской Федерации и государственных программ города Москвы, названы направления их реализации. Подготовленный Министерством экономического развития Российской Федерации ежеквартальный мониторинг реализации госпрограмм позволил провести оценку их эффективности и выполнения плановых показателей финансирования программ. Рассмотрены перечень программ, реализуемых в городе Москве, объемы их финансового обеспечения на весь период реализации и 2020 год.

Ключевые слова: государственные программы, региональные программы, социально-экономическое развитие, оценка эффективности, финансирование.

Abstract. The article considers the legal basis for the development of state programs for social and economic development of the country, analyzes the approved state programs of the Russian Federation and the state programs of the city of Moscow, and names the directions of their implementation. The quarterly monitoring of the implementation of state programs, prepared by the Ministry of economic development of the Russian Federation, made it possible to assess their effectiveness and the implementation of planned indicators for financing programs. The list of programs implemented in the city of Moscow, the volume of their financial support for the entire period of implementation and 2020 are considered.

Keywords: state programs, regional programs, socio-economic development, performance assessment, and financing.

Рыночные преобразования в российской экономике обусловили широкое применение методов программно-целевого управления [11] и бюджетирования [12], обеспечивая тем самым ориентацию на достижение конечных целевых показателей и установление приоритетов. В отношении использования общественных ресурсов таким примером стали государственные программы [13]. Под государственной программой мы понимаем основанный на стратегическом планировании официальный документ, направленный на достижение в установленные сроки определенных государственных целей и задач, включающих поступательное социальное и экономическое развитие страны и обеспечение национальной безопасности, а также устанавливающий перечень инструментов и ресурсов, комплекс организационных мероприятий и действий. Государственные программы

разрабатывают федеральные и региональные органы исполнительной власти, при этом они ориентируются на приоритеты и цели социально-экономического [14], технического и технологического развития, отраслевые стратегии, пространственное развитие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [5].

Правовой основой разработки государственных программ стало Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» [2], утвердившее 41 государственную программу. Впоследствии в него вносились изменения распоряжениями и постановлениями Правительства Российской Федерации, а перечень программ был расширен.

В настоящее время действуют 44 государственные программы, сгруппированные по пяти направлениям (таблица 1).

Таблица 1

Краткая характеристика направлений госпрограмм России

Название направления	Количество программ	Период реализации	Бюджетные ассигнования, млрд. руб.
Новое качество жизни	10 программ	2011–2025 гг	4 184,4
Инновационное развитие и модернизация экономики	19 программ	2011–2030 гг.	1 971,2
Обеспечение национальной безопасности	6 программ	2013–2025 гг.	По ряду программ информация отсутствует, т.к. является государственной тайной
Сбалансированное региональное развитие	6 программ	2013–2025 гг.	1 072,0
Эффективное государство	3 программы	2013–2030 гг.	1 631,0

Источник: составлено автором на основании информации Портал госпрограмм РФ. <https://programs.gov.ru/>

Предполагалось, что реализация всех государственных программ будет на 70% обеспечена государственным финансированием, к этой работе будут привлечены более 80 органов государственной власти. Для оценки эффективности государственных программ были установлены более 2000 показателей.

Из проведенного Минэкономразвития Российской Федерации ежеквартального мониторинга в 1–3 квартале 2019 г. [7] следует, что из 44-х государственных программ информация для анализа была представлена только по 42-м программам, а итоговый отчет был сформирован на основе информации, полученной только по 33 государственным программам (78,6%). По оценке Минэкономразвития России эффективности реализации госпрограмм в названном периоде состави-

ла в среднем 82,6%, причем,

- «высокую эффективность» показали 9 госпрограмм;
- «эффективность выше среднего» имеют 9 госпрограмм;
- «эффективность ниже среднего» имеют 11 госпрограмм;
- «низкая эффективность» определена для 4-х госпрограмм.

Применение методики, учитывающей степень наступления контрольных событий (контрольных точек) (оцененную 80%), и оценку работы федеральных органов исполнительной власти и организаций как ответственных исполнителей (определяемую 20%), привело к оценке эффективности реализации ряда нацпроектов в разрезе госпрограмм следующим образом:

- «Цифровая экономика» — 65,3%;
- «Образование» — 82,7%;

- «Жилье и городская среда»—75,0%;
- «Экология»—89,5%;
- «Малое и среднее предпринимательство»—71,6%;
- «Производительность труда и поддержка занятости»—78,0%;
- «Демография»—92,2%;
- «Безопасные и качественные автомобильные дороги»—63,6%;
- «Наука»—87,0%;
- «Международная кооперация и экспорт»—77,8%;
- «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры»—100,0%.

Хотелось бы обратить внимание еще на два весьма значимых показателя, примененных при проведении мониторинга: «доля наступивших контрольных событий в отчетном периоде составила 93,4 процента; средний уровень кассового исполнения—60,3%» [7]. Подтверждается эта информация и данными РБК: «Регионы потратили на нацпроекты 731 млрд. руб.—менее 70% от годового плана, следует из данных Казначейства на 1 ноября (по данным Минфина—760 млрд. руб.). Уровень освоения средств остается низким...» [3]. В свою очередь

Все это может свидетельствовать только о том, что, либо ответственные исполнители не довели до получателей бюджетных средств соответствующие объемы прав в денежном выражении для реализации мероприятий, предусмотренных программами, либо участники не смогли освоить доведенный до них объем прав в денежном выражении. Счетная палата обратила внимание на необходимость на региональном уровне обеспечить госпрограммы ресурсами, в том числе финансовыми, а также откорректировать целевые показатели паспортов нацпроектов [10].

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.07.2019 № 903 начиная с 2020 года Минэкономразвития Российской Федерации должно ежегодно готовить и представлять годовой доклад (отчет) о ходе исполнения государственных программ и их оценке по установленным показателям эффективности, а также проводить предварительную оценку кассового исполнения федерального бюджета (в том числе это касается и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), что в дальнейшем должно позволить Правительству

Российской Федерации, государственным органам Российской Федерации и организациям принимать взвешенные управленческие решения, а гражданам, деловому, научному и экспертному сообществу получать объективную сводную информацию о ходе реализации государственных программ [11].

Помимо государственных программ федерального уровня имеются региональные государственные программы. Они, так же, как и федеральные государственные программы, влияют на социально-экономическое развитие страны, однако в первую очередь нацелены на социально-экономическое развитие региона.

В этом аспекте особого внимания заслуживают региональные программы города Москвы.

Москва является не только субъектом Российской Федерации, но и городом федерального значения. Кроме того, развитие города Москвы имеет особое значение для государства, поскольку Москва является крупнейшим мегаполисом, центром экономической, научнообразовательской, спортивной, культурной и туристической сфер деятельности государства. Население города из года в год растет, так как происходит постоянный приток населения в город из других регионов страны и ближайших государств, в основном, из стран СНГ. Данный фактор, а также сложная транспортная ситуация города стали причинами расширения границ Москвы в 2,5 раза. Только в 2012 году территория Москвы «увеличилась на 148 гектаров земли в южно-западном направлении» за счет присоединения к ней 40 муниципальных образований и поселений. К столице также присоединили части территорий двух районов Подмосковья (Одинцовского и Красногорского районов). В результате чего были образованы 2 новых городских округа Москвы (Троицкий и Новомосковский (ТИ-НАО)) с населением 235 тысяч человек [4].

По этой причине совершенствование социально-экономического развития города Москвы приобрело еще большую актуальность, а разработка и реализация государственных программ стало важнейшим направлением работы всего Правительства Москвы.

В Москве реализуется 14 государственных программ развития столицы, которые объединены в 7 направлений (рис. 1).



Рисунок 1 — Перечень направлений реализации госпрограмм в городе Москва.

Источник: составлено автором на основании информации Открытый бюджет Москвы. https://budget.mos.ru/gp_list

В пять направлений названных выше госпрограмм входят по одной программе. Направление «Открытая Москва» включает две программы (государственные услуги и поддержка предпринимательской деятельности при широком применении цифровых технологий), а «Комфортная городская среда» семь программ, которые обеспечивают различные аспекты комфортного

проживания населения Москвы, касающиеся градостроительства, безопасности, жилища, культуры, спорта, энергообеспечения, экологии и отдыха.

На рисунке 2 представлена информация по планируемому финансовому обеспечению госпрограмм города Москвы на весь период их реализации (2017–2021 гг.)

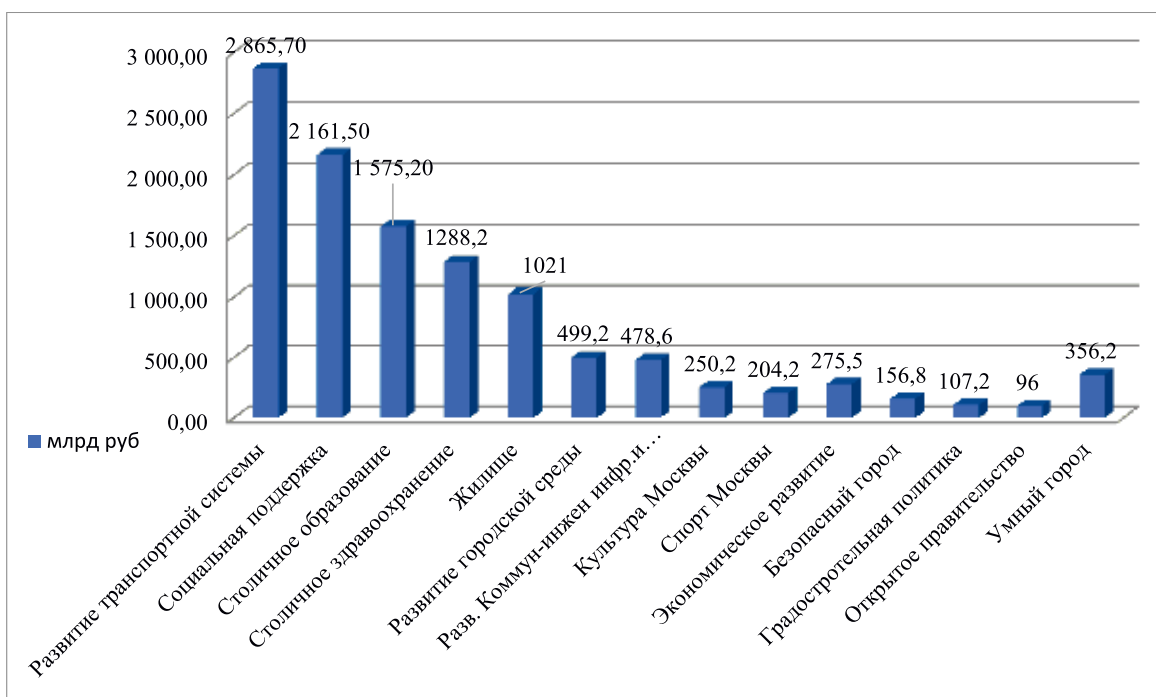


Рисунок 2 — Предусмотренные бюджетом г. Москвы расходы на реализацию государственных программ (2017–2021 гг.), млрд. руб.

Источник: составлено автором на основании информации Открытый бюджет Москвы. https://budget.mos.ru/gp_expenses

Финансовое обеспечение всех реализуемых в Москве программ на 2020 год утверждено в сумме 664, 7 млрд. руб.,

а в разрезе отдельных программ представлено на рисунке 3.



Рисунок 3 — Объем инвестиций в реализацию госпрограмм г. Москвы в 2020 г., млрд. руб.
Источник: составлено автором на основании информации Открытый бюджет Москвы. <https://budget.mos.ru/>

На рисунке 2 представлены программы, определяющие приоритетные направления развития города Москвы и требующие наибольшего финансирования. Каждая программа включает в себя ряд подпрограмм, имеет свои цели, сроки реализации, координаторов программ, ответственных исполнителей и финансовое обеспечение. Для каждой из программ определены цели, комплексная реализация которых способствует ускоренному развитию города Москвы.

Проведенное исследование показало высокую значимость государственных и региональных программ для развития

конкретного региона и в целом страны. Принятые государственные программы охватывают множество направлений экономической деятельности, где государство в полной мере должно реализовывать свои функции обеспечивая поступательное социально-экономическое развитие страны. Мониторинг исполнения государственных программ Российской Федерации позволил прийти к выводу о недостаточной эффективности госпрограмм, а также показал наличие ряда проблем в их реализации, в том числе связанных с финансированием.

Литература:

1. Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 903 «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации». СПС КонсультантПлюс.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации». СПС КонсультантПлюс.
3. Гальчева А. Власти раскрыли расходы регионов на нацпроекты. РБК. 13 ноября 2019, 07.00. URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/11/2019/5dca85489a7947c50e1c3b9a> (дата обращения 08.02.2020)
4. Зачем расширять население Москвы. URL: <https://stroimsk.ru/new-moscow/zachem-rasshiryat-granicy-moskvu> (дата обращения 10.02.2020)
5. Зотов В. Б. Методические рекомендации по разработке программ социально-экономического развития муниципальных образований с использованием экспертных методов // Муниципальная академия. — 2019. — № 1. С. 111–119.
6. Мониторинг реализации государственных программ Российской Федерации в I–III кварталах 2019 года. Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/1e15333acdc3ffb2d46631c08aeb7f/I-III_2019.pdf (дата обращения 10.02.2020)
7. Мониторинг реализации государственных программ Российской Федерации в I–III кварталах 2019 года. Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/1e15333acdc3ffb2d46631c08aeb7f/I-III_2019.pdf (дата обращения 10.02.2020)
8. Перечень государственных программ. Открытый бюджет Москвы. URL: https://budget.msk.ru/gp_list (дата обращения 11.02.2020)
9. Портал госпрограмм РФ. URL: <https://programs.gov.ru/>
10. «Гражданам важен результат». Путин обсудил реализацию нацпроектов. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6415134> (дата обращения 10.02.2020)
11. Султанов, И. А. Содержание проектного метода управления. URL: <http://projectimo.ru/upravlenie-proektami/proektnyj-metod.html> (дата обращения 10.02.2020)
12. Что такое бюджетирование и что включает в себя система бюджетирования. 28.06.2017. URL: <https://bfrf.ru/organization/byudzhetrovanie.html> (дата обращения 10.02.2020)
13. Department of State Program and Project Design, Monitoring, and Evaluation Policy. November 2017. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Department-of-State-Program-and-Project-Design-Monitoring-and-Evaluation-Policy.pdf> (дата обращения 09.02.2020)
14. The effectiveness of state programs of the Republic of Kazakhstan for the sustainable development of the national economy. URL: <https://articlekz.com/en/article/17821> (дата обращения 09.02.2020)

Literature:

1. Resolution of the Government of the Russian Federation from 17.07.2019 № 903 «On approval of Rules of formation of the consolidated annual report on the progress of implementation and evaluating the effectiveness of state programmes of the Russian Federation, amendments to some acts of the Government of the Russian Federation and a recognition become invalid for separate provisions of some acts of the government of the Russian Federation». SPS ConsultantPlus.
2. Order of the Government of the Russian Federation of 11.11.2010 No. 1950-R «on approval of the list of state programs of the Russian Federation». SPS ConsultantPlus.
3. Galcheva A. the Authorities disclosed the expenses of the regions for national projects. RBC. November 13, 2019, 07.00. URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/11/2019/5dca85489a7947c50e1c3b9a> (accessed 08.02.2020)
4. Why expand the population of Moscow? URL: <https://stroimsk.ru/new-moscow/zachem-rasshiryat-granicy-moskvu> (accessed 10.02.2020)
5. Zotov V. B. Methodological recommendations for the development of programs for social and economic development of municipalities using expert methods // Municipal Academy. — 2019. — No. 1. Pp. 111–119.
6. Monitoring the implementation of state programs of the Russian Federation in the I–III quarters of 2019. Ministry of economic development of the Russian Federation. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/1e15333acdc3ffb2d46631c08aeb7f/I-III_2019.pdf (accessed 10.02.2020)
7. Monitoring the implementation of state programs of the Russian Federation in the I–III quarters of 2019. Ministry of economic development of the Russian Federation. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/1e15333acdc3ffb2d46631c08aeb7f/I-III_2019.pdf (accessed 10.02.2020)
8. List of state programs. Open budget of Moscow. URL: https://budget.msk.ru/gp_list (accessed 11.02.2020)
9. Portal of state programs of the Russian Federation. URL: <https://programs.gov.ru/>
10. «Citizens care about the result.» Putin discussed the implementation of national projects. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6415134> (accessed 10.02.2020)
11. Sultanov, I. A. the Content of the project management method. URL: <http://projectimo.ru/upravlenie-proektami/proektnyj-metod.html> (accessed 10.02.2020)
12. What is budgeting and what the budgeting system includes. 28.06.2017. URL: <https://bfrf.ru/organization/byudzhetrovanie.html> (accessed 10.02.2020)
13. Department of State Program and Project Design, Monitoring, and Evaluation Policy. November 2017. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Department-of-State-Program-and-Project-Design-Monitoring-and-Evaluation-Policy.pdf> (accessed 09.02.2020)
14. The effectiveness of state programs of the Republic of Kazakhstan for the sustainable development of the national economy. URL: <https://articlekz.com/en/article/17821> (accessed 09.02.2020)

Особенности реализации приоритетного проекта «Формирование здорового образа жизни» в России

Features of implementation of the priority project «Formation of a healthy lifestyle» in Russia



Соколова Светлана Викторовна, доцент, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления» (г. Москва)
prepodsokolova@yandex.ru

Sokolova Svetlana Viktorovna, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of FSBEU VO «State University of Management» (Moscow).
prepodsokolova@yandex.ru



Филиппов Андрей Александрович, магистр кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления» (г. Москва)
andrei.strat@yandex.ru

Filippov Andrey Alexandrovich, Master of the Department of State and Municipal Management Federal State Budgetary Educational Establishment of Higher Education "State University of Management" (Moscow)
andrei.strat@yandex.ru

Аннотация. В XXI веке одними из самых актуальных проблем жителей каждой страны, в том числе и России, являются проблемы сохранения здоровья и снижения уровня смертности, решение которых непосредственно связано с формированием здорового образа жизни. В работе проведен межстрановой и внутрисоветский анализ современного уровня смертности, рассмотрены принципы и факторы поведения, формирующие и препятствующие формированию здорового образа жизни, дана оценка современного уровня ведения здорового образа жизни различными категориями населения страны.

Ключевые слова: здоровье, здоровый образ жизни, принципы и факторы формирования здорового образа жизни

Abstract. In the XXI century, one of the most pressing problems of the inhabitants of each country, including Russia, is the problem of maintaining health and reducing mortality, the solution of which is directly related to the formation of a healthy lifestyle. The work provides an intercountry and domestic Russian analysis of the current mortality rate, considers the principles and behavioral factors that form and impede the formation of a healthy lifestyle, and assesses the current level of a healthy lifestyle by various categories of the country's population.

Keywords: health, healthy lifestyle, principles and factors in the formation of a healthy lifestyle

В соответствии с национальным проектом «Демография» 26 июля 2017 г. по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам был утверждён паспорт приоритетного проекта «Формирование здорового образа жизни» со сроком реализации с 26.07.2017 года по 31.12.2025 года. Главную цель этого проекта можно сформулировать как увеличение доли граждан, приверженных здоровому образу жизни до 50% к 2020 году и до 60% к 2025 году [3].

Таким образом, одной из первоочередных задач, тесно связанных с реализацией важнейшего национального проекта России «Демография», является укрепление здоровья населения страны. В настоящее время существует множество формулировок того, что следует понимать под категорией «здоровье», но самая первая попытка такого рода связана с именем Аристотеля, врача по образованию и крупнейшего древнегреческого философа-энциклопедиста.

В настоящее время физиологи считают,

что здоровье—это способность человека к оптимальной социальной активности при максимальной продолжительности жизни. Здоровье неразрывно связано со знанием правил здорового труда и быта, то есть здорового образа жизни, который играет огромную роль для профилактики и лечения многих заболеваний. Поэтому отсутствие здорового образа жизни является одним из факторов увеличения смертности. Смертность же, в свою очередь, влияет на численность и структуру общества, а, следовательно, на его устойчивое развитие [2].

В 2018 г. в Российской Федерации число умерших составило около 2 млн. человек (1млн. 829 тыс.), что превысило аналогичный показатель 2017 г. (1млн. 826 тыс. чел.) почти на 3 тыс. чел. Причем в разных регионах страны показатели смертности отличаются друг от друга. Ранжирование по убыванию федеральных округов и субъектов РФ по уровню смертности в 2018 г., выполненное на основе данных Федеральной службы государственной статистики [4], представлено в таблице 1

Таблица Ранжирование по убыванию федеральных округов и субъектов РФ по уровню смертности в 2018 г.				
Место по уровню смертности	Название округа	Уровень смертности	Субъект округа с самым высоким уровнем смертности	Субъект округа с самым низким уровнем смертности
1	2	3	4	5
1 место	Приволжский	13,3	Нижегородская обл. –15,0	Респ.Татарстан-11,4
2 место	Сибирский	13,0	Кемеровская обл. –14,4	Респ.Тыва-8,8
3 место	Центральный	12,9	Тверская обл. –16,8	г. Москва-9,7
4 место	Южный	12,8	Респ. Крым-14,1	Респ.Калмыкия-9,7
5 место	Северо-Западный	12,6	Псковская обл. –17,2	Ненецкий авт.окр.9,0
6 место	Дальневосточный	12,0	Еврейская авт.обл. –13,7	Респ.Саха (Якутия)-7,8
7 место	Уральский	11,9	Курганская обл. –15,5	Ямало-Ненецкий авт.округ-4,7
8 место	Северо-Кавказский	7,5	Ставропольский кр. –11,5	Респ.Ингушетия-3,1

В 2018 г. в большинстве федеральных округов (в пяти из восьми) коэффициенты смертности превысили среднероссийский показатель (12,5 умерших на каждую тысячу жителей), и только в Северо-Кавказском, Уральском и Дальневосточном округах ситуация была лучше средней по стране. При этом коэффициент смерт-

ности на Северном Кавказе был почти в 2 раза (в 1,77 раз) меньше аналогичного показателя в Приволжском федеральном округе. Большая разница наблюдается также и внутри федеральных округов: от 1,3 раз в Приволжском до 3,8 раз в Северо-Кавказском (рисунок 1).



Рисунок 1 — Ранжирование по убыванию федеральных округов России в зависимости от различий коэффициентов смертности субъектов РФ внутри округов

При этом уровень смертности в Псковской области (субъект РФ с самым высоким коэффициентом смертности) превысил аналогичный показатель в Республике Ингушетия (субъект РФ с самым низким коэффициентом смертности) в 5,55 раза.

Современная Россия отличается высоким уровнем смертности. И хотя за

последнее десятилетие можно было наблюдать снижение данного показателя, все же он значительно выше, чем в других, прежде всего, развитых странах мира. Сравнительный анализ уровня смертности России и других государств за 2017 г., проведенный по данным Федеральной службы государственной статистики РФ, представлен на рисунке 2.

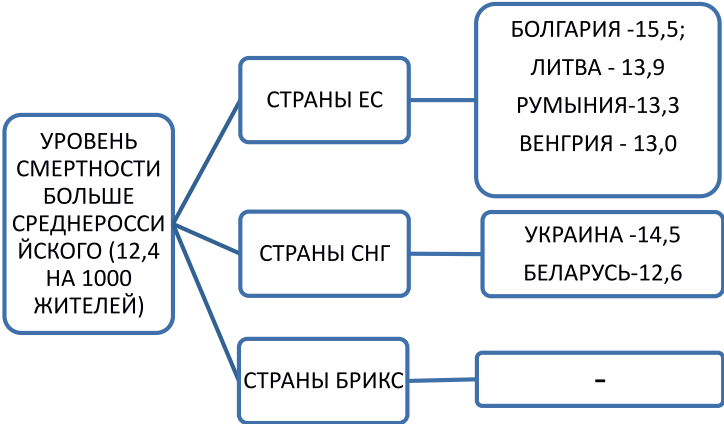


Рисунок 2 — Сравнительный анализ России и других стран мира по уровню смертности в 2017 г.

Из данных рисунка видно, что все страны Западной Европы, все страны БРИКС и большинство стран СНГ имеют более низкий уровень смертности по сравнению с РФ.

Среди факторов, которые непосредственно влияют на современный уровень смертности, можно выделить главные, а именно:

1. Производство и реализация пищевых продуктов с добавлением большого количества различных химических и пищевых добавок, негативно влияющих на физическое состояние человека.

2. Производство и реализация огромного объема табачной и алкогольной про-

дукции различных ценовых сегментов.

3. Весьма незначительная роль государства в области воздействия на сознание людей с целью формирования у населения основополагающих принципов здорового образа жизни.

Для решения проблемы снижения уровня смертности населения Министерство здравоохранения в течение нескольких лет разрабатывало и предлагало различные стратегические направления, опираясь при этом на рекомендуемые Всемирной организацией здравоохранения принципы поведения, необходимые для формирования здорового образа жизни (рисунок 3).



Рисунок 3 — Главные принципы поведения, формирующие здоровый образ жизни

В 2012–2013 гг. в 12 субъектах Российской Федерации, различающихся по климату, демографическим и экономическим показателям, были проведены исследования,

дающие представление о фактическом образе жизни людей, результаты которых представлены в таблице 2.

Таблица 2

Результаты выборочного исследования здоровья населения России в 2012–2013 гг.

Показатели	Все население (%)	в т.ч. мужчины (%)	в т.ч. женщины (%)
1	2	3	4
Распространенность потребления табачной продукции	23,6	39,0	13,6
Недостаточное потребление овощей и фруктов	41,4	49,9	35,7
Избыточное потребление соли	49,0	53,2	46,3
Ожирение	29,7	26,9	30,8
Низкая физическая активность	39,8	37,0	42,0

Если условно распространить полученные результаты проведенного исследования на территорию всей страны, то получится, что неудовлетворительная структура питания более 40% населения связана как с недостаточным потреблением овощей

и фруктов (у мужчин это касается каждого второго россиянина), так и с избыточным потреблением соли практически половиной населения страны. Избыточный вес отмечается почти у 30% всех жителей, хотя до настоящего времени нет научно

обоснованного подтверждения прямой связи между избыточным весом и ранней смертностью. Отличает жителей России и низкая физическая активность, которая присуща почти 40% всего населения.

При анализе реального поведения населения можно выявить две группы

факторов, которые препятствуют ведению здорового образа жизни: во-первых, биологические, связанные прежде всего с повышенным кровяным давлением, диабетом и ожирением, и, во-вторых, поведенческие. Последние представлены на рисунке 4.

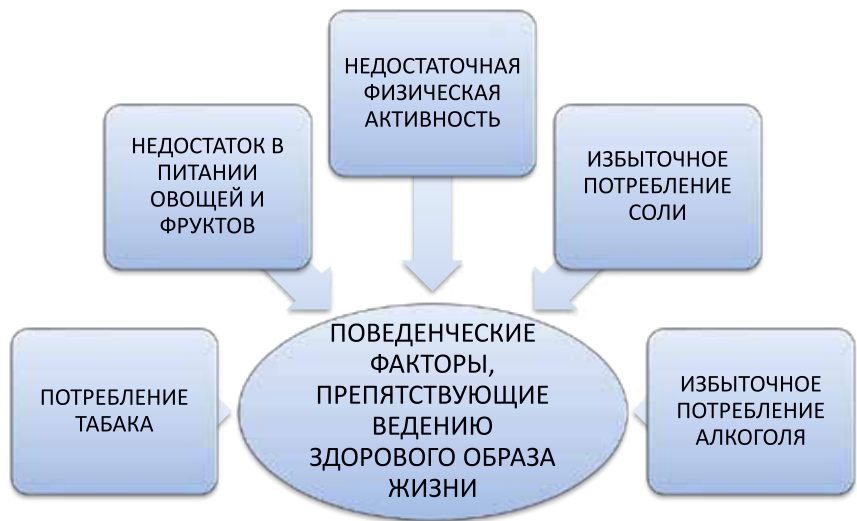


Рисунок 4 — Поведенческие факторы, препятствующие ведению здорового образа жизни в РФ

1. Потребление табака. В 2019 г. доля курящих составила более 24% от общей численности населения, среди мужчин она равнялась 40%, а среди женщин— 11%. Среди лиц, потребляющих табак, подавляющее большинство—почти 60% (95,9%) используют курительные табачные изделия, а доля электронных средств

доставки табака составляет всего 0,3%. [3]. Однако, учитывая увеличивающееся распространение подобных электронных средств, в первую очередь среди молодежи, одно из направлений сокращения курения должно быть связано с сокращением использования электронных средств доставки никотина (рисунок 5).

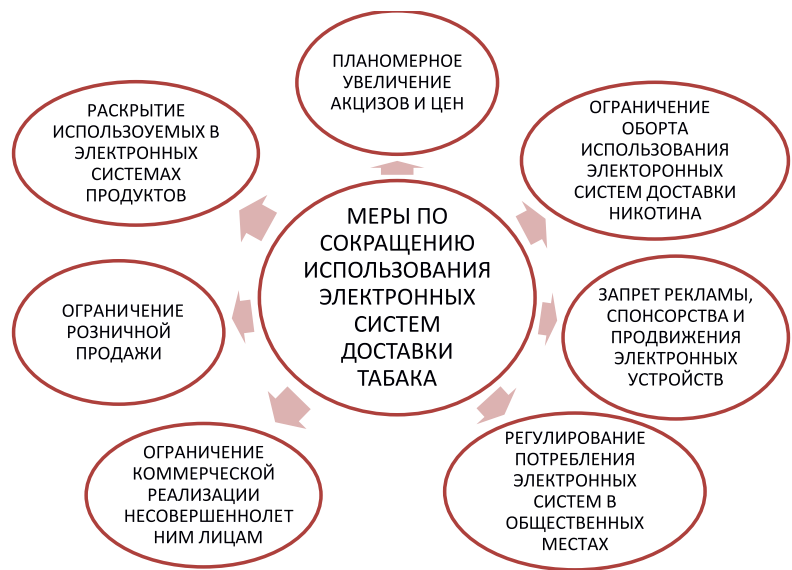


Рисунок 5 — Меры по сокращению использования электронных систем доставки никотина

2. Согласно приведенной Методике Росстата ежедневное потребление овощей и фруктов должно составлять не менее 400г, а соли—не более 5 г. Ежедневное употребление алкоголя (чистого спирта) различается для мужчин и женщин в 2 раза— соответственно не более 168г для мужчин и 84 г для женщин.

Если говорить о фактическом ежедневном потреблении не менее 400 г овощей и фруктов, то, согласно проведенному в 2019 г. «Выборочному наблюдению со-

стояния здоровья населения» которое охватило практически 60 тыс..домохозяйств, только 24% мужчин и 27% женщин следуют этой норме, причем сельчане опережают по этому показателю горожан, соответственно на 4,4% среди мужского населения и на 3,6% среди женского.

Доля лиц, потребляющих необходимое количество овощей и фруктов, значительно различается и по субъектам Российской Федерации, а также зависит от типа населенных пунктов (таблица 3).

Субъекты РФ с долей более 50% населения, ежедневно потреблявшего не менее 400г овощей и фруктов в 2019 г. (%)					
Мужчины, всего	Мужчины-горожане	Мужчины-селяне	Женщины, всего	Женщины-горожанки	Женщины-селянки
1	2	3	4	5	6
1.Ингушетия-73	1.Ингушетия-81	1.Ингушетия-62	1.Ингушетия- 69	1.Ингушетия-71	1.Самарская обл.–68
2.Адыгея-66	2.Адыгея-71	2.Ярославская обл.–59	2.Калининградская обл.–61	2. Калининградская область –65	2.Ярославская обл.–67
3.Калининградская обл.–54	3.Калининградская обл.–56	3.Кемеровская обл.–54,2	3.Адыгея-59	3. Адыгея-62	3.Тверская обл.–64
		4.Крым-53,5	4.Самарская обл.–50	4.Бурятия-58	4.Карачаево-Черкессия-63.6
		5.Карачаево-Черкессия-52,8		5.Волгоградская обл.–50	5. Адыгея-56
					6.Мурманская обл.–54
					7.Новгородская обл.–52
Составлена по данным выборочного наблюдения состояния здоровья населения в 2019 г., проведенного Росстатом [3].					

Из данных таблицы видно, в подавляющем большинстве субъектов России потребление овощей и фруктов явно недостаточно: только в трех из 85 регионов доля всех мужчин и мужчин, проживающих в городских населенных пунктах, по показателю нормы потребления овощей и фруктов превышает 50% (для мужчин-селян этот показатель равен пяти). Среди всего женского населения только в четырех, среди горожанок—в пяти, а среди селянок—в семи регионах потребление овощей и фруктов соответствует норме.

Среди трех городов федерального значения лидирует Севастополь, в котором каждый второй мужчина потребляет необходимое количество овощей и фруктов, что даже превышает долю женщин: соответственно 50% и 43%. Мужчины Санкт-Петербурга и Москвы—в 3 раза, а женщины в 2 раза отстают от севастопольцев.

3. Один из поведенческих факторов, препятствующих формированию здорового образа жизни, связан с недостаточной физической активностью. Согласно выборочному наблюдению в 2018 г.лишь каждый пятый взрослый россиянин занимается утренней гимнастикой (19,6% от всего населения страны). При этом доля мужчин меньше средней величины и составила 18%, в то время как почти 21% (20,8%) женщин ежедневно делали зарядку. Таким образом, подавляющее большинство населения России—более 80%—не использует самый доступный способ повышения физической активности, т.е. не занимается утренней гимнастикой.

Среди причин отказа от занятий физкультурой и спортом можно выделить главные, названные при выборочном наблюдении (рисунок 6).

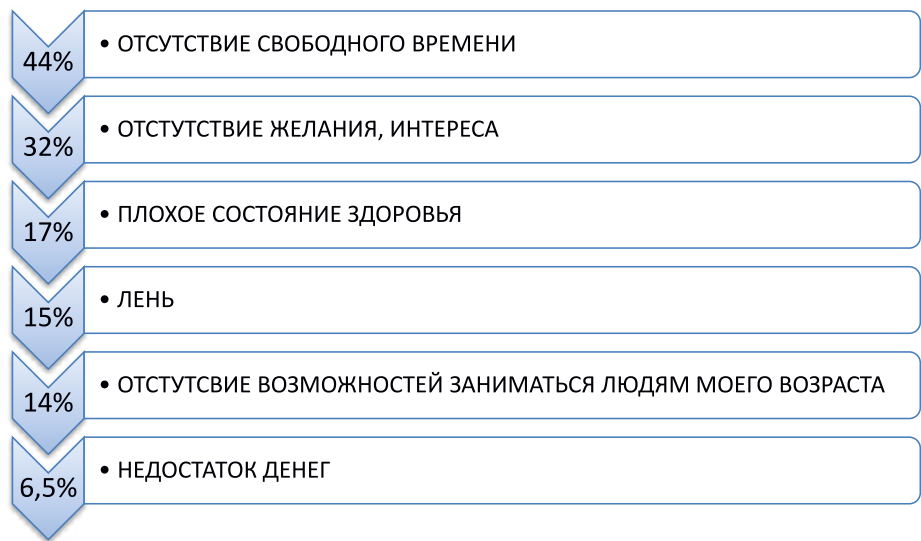


Рисунок 6 — Главные причины отказа от занятий физкультурой и спортом среди жителей России в 2018 г.

4. В Российской Федерации каждый пятый мужчина отличается избыточным потреблением соли (21% в 2019 г.). Доля женского населения, потребляющая более 5 г соли в сутки, почти в 2 раза меньше и составляет 11%. Среди городских и сельских жителей ситуация практически аналогич-

ная: соответственно 21% и 10% у горожан и 20% и 11% у селян.

Ранжирование федеральных округов РФ (по убыванию) по показателю доли мужского и женского населения, превышающих ежедневную норму потребления соли, представлено в таблице 4.

Таблица 4					
Место федеральных округов РФ по доле мужчин и женщин, превышающих норму потребления соли					
Мужское население			Женское население		
Место	Название округа	Доля (%)	Место	Название округа	Доля (%)
1	2	3	4	5	6
1.	Дальневосточный	33,3	1.	Северо-Кавказский	15,3
2.	Северо-Кавказский	24,9	2.	Дальневосточный	14,6
3.	Северо-Западный	23,2	3.	Сибирский	12,9
4.	Южный	22,0	4.	Южный	12,3
5.	Центральный	21,9	5.	Северо-Западный	12,0
6.	Сибирский	20,4	6.	Уральский	11,4
7.	Уральский	19,8	7.	Центральный	10,3
8.	Приволжский	15,9	8.	Приволжский	8,3
	РОССИЯ	20,7			11,0

Из данных таблицы видно, что в большинстве федеральных округов (в пяти у мужчин и шести у женщин) доля лиц, отличающихся избыточным потреблением соли, превышает средние значения по России. Среди городов федерального значения первое место принадлежит Санкт-Петербургу (25% у мужчин и 14% у женщин). Второе место занимает Москва: соответственно 21% и 9,3%, и замыкает тройку город Севастополь- 19,4% и 8,7%.

5. Отказ от вредных привычек, как один

из принципов формирования здорового образа жизни, предполагает обязательное ограничение потребления алкоголя. Согласно Методике Росстата верхняя планка ежедневного потребления алкоголя в пересчете на чистый спирт должна быть не более 168 г для мужчин и 84 г для женщин. В 2019 г. в России этот показатель превысили более 4% россиян, в том числе 6,8% среди мужчин и 1,9% среди женщин. Самые неблагополучные субъекты представлены в таблице 5.

Распределение федеральных округов РФ по доле жителей, пре- вышающих норму потребления алкоголя в 2019 г.				
Место	Название округа	Доля (%)	Субъект округа с максимальной долей (%)	Субъект округа с минимальной долей (%)
1	2	3	4	5
1.	Дальневосточный	6,5	Чукотский авт.окр. –11,5	Респ. Саха – 3,6
2.	Северо-Западный	5,3	Архангельская обл. (без авт.окр.)-10,7	Ненецкий авт.окр. –3,6
3.	Сибирский	4,9	Хакассия-6,2	Тыва-1,2
4.	Южный	4,1	Астраханская обл. –6,5	г.Севастополь-0,6
5–7	Центральный	3,8	Тверская обл. –6,5	Калужская обл. –1,4
5–7	Приволжский	3,8	Пермский край-5,3	Татарстан-2,6
5–7	Уральский	3,8	Челябинская обл. –6,6	Ханты-Мансийский авт.окр. –1,3
8.	Северо-Кавказский	1,5	Ставропольский край-3,7	Чечня-0,0, Дагестан-0,2
	РОССИЯ	4,1		

Исходя из вышеизложенного, можно сформулировать основные условия формирования здорового образа жизни в России (рисунок 7).

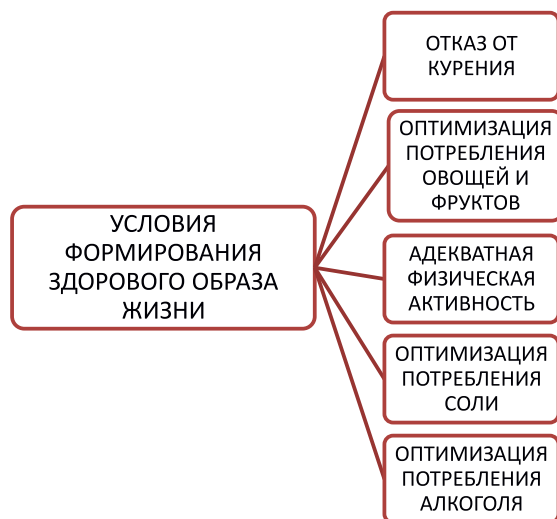


Рисунок 7 — Основные условия формирования здорового образа жизни в России

Создание вышеуказанных условий несомненно будет способствовать реализации к 2025 году целей приоритетного про-

екта «Формирование здорового образа жизни» населения России.

Литература:

1. Вайнер Э.Н. Валеология: учебник для вузов /Э.Н. Вайне — М.: ФЛИНТА: Наука, 2013. — 448с.
2. Зотов В. Б., Голованов В. И. Система муниципального управления в схемах: учебное пособие: изд. 4-е, доп. и перераб. / В. Б. Зотов, В. И. Голованов. — М.: Юстицинформ», 2018–166 с.
3. Выборочное наблюдение поведенческих факторов, влияющих на состояние здоровья населения в 2018году. — Федеральная служба государственной статистики — [www/gks.ru](http://www.gks.ru)
4. Статистические данные федеральной службы государственной статистики. — http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/

Literature:

1. Weiner E. N. Valeology: textbook for universities /E. N. Weine-M.: FLINT: Nauka, 2013. — 448s.
2. Zotov V. B., Golovanov V. I. the System of municipal management in the schemes: textbook: ed. 4th, additional and pererab. / V. B. Zotov, V. I. Golovanov. — Moscow: Justicinform», 2018–166 p.
3. Selective observation of behavioral factors affecting the health of the population in 2018. — Federal state statistics service-[www/gks.ru](http://www.gks.ru)
4. Statistical data of the Federal state statistics service. — http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/

Интеллектуальный капитал как фактор развития современных информационных технологий и экономики России

Intellectual capital as a factor of development modern information technologies and economies of Russia



Миронова Наталья Николаевна, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и управления на предприятии НОУ ВПО «Национальный институт бизнеса»

Mironova Natalya Nikolaevna, Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Economics and Management at the enterprise NOU VPO «National Institute of Business»



Хмельченко Елена Геннадьевна, кандидат биологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления»

Elena G. Hmelchenko, Candidate of Biological Sciences, Associate Professor of Public and Municipal Administration FBGOU IN «State University of Management»



Миронов Сергей Васильевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления на предприятии НОУ ВПО «Национальный институт бизнеса»

Mironov Sergey Vasilievich, PhD in Economics, Associate Professor, Department of Economics and Management at the Enterprise NOU VPO «National Institute of Business»



Ибятков Фаиль Мужипович, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления»

Ibyatov Fail Muzhpovich, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of Public and Municipal Administration FBGOU IN «State University of Management»

Аннотация. В научной статье рассматриваются вопросы о роли и значении интеллектуального капитала как основного фактора развития государства, конкурентоспособной экономики, высокотехнологичного производства, бизнеса, общества. Проведен анализ типологии интеллектуального капитала: человеческого, организационный, потребительский.

Ключевые слова: государство, интеллектуальный капитал, информационные технологии.

Abstract. The scientific article discusses the role and importance of intellectual capital as the main factor in the development of the state, a competitive economy, high-tech production, business, and society. The analysis of the typology of intellectual capital: human, organizational, consumer.

Keywords: state, intellectual capital, information technology.

Сегодня в России интеллектуальный капитал становится одним из основных факторов развития конкурентоспособной экономики, высокотехнологичного производства, играя ключевую роль в системе инновационного развития государства.

В настоящее время развитие цифровой экономики является одним из наиболее важных приоритетов во всем мире [1]. Появление и развитие цифровых технологий колоссально повлияли на мировые общественные процессы, в том числе экономические и управленческие [5]. Если буквально «вчера» мы могли наблюдать старое, стандартизированное, традиционное управление организацией, опирающееся на классические методы повышения результатов производства, то сейчас мы видим, что постепенно во всем мире внедряются новые инновационные цифровые технологии, постепенно затрагивающие все сферы общественной жизни, позволяющие перейти на новый уровень развития [7].

Очень широко в нашем мире распространился интернет, который дал еще больше возможностей для развития новых технологий как в бизнесе, так и в государственных и муниципальных учреждениях [6]. В рамках интернета активно используются социальные сети, такие как ВКонтакте, Twitter, Facebook, Instagram.

Появились новые информационные технологии, позволяющие организациям действовать более эффективнее выстраивать свою информационную политику продвижения через информационные порталы и социальные сети [8]. Под влиянием объективных и субъективных процессов общественного развития, организации вынуждены внедрять новые цифровые платформы, технологии, позволяющие значительно упростить и облегчить их работу [4].

Это может говорить о начале нового этапа развития экономики, который мож-

но было бы назвать «Цифровой революцией». Можно быть уверенным в том, что цифровизация вскоре станет основным детерминантом роста и прогрессивности. Цифровые технологии с каждым годом все быстрее интегрируются в экономику и управление, а также во все сферы жизни общества, что создает предпосылки для их развития и повышения конкурентоспособности [2].

В нашей стране реализуются государственные программы по внедрению современных информационных технологий во все сферы жизни общества, особенно радуют результаты по применению цифровых технологий в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг населению через многофункциональные центры «Мои документы».

Развиваются информационные сайты органов исполнительной, законодательной и судебной власти [9].

Однако уровень применения инноваций и цифровых технологий в народном хозяйстве находится все еще на низком уровне: согласно международному индексу Россия занимает лишь 41-е место по готовности к цифровой экономике.

Поэтому сегодня одной из актуальных задач государства является поиск новых путей стимулирования инновационной экономической деятельности предприятий, развитие цифровой информационной инфраструктуры, сетей связи, системы сбора, обработки, хранения и передачи информации, а главное—системы мотивации персонала, основы всех инновационных преобразований, которые будут способствовать развитию цифровой экономики.

Сегодня в условиях всеобщей интеграции и развития информационных технологий, факторы обеспечивающие конкурентоспособность, стабильное и прогрессивное развитие экономики, начинают изменяться и в основной роли

выступает интеллектуальный капитал.

Интеллектуальный капитал — знания, навыки и производственный опыт конкретных людей и нематериальные активы, включающие патенты, базы данных, программное обеспечение, товарные знаки и др., которые производителем используются в целях максимизации прибыли и других экономических и технических результатов. Этот элемент в структуре управления организацией на сегодняшний момент является одним из основных факторов определяющих успех. Многие государственные учреждения и бизнес структуры понимают роль и значение интеллектуального капитала и готовы инвестировать значительные финансовые средства в развитие новых информационных технологий [3].

Интеллектуальный капитал подразделяется на несколько типов: человеческий, организационный, потребительский.

Одной из наиболее важной составляющей интеллектуального капитала является человеческий капитал, который по своей сути является главной опорой экономики — все строится на человеческом ресурсе.

Человеческий капитал это основная составляющая в интеллектуальном капитале, которая подразумевает под собой традиции, опыт, навыки, квалификацию, институт трудовых и личных связей сотрудников. Но это определение не полное. Помимо выше упомянутых признаков интеллектуальный капитал так же включает в себя мотивацию, лояльность и умение работать вместе с командой. Человеческий капитал нельзя потрогать или как то качественно оценить, он не может быть собственностью компании и не отражается в балансе предприятия. Именно этим он отличается от других составляющих интеллектуального капитала, с ним сложнее всего работать. В сфере управления современными информационными технологиями к человеческому капиталу прикладываются все новые и новые требования. Даже к обычному сотруднику теперь предъявляют требования по обладанию навыками и опытом в работе с разными базами данных, программным обеспечением и другими цифровыми технологиями.

С появлением новых цифровых технологий для обеспечения работы разных учреждений, их продвижения в информа-

ционном пространстве, появляются новые профессии, связанные с управлением, например такое направление как цифровой менеджмент.

Поэтому организациям просто необходимо поддерживать и периодически воспроизводить человеческий капитал, как одно из наиболее важных направлений интеллектуального капитала. Для этого требуются своего рода инвестиции в человеческий капитал, выражающиеся в отправке сотрудников на переквалификацию или обучение, прохождение специальных курсов, проведение различных тренингов, мастер классов, благодаря которым сотрудники смогут приобрести новые компетенции, знания и навыки работы с цифровыми технологиями. Такие мероприятия обязательно приведут к долгосрочному положительному результату, если уделить этому направлению должное внимание.

При этом у сотрудников необходимо развивать такие навыки и умения, которые позволят им в будущем стать высококомпетентными специалистами:

- умение ставить реальные задачи;
- умение работать с источниками информации;
- умение собирать, сжимать, хранить и анализировать информацию, необходимую для решения поставленных задач;
- умение планировать процесс реализации и внедрения решений;
- умение выбирать оптимальные пути решения поставленных задач;
- умение работать в группе, координируя свои действия с действиями коллег.

В настоящее время изменяются ориентиры и потребности национальной экономики в подготовке инициативной, умеющей быстро принимать решения, умеющей работать в коллективе и разбирающейся в большом потоке информации личности, что будет отражаться в развитии современной системы получения знаний.

Организационный капитал не менее важен, чем человеческий, т.к. он представляет совокупность таких элементов как система организации, внутренняя политика, внутренние процессы, уникальные особенности организации, отличные от других конкурентов.

В условиях цифровизации экономики, появления новых информационных техно-

логий, эта сфера управления претерпевает значительные изменения.

Например, почти в каждой организации, будь это бизнес или государственное учреждение, существует своя корпоративная информационная система, помогающая сотрудникам быстрее и эффективнее справляться с большими объемами информации.

Успешно внедряется электронный документооборот, позволяющий сократить количество времени, затрачиваемое на работу с документами. Помимо изменений во внутренних коммуникациях и процессах меняется организационная структура, так как многие процессы можно автоматизировать.

Потребительский капитал можно определить как отношения между потребителем и организацией, которые, как правило, всегда институализированы. Сюда можно отнести взаимоотношения с клиентами, с бизнес партнерами, репутацию компании, бренд.

На сегодняшний день создано много цифровых способов работы с потребителями, которые приносят компаниям огромные прибыли.

Первый и самый популярный способ, с помощью которого можно реализовать все выше описанные возможности это контекстная реклама или же интернет реклама (торговое наименование SMM). Такой способ является одним из самых эффективных способов продвижения и привлечения клиентов. Сущность этого инструмента заключается в том, что на странице социальной сети или другой интернет платформе размещается баннер или же текстовая реклама и при нажатии потенциального потребителя на это окно отображается сам продукт на сайте.

В такие программы заложено проведение анализа действий покупателей, которые купили товар, воспользовались услугой и тех, кто просто просмотрел

и покинул сайт, при всем этом на других интернет платформах будет отображаться похожая реклама, по интересу покупателя и исходя из тех действий, которые он совершил на сайте компании ранее. Плюсом такой рекламы так же является выгодное соотношение между низкими затратами на такой инструмент и ее результативность.

Вторым, таким же эффективным, но более сложным способом является SEO-оптимизация. Она стоит обычно дороже, чем контекстная реклама, так как с ней необходимо постоянно работать и поддерживать ее. Суть заключается в том, что с сайтом, подвергающимся такой процедуре, проводят некую структуризацию: работают с наполнением, структурируют, удаляют лишнюю информацию. После завершения всех процедур такой сайт поднимается по рейтингу и размещается в первых строчках в поисковой системе, увеличивается шанс того, что пользователь перейдет именно к данной платформе.

В поисковых системах существуют определенные критерии, по которым и определяется рейтинг сайтов, поэтому задача SEO-оптимизации заключается в работе по улучшению данных критериев.

На основании изложенного материала, можно сделать вывод о том, что в настоящее время интеллектуальный капитал становится главным активом развития науки, конкурентоспособной экономики и высокотехнологичных производств, поэтому необходимо создать все необходимые условия для его развития в интересах страны.

В заключение необходимо подчеркнуть, что реализация планов цифровизации российской экономики возможна только при условии получения качественного и разностороннего образования на всех его уровнях.

Литература:

1. Гудименко Г. В., Зотов В. Б., Ибятков Ф. М. Стратегическое партнерство государства и крупного бизнеса в целях реализации значимых государственных проектов // Вестник университета. 2018. № 12. С. 23–27.
2. Зотов В. Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления и права. Сборник научных статей V международной научно-практической конференции «Управленческие науки в современном мире». Под ред. С. Е. Прокофьева [и др.]. 2018. С. 58–62.
3. Милькина И. В., Косарин С. П. Искусственный интеллект в системе управления городом // В сборнике: Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика Материалы 1-й Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 258–264.
4. Миронова Н. Н., Миронов С. В. Классификация затрат в системе управления предприятия // Вестник национального института бизнеса. 2018. № 34. С. 168–173.
5. Миронова Н. Н., Миронов С. В. Факторы инновационного управления организацией // Вестник национального института бизнеса. 2019. № 37. С. 175–179.
6. Черкасова М. А. Тенденции совершенствования процесса управления муниципальным образованием в современной информационнокоммуникативной среде // Муниципальная академия. 2019. № 4. С. 119–124.
7. Черкасова М. А. Современные жизненные стратегии и их роль в успешной самореализации учащейся молодежи // Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. 2014. № 3 (11). С. 121–125.
8. Хмельченко Е. Г., Ибятков Ф. М. Маркетинг в социальных медиа // Modern Economy Success. 2019. № 1. С. 112–115.
9. Хмельченко Е. Г. Современные информационные и коммуникационные технологии в государственном и муниципальном управлении // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 114–117.

Literature:

1. Gudimenko G. V., Zotov V. B., Ibyatov F. M. Strategic partnership of the state and large business in order to implement significant state projects // University Bulletin. 2018. No. 12. P. 23–27.
2. Zotov V. B. Information technology in the service of the interaction of power with the population // In the collection: Actual problems and prospects of development of public administration and law. Collection of scientific articles of the V international scientific-practical conference «Management Sciences in the modern world.» Ed. S. E. Prokofiev [et al.]. 2018. S. 58–62.
3. Milkina I. V., Kosarin S. P. Artificial Intelligence in the City Management System // In the collection: Step into the Future: Artificial Intelligence and the Digital Economy Materials of the 1st International Scientific and Practical Conference. State University of Management. 2017. S. 258–264.
4. Mironova N. N., Mironov S. V. Classification of costs in the enterprise management system // Bulletin of the National Institute of Business. 2018. No. 34. P. 168–173.
5. Mironova N. N., Mironov S. V. Factors of innovative management of the organization // Bulletin of the National Institute of Business. 2019. No. 37. P. 175–179.
6. Cherkasova M. A. Trends in improving the process of managing the municipality in the modern information and communication environment // Municipal Academy. 2019. No. 4. P. 119–124.
7. Cherkasova M. A. Modern life strategies and their role in the successful self-realization of studying youth // Bulletin of the North Caucasus Humanitarian Institute. 2014. No. 3 (11). S. 121–125.
8. Khmelchenko E. G., Ibyatov F. M. Social Media Marketing // Modern Economy Success. 2019. No. 1. S. 112–115.
9. Khmelchenko E. G. Modern information and communication technologies in state and municipal government // Municipal Academy. 2018. No. 3. S. 114–117.

Зарубежный опыт формирования «Умных городов»

Foreign experience forming «Smart cities»



Соколова Светлана Викторовна, доцент, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления» (г. Москва)
prepodsokolova@yandex.ru

Sokolova Svetlana Viktorovna, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of FSBEU VO «State University of Management» (Moscow).
prepodsokolova@yandex.ru

Аннотация. В XXI веке, когда урбанизация стала глобальным процессом, охватившим все крупные регионы мира, одной из важнейших задач решения проблем городского населения становится формирование и развитие так называемых «умных городов». В статье рассматриваются основные характерные черты таких городов, позволяющие повысить уровень безопасности горожан, а также «умные проекты», напрямую влияющие на комфортность городского проживания.

Ключевые слова: «умный город», интегральный уровень безопасности города, «умные парковки», локаторы выстрелов, «умное освещение».

Abstract. In the twenty-first century, when urbanization has become a global process that covers all major regions of the world, one of the most important tasks in solving the problems of urban population is the formation and development of so-called «smart cities». The paper considers the main characteristics of such cities that allow increasing the level of security of citizens, as well as «smart projects» that directly affect the comfort of urban living.

Keywords: «smart city», the integral level of city security, «smart parking», shot locators, «smart lighting».

«Умный город» в любой стране мира — это город, функционирующий с целью создания условий, повышающих комфортность жизни своего населения [1]. Главные плюсы создания «умных городов» представлены на рисунке 1.

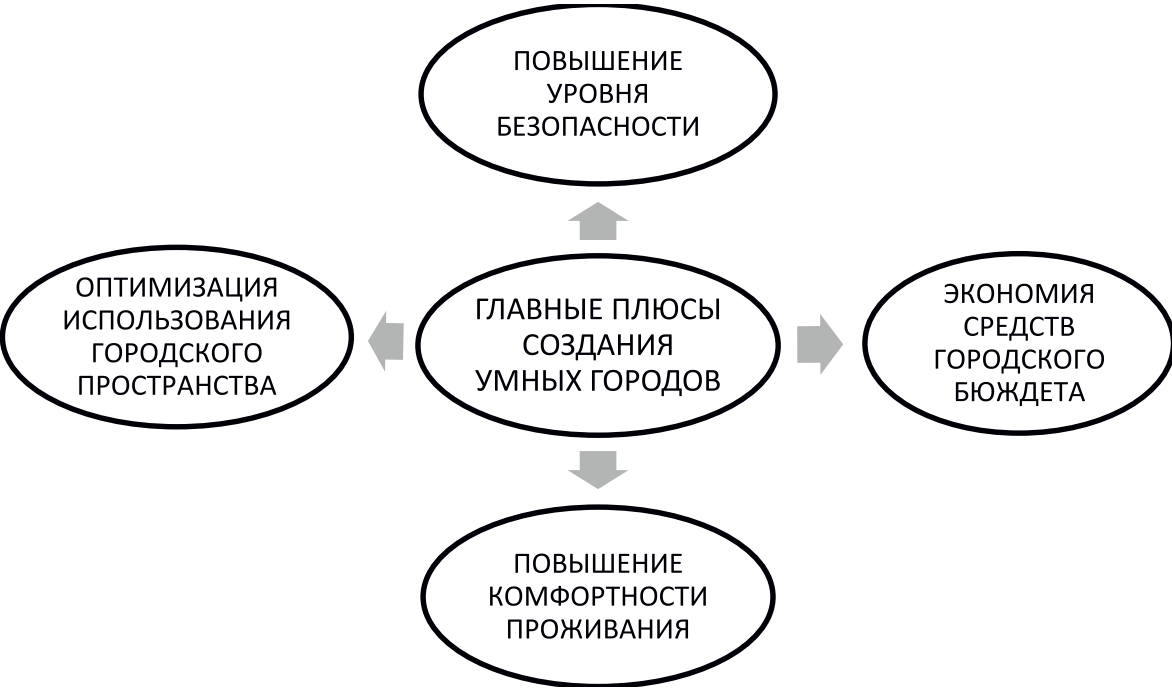


Рисунок 1 — Основные плюсы создания «умных городов»

Одна из важнейших проблем урбанизации, особенно больших городов, связана с уровнем преступности. Для определения безопасных городов можно рассчитать интегральный коэффициент или индекс безопасности, главные составляющие которого представлены на рисунке 2.

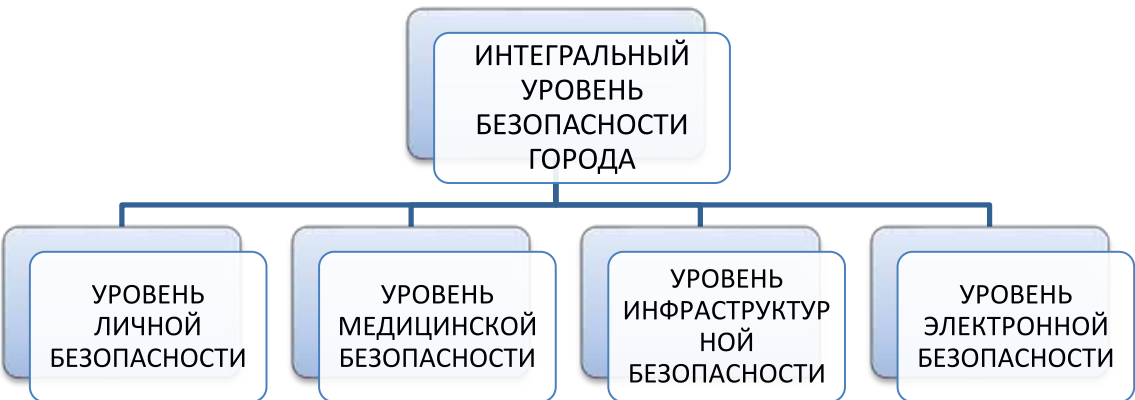


Рисунок 2 — Главные компоненты интегрального уровня безопасности города

Отразить разные стороны безопасности можно с помощью различных показателей:

1. Личная безопасность характеризуется в первую очередь коэффициентом преступности (отношение количества подвергшихся различным видам преступлений к числу жителей города), а также уровнем работы полиции (коэффициент раскрываемости преступлений).

2. Медицинская безопасность может быть отражена в показателях средней продолжительности предстоящей жизни и уровне обеспеченности медицинскими услугами.

3. Инфраструктурная безопасность зависит от качества дорог (доля дорог с улучшенным асфальтовым покрытием среди всех дорог города) и уровня дорожно-транспортных происшествий.

4. Электронная безопасность может быть выражена через коэффициент отражения кибератак и долю раскрытых электронных преступлений.

Анализ статистических данных по уровню безопасности крупнейших города мира [3] позволил их ранжировать по убыванию интегрального коэффициента безопасности (рисунок 3).

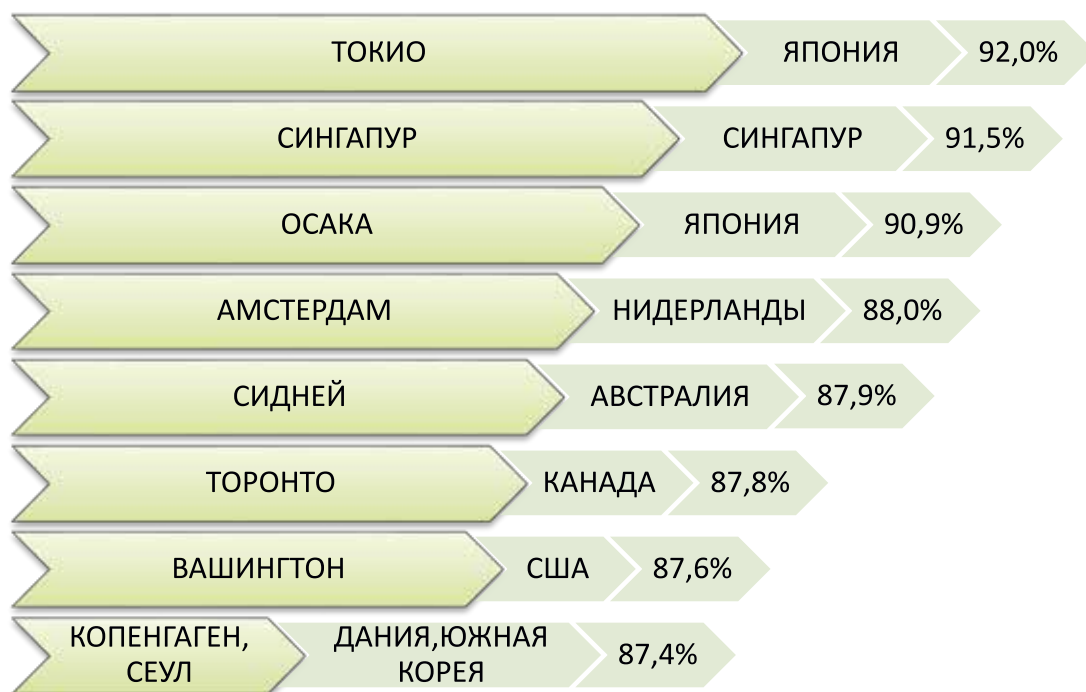


Рисунок 3 — Крупнейшие города мира с самым высоким интегральным уровнем безопасности

В соответствии с интегральным уровнем безопасности три самых спокойных города находятся в Азии.

Лидерство среди крупнейших городов мира по интегральной безопасности принадлежит столице Японии—городу Токио, который занимает 1 место по электронной безопасности, 2 место—по медицинской безопасности и 4 место по двум позициям: личной и инфраструктурной безопасности.

Город Сингапур лидирует среди крупнейших городов мира по личной и инфраструктурной безопасности и занимает 2 место в сфере электронной безопасности.

Японский город Осака является лидером по медицинской безопасности и занимает 2 место по инфраструктурной безопасности.

По отдельным компонентам коэффициента интегральной безопасности крупнейшие города мира можно ранжировать следующим образом [4]:

по уровню личной безопасности:

- 1 место—Сингапур, 2 место—Копенгаген, 4 место—Токио;

- по уровню медицинской безопасности:

1 место—Осака, 2 место—Токио, 3 место—Сеул, 4 место—Амстердам;

- по уровню инфраструктурной безопасности:

1 место—Сингапур, 2 место—Осака, 4 место—Токио;

- по уровню электронной безопасности:

1 место—Токио, 2 место—Сингапур, 4 место—Вашингтон.

Чтобы выделить опасные для проживания города мира, нужно провести классификацию городов с помощью коэффициента или уровня преступности, который отражает все совершаемые преступления. Но самые опасные города связаны в первую очередь с самым тяжким видом

преступлений—с убийствами. Для определения таких городов можно рассчитать коэффициент или уровень убийств как отношение количества убитых ко всей численности населения города. Этот коэффициент можно посчитать в процентах (то есть на каждую сотню жителей города), в промилле (на каждую тысячу горожан), но для городов с большим населением проще считать на каждые 10 тысяч, а для крупнейших—на каждые 100 тысяч жителей. Крупнейшие города мира с коэффициентом убийств выше 90 человек на каждые 100 тысяч горожан представлены на рисунке 4.



Рисунок 4 — Крупнейшие города мира с самым высоким уровнем убийств

Среди десяти крупнейших городов с коэффициентом убийств более 50 чел. на 100 тыс. жителей остальные места распределились следующим образом:

- 6 место—Кали в Колумбии (72 чел. на 100 тыс. чел.);
- 7 место—Новый Орлеан в США (67 чел. на 100 тыс. чел.);
- 8 место—Кейптаун в ЮАР (62 чел. на 100 тыс. чел.);
- 9 место—Порт-Морсьби в Папуа-Новая-Гвинея (54 чел. на 100 тыс. чел.).

Из приведенных девяти крупнейших криминальных городов семь расположены в Америке (из них шесть в странах Латинской Америки), по одному в Африке

и Океании. По уровню экономического развития преобладающее большинство рассматриваемых городов (кроме Нового Орлеана и Кейптауна) находится в развивающихся странах.

Причины такого высокого уровня убийств могут быть различны для разных городов—от географического расположения (на пути наркотрафиков—Сьюдад-Хуаресе) до большого количества заключенных (Новый Орлеан). Но главный фактор—экономический, связанный с очень низким уровнем жизни горожан или с недостатком у властей средств для борьбы с преступными группировками.

«Умные города» могут внести свою су-

щественную лепту в усиление безопасности проживающих в них жителей. Инструменты, характерные для таких городов,

которые позволяют бороться с преступностью, представлены на рисунке 5.



Рисунок 5 — Характерные черты «умного города» в сфере обеспечения безопасности людей

Установленные во многих городах США современные локаторы выстрелов могут идентифицировать точное местоположение и количество стрелков, а также тип применяемого оружия.

В целях обеспечения противопожарной безопасности в паре с классическими датчиками дыма, располагающимися в офисных и жилых помещениях, в заброшенных зданиях устанавливаются умные датчики, которые, при улавливании sireны классического датчика дыма, передают сообщения о пожаре в соседние дома и в противопожарную службу.

Для обеспечения безопасности в местах возможного скопления большого количества людей устанавливают камеры высокого разрешения, встраиваемые, как правило, в уличные фонари.

Среди специальных будок с камерами есть и предназначенные для того, чтобы с их помощью можно было отмечаться судимым гражданам, которым благодаря таким «умным камерам» не обязательно ехать в полицейский участок или суд.

Важнейшей целью создания умного города является повышение комфортности проживания в нем населения, что тесно связано с уровнем развития городского

хозяйства. Огромное влияние на качество городской среды оказывают транспортный комплекс, жилищно-коммунальное хозяйство и электроэнергетика.

Современные, уже реализуемые в разных городах мира черты умного города в этих областях представлены на рисунке 6.

Установленные на «умных парковках» специальные датчики позволяют с точностью до секунды фиксировать время стоянки и автоматически снимать деньги с карты.

«Умный общественный транспорт» позволяет точно определять время прибытия и следить за его перемещением по маршруту.

Самое ценное качество «умных урн» заключается в том, что они сами могут передавать мусороуборочным службам уведомления об их заполнении. Кроме того, они отличаются особой конструкцией, которая не позволяет забраться в них грызунам.

«Умное освещение» предполагает не только наличие фонарей, который включаются, когда начинает темнеть, но и усиление освещения вдоль транспортных магистралей после дождя, что улучшает видимость на дорогах и помогает сни-

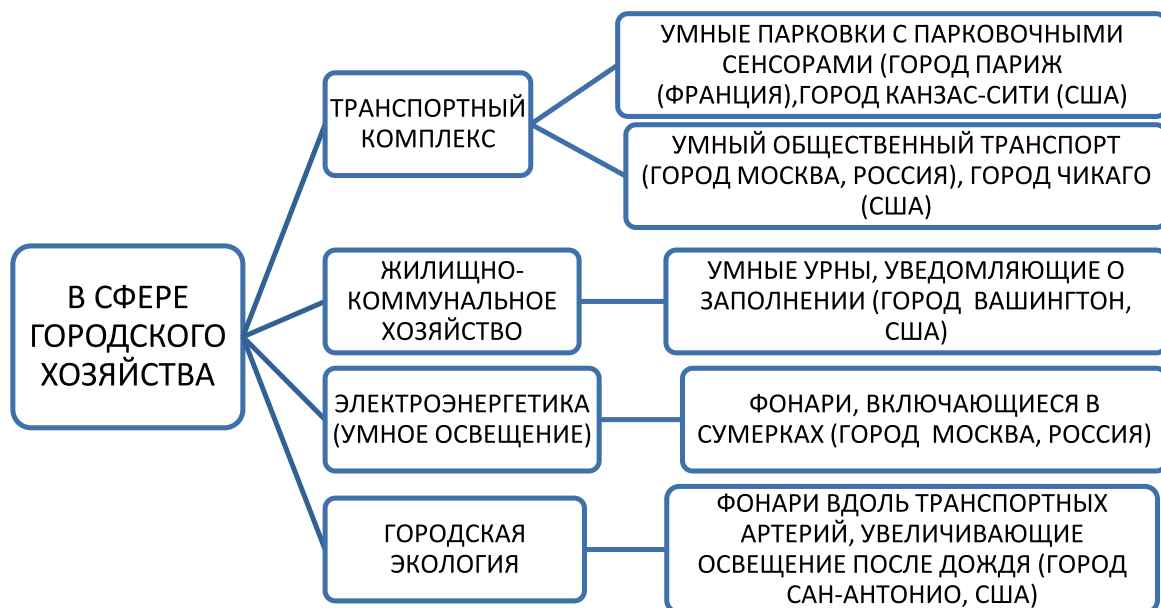


Рисунок 6 — Примеры используемых элементов «умного города» в сфере городского хозяйства

зять количество дорожно-транспортных происшествий.

Важнейшей чертой повышения уровня комфортности проживания в городах является улучшение экологической обстановки. «Умные солнечные батареи», работа которых представляет собой альтернативный способ получения электроэнергии, устанавливаются на крышах домов и позволяют не только экономить средства жителей на обогрев помещений, но и существенно снижают количество выбросов в окружающую городскую среду.

И, конечно, «умный город» будущего неотделим от беспилотных автомобилей, которые не только смогут считывать дорожную разметку, но и получать информацию об авариях на дорогах и свободных местах на парковках. Объединение

подобных автомобилей в единую сеть позволит не только повысить безопасность дорожного движения, но и улучшить качество планирования их маршрутов, учитывая взаимное расположение «умных машин».

Образование «умных городов» — это уже начавшийся и развивающийся процесс, охватывающий прежде всего крупные города в разных странах мира. Исходя из того, что одна из качественных особенностей современного процесса урбанизации заключается в формировании такой новой формы территориальной организации городского населения, как агломерация, которая приходит на смену точечному городу, следующим шагом может стать создание «умных городских агломераций».

Литература:

1. Местное самоуправление: энциклопедия под редакцией Зотова В. Б. Москва: РМА, 2014, с. 150–153
2. Перцик Е. Н. Геоурбанистика [Текст]: учебник для академического бакалавриата. — М.: Издательство Юрайт, 2019. — 481 с.
3. Статистические данные по уровню безопасности городов. — <https://www.vestifinance.ru/articles/124158>
4. Статистические данные по криминальным городам мира. — <https://basetop.ru/samyie-opasnyie-goroda-mira-10-naibolee-kriminalnyih/>

Literature:

1. Local government: an encyclopedia edited by Zotov V. B. Moscow: RMA, 2014, p.150–153
2. Pertsik E. N. Geo-urban studies [Text]: textbook for academic undergraduate studies. — M.: Yurayt Publishing House, 2019. — 481 p.
3. Statistics on the level of urban safety. — <https://www.vestifinance.ru/articles/124158>
4. Statistics on the criminal cities of the world. — <https://basetop.ru/samyie-opasnyie-goroda-mira-10-naibolee-kriminalnyih/>

Компетентностный подход при подготовке государственных и муниципальных специалистов по направлению «Управление «Умным городом»

Competency-based approach in the training of state and municipal specialists in the direction of “Smart City Management”



Голованов Владимир Иванович, профессор, доктор экономических наук, академик РМА, МАИ, РАЕН, Российский государственный гуманитарный университет, Заведующий кафедрой Государственного и муниципального управления
Москва, Россия, golovanov52@rambler.ru

Golovanov V.I., D.E.S., prof., „academician RMA, MAI, RAEN, Russian State University for the Humanities, Professor Department of « of state and municipal management
Moscow, Russia, golovanov52@rambler.ru

Аннотация. В статье рассматривается компетентностный подход при подготовке государственных и муниципальных специалистов по направлению «Управление «Умным городом». Анализируются цифровые технологии и технологии, необходимые для их реализации. Анализируется модель «умного города» и предлагаются соответствующие компетенции. Рассматриваются различные компетенции, которые должны приобрести студенты, освоив курс по направлению «Управление «Умным городом» в РГГУ.

Ключевые слова: компетенции, умный город, цифровизация, умные решения, система управления городом.

Abstract. The article deals with the competence approach in the training of state and municipal specialists in the field of «Smart city Management». Digital technologies and technologies necessary for their implementation are analyzed. The smart city model is analyzed and relevant competencies are proposed. We consider various competencies that students should acquire after completing a course in the direction of «Smart city Management» at RSUH.

Keywords: competensen, smart city, digitalization, smart decisions, management system of the city

Компетентностный подход в процессе обучения студентов определяется Федеральными образовательными стандартами 3 поколения (ФГОС 3+, 3++), реализация которых нацеливает на повышение конкурентоспособности подготовленных в вузах специалистов на рынках труда. При этом улучшается уровень взаимодействия вузов с работодателями и целенаправленность подготовки студентов, улучшение учебных программ, методов преподавания и условий изучения дисциплин. Компетентностный подход дает возможность достигнуть основной цели высшего профессионального образования — подготовки высококвалифицированных специалистов в той или иной сфере деятельности, обладающих высокой квалификацией в своей профессии, способных выдержать конкуренцию на современном рынке труда. Кроме того, он должен ориентироваться в смежных сферах деятельности и нацелен на постоянный рост в своей профессии.

Компетентностный подход можно определить как главное направление образования, нацеленное на его результаты. В процессе обучения должны быть сформированы определенные профессией общекультурные и профессиональные компетенции, направленные на развитие индивидуальности и самосовершенствование обучающегося.

Данный подход дает возможность переориентировать систему образования на более полное удовлетворение потребностей общества в условиях рыночных отношений за счет повышения качества обучения специалистов. Этот подход направлен на более полное использование обществом возможностей каждого человека, а также представляет более широкие возможности участия личности в общественной деятельности.

Целью данной работы является изучение возможности применения компетентностного подхода для определения и установления компетенций, которые должны быть сформированы у бакалавров в результате освоения дисциплины «Государственное и муниципальное управление» по направлению «Управление «Умным городом».

Требования использования компетентностного подхода в системе государственной гражданской службе опреде-

лены Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [1]. В документе приводится состав квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы базирующихся на этом подходе. Они определяются исходя от конкретных должностных требований и исполняемых функций. Кроме того, требования зависят от того к каким группам относится та или иная профессия. В Указе Президента РФ от 11 августа 2016 года № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» [2] показаны пути совершенствования государственной гражданской службы. Они направлены на формирование единого информационно-коммуникационного пространства в системе государственной гражданской службы. Это предполагается достигнуть путем применения единой информационной системы управления кадрами гражданской службы, внедрения электронного документооборота учета кадров. Документом предусмотрено создание единого специализированного информационного ресурса, позволяющего осуществлять постоянную профессиональную переподготовку, обеспечивающую профессиональный рост государственных служащих.

На основе данных нормативных документов Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации разработало соответствующие Методики. К ним относятся Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего [3] и Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы [4].

В инструментарии «компетенция» определяется как система профессиональных и личностных свойств, которые выявляются в процессе деятельности гражданского служащего. Они должны подтверждать присутствие у него знаний, умений, стажа работы по профессии, которые необходимы для качественного и действенного выполнения служебной

деятельности [4]. В документе профессионализм служит критерием деятельности служащего, свойством, определяющим единство его стремлений, способностей, знаний, навыков и личностных качеств, необходимых для эффективного и результативного исполнения должностных обязанностей.

Профессиональные качества гражданского служащего можно разделить на общие, прикладные и управленческие.

Переход к цифровым технологиям развития современного государственного управления является его важнейшей отличительной чертой и требует особых компетенций от специалистов. В систему формирования профессиональной компетентности будущих специалистов входят следующие составляющие: целевая направленность, деятельность, коммуникативность и результативность. Они дают возможность определять получение образования главной подсистемой системы формирования высококачественных профессионалов. В настоящее время изучение прикладных цифровых технологий является обязательным в системе высшего образования. Это делает актуальной разработку современных методов в системе образования для создания компетентных профессионалов в области цифровых технологий.

Особое значение в условиях развития цифровой экономики приобретают экономические и правовые знания. С одной стороны, они должны заложить методологические основы, общее понимание экономических процессов и явлений, правовых отношений, фактов, событий, закономерностей, требований, а, с другой, сформировать необходимый инструментарий для эффективной деятельности человека с позиции современных требований экономики и права. Кроме того, они нацелены на формирование высокой экономической и правовой культуры, что в свою очередь определяет общее развитие общества, положение каждого его члена. Роль экономической и правовой культуры в период формирования цифрового общества приобретает особое значение, в связи с тем, что протекает еще не до конца известный обществу процесс трансформации социальных отношений и институтов.

В целом обращение к социальному

и гуманитарному знанию, которое было представлено выше, пройдя методическую обработку, переформируется в общесоциальные компетенции, которые в своей совокупности должны сформировать личность, обладающую и использующую в своей деятельности методологические и практические инструментарию социо-гуманитарного знания в условиях цифровой экономики.

К коммуникативным компетенциям можно отнести способность к непосредственному и опосредованному общению с отдельными национальными и различного вероисповедания социальными группами социума, учитывая особенности разных форм общения (повседневного и делового). Дополнительно коммуникативные компетенции включают призвание обсуждать обычные и деловые вопросы на основных языках мира.

На современном этапе важнейшее значение имеет английский язык как язык международного общения, язык науки и экономики. Однако для российского общества и государства, несмотря на вышеуказанные обстоятельства, важным является сохранение русского языка как государственного и как языка межнационального общения с учетом интересов языков народов России.

Однако коммуникативные компетенции не сводятся только к лингвистическим умениям, они охватывают весь комплекс умений и навыков, связанных с процессом коммуникации, в том числе психологических, этических и этикетных. Развитие цифровой экономики, формирование цифрового общества вносят качественные и количественные изменения в процесс коммуникации. Он становится более разветвленным и сложным. Развитие социальных сетей, определенное растворение границ частного и публичного в жизни человека, рост многообразных информационных потоков осложняют как сам процесс общения, так и его стороны (перцептивный, интерактивный и собственно коммуникативный). Следствием данного явления становится также сближение различных культур, народов, обладающих своими, самобытными традициями и правилами общениями. Психология общения на современном этапе стала психологией межкультурной, также и коммуникация приобрела межкультурный характер.

В данном контексте следует обратить внимание не только на вербальную, но и на невербальную коммуникацию. В ней отражаются особенности коммуникаций отдельных стран и регионов, отдельных субкультур. Неправильное использование средств невербальной коммуникации, как известно, может спровоцировать серьезную конфликтную ситуацию. Также неотъемлемую часть коммуникационного процесса составляет этикет. Несмотря на известность данной нормы, она исполняется далеко не всегда. Более известен ее «бытовой вариант». Однако развитие цифровой экономики, развитие цифрового общества делают необходимым знания и навык в сфере делового этикета с учетом национальных особенностей. Одновременно с развитием социальных сетей возникла необходимость в формировании норм интернет-этикета.

Таким образом, коммуникационная компетенция в условиях цифровой экономики включает в себя не просто знания, навыки и умения письменно и устно общаться на родном и на иностранном языках, но владеть психологией и этикой общения, а также этикета.

Также следует отметить, что развитие данного вида компетенции направлено не просто на развитие навыков повседневного общения, но на формирование знаний, умений и навыков общения профессионального. Оно охватывает не только перцептивные и интерактивные стороны коммуникации, но организационные. Другими словами, не только умение слушать и слышать, но и организовывать общение.

Информационные компетенции определяются способностью взаимодействовать с информационно-цифровыми структурами для выполнения собственных и производственных задач.

Цифровая экономика дает возможность развиваться предпринимательству и соответственно формированию «цифрового» предпринимателя. Формирование предпринимателя представляет собой сложный процесс, опирающийся на выше представленные компетенции. К данной социальной роли человек должен быть готов как психологически, этически, так и теоретико-практически. С одной стороны, предприниматель способен к генерации идей, к самомотивации, к ри-

ску, а, с другой, способен давать нравственную оценку своим идеям и действиям, нести моральную ответственность за них. Одновременно современный предприниматель нуждается в полноценной теоретической и практической подготовки в нескольких областях знания: менеджмент, экономика и право. Распространение предпринимательства в условиях развития цифровой экономики требует популяризации этих областей без снижения их научного теоретического и практического потенциала.

Таким образом, профессиональные и образовательные стандарты, ориентированные на развитие цифровой экономики в своих общих частях, то есть не зависящих от специфики профессии и направления подготовки, должны включать в себя проанализированные общесоциальные, коммуникативные, информационные, а также «предпринимательские» компетенции. Все они должны быть взаимосвязаны, едины, в том числе, с точки зрения диалектики.

Создание человека живущего в цифровом пространстве как особой индивидуальности должно быть основано на теоретической базе и практической информационной реальности. При этом и их особая часть, то есть непосредственно связанная со спецификой выполняемой профессиональной деятельности также должна учитывать требования развивающейся цифровой экономики.

Профессиональные и образовательные стандарты, с одной стороны по сфере использования представляют собой разные системы требований, но, с другой, с точки зрения задач и цели являются единой системой требований. Можно вполне утверждать, что они сосуществуют в диалектическом единстве. Однако объективная зависимость, обусловленность образовательного стандарта от стандарта профессионального означает, что если в профессиональном стандарте учтены особенности профессиональной деятельности в условиях цифровой экономики, то это отражено и в образовательном.

Учитывая то, что образовательные стандарты обеспечивают формирование специалистов, которые должны соответствовать принятым профессиональным стандартам, следует обратить на них особое внимание.

Обработка анкет директоров как государственных так частных организаций дало возможность определить важнейшие компетенции в области цифровых технологий, которые требуются для современного производства. К ним были отнесены следующие компетенции 1. Когнитивные способности. 2. Специальные знания или профессиональная квалификация. Они требуются для применения в отдельных переделах экономики и предприятий. 3. Знания позволяющие расти профессионально: сноровку, мастерство, стабильность, интерес и стремление к самообучению и повышению квалификации, то есть компетенции которые требуются для дальнейшей переквалификации при изменении экономических трендов. Все эти компетенции следует рассматривать как единое целое, которое может послужить базой для развития цифровизации государства и его отраслей. Эти компетенции также следует формировать при организации учебного процесса по подготовке специалистов в вузах и других учебных заведениях [10].

Стандартные компетенций госслужащего представлены следующим образом: 1. Общепрофессиональные компетенции. 2. Управленческие компетенции. 3. Информационно-коммуникативные. 4. Проектная деятельность. 5. Организация делопроизводства. 6. Знание основных команд при применении ПК. 7. Навыки создания, перемещения и удаления файлов. 8. Навыки печати электронных документов. 9. Навыки по созданию и форматированию текстовых документов, включая копирование, вставку и удаление текста. 10. Использование поисковых систем сети «Интернет» для работы с ресурсами сети «Интернет», в том числе получения необходимой информации. Иногда в их состав включают расширенный перечень базовых компетенций в сфере информационных технологий. В его состав входят способность разрабатывать контенты в цифровой форме; умение организации цифрового взаимодействия, коммуникационного этикета, способность к цифровому взаимодействию, кибербезопасности и т.п. [11].

Среди компетенций в области ИК технологий можно выделить основные (базовые), продвинутые (особые) и специальные.

Так, к основным (базовым) цифровым компетенциям можно отнести уже имеющиеся в существующих должностных регламентах компетенции.

Перечень цифровых компетенций и информационно-коммуникационных навыков обусловлен спецификой каждого органа государственной власти и постом специалиста.

Справочник квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим содержат условия, необходимые для решения задач в области информационно-цифровой деятельности:

1. Общие знания информационных технологий и применения персонального компьютера (ПК):

а) знание составляющих ПК, включая аппаратное и программное обеспечение, устройства хранения данных;

б) общие знания современных коммуникаций, сетевых приложений, программного обеспечения;

в) знания основ обеспечения охраны здоровья во время работы с ПК, вопросов безопасности и защиты данных;

2. Знания и навыки применения ПК:

а) знание основных команд при применении ПК;

б) знание основных принципов работы с рабочим столом;

в) знание принципов организации файловой структуры;

г) навыки создания, перемещения и удаления файлов;

д) навыки печати электронных документов;

3. Знания и навыки работы с офисными программами:

а) навыки по созданию и форматированию текстовых документов, включая копирование, вставку и удаление текста;

б) навыки работы с таблицами и картинками в текстовых и графических редакторах;

в) навыки по подготовке презентаций в программах для работы с презентациями и слайдами;

г) создание, отсылка, получение электронных сообщений, написание ответов, пересылка ранее полученных сообщений, работа с вложениями в программах для работы с электронной почтой;

4. Знания и навыки работы с информационно-телекоммуникационной сетью «Интернет»:

а) понимание основных принципов функционирования сети «Интернет», принципов защиты информации;

б) использование поисковых систем сети «Интернет» для работы с ресурсами сети «Интернет», в том числе получения необходимой информации.

Однако приведенные знания и навыки не в полной мере соответствуют современной информационной специфике деятельности государственных структур при внедрении в их деятельность ИТ-технологий.

Решать более широкий спектр задач в сфере государственного управления позволяют продвинутые (особые) компетенции и умения в сфере информационных технологий.

Особые (продвинутые) цифровые компетенции могут включать в себя более расширенный перечень: 1. Умение работать с межотраслевыми ИКТ-системами с использованием документооборота на основе цифровых технологий. 2. Навыки работы с информационными ресурсами, находящимися под управлением государства. 3. Умение работать с ИКТ-системами, осуществляющими накопление, переработку, сбережение и анализ информации. 4. Владение основными принципами по обеспечению безопасности в сфере ИКТ при применении персональной информации, сохранении и использовании данных в работе, профессиональное владение Интернетом для использования в деятельности организации.

Для занятия должности старшей группы специалист должен владеть обладать ИТ-компетенциями на особом (продвинутом) уровне.

Специальные компетенции должны определяться в зависимости от вида конкретного органа государственной власти (финансы, бюджет, строительство и т.д.) и должности специалиста [7].

В 2020 году в Российском государственном гуманитарном университете (РГГУ) в рамках направления подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» (бакалавриат) на базе кафедры «Государственное и муниципальное управление» будет открыт обра-

зовательный профиль программы «Управление «Умным городом». [8].

По направлению «умный» город (англ. smart city), входящее в национальный проект «Цифровая экономика», к 2025 году в России планируется формирование нескольких десятков инновационных городов с элементами умного города. В них на базе цифровой экономики будет осуществляться устойчивое развитие страны. При этом будут экономиться ресурсы, а уровень услуг оказываемых государством вырастет.

Система управления «умным» городом, включающая информационные и коммуникационные технологии (ИКТ), объединенные с Интернетом вещей (IoT), нацелена, в первую очередь, на городскую коммунальную и социальную инфраструктуру и население. [8].

В результате эффективной деятельности в «умных» городах будет осуществляться оптимальное распределение ресурсов, обеспечиваться качественная среда обитания, высокий уровень жизни и безопасность проживающего населения. Для постоянного отслеживания состояния города в нем должен осуществляться непрерывный мониторинг объектами которого служат жилые и нежилые здания, объекты инфраструктуры, транспортные коммуникации, социальные объекты.

В рамках «умного» города должна быть создана высокого качества городская среда, учитывающая различные интересы как для различных категорий жителей. При этом должен существовать диалог жителей с органами власти по вопросам развития городов как за счет прямой так и обратной связи [9].

Направление «Управление «Умным городом», которое будет реализовываться в процессе обучения в РГГУ, включает как новые, базирующиеся на цифровых технологиях, так и традиционные дисциплины. Такой подход дает возможность целенаправленно готовить бакалавров и магистров государственного и муниципального управления, которые будут владеть знаниями и обладать компетенциями в сфере ИТ—технологий. Это даст возможность выпускникам университета их использовать при решении задач, возникающих при организации управления «умным» городом. Такие изменения коснутся преимущественно вариативной ча-

сти дисциплины «Государственное и муниципальное управление»

Цель разработки и изучения новых дисциплин в комплексе со стандартными по направлению «Управление «Умным городом» состоит в получении студентами новых знаний в сфере цифровых технологий. Это позволит им участвовать в разработке, моделировании, прогнозировании, внедрении передовых механизмов и технологий, на создание комфортной и безопасной среды проживания жителей.

Исследование дисциплин по направлению «Государственное и муниципальное управление» отдельных вузов как в у нас в стране так и за рубежом, в которых изучаются и преподаются дисциплины, связанные с «умными» городами была разработана вариативная часть дисциплин для бакалавриата направления подготовки «Управление «Умным городом». Данная программа должна выдержать конкуренцию на образовательном рынке среди других отечественных программ, охватив глобальные проблемы крупного города и наметив пути их решения. Для решения этой задачи Институт Экономики, Управления и Права РГГУ, имеет необходимые материальные и педагогические ресурсы.

Предлагаемая модель по направлению подготовки «Управление «Умным городом» состоит из «умных» блоков, где перед каждым стоит слово «умный-ая»: городская экономика; мобильность и связь; окружающая среда, в том числе, комфортная экологическая среда; образование; комфортная среда; городское управление, в том числе ЖКХ; медицина; сфера обслуживания и торговли; кибербезопасность. Каждый из блоков включает в себя ряд учебных дисциплин.

Разработка и реализация направления «умное образование» (smarteducation) играет особую роль при высококачественной подготовке специалистов государственного и муниципального управления для реализации технологии и организации «умного города». Это одно из требований современного образования, реализующего потребности быстро меняющегося социального и производственного пространства.

Минстрой при поддержке компаний «Ростех», «Росатом» и «Ростелеком» создал Национальный центр компетенций

«Умный город». Этот центр объединит региональные центры компетенций по вопросам городской среды, которые должны быть созданы во всех субъектах РФ в 2020 году. Задача Центра компетенций заключается в разработке, реализации и тиражировании технологических решений, цифрового оборудования, программ, которые позволят увеличить степень использования «цифры» в городах. Кроме того, Центр занимается оказанием технической и организационной помощи международным и совместным проектам в сфере «умных городов» в вопросах их развития и эффективного использования ресурсов, в первую очередь природных ресурсов. Максимальное вовлечение граждан в решение вопросов городского развития, в том числе с широким использованием цифровых технологий, является основным направлением проекта «Формирование комфортной городской среды» в рамках нацпроекта «Жилье и городская среда». Согласно паспорту национального проекта, в 2020 году региональные центры компетенций по вопросам городской среды должны начать работать во всех субъектах страны.

Работа госкорпорации «Росатом» совместно с Центром компетенций «Умный город»

направлена на обеспечение устойчивого развития городов. При этом должен преумножаться и развиваться человеческий капитал населенных пунктов за счет применения стратегических технологических и организационных решений, использующих цифровые технологии, повышающих качество жизни и разрешающих городские проблемы.

Реализация проектов «Умных городов» требует использования финансовой модели, позволяющей субъектам федерации привлекать инвестиционные средства.

При этом возможно использовать концессию. Заключение концессионного соглашения между субъектом и инвестором позволяет привлечь средства инвестора на начальном этапе реализации проекта «Умный город», а инвестиционные риски могут компенсироваться за счет банковского субсидирования. Это позволяет региону в короткий срок за счет созданных «Ростехом» «умных» систем снижать на 50% энергозатраты, на 80% снизить аварийность на дорогах, на 15%

увеличить пропускную способность перекрестков. Кроме того, система распознавания лиц FindFace Security с применением технологии искусственного интеллекта дает возможность повысить безопасность горожан. и объединение лучшего опыта в рамках Обобщение и анализ Центром компетенций таких высоких достижений в сфере цифровых технологий дают возможность выработать эффективные механизмы работы и достигнуть прорывных результатов в развитии городов.

Все это говорит о том, что подготовка высококлассных специалистов для государственного и муниципального управления для реализации проектов «Умный город» сверхактуально в настоящее время.

При изучении дисциплины «государственное и муниципальное управление» по направлению «Управление «Умным городом» необходимо ввести в вариативную часть учебного процесса около 20 дисциплин [8], которые должны сформировать у учащихся соответствующие компетенции.

Возможность введения ВУЗом новых профессиональных компетенций подтверждается п 5.6. ФГОС ВО по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление: «при разработке программы бакалавриата организация вправе дополнить набор компетенций выпускников с учетом направленности программы бакалавриата на конкретные области знания и (или) вид (виды) деятельности» [3].

Обучающийся по направлению «Управление «Умным городом» к концу учебы обязан владеть как базовыми компетенциям так и специальными профессиональными компетенциями будущего руководителя в области информационно-коммуникационных технологий. С использованием приобретенных компетенций специалисту государственного и муниципального управления придется решать вопросы, возникающие при разработке, строительстве и эксплуатации «умных городов» исходя их вышеприведенной модели «умного города».

К числу компетенций которыми должен овладеть специалист после изучения направления «Управление «Умным городом» следует отнести: знание технологий привлечения граждан, общественных, молодежных структур и бизнеса

к деятельности открытого правительства и улучшении среды проживания горожан; организацию и развитие инновационной структуры городов; методов моделирования современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры города. Он должен быть способен применять базовые принципы построения геоинформационных систем и категорий геоинформатики; принципы использования криптографических средств защиты информации в системе государственного и муниципального управления; методы противодействия использованию потенциала информационных и телекоммуникационных технологий в чужих интересах; методы оптимизации, прогнозирования социально-экономических процессов и обработки информации. Способен осуществлять развитие городских структур на основе информационных и телекоммуникационных систем; переход городов на модель устойчивого развития; применять компьютерные технологии и интернет вещей в маркетинге; внедрение социально-психологических коммуникационных методов в городской среде; организацию технопарков и технополисов; реализацию инновационных технологий в управлении персоналом в государственных и муниципальных организациях. Способен управлять с помощью информационных технологий процессами логистики в области организации городского транспорта и перевозок.

Особые компетенции представляют собой компетенции связанные с внедрением умных технологий в жилищно-коммунальное хозяйство городов. В Минстрое РФ разработана Программа «Умный город», которая реализуется в отдельных городах страны. [6].

В 2019 году было подписано трехстороннее соглашения между Министерством строительства РФ, 11 регионами и 19 городами о внедрении проекта «Умный город».

В состав этих городов включены Калуга, Великий Новгород, Пермь, Рязань, Ставрополь, Ульяновск, Челябинск, Чебоксары и другие. Данные города обязуются в соответствии со стандартом «умного города» Минстроя РФ и дорожными картами выполнить работы в рамках нацпроектов «Жилье и городская среда» и «Цифровая экономика».

В октябре 2018 года Министром Министерства были утверждены паспорт и стандарт ведомственного проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город». Проект «Умный город» направлен на повышение конкурентоспособности российских городов, формирование эффективной системы управления городским хозяйством, создание безопасных и комфортных условий для жизни горожан и базируется на 5 ключевых принципах:

- ориентация на человека;
- технологичность городской инфраструктуры;
- повышение качества управления городскими ресурсами;
- комфортная и безопасная среда;
- акцент на экономической эффективности, в том числе, сервисной составляющей городской среды.

Основной инструмент реализации этих принципов — широкое внедрение передовых цифровых и инженерных решений в городской и коммунальной инфраструктуре.

Задача реализации данного проекта «Умный город» состоит не только в цифровой трансформации и автоматизации процессов, но и в комплексном повышении эффективности городской инфраструктуры.

Основные подсистемы проекта «Умного города» Минстроя РФ включают в себя задачи, связанные с решением вопросов сервиса и привлечения граждан к проблемам развития города; внедрением платформы «цифровой двойник города»; формированием и развитием умного жилищно-коммунального хозяйства города; созданием комфортной городской среды; эффективного логистически и экологически чистого городского транспорта; обеспечение общественной безопасности в городе и пригородах и экологической безопасности, устранения причин плохой экологии города.

Ряд элементов пересекается с подсистемами ранее приведенной модели «Умного города», другие ее дополняют. Однако часть из них требует получение дополнительных профессиональных компетенций, которые должны быть также получены бакалаврами, получающими образование по направлению «Управление «Умным городом».

Рассматривая первый элемент, следует отметить, что его порталы давно работают в Москве, Новосибирске, Белгороде и других городах. Через их порталы организован доступ и получение информации населением от государственных органов. Компетенции по данному направлению перечислены ранее.

Реализация второй подсистемы предусматривает цифровую обработку генерального плана населенного пункта, накопление и обработка информации, поступающей с приборов в строениях, строительство цифрового пункта управления городским хозяйством. Также предполагается разработка прогнозов возникновения критических аварийных ситуаций, синхронизацию деятельности аварийных структур, быстрая реакция на кризисные ситуации по результатам видеонаблюдения, анализ результатов, полученных от приборов видеофиксации, организация системы данных по объектам. Находящимся в аварийном или критическом состоянии.

Компетенции этого направления заключаются в том, что выпускник вуза должен обладать способностью создания интеллектуального центра городского управления, может оперативно анализировать видеоданные, информацию датчиков интернета - вещей, созданию базы данных по объектам, находящимся в критическом состоянии и незамедлительно реагировать на кризисы.

Способен проектировать и внедрять учет по использованию коммунальных ресурсов с помощью искусственного интеллекта, Кроме того, выпускник должен уметь осуществлять дистанционное руководство городским ЖКХ.

Реализацию подсистемы «Умное ЖКХ» предполагается реализовывать за счет внедрения интеллектуальных структур, предназначенных для контроля за расходованием ресурсов в сфере ЖКХ и управления им путем дистанционных технологий. Второе направление заключается в оцифровке предметов эксплуатации в коммунальном хозяйстве. Третье направление направлено на экономию энергоресурсов в соцсфере. Четвертое направление предполагает осуществление контроля за состоянием зданий и сооружений при помощи автоматических систем. Следующим вектором внедре-

ния является использование автоматизированной обработки и оценке информации по исполнению заявок граждан и ликвидации аварийных ситуаций. Также данная подсистема позволит голосовать через Интернет гражданам, объединенных в ТСН. Последнее направление должно обеспечить свободный доступ граждан к информации о тарифах на коммунальные ресурсы и об объемах их использования ими.

Первые 4 направления являются элементами дистанционного мониторинга. Остальные входят в состав ГИС ЖКХ и включают отладку отопительной системы исходя из температуры и систем освещения территории в зависимости от уровня дневной освещенности, сбор показаний датчиков в автоматизированном режиме и передача результатов в информационную систему. Также предполагается контроль работоспособности тепловых и энергетических коммуникаций с использованием беспилотных летательных аппаратов.

Соответственно по данному направлению компетенции должны включать способности выпускника организовывать регулировку систем отопления и освещения. Кроме того, он должен быть способен организовывать сбор показаний приборов в автоматическом режиме и передавать их в систему на единую платформу ЖКХ, осуществляя при этом дистанционный мониторинг показателей.

Подсистема «Городская среда» включает вопросы эффективной энергетики и энергосбережения при освещении жилых и нежилых объектов в городах. Кроме того, этот блок предусматривает контроль за работой дорожных служб и коммунальной техники в автоматизированном режиме с помощью системы ГЛОНАС, охват всех населенных пунктов сетями WiFi.

Для ее реализации потребуются частично те же компетенции, что и в подсистеме «Умное ЖКХ», а также компетенции способные обеспечивать доступ к публичному бесплатному WiFi.

Компетенции в сфере «Городской транспорт» рассмотрены ранее и направлены на решение задач эффективного интеллектуального управления транспортными городскими потоками и логистикой, а также с автоматической фото- и видеофиксацией нарушений

ПДД, электронным администрированием парковок.

Подсистема «Общественная безопасность» нацелена на разработку систем видеонаблюдения. Данная система должна решать вопросы биометрии и видеоаналитики, Контроль за готовностью систем противопожарной безопасности будет осуществлять искусственный интеллект.

Для реализации подсистемы необходимо, чтобы специалист владел компетенциями в области управления вопросами биометрии и видеоаналитики с использованием искусственного интеллекта.

В подсистеме «Экологическая безопасность» планируется внедрить интернет вещей для мониторинга окружающего воздуха, воды с использованием онлайн-технологий. Важное внимание должно быть уделено вопросам раздельного сбора, переработки и утилизации отходов. Серьезное внимание уделено решению вопросов оповещения населения в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, при использовании компетентного подхода при обучении бакалавров по направлению «Управление «Умным городом» выпускник вуза, владея разработанными выше специальными компетенциями, может применяя цифровые технологии самостоятельно выполнять работу в органах государственной власти и местного самоуправления. Он должен уметь создавать и организовывать деятельность трудового коллектива, ставить перед ним цели, вырабатывать стратегический план их достижения, используя дистанционные технологии. Выпускнику необходимо обладать способностью разработки организации и оценки качества управленческих решений в системе ГМУ, исходя из реальных возможностей и ограничений, налагаемых на принятие решений имеющимися ресурсами со стороны финансов, экологии, правовых, интеллектуальных возможностей.

Он должен эффективно работать, решая поставленные перед ним задачи, в том числе при реализации проектов в органах государственной власти с использованием информационных технологий. Кроме того, выпускник вуза должен уметь разрабатывать стратегию перспективного развития города во всех сферах: ЖКХ, социальной, сфере проживания,

экономике и др. Специалист должен владеть инструментарием для решения задач проектирования и прогнозирования на основе современных ИТ. Кроме того он должен уметь оценивать процессы социально-экономического развития города и последствия их реализации. Еще одной особенностью современного специалиста является владение способами решения проблем, связанных с обеспечением кибернетической безопасности инфор-

мационных технологий, общественной и экологической безопасностью.

Для реализации разработанных компетенций с целью их широкого внедрения в жизнь они должны быть стандартизованы в рамках ФОС по дисциплине «Государственное и муниципальное управление», что позволит осуществлять их тиражирование и повсеместное внедрение в рамках реализации проекта «Управление Умным городом».

Литература:

1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»
2. Указ Президента РФ от 11 августа 2016 года № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы»
3. ФГОС ВО по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление
4. Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего
5. Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы.
6. Приказ Минстроя РФ от 31.10. 2018 г. № 695/пр «Об утверждении паспорта ведомственного проекта Цифровизация городского хозяйства «Умный город»
7. Волкова И.А., Петрова В.С. Формирование цифровых компетенций в профессиональном образовании. Вестник НВГУ. 2019. № 1. С 17–23.
8. Голованов В.И. Особенности подготовки бакалавров и магистров по направлению «Управление «Умным городом» национального проекта «Цифровая экономика РФ». М.: Муниципальная академия. 2019, № 4. С.
9. Зотов В.Б. «Умный город»: методология построения системы. М.: Муниципальная академия, 2019. № 3. с. 3–11.
10. Кононова Д.С. Применение компетентного подхода на государственной гражданской службе: какие знания и навыки необходимы государственным гражданским служащим в рамках цифровизации образования?. http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/77060/1/978-5-7996-2729-4_1_22.pdf
11. Базовые квалификационные требования / Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, 2015. [Электронный ресурс]: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/11/1> (дата обращения 19.10.2018).

Literature:

1. Decree of the President of the Russian Federation No. 601 of may 7, 2012 «on the main directions for improving the public administration system»
2. Decree of the President of the Russian Federation No. 403 of August 11, 2016 «on the Main directions of development of the state civil service of the Russian Federation for 2016–2018»
3. Federal state educational institution in THE field of training 38.03.04 State and municipal administration
4. Method of comprehensive assessment of professional performance of a public civil servant
5. Methodological tools for establishing qualification requirements for filling positions of the state civil service.
6. Order of the Ministry of construction of the Russian Federation from 31.10. 2018 No. 695 / PR «on approval of the passport of the departmental project Digitalization of urban economy» Smart city»
7. Volkova I. A., Petrova V.S. Formation of digital competencies in professional education. Bulletin of the NWSU. 2019. No. 1. From 17–23.
8. Golovanov V.I. Features of training bachelors and masters in the direction of «Smart city Management» of the national project «Digital economy of the Russian Federation». Moscow: Municipal Academy. 2019, No. 4. With.
9. Zotov V. B. «Smart city»: methodology for building the system. Moscow: Municipal Academy, 2019. No. 3. pp. 3–11.
10. Kononova D. S. application of a competent approach in the public civil service: what knowledge and skills are necessary for public civil servants in the framework of digitalization of education?. http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/77060/1/978-5-7996-2729-4_1_22.pdf
11. Basic qualification requirements / Ministry of labor and social protection of the Russian Federation, 2015. [Electronic resource]: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/11/1> (accessed 19.10.2018).

Роль проектных технологий в подготовке государственных служащих в условиях цифровой экономики

The role of design technologies in the preparation of state servants in the conditions of digital economy



Серебрякова Галина Валентиновна
кандидат экономических наук, доцент кафедры теории и организации управления, Государственный университет управления

Serebryakova Galina Valentinovna, candidate of economic Sciences, associate Professor the Department of Theory and Organization of Management, State University of Management (Moscow)



Незамайкин Иван Валерьевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры теории и организации управления, Государственный университет управления
gv_serebryakova@guu.ru

Nezamaykin Ivan Valerievich, candidate of economic Sciences, associate Professor the Department of Theory and Organization of Management, State University of Management (Moscow)
gv_serebryakova@guu.ru

Аннотация. Материал, изложенный в данной статье, представляет собой результаты разработки рекомендаций по применению технологий проектного обучения при подготовке специалистов по государственному управлению: представлены концептуальные основы проектной деятельности, принципы организации проектного управления в процессе обучения. Проектные технологии позволяют сформировать проектную компетентность будущих специалистов, включающую интеграцию организационной, ценностной и культурной составляющими.

Ключевые слова: проектные технологии, проектная компетентность, проектная культура, ценностная система

Abstract. The material outlined in this article is the result of recommendations for the use of project learning technologies in the training of public administration specialists: the conceptual basis of project activities, the principles of project management organization in the learning process are presented. Project technologies allow to form the design competence of future specialists, including the integration of organizational, value and cultural components.

Keywords: design technologies, design competence, design culture, value system

Современные условия функционирования экономики и общества изменились: окружения, которое формировалось, как экстраполяция предыдущего опыта, больше не существует. Направляющей силой развития, национальной идеей стала идея цифровизации. Информационные связи становятся все сложнее, их число увеличивается, что ведет к сокращению времени принятия решения, необходимости увеличения скорости реагирования на изменяющиеся условия. Становятся востребованными умения устанавливать и поддерживать взаимоотношения с большим числом представителей различных контактных групп.

Развитие цифрового пространства приводит к изменению основы выстраивания взаимоотношений между людьми. Репутация организаций все в большей степени зависит от уровня лояльности их сотрудников, степени развития информационной культуры и «компьютерной гигиены».

Проблемы, вызванные повышением скорости распространения информации, оказывают огромное влияние на развитие всех сфер жизни общества. Совсем недавно способом защиты репутации любой организации являлось следование корпоративной этики, поскольку лишь небольшая часть человеческих ресурсов компаний имела постоянный контакт с акторами внешней среды. Сегодня, в силу доступности каналов распространения информации, характеристика состояния внутренней среды организации становится достоянием всех участников экономического сообщества. Развитие цифровизации способствует открытости информационного пространства, зачастую за счет снижения надежности распространяемых сообщений, а это увеличивает уровень репутационных рисков у организаций.

По мере того, как организационная репутация становится все более уязвимой, она превращается в ценный актив, от сохранения и преумножения которого зачастую зависит успешность деятельности социально-экономических систем.

Данные проблемы не могут быть решены в рамках традиционных технологий обучения персонала государственных учреждений. В условиях повышения доступности информационных ресурсов

возрастает роль ценностной компоненты обучения государственных служащих, поскольку от их деятельности зависит не только репутация органа государственной власти, которую представляет данный сотрудник, но и всего государственного аппарата, в целом.. Чтобы добиться успеха, необходимо найти новые технологические подходы к обучению, направленные на преодоление негативных социальных тенденций, распространяющихся вместе с проникновением процессов цифровизации во все сферы жизни общества. Для развития общества необходимо обеспечить активное участие сотрудников в организации и управлении, а добиться этого без ясной ценностной системы уже становится невозможным. Необходимы новые образовательные технологии, направляющие интересы будущих государственных служащих на принятие общечеловеческих ценностей, восстановлению ценности честного труда, повышению уровня информационной культуры.

Новые технологии обучения должны обеспечить приобретение будущими специалистами профессиональных умений и навыков, нехватка которых будет проявляться в неверно принятых решениях, увеличении проблем и ошибок в деятельности организаций, нарушении системы взаимосвязей в обществе. На первый план подготовки будущих специалистов выходят вопросы формирования их ценностных ориентиров. Приоритетность реализации ценностных стандартов подготовки специалистов будущего становится основной задачей современного образования, именно ценностная подготовка, ориентированная на формирование мировоззрения будущих государственных служащих является первоочередной задачей образовательного процесса, решить которую, базируясь на традиционных технологиях, становится невозможным. Развитие цифровой экономики выступает решающим фактором окончательного перехода на компетентностный подход в подготовке специалистов будущей экономики. Доступность знаний, развитие он-лайн технологий их передачи, выдвигает на первый план задачи приобретения навыков быстрого принятия решений в условиях неопределенной и изменяющейся внешней среды. Повышение сложности проблемы социального выбора требует

подготовки большого числа специалистов, владеющих современными технологиями ценностного, эмоционального и эмпатийного управления. В образовательной деятельности все большее значение приобретает парадигма «ценностной квалификации» — роли совокупности ценностей, знаний и навыков в ценностном пространстве, обеспечивающих максимальное достижение целей.

Основной современной образовательной технологии, позволяющей подготовить грамотных специалистов в области государственного управления, выступают проектные технологии обучения. В соответствии с Постановлением Правительства «Об организации проектной деятельности в правительстве Российской Федерации», проектная деятельность представляет собой деятельность, связанную с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов. [1]

Усиление вектора проектной направленности образовательного процесса подготовки государственных служащих связано с переориентацией на когнитивное развитие и необходимостью ценностно-смысловой перестройки сознания обучающегося. Предпосылкой для реализации проектной деятельности в подготовке специалистов по государственному управлению выступает потребность экономики в формировании специалиста, который за время учёбы овладевает навыками саморазвития, организации командной деятельности, получает практический опыт работы по будущей специальности, а также учится самостоятельно приобретать новые знания и навыки, необходимые для дальнейшего профессионального развития.

Зотов В.Б. подчеркивал, что «проектное управление на всех этапах формирования кадрового резерва муниципальной/государственной службы позволит привлекать молодежь с опережающей подготовкой их к управленческой деятельности, что позволит обеспечить не просто смену поколений в управлении социальными системами, а решить в определенной степени проблемы формирования профессионально качественного состава кадрового резерва.» [2]

В силу этих причин проектная деятельность в Государственном университете Управления при подготовке специалистов

по Государственному и муниципальному управлению представляет собой систему действий, процедур, необходимых для реализации образовательного проекта, целью которого является формирование будущего специалиста по муниципальному/государственному управлению, востребованного обществом.

Модель современного выпускника по направлению Государственное и муниципальное управление включает:

- развитие способностей к саморазвитию и самосовершенствованию, использованию полученных знаний для решения профессиональных задач в области государственного управления;
- ориентацию в потоке информации, использование современных информационных технологий для ее анализа, трансформации и применении в деятельности в области государственного / муниципального управления;
- развитие креативного мышления;
- коммуникативную компетентность, партнерство;
- целеустремленность;
- пластичность психики;
- активную гражданскую позицию.

Проектная деятельность ориентирована на когнитивную целостность обретения будущими государственными служащими устойчивых исследовательских навыков, обеспечивающих развитие умений работать с информацией и критически ее осмысливать. Организовать проектную деятельность в рамках реализации образовательной программы Государственное и муниципальное управление — это значит обучить будущих специалистов процессам и технологиям поиска и приобретения новых знаний, ценностей и моделей поведения, способствующих эффективному решению различных социально-экономических задач развития общества. В процессе подготовки специалистов в области государственного и муниципального управления проектная деятельность представляет собой непрерывный процесс, позволяющий интегрировать все аспекты образовательной деятельности.

Невозможно добиться формирования грамотного специалиста по государственному управлению лишь на основе передачи прошлого опыта и знаний, опираясь только на реализацию экономических целей.

В основе процессов по подготовке специалистов в области муниципального/государственного управления лежит философия проектно-ориентированного обучения—CDIO (Conceive—Design—Implement—Operate или Придумывай—Разрабатывай—Внедряй—Управляй). Будущий специалист уже в период обучения должен развить навыки проектной работы, рассматривая ликвидацию любой проблемы, касающейся сферы будущей профессиональной деятельности, как разработку проекта, направленного на поиск наиболее оптимального выхода из сложившейся ситуации с учетом интересов всех участвующих сторон.

Цель проектного обучения при подготовке будущих специалистов в области государственного управления развить интерес обучающихся к реализации действий, направленных на ликвидацию проблем и через проектную деятельность, доказать необходимость интеграции полученных в процессе обучения знаний и навыков. Мотивация является источником активизации самостоятельной деятельности и творческой активности. Необходимо компетентно используя технологию «обучение действием», заинтересовать обучающегося проектированием процесса ликвидации проблемы, перспективой практической и социальной значимости будущей профессиональной деятельности.

В образовательном плане проектное обучение обеспечивает будущим специалистам в области государственного управления приобретение способности самостоятельного овладения знаниями и умениями, их углубление и закрепление, развитие умений самостоятельно конструировать собственные знания, а также хорошо ориентироваться в информационном пространстве. У будущих специалистов, освоивших навыки проектной деятельности, формируется проектная компетентность, что способствует развитию их креативности.

Проектное обучение базируется на следующих принципах:

- ответственности: проектное обучение всегда ориентировано на непрерывную самостоятельную деятельность, выполняемую в условиях ограниченности ресурсов;
- практикоориентированности—проектное обучение представляет собой процесс разработки способа ликвидации проблемы;

- результативности—проектное обучение должно способствовать получению определенного результата на каждом этапе;

- коллегиальности—в ходе работы над проектом участники овладевают навыками групповой и командной работы; коллективно-групповой характер проектной работы способствует формированию коллективной компетентности;

- инициативности—проектная работа должны строиться на основе интеграции полученных знаний и умений с творческим осмыслением социальных аспектов решаемых задач.

Проектное обучение в процессе подготовки специалистов в области государственного управления является средством отработки усвоенных знаний и умений в области будущей профессиональной деятельности, через овладение активными способами действий для ликвидации реальных проблем. При проектном обучении обучающийся должен научиться формулировать проблему, исследовать пути ее ликвидации, найти оптимальный вариант ликвидации проблемной ситуации и определить наилучшую траекторию его реализации.

В результате перехода на проектное обучение в процессе подготовки государственных служащих, будущий специалист становится активным участником образовательного процесса, в котором ему необходимо научиться мыслить, выдвигать свои гипотезы и аргументировать их. Проектное обучение представляет собой интеграцию деятельностных, командных, игровых, практико-ориентированных, исследовательских форм обучения, направленных на формирование специалиста будущего в сфере государственного управления.

Проектное обучение—это интерактивная технология, представляющая собой систему ценностно развивающих действий, моделирующих поведение обучающегося в различных ситуациях, которые могут возникать в его будущей профессиональной деятельности. Ориентация на ликвидацию реальных проблем в процессе работы над проектом при освоении образовательной программы позволяет осуществить опережающую подготовку специалиста в области государственного управления.

Основу проектного обучения составляет концепция ценностно ориентированного обучения, ключевым принципом которой является формирование ценностной системы будущего специалиста по государственному управлению, развитие его ценностных установок, ориентированных на ответственность, патриотизм, доверительные отношения, партнерство и др.

Формирование проектной компетентности будущего специалиста по государственному управлению направлено на развитие организационной, ценностной и креативной составляющих.

Организационная составляющая модели будущего специалиста включает в себя:

- навыки целеполагания с учетом определения источников возникновения целей и траекторией их достижения;
- способности к командной работе, овладения технологиями командообразования;
- навыки формирования рациональной системы организационного порядка, на основе выбора рациональной формы делегирования полномочий;

Ценностная составляющая базируется на развитии следующих характеристик:

- эмпатийного управления;
- эмоционального интеллекта;
- социальной ответственности;
- командности;
- пластичности психики;
- управлении конфликтами;
- коммуникативной компетентности;
- управлении взаимодействием;

Креативная составляющая модели будущего специалиста по государственному управлению, формируемая в процессе проектной деятельности, включает

- нестандартность мышления,
- оригинальность мышления,

- умение предлагать атипичные управленческие решения,
- умение рисковать.

Проектная деятельность в процессе обучения направлена на формирование ценностной компоненты будущего специалиста по государственному управлению и его активной гражданской позиции, разрабатываемые в процессе освоения образовательной программы, будущий специалист по государственному управлению должен овладеть технологиями социокультурного проектирования, ощутить себя инициатором социально-значимых инициатив.

Социально-культурное проектирование формирует следующие профессиональные компетенции, необходимые специалисту по государственному управлению:

умение разрабатывать и обосновывать социальные и волонтерские проекты и программы;

навыки проектирования социальных процессов в обществе на основе проведения исследования мотивов, интересов, потребностей различных социальных групп населения, различающихся по возрасту, национальным традициям, квалификации и т.д.;

навыки комплексной оценки социальной эффективности проектов и программ, реализуемых в городе, регионе, в обществе, в целом.

Проектная деятельность в процессе подготовки специалистов в области государственного управления призвана сформировать их проектную культуру, которая призвана способствовать развитию навыков создания коллектива единомышленников, воспроизводящих и творящих культурное, эстетически организованное пространство в обществе.

Литература:

1. Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации. — утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 — http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=110972
2. Зотов В.Б., Черкасова М.А. Муниципальный кадровый резерв — эффективный ресурс управления социальными системами. — // Муниципальная академия, 2019, № 2, с. 161–167

Literature:

1. Regulation on the organization of project activities in the Government of the Russian Federation. — approved by the decree of the Government of the Russian Federation of October 31, 2018, № 1288 — http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=110972
2. Zotov V.B., Cherkasova M. A. Municipal personnel reserve — effective resource management of social systems. — // Municipal Academy, 2019, № 2, p.161–167

Организация общественных обсуждений на площадке муниципальных общественных палат на примере обсуждения вопроса строительства дублера Щелковского шоссе на территории Московской области

Organization of public discussions at the site of municipal public chambers on the example of a discussion on the construction of the Shchelkovo highway understudy in the Moscow region



Околышев Даниил Анатольевич, старший инспектор отдела по работе с общественными палатами управления по работе с институтами гражданского общества Главного управления социальных коммуникаций Московской области, daniilokolyshev@mail.ru

Okolyshev Daniil Anatolevich, Senior Inspector of the Department for Work with Public Chambers of the Department for Work with Civil Society Institutions of the Main Directorate of Social Communications of the Moscow Region, daniilokolyshev@mail.ru

Аннотация. В статье раскрывается порядок организации общественных обсуждений на площадке муниципальных общественных палат на примере Московской области. Отмечается вертикальная интеграция социальных коммуникаций в процессе управления общественно-политическим блоком. Исследуется влияние общественного мнения на принятие управленческих решений. В статье также представлены проблемы организации общественных обсуждений на площадке муниципальных общественных палат на примере обсуждения вопроса строительства дублера Щелковского шоссе на территории Московской области. Изложена авторская позиция по выстраиванию общественных обсуждений в целях качественной проработки вопросов. Выявлена и обоснована необходимость централизации системы социальных коммуникаций в системе государственного управления. На основе проведенного анализа, порядка организации общественных обсуждений Московской области, разработаны предложения по систематизации социальных коммуникаций в органах государственного и муниципального управления в субъектах Российской Федерации. Данный материал может использоваться в работе при построении системы социальных коммуникаций в рамках самостоятельного или структурного органа управления в государственной и муниципальной системе управления. Отдельные элементы социальных коммуникаций могут использоваться в работе третьего сектора. Материал также может использоваться в научной и образовательной деятельности.

Ключевые слова: обсуждение, социальные коммуникации, государственное и муниципальное управление, общественные палаты, общественные слушания.

Abstract. The article reveals the procedure for organizing public discussions at the site of municipal public chambers on the example of the Moscow region. The vertical integration of social communications in the process of managing the socio-political bloc is noted. The influence of public opinion on managerial decision making is investigated. The article also presents the problems of organizing public discussions at the site of municipal public chambers by the example of discussion of the construction of the Shchelkovo highway understudy in the Moscow region. The author's position on the construction of public discussions with a view to a quality study of issues is stated. The need for centralization of the system of social communications in the public administration system has been identified and justified. Based on the analysis, the procedure for organizing public discussions in the Moscow region, proposals have been developed to systematize social communications in state and municipal governments in the constituent entities of the Russian Federation. This material can be used in the work when building a system of social communications within the framework of an independent or structural governing body in the state and municipal management system. Separate elements of social communications can be used in the work of the third sector. The material can also be used in scientific and educational activities.

Keywords: discussions, social communications, state and municipal government, public chambers, public hearings.

В органах государственного и муниципального управления организация общественных обсуждений является одним из ключевых методов выстраивания диалога с жителями.[1,3]

Целью общественного обсуждения, на наш взгляд, является поддержка государственных и муниципальных стратегических мер по развитию своей территории, выявление предложений и рекомендаций жителей по совершенствованию решений, их сбор, обобщение и представление на доклад главе региона и в профильное региональное управление.[2,4]

Для региона выстраивание вертикально-интегрированной структуры социальных коммуникаций является приоритетным направлением регионального развития. Отлаженная система проведения общественных обсуждений, удовлетворяющая общественные интересы, позволит избежать конфликты, привлекая к обсуждению всех заинтересованных жителей.

Из теоретических основ выделяется внутренняя и внешняя коммуникация. Необходимо выделить, что под внутренней коммуникацией подразумевается взаимодействие структурных подразделений, сотрудников в управлении и межведомственное взаимодействие. Внешняя коммуникация подразумевает взаимосвязи с обществом, организациями, сторонними структурными органами управления. В данной статье речь пойдет как о внутренней, так и о внешней коммуникации.

В органах государственного и муниципального управления принято, что в каждом структурном подразделении все сотрудники так или иначе ответственны за обратную связь и коммуникацию. Однако единой централизованной системы, отвечающей за направление социальных коммуникаций, существует только в Московской области.

Регион Московской области является одним из лидирующих при построении вертикально интегрированной социальной коммуникации в органах государственного и муниципального управления.[3,6] На территории Московской области действует Главное управление социальных коммуникаций Московской области, которая создана в целях реализации государственной политики Московской области, направленной на поддержание общественно-политиче-

ской стабильности, взаимодействие с общественными и профессиональными объединениями, негосударственными некоммерческими организациями, иными институтами гражданского общества, в том числе медиа-сообществами, молодежными медиа-центрами, развитие национальных, межнациональных отношений и социальных коммуникаций, в том числе посредством IT-коммуникаций, работу с общественными палатами, работу с молодежью, политическое планирование, изучение мнения населения об общественно-политической ситуации на территории Московской области и инициативах Губернатора Московской области, исполнительных органов государственной власти Московской области о развитии Московской области, реализацию социально значимых проектов в указанных сферах.

Принцип построения социальных коммуникаций сводится к региональному центру.[1,3,6]

Организация общественных обсуждений на площадке муниципальных общественных палат на примере обсуждения вопроса строительства дублера Щелковского шоссе на территории Московской области выглядит следующим образом.

Общественной палатой Московской области во взаимодействии с муниципальными общественными палатами Московской области при поддержке Главного управления социальных коммуникаций Московской области организован процесс общественного обсуждения вопроса строительства дублера Щелковского шоссе.

Целью организации и проведения общественного обсуждения является поддержка строительства дублера Щелковского шоссе, выявление предложений и рекомендаций жителей по прохождению трассы, их сбор, обобщение и представление на доклад Губернатору Московской области и в Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области.

Мероприятия по общественному обсуждению на муниципальном уровне организованы общественными палатами тех городских округов, через территорию которых будет проходить будущая трасса или которые находятся в непосредственной от нее близости: Балашиха, Богород-

ский, Звездный городок, Ивантеевка, Лосино-Петровский, Фрязино, Черноголовка и Щелково.

В целях выявления потребности жителей в строительстве дублера Щелковского шоссе Главным управлением социальных коммуникаций Московской области были

проведены экспресс-опросы в четырех городских округах: Щелково, Черноголовка, Звездный городок, Лосино-Петровский, с общим количеством респондентов— 1200 чел.

Степень загруженности Щелковского шоссе представлена в таблице 1.

Исследование степени загруженности Щелковского шоссе методом экспресс-опроса					Таблица 1.
	Загружено сильно/чрезвычайно сильно	Умеренно загружено	Практически не загружено/немного загружен	Затруднились ответить	
Щелково	88%	7%	2%	3%	
Черноголовка	76%	10%	4%	10%	
Звездный городок	85%	8%	4%	3%	
Лосино-Петровский	72%	15%	4%	10%	

Абсолютное большинство (свыше 80%) жителей всех 4-х городских округов полагают, что Щелковское шоссе загружено сильно или чрезвычайно сильно.

Необходимость строительства дублера Щелковское шоссе представлена в таблице 2.

Исследование необходимость строительства дублера Щелковское шоссе методом экспресс-опроса				Таблица 2.
	Да, необходимость дублера есть	Нет, нет такой необходимости	Затруднились ответить	
Щелково	86%	8%	6%	
Черноголовка	74%	8%	18%	
Звездный городок	87%	3%	10%	
Лосино-Петровский	74%	10%	16%	

Отмечается, что абсолютное большинство жителей опрошенных городских округов поддерживают идею строительства дублера Щелковского шоссе.

Основными аргументами «за» строительство дублера отмечается чрезмерная загруженность (пробки).

Основными аргументами «против» строительства новой трассы (опасения жителей) являются:

1. Вырубка деревьев;
2. Близость новой трассы к жилым домам;
3. Возможный снос домов;
4. Временные трудности, связанные с периодом строительства (затруднение проезда, грязь);
5. Общее ухудшение экологии.

Важной особенностью строительства дорожного полотна через территории национального парка «Лосиный остров» является опрос жителей Московской области. По используемым данным отмечаются

единичные случаи данного упоминания.

После проведения экспресс-опросов от Министерства транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области в рабочем порядке была получена информация по варианту строительства трассы.

После проведения исследования текущего состояния и сбора информации на действующем примере, на наш взгляд, благодаря вертикально интегрированной системы социальных коммуникаций можно начинать процесс организации общественных обсуждений. При этом следует отметить, что вертикальная интеграция социальных коммуникаций в процессе управления общественно-политическим блоком позволяет координировать процесс проведения общественных обсуждений путем непосредственного участия в общественных обсуждениях представителей—организаторов региональных структур управления. Такая модель способству-

ет качественной проработки проблемных зон, позволит детально рассмотреть все предложения и довести информацию до руководства региона в целях рассмотрения возможных альтернатив и достижения консенсуса по конечным результатам на основе обоюдного согласия.

Таким образом, курирующим управлением по работе с общественными палатами направляется информация в муниципальные общественные палаты по результатам проведения социологических экспресс-опросов и, в нашем случае, варианта строительства дублера Щелковского шоссе, для организации общественных слушаний.

Муниципальные общественные палаты для организации общественных слушаний изначально согласовывают дату, время и место проведения мероприятия. После этого муниципальные общественные палаты совместно с курирующим региональным органом управления задействуют членов Общественной палаты Московской области, лидеров общественного мнения и СМИ для создания информационного пространства и привлечения максимального количества заинтересованных жителей.

Влияние общественного мнения на принятие управленческих решений, исследуя практику реализации общественных обсуждений, на наш взгляд, в большинстве регионов Российской Федерации негативно отражается на общественное состояние и региональную политику.[5,7] В большинстве случаев наблюдается игнорирование процедуры проведения общественных слушаний в виду отсутствия методических рекомендаций и понимая управленческих процессов при проведении общественных слушаний. Действующие административные регламенты не учитывают процедуру проведения общественных слушаний, так как любое слушание имеет уникальный характер и требует детальной проработки всех вопросов на месте.[4,5,7] Из-за этого общественные слушания в большинстве своем имеют формальное значение. В виду это проблемами организации общественных обсуждений на площадке муниципальных общественных палат на примере обсуждения вопроса строительства дублера Щелковского шоссе на территории Московской области являются:

1. Отсутствие четкого понимания по альтернативе прохождения дорожной трассы. Процедурой проведения общественных слушаний предусматривается только рассмотрение необходимости строительства Щелковского дублера.

2. Административный подход решения конфликтных ситуаций.[8] Не все жители понимают формальный диалог с органами государственного и муниципального управления. В ходе проведения общественных слушаний ведется протокол. Под первым пунктом протокола по результатам проведения общественных слушаний предписывается поддержание или не поддержание строительства Щелковского дублера. Во втором пункте описываются предложения по альтернативной застройке, созданию инфраструктуры вблизи трассы, возможность выкупа, при необходимости, частной стоимости по заведомо выше рыночной стоимости и т.п.

3. Острая нехватка полной информации.[8] Недостаток информации вызывает недовольство людей. Поскольку нет конкретного ответственного исполнителя, отвечающего за всю организацию, у жителей создается впечатление коррумпированности системы, отсутствие слаженности в работе. Отсюда следует жесткая атмосфера при проведении общественных слушаний, которая требует специальной подготовки и высокой стрессоустойчивости в условиях неопределенности.

4. Влияние оппозиционных политических структур на рейтинги высших должностных лиц, применение хайповых методов в целях формирования альтернативных предпочтений и образов управления.

Итоговым результатом проведения общественных слушаний является утвержденный протокол. Протоколы собираются со всех заинтересованных муниципальных общественных палат, проводивших общественное слушание. Данные обрабатываются в курирующем органе регионального управления. Далее на площадке Общественной палаты Московской области организуется итоговое заседание профильной комиссии, либо совместное заседание профильных комиссий по общественному обсуждению с привлечением всех заинтересованных инстанций. Ключевые итоги обсуждения доводятся до главы региона и руководителей заинтере-

сованных федеральных и региональных органов управления по компетенции.

Таким образом, порядок организации общественных обсуждений на площадке муниципальных общественных палат на примере Московской области позволяет сделать выводы о необходимости применения субъектам Российской Федерации централизации системы социальных коммуникаций в системе государственного управления.[4,5,9] Централизованный подход к проведению общественных слушаний позволит упорядочить систему проведения общественных слушаний. На наш взгляд, целесообразно создание в субъектах Российской Федерации типовых структур, как Главное управление социальных коммуникаций Московской области в целях обеспечения централизованного подхода к осуществлению общественных слушаний. Опыт Московской области показывает эффективное управление в области проведения общественных обсуждений на площадке муниципальных общественных палат.

На наш взгляд, необходимо разработать универсальные методические рекомендации по проведению общественных обсуждений на площадке муниципальных общественных палат, в котором должен отражаться порядок организации общественных обсуждений. По нашему наблюдению выстраивается следующая система.

В начале координирующим органом собирается и исследуется информация. Потом эта информация структурируется и доводится до муниципальных общественных палат с целью проведения общественного обсуждения. Далее координирующим органом оказывается содействие в организации данного общественного обсуждения. Содействие включает в себя:

- определение целей, задач и предполагаемых результатов мероприятия;
- определение формата мероприятия;
- подготовка приглашений (сопроводи-

тельных писем) в адрес руководителей заинтересованных органов управления;

- обзвон участников, спикеров и приглашенных независимых экспертов;
- сбор и обработка материалов по проблематике;
- разработка проекта повестки, программы, порядка ведения, проектов решений;
- подготовка и размещение пресс-релизов, пост-релизов на официальном сайте организации, предоставление материалов для размещения информации в региональной прессе.

В процессе проведения общественного слушания инициатором в лице председателя общественной палаты муниципального образования определяются повестка, регламент рассмотрения вопросов, председательствующего заседания, определяется модератор. Происходит голосование. Далее модератор осуществляет координацию заседания. По порядку каждый высказывает слово, выслушиваются предложения. В ходе проведения всего общественного слушания ведется протокол.

Муниципальные общественные палаты перед проведением общественных обсуждений согласовывают дату, время и место проведения мероприятия, приглашают на мероприятие представителей муниципальных органов управления и местное СМИ, формируют список участников, организуют регистрацию всех участников, организуют ведение протокола.

Таким образом, на наш взгляд, данное выстраивание общественных обсуждений в целях качественной проработки вопросов методически позволит эффективно провести общественное обсуждение на площадке муниципальной общественной палаты.

Литература:

1. Зотов В.Б. Управление крупнейшими городами на примере г. Москвы // Актуальные проблемы и перспективы развития государственного и муниципального управления / Сборник научных статей, подготовленный в рамках VI международной научно-практической конференции. Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. Москва, 2019. С. 83–88;
2. Зотов В.Б. Развитие местного самоуправления в системе публичной власти: отечественный и зарубежный опыт // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе // Материалы III Международной научно-практической конференции. 2018. С. 5–8;
3. Зотов В.Б. Развитие регионов и муниципальных образований Российская муниципальная академия в системе развития местного самоуправления // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 9–13;
4. Милькина И. В. Региональные институты развития в системе управления территории Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: настоящее и будущее / Сборник научных трудов кафедры государственного и муниципального управления. Государственный университет управления. Москва, 2019. С. 137–140;
5. Околышев Д. А., Сираждинов Р. Ж., Милькина И. В. Развитие институтов гражданского общества на материалах Общественной палаты Московской области // Местное самоуправление перед лицом современных вызовов / Материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. 2018. С. 215–224;
6. Околышева И. А. Диалог государства и общества на примере Московской области. Практические результаты и основные показатели работы институтов гражданского общества / Муниципальная академия. 2019. № 1. С. 37–42;
7. Околышева И. А. Проблемы функционирования региональных общественных палат и общественных палат муниципальных образований // Перспективы и проблемы развития муниципальных образований в России и за рубежом / Сборник тезисов и статей международной научно-практической конференции российских и зарубежных университетов РЭУ им. Г.В. Плеханова при участии представителей государственных и муниципальных органов власти. 2017. С. 180–183;
8. Околышев Д. А. Общественные муниципальные форумы как предмет определения приоритетных направлений регионального развития // Муниципальная академия. 2019. № 1. С. 215–224;
9. Сираждинов Р. Ж. Исследование возможностей муниципальных образований в России в реализации задач стратегического планирования социально-экономического развития // Государство, власть, управление и право: история и современность / Материалы 9-й Всероссийской научно-практической конференции. Государственный университет управления. Москва, 2018. С. 281–284.

Literature:

1. Zotov VB Management of the largest cities by the example of Moscow // Actual problems and prospects of development of state and municipal government / Collection of scientific articles prepared as part of the VI international scientific and practical conference. Financial University under the Government of the Russian Federation. Moscow, 2019. S. 83–88;
2. Sirazhdinov R. Zh. The study of the possibilities of municipalities in Russia in the implementation of the tasks of strategic planning of socio-economic development // State, power, management and law: history and modernity / Materials of the 9th All-Russian Scientific and Practical Conference. State University of Management. Moscow, 2018. S. 281–284;
3. Okolyshev DA, Sirazhdinov R. Zh., Milkina I. V. The development of civil society institutions based on the materials of the Public Chamber of the Moscow Region // Local government in the face of modern challenges / Materials of the III All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation. 2018. S. 215–224;
4. Okolysheva I. A. The dialogue between the state and society on the example of the Moscow region. Practical results and key performance indicators of civil society institutions / Municipal Academy. 2019. No. 1. S. 37–42;
5. Zotov VB The development of local self-government in the public authority system: domestic and foreign experience // The role of local self-government in the development of the state at the present stage // Materials of the III International Scientific and Practical Conference. 2018. S. 5–8;
6. Okolysheva I. A. Problems of functioning of regional public chambers and public chambers of municipalities // Prospects and problems of development of municipalities in Russia and abroad / Collection of abstracts and articles of the international scientific and practical conference of Russian and foreign universities G.V. Plekhanov with the participation of representatives of state and municipal authorities. 2017. S. 180–183;
7. Okolyshev D. A. Public municipal forums as a subject for determining priority areas of regional development // Municipal Academy. 2019. No. 1. S. 215–224;
8. Zotov VB The development of regions and municipalities of the Russian Municipal Academy in the system of development of local self-government // Municipal Academy. 2018. No. 3. S. 9–13;
9. Milkina I. V. Regional development institutes in the management system of the territory of the Russian Federation // State and municipal administration in the Russian Federation: present and future / Collection of scientific papers of the department of state and municipal administration. State University of Management. Moscow, 2019. S. 137–140.

Повышение эффективности организации обращения с поверхностными сточными водами в Российской Федерации

Efficiency improvement organization of surface wastewater treatment in the Russian Federation



Сираждинов Рифат Жамалетдинович, Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, доцент ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»

Sirazhdinov Rifat Zhamaletdinovich, Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Associate Professor, State University of Management
Email: rifsir@yandex.ru



Шапошников Святослав Вячеславович, Кандидат экономических наук, доцент профессор ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»

Shaposhnikov Svyatoslav Vyacheslavovich, Candidate of economic Sciences, associate Professor, State University of management
Email: gimu.guu@mail.ru



Зотов Роман Сергеевич
Магистрант ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»
Email: r9256193044@yandex.ru

Zotov Roman Sergeevich
Master student State
University of Management

Аннотация. В настоящее время вопросы взаимоотношений при реализации услуг по водоотведению поверхностных сточных вод до конца не решены. Регулирование этих вопросов осуществляется в рамках нормативных актов по водоотведению. Однако обслуживание ливневых дождевых стоков имеет свои особенности, связанных с достаточно сложным процессом прогнозирования объема услуг, а, следовательно, и их планирования.

Ключевые слова: ливневые стоки, система канализации в Москве, водоотведение, обслуживание ливневых стоков.

Abstract. At present, the issues of relations in the implementation of surface wastewater disposal services have not been fully resolved. Regulation of these issues is carried out in the framework of regulations on water disposal. However, storm rainwater service has its own peculiarities associated with a rather complicated process of forecasting the volume of services, and, consequently, their planning.

Keywords: storm drains, sewage system in Moscow, water disposal, maintenance of storm drains.

В последние годы в целом ряде регионов России, да и не только в России, наблюдаются события, связанные с наводнениями и другими природными катаклизмами. Именно поэтому следует внимательно исследовать эффективность организации работы городских служб и организаций по обеспечению отвода избыточных стоков в пределах их территорий. Однако сложность работы по учету и планированию работ по приему поверхностных сточных вод связана, прежде всего, с достаточно большой непредсказуемостью природных явлений.[7] Следовательно, содержание систем ливневой канализации на балансе частных предприятий весьма убыточно.

В России по документальным данным первый водосток, построенный для отвода поверхностных сточных вод, находился в Московском Кремле. Он обеспечивал отвод воды в Москву-реку начиная с 1367 года. После этого в документах упоминались, начиная с 1825 года, Самотёчный и Неглинный каналы для отвода поверхностных стоков. В феврале 1892 году решением Московской городской Думы было решение о строительстве городской канализации с раздельной сплавной системой: в канализационную сеть могли попасть только хозяйственно-бытовые от населения государственных учреждений и промышленные стоки; а поверхностные сточные воды в виде атмосферных осадков — в водостоки и водоемы. С тех пор и по настоящее время системы ливневой и производственно-бытовой канализации в Москве и в России в целом развивались самостоятельно. Для реализации функций по обслуживанию населения услугами по водоотведению в Москве действует предприятие МГУП «Мосводоканал». Организацией обслуживания систем поверхностного стока занимается ГУП «Мосводосток».

Как показывает анализ развития систем водоотведения не только в России, но и в мире чаще всего используются раздельные системы водоотведения, по которой поверхностные сточные воды отводятся по отдельно функционирующей и обслуживаемым системам ливневой канализации. Это позволяет снизить затраты на содержание канализации. При этом значительная часть функций по предварительной очистке городские системы кана-

лизации перекадывают на клиентов. При использовании вариантов раздельного сбора сточных вод возникающие проблемы с обеспечением эффективного функционирования решают по мере их возникновения. Это привело к тому, что система ливневой канализации практически в любом городе представляет собой совокупность мелких бассейнов водоотведения с множеством выпусков в водные объекты.

Впоследствии к этим системам были установлены нормативные требования по водоочистке. Это потребовало изменения технологии функционирования систем водоотведения поверхностных сточных вод и строительства очистных сооружений поверхностного стока.

В советское время регулирование отношений в сфере обращения с поверхностным стоком производилось в основном на уровне ведомственных и территориальных регулирующих нормативных актов.

В соответствии с базовым законом на городские округа возложена функция по организации коммунальных услуг [1].

Организация водоотведения ливневого стока в различных муниципальных образованиях осуществлялась двумя способами:

1-й способ. Бюджетный. В этом случае эксплуатация магистральных и внутриквартальных сетей ливневой канализации осуществляется собственником сетей (принадлежность должна быть оформлена юридически) за счет субсидий, выделяемых из бюджета муниципального образования. Если собственник сетей не может быть установлен, то она в течение определенного времени переходит в муниципальную собственность. Все работы оформляются как государственный или муниципальный заказ.

2-й способ. Абонентский. При этом затраты на эксплуатацию системы магистральных и внутриквартальных сетей ливневой канализации несут абоненты системы, то есть население или хозяйствующие субъекты. Абонентами данной организации являются юридические лица и ИП, а так же собственники земельных участков на которых расположены технологические узлы подключения к сетям ливневой канализации или имеют возможность ею пользоваться.

Оплата услуг обслуживанию ливневой канализацией определяется на

основании тарифов, установленных нормативным актом местных органов управления. При этом орган местного самоуправления определяет правила пользования городской системой ливневой канализации.

Законодательные нормы взаимоотношений участников рынка услуг по обеззараживанию поверхностных сточных вод регулируются через комплекс нормативных актов, регулирующих сточные воды. Эти нормы установлены следующими нормативными актами:

Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении» [2]

Правилами холодного водоснабжения и водоотведения [3]

Правила организации коммерческого учета сточных вод [4]

В соответствии с основами ценообразования в систему регулируемых тарифов на водоотведение устанавливаются следующие виды тарифов:

- тариф на водоотведение,
- тариф на транспортировку сточных вод,
- тариф на подключение (технологическое присоединение) к централизованной системе водоотведения.

Тариф по приему и обезвреживанию и приведения их в соответствии с требованиями нормативов поверхностных сточных вод не существует. Тарифы в сфере водоотведения формируются в соответствии с методическими указаниями дифференцированно с учетом следующих параметров:

а) наличие нескольких технологически не связанных между собой централизованных систем водоотведения;

б) категории сточных вод: жидкие бытовые отходы; поверхностные сточные воды; хозяйственно-бытовые сточные воды, отводимые товариществами собственников жилья, жилищно-строительными, жилищными и иными специализированными потребительскими кооперативами, управляющими организациями и другими лицами, осуществляющими деятельность по управлению многоквартирными домами, жителями индивидуальных жилых домов и другими абонентами, отводящими преимущественно сточные воды, связанные с садовой, хозяйственной и бытовой деятельностью, в отношении которых не используются нормативы водоотведе-

ния по составу сточных вод, нормативы допустимых сбросов абонентов; сточные воды, отводимые абонентами, для объектов которых устанавливаются нормативы водоотведения по составу сточных вод, нормативы допустимых сбросов абонентов; сточные воды, отводимые иными абонентами; объем сточных вод.

В результате значительного изменения климата практически в большинстве регионов России следует рассмотреть вопрос учета объема сточных вод, особенно в условиях разнообразия форм собственности на соответствующие сети необходимо предусмотреть возможность нормирования и учета. Реализация экономически обоснованного тарифа на содержание и обслуживание систем ливневой канализации, расположенных на территории населенного пункта, позволит значительно снизить нагрузку на муниципальные бюджеты при значительном снижении нагрузки на экологическую систему городов.

Для обеспечения разработки и внедрения экономически обоснованного тарифа по прием поверхностных сточных вод можно использовать предлагаемый нами пошаговый алгоритм действий организаций, для обслуживания ливневой канализации:

Органы местного самоуправления разрабатывают и утверждают правила доступа и пользования системой городской ливневой канализации.

Разрабатываются правила с учетом вариантов использования ливневой канализации форм взаимоотношений с заказчиками услуг, а также должно быть принято решение и подписан договор о способах финансирования затрат на эксплуатацию ливневой канализации. В практике используются два варианта:

На основе договора с органом государственного или муниципального управления за счет бюджетных субсидий;

Заключается договор с потребителями услуги, в рамках которого затраты возмещаются за счет абонентской платы.

В обязательном порядке должны быть утверждены схемы централизованного водоотведения поверхностных сточных вод, определенных в схеме водоснабжения и водоотведения, площади земельных участков (территорий) абонентов, поверхностный сток с которых неорганизованно

или организованно поступает в централизованные системы водоотведения.

4. После реализации упомянутых выше пунктов алгоритма должны быть заключены договоры на отведение поверхностного стока согласно существующему законодательству (Правила № 644, Правила № 645 и приказ Минстроя России № 639/пр).

5. Регулятор должен установить тариф на водоотведение.

Для оказания услуг по сбору, транспортировке и очистке поверхностного стока определение гарантирующей организации не требуется, но позволит реализовать механизмы общественного контроля за экологическим состоянием в поселении [6].

Данный вид услуг может оказывать организация с любой организационно-правовой формой [8].

Литература:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2019) Электронный ресурс: [Режим доступа] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=330145&fld=134&dst=1000000001.0&rnd=0.49228314229794545#0372787153979693> (Дата обращения 09.08.2019)
2. Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» от 07.12.2011 N416-ФЗ ст 20 (ред. от 25.12.2018) Электронный ресурс: [Режим доступа] <https://fzrf.su/zakon/o-vodosnabzhenii-416-fz/st-20.php> (Дата обращения 09.08.2019)
3. Постановление Правительства РФ от 29 июля 2013 г. N644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» Электронный ресурс: [Режим доступа] <https://base.garant.ru/70375124/> (Дата обращения 09.08.2019)
4. Постановление Правительства РФ от 29 июля 2013 г. N645 «Об утверждении типовых договоров в области холодного водоснабжения и водоотведения». Электронный ресурс: [Режим доступа] <https://base.garant.ru/70427220/> (Дата обращения 09.08.2019)
5. Приказ Минстроя РФ от 17.10.2014 N639/пр «Об утверждении методических указаний по расчету объема принятых (отведенных) поверхностных сточных вод» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24.02.2015 N36194) Электронный ресурс: [Режим доступа] <https://minjust.consultant.ru/documents/13580> (Дата обращения 09.08.2019)
6. Сираждинов Р. Ж. Исследование особенностей общественного контроля в Российской Федерации // Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 113–118.
7. Сираждинов Р. Ж. Направления повышения эффективности работ по водоотведению поверхностных сточных вод // Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 90–94.
8. Система муниципального управления Зотов В. Б., Бабун Р. В., Кириллова А. Н., Коваленко Е. Г., Кузнецова Л. А., Муллагалеева З. З., Мусинова Н. Н., Рой О. М., Сапожников А. А., Семкина О. С. учебник / [Зотов В. Б. и др.]; под ред. В. Б. Зотова. Ростов-на-Дону, 2010. Сер. Высшее образование (5-е изд., испр. и доп.)

Literature:

1. Federal Law of 06.10.2003 N131-ФЗ (as amended on August 2, 2019) «On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» (as amended and additional, entered into force on August 6, 2019) Electronic resource: [Access mode] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=330145&fld=134&dst=1000000001.0&rnd=0.49228314229794545#0372787153979693> (Accessed 08.08.2019)
2. Federal Law «On Water Supply and Sanitation» dated December 12, 2011 N416-ФЗ ст 20 (as amended on December 25, 2018) Electronic resource: [Access mode] <https://fzrf.su/zakon/o-vodosnabzhenii-416-fz/st-20.php> (Date accessed 08/09/2019)
3. Decree of the Government of the Russian Federation of July 29, 2013 N644 «On approval of the Rules for cold water supply and sanitation and on amendments to some acts of the Government of the Russian Federation» Electronic resource: [Access mode] <https://base.garant.ru/70375124/> (Date of access 09.08.2019)
4. Decree of the Government of the Russian Federation of July 29, 2013 N645 «On the approval of model agreements in the field of cold water supply and sanitation». Electronic resource: [Access mode] <https://base.garant.ru/70427220/> (Date of access 09.08.2019)
5. Order of the Ministry of Construction of the Russian Federation of October 17, 2014 N639 / pr «On the approval of guidelines for calculating the volume of received (discharged) surface wastewater» (Registered in the Ministry of Justice of the Russian Federation on February 24, 2015 N36194) Electronic resource: [Access mode] <https://minjust.consultant.ru/documents/13580> (Date accessed 08/09/2019)
6. Sirazhdinov R. Zh. Study of the features of public control in the Russian Federation // Municipal Academy. 2017. No. 1. S. 113–118.
7. Sirazhdinov R. Zh. Directions for improving the efficiency of surface wastewater disposal // Municipal Academy. 2019. No. 3. P. 90–94.
8. The system of municipal administration Zotov VB, Babun RV, Kirillova AN, Kovalenko EG, Kuznetsova LA, Mullagaleeva Z. Z., Musinova NN, Roy O. M., Sapozhnikov A. A., Semkina O. S. textbook / [Zotov V. B. et al.]; under the editorship of V. B. Zotova. Rostov-on-Don, 2010. Ser. Higher education (5th ed., Rev. And add.)

Особенности краткосрочного бюджетного кредитования муниципальных образований

Features of short-term budget lending to municipalities



Сергиенко Наталья Сергеевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, nssergienko@mail.ru

Sergienko Natalia Sergeevna, associate Professor, candidate of economic Sciences, associate Professor of the Department "State and municipal management" of the Financial University under the Government of the Russian Federation, nssergienko@mail.ru

Аннотация. В научной статье рассматривается механизм бюджетного кредитования муниципальных образований, имеющий целью покрытие кассовых разрывов, возникающих в процессе кассового исполнения бюджета.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный кредит, единый счет бюджета, казначейство, кассовый разрыв, муниципальное образование.

Abstract. The article is devoted to the mechanism of budget lending to municipalities, which aims to cover cash gaps that arise in the process of cash execution of the budget.

Keywords: budget, budget credit, single budget account, Treasury, cash gap, municipality.

В современной организации исполнения бюджетов в последнее десятилетие достаточно активно используются механизмы, направленные на обеспечение сбалансированности бюджетов. Несответствие расходных обязательств объему доходов территориальных бюджетов, высокая их централизация и сложное по организации вторичное перераспределение на муниципальный уровень давно обсуждаются в качестве проблем финансового обеспечения местного самоуправления [1,3,4, 5].

В этой связи технологии, повышающие эффективность управления средствами, находящимися на единых счетах бюджетов, позволяют в процессе кассового исполнения бюджетов частично решать проблему кассовых разрывов [2,9,11]. Важной задачей остается замещение дорогих банковских кредитов дешёвыми государственными кредитами.

Эффективное управление Федеральным казначейством свободными остатками на счете федерального бюджета позволили предложить механизм краткосрочного кредитования для территориальных бюджетов. Цель такого кредита состоит не в решении задач публично-правового образования за счет полученных средств, а использовании этого ресурса для решения проблемы кассового разрыва посредством пополнения остатка на счете нижестоящего бюджета и отказа от обращения в кредитную организацию для получения недостающей суммы.

С 2015 года было начато предоставление краткосрочных бюджетных кредитов Федеральным казначейством для местных бюджетов. В таблица 1 представлена динамика основных показателей кредитования муниципальных образований.

Таблица 1			
Сведения о бюджетных кредитах Федерального казначейства местным бюджетам			
Год	Показатель		
	Количество кредитов, ед.	Сумма кредитов, млн. руб.	Срок кредита, дней
2015	248	47168,5	30
2016	367	89647,2	50
2017	481	109719,6	50
2018	346	74417,3	90
2019	362	86448,6	90

В 2015 году муниципальным образованиям было предоставлено 248 кредитов общим объемом 47168,5 млн. рублей, из них городским округам перечислено было 207 кредитов и муниципальным районам 41 кредит (в денежном выражении 46786,8 и 381,6 млн. рублей соответственно). В 2015 году бюджетный кредит разрешалось предоставлять на срок до 30 дней.

В 2016 году муниципальные образования получили 367 кредитов общим объемом 89647,2 млн. рублей, из них городским округам Казначейство перечислило 327 кредитов, муниципальным районам было зачислено 40 кредитов (в денежном выражении 88544,1 и 1103,1 млн. рублей соответственно). С 2016 года срок бюджетного кредита был установлен 50 дней.

В 2017 году муниципальные образования обращались и получили 481 бюджетный кредит на общую сумму 109719,6 млн. рублей, из них городским округам было предоставлено 408 кредитов и муниципальным районам передали 62 кредита (в денежном выражении 96898,9 и 2388,2 млн. рублей соответственно), при этом 11 кредитов было предоставлено для покрытия кассовых разрывов бюджетам городских округов с внутригородским делением в объеме 10432,5 млн. руб.

В 2018 году муниципальным образованиям было предоставлено 346 краткосрочных кредитов на общую сумму 74417,3 млн. рублей, из них городским округам перечислили 273 кредита и 67 кредитов было передано муниципальным

районам (в денежном выражении 66994,8 и 1785,4 млн. рублей соответственно), кроме того 6 кредитов было предоставлено для покрытия кассовых разрывов бюджетам городских округов с внутригородским делением в объеме 5637,0 млн. руб.

С января 2018 года срок кредита был увеличен и составляет теперь 90 дней.

В 2019 году муниципальным образованиям было предоставлено 362 краткосрочных кредита на общую сумму 86448,6 млн. рублей, из них городским округам Федеральное казначейство передало 280 кредитов и 76 кредитов смогли получить муниципальные районы (в денежном выражении 77418,6 и 2491 млн. рублей соответственно), как и в предыдущем году, 6 кредитов было предоставлено городским округам с внутригородским делением в объеме 6539,0 млн. руб.

Федеральное казначейство предоставляет бюджетные кредиты с целью пополнения остатков средств на счетах бюджетов муниципальных образований. Такая деятельность Казначейства России закреплена Бюджетным кодексом и рядом нормативных документов Правительства РФ и Федерального казначейства.

В Бюджетном кодексе РФ (статья 93.6) содержатся основные параметры бюджетных кредитов для муниципальных образований: цель бюджетного кредита Федерального казначейства, источник предоставления бюджетного кредита, основание, сроки, ставка и условия. Особенностью такого кредита является отсутствие необходимого обеспечения за счет бюджетных средств.

При внедрении процедур кредитования Федеральным казначейством постоянно осуществлялся анализ не только технологии кредитования, но и были учтены возможности муниципальных образований. Это позволило ввести условие в нормативную базу о том, что ставка по кредитам утверждается законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Первоначальные условия были иными: ставка зависела от ставки рефинансирования ЦБ РФ, затем с 01.07.2014 г. по 01.01.2018 г. ставка была установлена в размере 0,1% [12].

Механизм возврата бюджетного кредита четко обозначен в нормативных документах. За всю практику применения такого инструмента несвоевременный

возврат был в 2017 году. Губкинским городским округом Белгородской области был задержан возврат бюджетного кредита на 1 день. Управлением Федерального казначейства по Белгородской области были предприняты меры по возврату заемщиком суммы основного долга 100 млн. рублей и начисленных процентов в сумме 0,01 млн. рублей, а также уплате штрафа в размере 0,02 млн. рублей [12].

Потребность в таких кредитах для бюджетов муниципальных образований очень высокая, при этом важно для Федерального казначейства обеспечить предоставление кредитов при минимальных рисках, основными из которых выступают несвоевременный возврат или невозврат, а также риск недостаточности остатка на едином счете федерального бюджета бюджетных средств в требуемом объеме [7,8].

В целях управления рисками Казначейством России были предложены в следующие варианты.

Первый—предоставление федеральных бюджетных средств разрешено всем муниципальным образованиям, при этом учитывается уровень достаточности ликвидности средств на ЕКС.

Другой вариант состоял в применении совокупности критериев отбора или системы. Такой подход был использован в 2018 году. Отбор муниципальных образований для предоставления бюджетных кредитов проводился с учетом следующих положений, согласованных с Минфином России. Договор о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов местных бюджетов не может быть заключен территориальным органом Федерального казначейства с муниципальным образованием, если:

1) муниципальное образование в финансовом году, предшествующему текущему финансовому году, допустило невозврат (несвоевременный возврат) бюджетного кредита и (или) неуплату (несвоевременную уплату) процентов по бюджетному кредиту на пополнение остатков средств на счетах местных бюджетов;

2) муниципальное образование является сельским поселением, городским поселением или внутригородским районом, за исключением муниципального образования, имеющего кредитный рейтинг по национальной рейтинговой шкале,

который присвоен кредитным рейтинговым агентством, находящимся в реестр кредитных рейтинговых агентств от Банка России, не ниже умеренно низкого уровня кредитоспособности (BB-);

3) у муниципального образования в соответствии с утверждённым решением о бюджете на текущий финансовый год предельный объём муниципального долга превышает 100% общего объёма доходов без учёта объёма безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений [9].

Договор, в котором закрепляются условия предоставления кредита, предназначенного для увеличения остатка на счете местного бюджета, может быть заключён территориальным органом Федерального казначейства с муниципальным образованием, если муниципальное образование соответствует любому из следующих критериев:

1) муниципальному образованию присвоен кредитный рейтинг по национальной рейтинговой шкале кредитным рейтинговым агентством из реестра кредитных рейтинговых агентств Банка России не ниже умеренно низкого уровня кредитоспособности (не ниже BB-);

2) муниципальное образование является городским округом с внутригородским делением;

3) муниципальным районом или городским округом, ранее был предоставлен бюджетный кредит на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов);

4) муниципальному району или городскому округу, имеющему уровень дотационности, определяемый в соответствии со ст. 136 БК РФ, не более 20% собственных доходов местного бюджета.

В результате было отобрано 286 муниципальных образований.

При таком варианте возникают проблемы, связанные с ранжированием (рейтингованием) муниципальных образований, поскольку у большинства муниципальных образований отсутствует рейтинг кредитоспособности у национальных рейтинговых агентств (АКРА и RAEX).

Таким образом, применение данного механизма позволило муниципальным образованиям решать проблему кас-

совых разрывов за счёт краткосрочных бюджетных кредитов при изменяющихся условиях предоставления субсидий и субвенций из федерального бюджета под потребность.

Изменения Бюджетного кодекса, касающиеся долговых обязательств публично-правовых образований, принятые в 2019 году, коснулись и механизма предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете местного бюджета. Новый порядок предусматривает, что кредит предоставляется муниципальному образованию, если на дату заключения договора органа Федерального казначейства с муниципальным образованием о предоставлении:

а) решение о бюджете муниципального образования на текущий финансовый год соответствует положениям статей 92.1, 106, 107 БК РФ в части установления объёма дефицита местного бюджета, предельного объёма заимствований муниципального образования и предельного объёма муниципального долга муниципального образования;

б) муниципальное образование в отчетном финансовом году не допустило невозврат (невосвоевременный возврат) кредита и (или) неперечисление (несвоевременное перечисление) платы за пользование кредитом;

в) муниципальное образование не относится к муниципальным образованиям, указанным в пп. 2–4 статьи 136 БК РФ (за исключением муниципального образования, которому в течение одного финансового года из трех последних отчетных финансовых лет предоставлялся кредит, и (или) муниципального образования, являющегося городским округом, городским округом с внутригородским делением с высоким или средним уровнем долговой устойчивости, определяемым в соответствии со статьей 107.1 БК РФ).

Таким образом, дешёвые бюджетные кредиты, выдаваемые Федеральным казначейством, позволяют муниципальным образованиям сократить долговую нагрузку на бюджет при кассовом разрыв путем снижения стоимости обслуживания заимствований. Требуется расширить возможность предоставления таких кредитов большему количеству муниципальных образований по итогам работы в условиях новой редакции БК РФ.

Литература:

1. Адамская Л.В. О формировании благоприятной предпринимательской среды и повышении инвестиционной привлекательности муниципальных образований // Самоуправление. 2016. № 4. С. 20–25.
2. Актуальные вопросы совершенствования правового регулирования бюджетных платежей. Монография /Под общей ред. Р.Е. Артюхина, Т.А. Кастирной. М. 2015. 76 с.
3. Балынин И.В. Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях экономической турбулентности: приоритеты, проблемы и пути решения //Аудит и финансовый анализ. 2016. № 2. С. 163–167.
4. Гусева А. С., Комов В. Э. Актуальные проблемы в сфере муниципальных финансов //Самоуправление 2019. Т2, № 2, С. 51–53
5. Зотов В. Б., Голованов В. И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти //Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 57–61
6. Мусинова Н. Н. Трансформация территориальной организации местного самоуправления // Самоуправление 2019. № 2. С. 124–127
7. Прокофьев С. Е. Кассовое обслуживание федерального бюджета: итоги и перспективы // Финансы. 2012. № 6. С. 24–27.
8. Прокофьев С. Стратегический менеджмент в Казначействе России //Государственная служба. 2010. № 3 (65). С. 10–12.
9. Прокофьев С. Е., Шубина Л. В. Предоставление Федеральным казначейством бюджетных кредитов/Модернизация банковского сектора и рынка ценных бумаг в интересах повышения эффективности национальной экономики. М.: Издание Государственной Думы. 2018. 320 с.
10. Прокофьев С. Е. Шубина Л. В. Федеральное казначейство: организационные аспекты создания системы бюджетирования, ориентированного на результат // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2007. № 14. С. 15–17.
11. Официальный сайт Федерального казначейства [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>.

Literature:

1. Adamskaya L. V. on the formation of a favorable business environment and increasing the investment attractiveness of municipalities // self-Government. 2016. No. 4. Pp. 20–25.
2. Current issues of improving the legal regulation of budget payments. The monograph /Under the General editorship of R. E. artyukhina, T. A. Castronovo. M. 2015. 76 PP.
3. Balynin I. V. Financial support of municipalities in conditions of economic turbulence: priorities, problems and solutions // / Audit and financial analysis. 2016. No. 2. Pp. 163–167.
4. Guseva A. S., Komov V. E. Actual problems in the sphere of municipal Finance // self-Government 2019. T2, No. 2, Pp. 51–53
5. Zotov V. B., Golovanov V. I. Problems of financial support in municipalities and directions of increasing the level of independence of local authorities. Municipal Academy. 2018. No. 2. Pp. 57–61
6. Musinova N. N. Transformation of the territorial organization of local self-government // / self-Government 2019. No. 2. Pp. 124–127
7. Prokofiev S. E. Cash servicing of the Federal budget: results and prospects // / Finance. 2012. No. 6. Pp. 24–27.
8. Prokofiev S. Strategic management in the Treasury of Russia // / State service. 2010. No. 3 (65). Pp. 10–12.
9. Prokofiev S. E., Shubina L. V. providing budget loans by the Federal Treasury/Modernization of the banking sector and the securities market in the interests of improving the efficiency of the national economy. Moscow: State Duma Publication. 2018. 320 PP.
10. Prokofiev S. E. Shubina L. V. Federal Treasury: organizational aspects of creating a result-oriented budgeting system // / Accounting in budget and non-profit organizations. 2007. No. 14. Pp. 15–17.
11. Official website of the Federal Treasury [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.roskazna.ru>.

О некоторых проблемах потери доходов бюджетов всех уровней в лесном хозяйстве

About some problems of loss of budget revenues of all levels in forestry



Сираждинов Рифат Жамалетдинович, Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, доцент доцент ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»

Sirazhdinov Rifat Zhamaletdinovich, Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Associate Professor Associate Professor, State University of Management

Аннотация. Российская Федерация, обладая одними из крупнейших запасов лесов, получает доходы от лесохозяйственной деятельности существенно ниже, чем могла бы. Потери бюджетов вызваны несколькими причинами, одни из основных связаны с недостаточно налаженной системой учета и тарификацией лесных ресурсов. В работе исследуются основные причины потерь бюджетов и направления их ликвидации.

Ключевые слова: бюджет, лесное хозяйство, тарификация лесов, реестр лесов, полномочия, тарифы.

Abstract. The Russian Federation, which has one of the largest forest reserves, receives significantly lower revenues from forest management than it could. Budget losses are caused by several reasons, one of the main ones is related to an insufficiently established system of accounting and billing of forest resources. The paper examines the main causes of budget losses and the ways to eliminate them.

Keywords: budget, forestry, forest tariff, forest register, authority, tariffs.

В доходах бюджетов всех уровней при примерно равной объему доступных лесов доля доходов от лесохозяйственной деятельности в два раза ниже в России, чем в Канаде, что свидетельствует о недостаточно эффективном использовании этого важнейшего ресурса предоставленного нам природой.

Весь комплекс потерь бюджетов можно сгруппировать на прямые и косвенные.

В качестве основных прямых потерь в настоящее время в прессе обычно называют лесные пожары.

По оперативной отчетности Рослесхоза в 2019 году было уничтожено в результате пожаров 15,7 млн. га леса. Однако, как показывает ретроспективный анализ это еще не рекорд. Но до него осталось уже не далеко. Так в 2012 сгорело 18,2 млн. га, а в 2018–15,4 млн. га. [4]. Очевидно, что тенденция имеется налицо. Причем до настоящего времени не окончательно не подсчитан в полной мере ущерб нанесенный пожарами лесному хозяйству, причем не, только косвенный, но и прямой. Причин возникновения масштабных лесных пожаров, причем на многих территориях России много, но, на наш взгляд, их можно сгруппировать на несколько.

В качестве также одной из основных причин возникающих пожаров по большей части называют массовую вырубку лесов до начала пожаров. В некоторых случаях это действительно имело место, но причин на самом деле гораздо больше.

Почему то в научной и периодической печати уделяется мало внимания другому аспекту проблемы лесных пожаров.

Прежде всего, на наш взгляд, одной из основных причин является отсутствие научно обоснованной системы учета лесных ресурсов.

До введения в полном объеме в действие Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ [1] в России применялась исторически сложившаяся единая централизованная система лесоустроительных работ, которая позволяла обеспечивать органы управления всех уровней информацией об имеющихся лесных ресурсах с необходимыми количественными и качественными характеристиками. Уточненные сводные данные по проблемам лесоустройства с учетом всех текущих изменений отражались в го-

сударственном учете лесного фонда.

К началу 2000-х годов общественность отчасти была подготовлена к изменению форм собственности на многое общественное и государственное имущество. Именно поэтому к 2006 были подготовлены значительные изменения в системе лесного хозяйства России.

Лесным кодексом Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ в системе управления лесным хозяйством России были предусмотрены значительные изменения, и большая часть полномочий в области лесных отношений была передана на уровень субъектов Российской Федерации. Прежде всего, были переданы полномочия по проведению лесоустройства в части таксации лесов. То есть уже субъекты федерации определяли категорию лесов и способы их учета и лесопользования. Таким образом, значительную часть лесных ресурсов субъекты федерации на законных основаниях могли значительно занижать ценность и категории лесов и в дальнейшем передавать их в аренду или вообще продавать в частные руки. Это привело, прежде всего, к ликвидации государственной системы лесоустройства, из-за значительных изменений за календарный год и отсутствия единой системы учета этих изменений. Ликвидация единой государственной системы лесоустройства привела к тому, что данные таксации лесов по категориям значительно устаревают. Так, например, в ряде субъектов Российской Федерации момент актуализации данных составляет более 20 лет. А в некоторых до настоящего времени эти объективные данные отсутствуют полностью.

Передача полномочий по учету лесных ресурсов и проведению лесоустроительных работ создало первую возможность для манипуляций со статусом лесов со стороны субъектов федерации. Причем, прежде чем принять решение о передаче части полномочий по управлению лесоустроительными работами, экспертное и научное сообщество было привлечено к обсуждению этого вопроса, но решение было принято на основании логики о том, что децентрализация позволит повысить эффективность решения этих вопросов. При этом исследовался опыт зарубежных стран.

Вторым значительным изменением

в системе управления лесным хозяйством явилась перераспределение полномочий по лесопользованию между регионами и федеральным центром, вылившееся в передаче значительной части полномочий по лицензированию лесопользователей регионам и финансированию работ по лесозащите регионам. Это привело к значительному сокращению штатов лесников и лесоохраны всех категорий.

В мировой практике используются три базовые системы управления лесным хозяйством: централизованная с элементами жесткого государственного планирования, децентрализованная с частным лесовладением, смешанная с элементами государственного регулирования и различными формами собственности на леса.

Централизованная система базируется на бюджетном финансировании всех лесоустроительных работ в стране. Эта система характерна для государств, обладающих ограниченными лесными ресурсами.

Децентрализованная система лесопользования базируется на нескольких принципах. Частные собственники лесов осуществляют функции по владению, пользованию и воспроизводству лесных ресурсов. Государство осуществляет контрольные и регулирующие функции через различные нормативно-правовые стандарты и фискальную систему. При этом финансирование работ по лесоустройству осуществляется собственниками под функциональным контролем государственных органов управления.

Смешанная система лесопользования поддерживает многообразие форм собственности на лесные ресурсы, при значительном государственном регулировании практически большей части взаимоотношений органов государственного управления и местного самоуправления. Эта форма лесопользования используется чаще всего в странах умеренного пояса, где плотность лесосеки невысока, и имеет достаточно универсальный характер.

Система лесопользования в России очень похожа на используемую в настоящее время в Канаде. Кстати она и была принята за основу при реформе системы лесопользования в действующем лесном кодексе.

В российской практике использовали

опыт Канады по понятной причине — морфологический состав лесов весьма похож. Основными лесообразующими породами также являются ель, пихта, осина, береза и сосна.

Одной из основных причин разработки одной из наиболее эффективных систем лесопользования в Канаде явилось присутствие другого крупного государства, обладающего значительными лесными ресурсами. При этом лесной сектор США — один из наиболее передовых в мире по организации управления и технологическому оснащению.

Как мы уже отмечали ранее, в качестве базы для реформы лесного комплекса России был использован опыт и нормативная база Канады, но с некоторыми изъятиями. Как мы уже отмечали выше, в России большая часть полномочий по лесопользованию была передана субъектам федерации, без передачи необходимых полномочий по их финансированию.

В отличие от Канады, в которой земли лесного фонда (до 93%) принадлежат государству, но при этом 77% — владеют провинции и лишь 16% — федеральное правительство. Такое распределение полномочий по управлению земельными ресурсами позволяет, на наш взгляд, оптимально разделить, с одной стороны, ответственность за принимаемые решения, и реально оценивать потребности лесных хозяйств и необходимых объемах работ. В Канаде полномочия по лесопользованию между федеральными и региональными властями распределены следующим образом:

- центральные власти страны занимаются организацией важнейших работ по лесопользованию, особенно в проведении научно-исследовательских работ в этой сфере, и разработке нормативно-правовых актов по управлению лесными ресурсами;
- остальные вопросы лесопользования и воспроизводства лесов занимают территории.

Проанализируем некоторые формы взаимоотношений между собственниками и лесопользователями в Канаде. В эксплуатации лесных ресурсов участвуют в Канаде, как и в большинстве развитых стран, частные компании. Вся совокупность и разнообразие форм взаимоотношений реализуется через за-

ключение в разных формах гражданских договоров между государственными органами управления. В настоящее время в Канаде используются следующие формы передачи лесных ресурсов в аренду пользователям:

Простой договор на заготовку древесины на определенной территории;

Расширенная лицензия на заготовку древесины;

Лицензия на организацию лесохозяйственного производства;

Расширенная лицензия на закупку лесов на корню.

При заключении договора в форме простого договора на заготовку древесины лесопользователь получает право на заготовку древесины в определенном объеме на определенной территории. Причем оговаривается и структура заготавливаемой древесины.

Расширенная лицензия позволяет организовывать заготовку древесины на определенной территории и вывозить ее в любом направлении и использовать в по своему усмотрению. Но при этом лесопользователь несет ответственность за оперативное планирование, строительство лесных дорог, лесовосстановительные работы.

Система управления лесными ресурсами основана на унифицированной системе лесных платежей, объем которых должен обеспечить, прежде всего, финансирование всего объема работ по лесовосстановлению и лесозащите. Величина этих платежей зависит от качества лесных ресурсов и площади участка и определяется по утвержденной унифицированной формуле на основе проведенного конкурса.

Взимаемый тариф за использование ресурсов лесов включает три основных элемента:

Фискальные платежи, установленной долей добавленной стоимости, перераспределяемой в пользу бюджета и определяемой фискальной политикой государства.

Объемы компенсационных расходов, связанных с затратами на лесовосстановление и другие лесоустроительные работы.

Разницу между стоимостью заготовленной древесины и продукцией из нее, суть которой в перераспределении части до-

бавленной стоимости между хозяйствующим субъектом и бюджетами провинций.

Величина минимальных платежей позволяет гарантировать бюджету территории получать доход от лесохозяйственной деятельности и зависит, кроме всего прочего от наличия развитой инфраструктуры и необходимости ее развития. Естественно их величина зависит от размера инфляции в стране в целом.

Величина платежей на лесовосстановление зависит от морфологического состава лесов и все они должны аккумулироваться на специальном бюджетном целевом счете.

Третья составляющая лесных платежей подразделяется на 7 видов исходя их характера выпускаемой продукции из древесины. Соотношения и их структура определяется исходя из статистической отчетности, формируемой федеральными органами управления.

Для реализации представленных выше принципов лесопользования и определения объективных тарифов на лесные ресурсы необходимо, прежде всего, проведение научно обоснованной и объективной тарификации лесов, чего до настоящего времени не было проведено.

Как мы отметили выше, система лесопользования включает в себя и вопросы лесовосстановления. В большинстве нормативных актов многих стран эти вопросы трактуются однозначно. Как мы отметили выше в Канаде, например вопросы реализации работ по лесовосстановлению возложены на регионы [5,6,10]. При этом тарифы на лесохозяйственную деятельность включают затраты на это. В Российской Федерации работы по лесовосстановлению федеральные органы управления, а следовательно и и финансирование их оставили за собой. Однако необходимо учесть, что нормативы лесовосстановления являются производными от структуры лесного фонда региона, отслеживание характера которого является функцией региональных органов управления.

Следующим серьезным изменением управления лесным хозяйством явилась коренная реформа системы лесозащиты. Прежде всего, за счет передачи значительной части функций по лесопользованию регионам, у которых наблюдается дефицит финансовых ресурсов для реализации их в полном объеме. Именно

поэтому в первую очередь в лесах была ликвидирована практически вся лесная охрана, включая штаты лесников и пожарной охраны всех видов включая авиацию. Позднее после пожаров 2010 года некоторая часть функций по охране лесов была возвращена регионам, правда без соответствующего бюджетного финансирования, результаты чего мы до настоящего времени имеем [2,3].

В Российской Федерации существует двойная система получения сведений, включающая проведение таксации лесов на региональном уровне и обобщение этих данных для формирования лесного реестра на федеральном. Лесной реестр, в свою очередь, включает количественные и качественные характеристики, является одним из основных видов работ по государственной инвентаризации лесов. Полномочия по ведению государственного лесного реестра возложены на субъекты Российской Федерации, однако отчеты о работах по определению количественных и качественных характеристик лесов в рамках государственной инвентаризации лесов органам управления лесным хозяйством субъектов не передаются.

Учет приведенных выше фактов регулирования лесохозяйственной деятельности и научно обоснованная классификация лесов позволит ликвидировать другую важнейшую причину финансовых потерь бюджетов – научно-обоснованное нормирование доходов от этой деятельности всех видов.

Как видно из приведенных выше элементов системы управления лесопользо-

ванием в одной из ведущих в этой сфере стран, далеко не все ее элементы используются в российской практике, что снижает ее эффективность. Канадская система лесопользования содержит более жесткие требования по объему и месту размещению пробных площадей, по срокам ревизий и т.д.

Кроме прямых потерь бюджетов от недостаточно эффективного использования лесных ресурсов необходимо отметить существуют косвенные, к которым, на наш взгляд, можно отнести затраты на ликвидация стихийных бедствий – наводнений, пожаров и других, связанных со значительным сокращением лесных угодий на территориях, где исторически занимались промышленной заготовкой древесины. Ранее мы уже писали про системы водоотведения поверхностных вод населенных пунктов [8]. Одной из причин повышения частоты наводнений является, на наш взгляд, увеличение площади замощения территории асфальтом или подобного рода материалами, при значительном сокращении площади зеленых насаждений. В этом случае поверхностные сточные воды практически не могут впитываться в почву, что значительно повышает водные стоки в небольшие в обычных условиях реки и водоемы.

Другой косвенной причиной потерь бюджетов является отсутствие реального и действенного общественного контроля на всех уровнях государственного и муниципального управления за процессами лесопользования [7,9]

Литература:

1. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N200-ФЗ (ред. от 27.12.2018) <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=314924&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.10958217734702247#05157569308306589> Дата обращения –07.09.2019
2. Федеральный закон от 21.12.1994 N69-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О пожарной безопасности» <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=330172&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.5021147228622747#07321713693873229> Дата обращения 18.09.2019
3. Федеральный закон от 06.10.2003 N131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2019) <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=330145&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.49228314229794545#0372787153979693> Дата обращения 09.09.2019
4. Антонов Ю. Лесная братва. Аргументы недели № 36(680) 18 сентября 2019 // <https://argumenti.ru/robomail/769>
5. Гайсумова Л.Д. Анализ зарубежного и отечественного опыта организации лесопользования и лесопользования / Л.Д. Гайсумова, А.Х. Бирсов // Экономический вестник Ростовского государственного университета. — 2007. — № 4.
6. Лысун Е.В., Выводцев, Н.В. Сравнительный анализ подходов к получению данных о количественных и качественных характеристиках лесов в Российской Федерации и Канаде http://pnu.edu.ru/media/ejournal/articles-2017/TGU_8_103.pdf
7. Сираждинов Р.Ж. Исследование особенностей общественного контроля в Российской Федерации // Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 113–118.
8. Сираждинов Р.Ж. Направления повышения эффективности работ по водоотведению поверхностных сточных вод // Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 90–94.
9. Система муниципального управления Зотов В.Б., Бабун Р.В., Кириллова А.Н., Коваленко Е.Г., Кузнецова Л.А., Муллагалеева З.З., Мусинова Н.Н., Рой О.М., Сапожников А.А., Семкина О.С. учебник / [Зотов В.Б. и др.]; под ред. В.Б. Зотова. Ростов-на-Дону, 2010. Сер. Высшее образование (5-е изд., испр. и доп.)
10. Хозяинов А.С., Большаков Н.М. Изучение зарубежного опыта организации государственного управления воспроизводством лесов: США, Канада, Финляндия <http://koet.syktsu.ru/vestnik/2012/2012-2/12/12.htm> (Дата обращения 19.09.2019)

Literature:

1. Forest code of the Russian Federation of 04.12.2006 N200-FZ (ed. of 27.12.2018) <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=314924&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.10958217734702247#05157569308306589> accessed –07.09.2019
2. Federal law of 21.12.1994 N69-FZ (ed. of 26.07.2019) «on fire safety» <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=330172&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.5021147228622747#07321713693873229> accessed 18.09.2019
3. Federal law of 06.10.2003 N131-FZ (ed. of 02.08.2019) «on General principles of local self-government organization in the Russian Federation» (with ed. and extra, Intro. effective from 06.08.2019) <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=330145&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.49228314229794545#0372787153979693> accessed 09.09.2019
4. Antonov Yu. a. over the hedge. Arguments of the week # 36 (680) September 18, 2019 // <https://argumenti.ru/robomail/769>
5. Gaisumova L. D. Analysis of foreign and domestic experience in forest management and forest management / L. D. Gaisumova, A. Kh. Birsov / / Economic Bulletin of the Rostov state University. — 2007. — No. 4.
6. Lysun E. V., Vyvotsev, N. V. Comparative analysis of approaches to obtaining data on quantitative and qualitative characteristics of forests in the Russian Federation and Canada http://pnu.edu.ru/media/ejournal/articles-2017/TGU_8_103.pdf
7. Sirazhdinov R. Zh. Research of features of public control in the Russian Federation / / Municipal Academy. 2017. No. 1. Pp. 113–118.
8. Sirazhdinov R. Zh. Directions for improving the efficiency of work on water disposal of surface wastewater / / Municipal Academy. 2019. No. 3. Pp. 90–94.
9. System of municipal management Zotov V. B., Babun R. V., Kirillova A. N., Kovalenko E. G., Kuznetsova L. A., Mullagalееva Z. Z., Musinova N. N., Roy O. M., Sapozhnikov A. A., Semkina O. S. textbook / [Zotov V. B. et al.]; ed. by V. B. Zotov. Rostov-on-don, 2010. Ser. Higher education (5th ed., ISPR. and extra.)
10. Khozainov A. S., Bolshakov N. M. Study of foreign experience in the organization of state management of forest reproduction: USA, Canada, Finland <http://koet.syktsu.ru/vestnik/2012/2012-2/12/12.htm> (accessed 19.09.2019)

Управление структурой капитальных вложений в основные производственные фонды предприятий реального сектора в муниципальных образованиях

Managing the structure of capital investments in fixed assets of real sector enterprises in municipalities



Атоян Снежана Васильевна, кандидат технических наук, доцент кафедры математики и информатики ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
sv_atoyan@guu.ru

Atoyan Snezhana Vasilievna, Ph.D. in Technical sciences, Associate Professor, Department of mathematics and computer science of State University of management, Moscow
sv_atoyan@guu.ru



Паршикова Галина Юрьевна, старший преподаватель кафедры математики и информатики ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
galina44@inbox.ru

Parshikova Galina Yuryevna, Senior lecturer, Department of mathematics and computer science of State University of management, Moscow
galina44@inbox.ru



Матвеев Григорий Сергеевич, администратор баз данных Научной библиотеки ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
gs_matveev@guu.ru

Matveev Grigory Sergeevich, database administrator of the Scientific library of State University of management, Moscow
gs_matveev@guu.ru



Силаев Александр Александрович, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры математики и информатики ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
aa_silaev@guu.ru

Silaev Alexander Alexandrovich, Ph.D. in Economic sciences, associate Professor, Department of mathematics and computer science of State University of management, Moscow
aa_silaev@guu.ru

Аннотация. Актуальность статьи определяется комплексом разработанных моделей развития муниципальных образований с учётом факторов роста и в зависимости от рейтинга секвестирования. В формализованном виде продемонстрирован комплексный подход к оценке, учитывающий запаздывание в отдаче от вложенных денежных средств. Применение построенной авторами модели позволяет эффективно координировать выполнение множества проектов, своевременно устраняя межотраслевые диспропорции в экономике, повышает точность и достоверность оценки эффективности капитальных вложений в основные фонды. Авторами предпринят синтез трёх составляющих вопроса оценки инвестиций. Иллюстрируется новая малоизученная до сих пор область, что позволяет комплексно воспринимать вопросы динамики денежных средств, и, капитальных вложений, в основные промышленно-производственные фонды. В отдельных частях статьи проведены параллели от городского уровня к уровню хозяйствующего субъекта и предпринимательской структуре. Выполнена детализация как на уровне промышленных организаций, так и отдельных секторов. Исследование основано на сравнении отечественного и зарубежного опыта решения вопроса. В качестве источников использованы труды российских авторов — учёных и авторитетных западных представителей научного сообщества [4; 8].

Ключевые слова: основные промышленно-производственные фонды, фондоотдача, фондовооруженность, темпы роста, реновация активной доли основных фондов

Abstract. The relevance of the article is determined by a set of advanced models of development of municipalities, taking into account the relevant factors of alternative paradigms, and depending on the sequestration rating. In a formalized form, based on formulas, a comprehensive approach to evaluation is demonstrated that takes into account the lag in return on invested funds, the so-called investment lag. Using of the model built by the authors makes it possible to effectively coordinate the implementation of many projects, timely eliminating intersectoral imbalances in the city's economy, and increases the accuracy and reliability of evaluating the effectiveness of capital investments in fixed assets. The authors attempt to synthesize three major components of the investment assessment issue. The article illustrates a new area that has not been studied yet, which allows us to take a comprehensive view of dynamics of money resources, in particular, capital investments, in the main industrial and production funds. In addition, some parts of the article draw parallels between regional or city level and the level of the economic entity, the business structure. Detailed information was provided both at the level of industrial organizations and individual sectors. The study is based on a comparison of domestic and foreign experience in solving this issue. The sources used are the works of prominent Russian authors-scientists and authoritative Western representatives of the scientific community Начало формы [4; 8].

Keywords: basic production assets, capital productivity, capital labor ratio, growth rate, renovation of the active share of fixed assets

Развитие экономики на современном этапе характеризуется значительным по удельному весу обновлением выпускаемой продукции и изменением ее структуры, что отражается на динамике городского хозяйства. Управление процессом вариации структуры выпускаемой продукции, и, следовательно, стремление к положительной динамике сбалансированности производства и повышению его эффективности зависит, насколько взаимосвязано прогнозирование объемов и структуры основных фондов, капитальных вложений и структуры трудовых ресурсов, а также миграционной политики региона. Изоморфная согласованность и взаимосвязка проводятся на этапе перспективного прогнозирования и требует многовариантных расчетов, нереальных без применения суперкомпьютера.

Одна из целей авторов статьи — определение эффективной структуры капитальных вложений для достижения прогнозируемых сдвигов в производстве, исходя из перспективных объемов и структуры продукции, выпускаемой в городе. Реальные показатели служат базой для разра-

ботки многовариантных прогрессивных изменений в структурах капитальных вложений и основных фондов. Существующие методы определения отраслевой структуры продукции и её взаимосвязки с отмеченными показателями неадекватны производственным процессам, поэтому при выполнении проектировочных расчётов возникает потребность в решении обратной задачи: определения отраслевой структуры продукции, исходя из прогнозируемого объема и отраслевой структуры капитальных вложений. Как обеспечить в связи с предстоящим переходом на цифровую экономику закупку основных производственных фондов, именно тех образцов, которые способны обеспечить структурные изменения и промышленный баланс, чтобы регион получил продукцию XXI века для внутренних целей и для текущего экспорта?

План, строящийся на основе макроэкономического прогноза, спускаемый сверху, выражающий то, каким образом государство с его экономикой будет участвовать в международном распределении труда, не может оставаться без

уточнения, которое связано с внесением вклада исполнителей, знакомых с ситуацией на местах. Достижению цели служит алгоритм сравнения альтернативных траекторий и выбор оптимального решения из возможных вариантов реконструкции экономики города, определяющийся структурой выпускаемой продукции, исходя из производственных возможностей.

Капитальные вложения оказывают влияние на объем выпускаемой продукции через активные основные фонды, посредством изменения их объемов и структуры, происходящих в результате ввода и выбытия основных фондов, производя серьезные структурные сдвиги. Динамика прироста фондов зависит от мульти-факторов, например, от ускорения, математически — от второй производной функции вводов в действие фондов, происходящих и без значительного увеличения капитальных вложений: благодаря обоснованному выбору структуры последних. Для повышения качества планируемых прогнозных расчетов необходимо определить влияние каждого отдельного фактора на результирующий показатель: на объем производства и его перспективную структуру. Прогнозирование по отраслям с учетом действия факторов структуры инвестиционного лага позволяет эффективно прогнозировать риски, связанные с неточными оценками показателей. Такие риски логично назвать инвестиционными: их учет и оценка помогают в экономии ресурсов в городском хозяйстве, а также на производстве и эффективному финансированию объектов управления. Кроме того, учет временного лага обладает потенциалом, используемым для экономии ресурсов при управлении инновационным менеджментом. Временные лаги играют существенную роль при планировании роста экономики города. Из-за необходимости одновременного учета эффективности функционирования транспортной модели города, экологии, промышленности и сбалансирования их по географическому расположению на карте Москвы, (принимая во внимание в процессе миграции, в том числе маятниковой) ошибка в лагах и (или) их структуре приводит к повышению рисков, аварийности, демографическим неувязкам, несинхронности, неустойчивости критерия оптимальности на уровне города.

На практике нередко случаи нарушения равновесия и попадания в область неустойчивости системы, проявляющиеся при взаимодействии балансов трудовых ресурсов, основных фондов и связанных с ними показателей. Это обусловлено тем, что обновление фондов происходит в результате новых их вводов без должной модернизации условий труда и без учета уровня выбытия основных фондов. Сопряженно этому процессу возникает излишек рабочих мест, снижается фондоотдача, а фондовооруженность растет быстрее, чем производительность труда. Неконтролируемое увеличение устаревших основных фондов, обусловленное, зачастую, недостаточной разработанностью методов их прогнозирования, совместного со структурой, приводит к ухудшению экономических показателей и стагнации. Сдвиги в номенклатуре выпускаемой продукции достигаются путем создания новых подотраслей и перспективных производств. Для этого необходима математически выверенная вариация отраслевой структуры капитальных вложений. Доминантное прогнозирование технологической структуры инвестиций — по отношению к другим структурам — состоит в перераспределении средств между активной и пассивной частями основных фондов. Научно обоснованное перераспределение обеспечивает согласованность экономико-статистического анализа элементов хозяйства города — капитального строительства, в частности, в таких его позициях, как объем строительно-монтажных работ, производство продукции машиностроительных подотраслей, поставляющих хозяйству города оборудование, а промышленности строительные материалы. В технологической структуре капитальных вложений необходимо наращивать долю инвестиций, направляемую на воспроизводство активной части основных фондов. Это потребует структурных сдвигов в воспроизводственной структуре капитальных вложений, направляемых (выделяемых) на техническое перевооружение, ориентированное на реконструкцию действующих предприятий: повышение удельного веса текущих инвестиций до оптимальной величины служит улучшению технологической структуры капитальных вложений, условием снижения себестоимости

продукции и гарантией понижения объема незавершенного строительства.

При проведении технического перевооружения, ориентированного на реконструкцию, достигается максимальная синхронность между осуществлением капитальных вложений и вводами в действие основных производственных фондов.

Определенные положительные изменения в воспроизводственной структуре инвестиций наблюдались в экономике некоторых городов России за последние 5 лет. Влияние динамики капитальных вложений на объем и структуру основных производственных фондов на их динамику, а через неё—на структуру продукции, проявляется через значительный промежуток времени, называемый лагом. Поэтому кардинальные сдвиги в структуре экономики города могут и должны быть заданы в среднесрочном и долгосрочном решениях. Краткосрочное прогнозирование не способно адекватно учесть запаздывание в отдаче от вложенных средств, лишь анализируя результаты выполнения перспективных заданий в соответствующих областях.

Администрация города стремится развить хозяйство на вверенной ей территории с учетом политики в области промышленного и коммерческого развития, в соответствии с реализацией которой в результате действия множества предприятий проявляется временной лаг в развитии промышленного землепользования. В случае высокого спроса в отношении ограниченных территорий по расположению и качеству требуются прогнозы спроса на промышленные и коммерческие объекты. Осложняющим фактором для таких прогнозов становится волатильность предъявляемого инвесторами спроса на объекты земельного пользования в условиях высокого динамизма и турбулентности бизнес-среды.

Синхронное планирование и прогнозирование объемов и структур продукции, основных фондов, капитальных вложений и трудовых ресурсов, научный контроль (мониторинг) за миграционными процессами предполагают установление как качественных связей между отдельными элементами искомого процесса, так и статистически значимых оценок структурных параметров. Связь между отраслевыми и подотраслевыми структурами ВВП и основными фондами характеризуется структурной моделью эластичности влияния:

$$T_{p(A)} = T_p^{\alpha(A)} \frac{T_f}{T_{f(A)}} \quad (1)$$

Здесь:

$T_p, T_{p(A)}$ — темпы роста производства

продукции по промышленности в целом и по отрасли А, входящей в ее структуру;

$T_f, T_{f(A)}$ — темпы изменения фондоём-

кости продукции по промышленности в целом и в отрасли А;

$\alpha(A)$ — коэффициент эластичности,

определяемый через отношение изменения темпа роста объема продукции промышленности к вызвавшему её вариацию темпу роста объема продукции отрасли «А». Параметр $\alpha(A)$ находится по мето-

ду наименьших квадратов (МНК) из логарифмически—нормальной системы линейных уравнений [2].

Представленная авторами модель [5; 6; 7] позволяет осуществить и уточнить многовариантные расчеты на стадии разработки прогнозов отраслевой структуры продукции, исходя из предполагаемых темпов роста объема продукции и изменения её фондоёмкости. Причём удельный вес продукции отрасли будет увеличиваться, если темпы её роста в искомом периоде выше, чем в целом по производству продукции данной отрасли городского хозяйства. Последнее произойдет при условии, когда фондоёмкость продукции отрасли растет медленнее, чем по всей продукции отрасли. Анализ статистических данных позволяет установить тесную корреляцию между удельным весом продукции отрасли и индексом изменения её фондоёмкости. Причём резким скачкам индекса роста фондоёмкости отвечает снижение удельного веса отрасли в общем объеме промышленной продукции на несколько пунктов.

Детальный анализ взаимозависимости показывает: за текущий период индекс изменения фондоёмкости

возрастает в таких подотраслях промышленности, как промышленность строительных материалов и легкая промышленность, что приводит к снижению их удельного веса в общем объеме продукции. Одновременно более низкие индексы роста фондоемкости продукции наблюдаются в машиностроении, металлообработке, химической и нефтехимической промышленности, а это сопровождается увеличением удельного веса искомым отраслей в структуре промышленности в целом. Сравнение темпов роста, рассчитанных по модели, для машиностроения и металлообработки, для легкой промышленности показывают незначительное отклонение — порядка полутора процентов — по отношению к тем, которые проводились по официальной статистике [1].

Сдвиги в структуре выпускаемой продукции, а, следовательно, и в структуре основных фондов и капитальных вложений производственного назначения, при прочих равных условиях должны проходить при увеличении удельного веса тех отраслей, которые характеризуются меньшей фондоемкостью: подобный маневр позволяет повысить эффективность общественного производства и ускорить его интенсификацию. Примером такой отрасли служит машиностроение, в котором уровень фондоотдачи высок: это одна из отраслей, определяющих степень ускорения научно-технического прогресса (НТП). Структура выпускаемой продукции определяется, в первую очередь, потребностями населения города, их социологическим ранжированием и возможностями их удовлетворения. Поэтому на каждом этапе развития экономики мэрия городов должна устанавливать приоритеты в развитии отдельных отраслей. Повышение стоимости каждого последующего пункта прироста производительности труда в промышленности вызывает необходимость дополнительного ввода в действие основных производственных фондов, что, в свою очередь, требует добавочных капитальных вложений в развитие основных фондов отрасли на базе дополнительных приоритетов. От организации потребуется не допустить неблагоприятного изменения соотношения фондовооруженности и производительности труда в связи с действующими факторами: соблюдение, в рамках устойчивости процес-

са, структурных пропорций, гарантирует отложенную работу модели.

Предпочтительное соблюдение структуры исследуемых параметров процесса близко к состоянию, при котором рост фондовооруженности не опережает прирост фондоотдачи и темпы роста фондовооруженности оказываются ниже темпов роста производительности труда. Такая вариация структуры оправдывается положительной динамикой капиталовложений.

Предлагается: планирование возмещения выбывающих основных фондов должно осуществляться таким образом, чтобы часть средств амортизации на реновацию активной части фондов была бы больше, чем объем выбытия их активной части. Только при выполнении данного требования технологическая структура основных фондов в перспективе будет улучшаться [7].

Для снижения удельного веса строительно-монтажных работ в технологической структуре капитальных вложений и пассивной части основных фондов в технологической структуре фондов, для преодоления неблагоприятных тенденций морального и технического старения активной части основных производственных фондов, необходимо устойчивое повышение коэффициента выбытия активной части основных фондов. Коэффициент выбытия представляет собой отношение выбытия активной части фондов в течение года к их балансовой стоимости на начало рассматриваемого года. Требуется «оживить» коэффициент обновления активной части производственных основных фондов, представляющий собой отношение ввода активной части основных производственных фондов в течение года к их балансовой стоимости на конец рассматриваемого года, и, кроме того, создать рост соотношения между объемами выбытия и вводов основных фондов в течение рассматриваемого периода. В объеме выбывающих основных фондов доля активной их части, в силу более быстрого старения оборудования по сравнению со зданиями и сооружениями, должна составлять от 80 до 90%. Необходима ускоренная замена устаревших машин, оборудования, транспортных средств и передаточных устройств по сравнению со зданиями или сооружениями: закономерность обновления вызвана развитием

научно-технического прогресса. Следовательно, для сохранения, а в перспективе и для положительной динамики технологической структуры производственных основных фондов промышленности, следует долю активной части фондов в объеме основных фондов и их вводов поддерживать на высоком уровне. Авторы считают, что не менее 70–75%. Следует подчеркнуть роль технического перевооружения, реконструкции и модернизации действующих предприятий, как наиболее прогрессивных форм обновления основных производственных фондов.

Используя предложенный ранее авторами математический аппарат [5; 7], предлагаем количественную оценку для каждого фактора осуществлять через параметры—коэффициенты эластичности влияния фактора на исследуемые структуры и абсолютные показатели модели.

Для планирования распределения численности занятых в промышленности по её структурным отраслям предлагается использовать экономико-математическую модель эластичности влияния:

$$T_{z(A)} = T_z^{\beta(A) \times \frac{T_{\psi}}{T_{\psi(A)}} \times \frac{T_{\beta(A)}}{T_{\beta}}} \quad (2)$$

где T_z , $T_{z(A)}$ — темпы роста численности

занятых в промышленности в целом и отдельно в отрасли A ;

$\beta(A)$ — коэффициент эластичности,

определяемый через отношение изменения темпа роста общей численности занятых в промышленности к вызвавшему его изменению темпа роста численности занятых в подотрасли A ;

$T_{\psi}, T_{\psi(A)}$ — темпы роста фондовооруженности труда в промышленности в целом и отрасли A ;

T_z , $T_{z(A)}$ — темпы роста заработной

платы в промышленности в целом и отрасли A .

Для определения формы и структуры зависимости производительности труда от уровня фондовооруженности авторы предлагают экономико-математическую модель эластичности влияния:

$$T_g = \alpha \times T_{\psi} \quad (3)$$

Здесь:

T_g, T_{ψ} — темпы роста производитель-

ности и фондовооруженности труда;

γ — коэффициент эластичности, по-

средством которого определяется влияние темпов роста фондовооруженности труда на темпы роста его производительности;

параметр α — регулирует размерность показателя производительности труда.

Для планирования динамики технологической структуры основных фондов ($\Delta\Phi$) необходимо определить:

объем прироста основных фондов и его технологическую структуру

$$(\Delta\Phi_{акт} + \Delta\Phi_{пасс});$$

объем и технологическую структуру выбытия основных фондов ($\Delta W_{акт} + \Delta W_{пасс}$);

фонд амортизации на реновацию (R) и его распределение на восстановление активной ($R_{акт}$) и пассивной ($R_{пасс}$) ча-

стей основных фондов.

Условием перехода к улучшенной технологической структуре основных фондов служит условие, отражающее структурные отношения в динамике:

$$\frac{\Phi_{акт} + \Delta\Phi_{акт} + R_{акт} - W_{акт}}{\Phi + \Delta\Phi + R - W} > \frac{\Phi_{акт}}{\Phi} \quad (4)$$

Усовершенствованный подход открывает возможности регулирования

и оптимального управления удельными весами выпускаемой продукции отраслей и перераспределения промышленно-производственных инвестиций между отраслями.

Предлагается рассмотренный комплекс экономико-математических моделей использовать в качестве аппарата среднесрочного и долгосрочного прогнозирования на стадии проведения проективных расчётов и имитационных экспериментов [5; 7].

Процессы, происходящие на уровне региональной экономической системы, сказываются на динамике показателей деятельности организаций. Прогнозируя процессы динамики системы управления городским хозяйством, субъекты коммерческой, экономической сфер оптимизируют окружающие процессы и приближаются к достижению эталонных показателей эффективности капитальных вложений. Запаздывание сверх нормального значения обернется отставанием развития инвестиционных проектов от плана. Будут иметь место последствия, связанные с недополучением прибыли организацией и налогов регионов. Избыточное запаздывание негативно отразится на развитии программы капиталовложений промышленной организации и, с точки зрения социально-экономического регионального развития, будет связано с невыполнением обязанностей организацией в деле снабжения населения, что имеет негативные социальные последствия, и, кроме того, создаёт хозяйствующему субъекту барьеры для будущих инвестиций.

С организационной точки зрения учитываются решения о принятии авансирования инвестиций на трех уровнях: национальном, региональном и муниципальном. Стоит отметить: экологическая составляющая будет играть возрастающую роль в деле принятия решений об инвестициях, что заставляет предприятия и организации, увеличивающие негативный загрязняющий потенциал города, взвешенно проводить наращивание вредных для окружающей среды объектов производства. Администрации города следует ориентироваться на такое размещение объектов строительства, которое бы вызвало синергию знаний, инноваций и создание сетей (предприятий, технологий,

отраслей). По аналогии с размещением заводов по обогащению руды вблизи мест добычи руды, в области землепользования существует потребность в территориальной близости расположения.

Результаты данного исследования могут принести пользу для разработки корректирующих структуру инвестиций мероприятий и управления земельным фондом при моделировании спроса на промышленные земли в периоды экономического бума или рецессии.

Помимо упомянутых в приведенных моделях факторов распределения инвестиционных ресурсов по отраслям экономики города немаловажную роль оказывает решение оптимизировать бюджетные ограничения.

Как отмечалось [3; 4], важным является вопрос правильной расстановки приоритетов элементов экономики города. Строительство нового завода или трубопровода, как правило, имеет более высокий приоритет, чем строительство жилого дома. С точки зрения инвестиционной программы города «девальвации» наиболее поддаются проекты социального строительства. Другим уровнем «притягательности» обладают проекты, связанные с транспортировкой, со строительством инфраструктуры для транспортировки газа стран-импортеров, которые имеют рычаги давления, связанные с переходом к экономическим связям с конкурентами. Приоритетными являются капитальные вложения, выделяемые в производственные основные фонды: трубопроводы, самолёты, военные производства. Рост значимости инвестиций наблюдается в цепочке возрастающих приоритетов от жилого фонда до больничных комплексов, заводов и трубопроводов. Высоким приоритетом обладают капитальные вложения в производственные фонды, позволяющие осуществлять технологические «войны», в которых перспективные роли играют системы искусственного интеллекта. Значимость отставания в технологиях отражается на ухудшении возможностей, связанных с их устареванием.

Отдельные статьи расхода денежных затрат будут профинансированы без ущемлений в объеме 100%, по менее значимым направлениям финансирования выделение денег может быть задержано: предполагается управление через обе-

спечение снижения в значимых сферах временного лага, связанное с созданием задержек в другой области.

С точки зрения менеджмента компании, управление структурой временного лага связано с урезанием отдельных статей бюджета в соответствии с рейтингом вектора статей затрат. Расходы по статьям затрат, подверженных изменениям, которые имеют второстепенное значение, могут быть перенесены на следующий временной период, таким образом будут недофинансированы в текущем периоде.

Продукция, идущая на экспортные нужды, может испытывать сокращение финансирования в той мере, что и продукция, идущая на внутренний рынок: в сфере торговли с зарубежными странами секвестирование достигает 5% уровня.

Городские муниципальные органы управления, осуществляя динамическое регулирование отраслевой структуры капитальных вложений, исходят не только из потребности отраслей в деньгах, которые существуют и превышают реальные возможности бюджета, но и определённого сжатия финансового потенциала с помощью дополнительных весовых рейтингов при финансировании отдельных отраслей. Распределение основного и дополнительного объема денежных средств, а затем вторичное распределение остаточного инвестиционного потенциала, осуществляется, исходя из формул средневзвешенных объемов инвестиций с учётом как основных, так и дополнительных рейтингов секторов экономики.

Следовательно, формируется векторное многомерное распределение по элементам и секторам, а также по отраслям экономики города. Авторами разработан алгоритм распределения инвестиций между секторами экономики города, подкреплённый формулами распределения капитальных вложений: учитывается как детерминированный, так и случайный эффект частных секвестирований. Сле-

дует заметить: тут уместно проведение имитационных игр, в которых задаются различные значения основных и дополнительных приоритетов—рейтингов, являющихся управляющими параметрами.

Для практической разработки предложенного алгоритма управления структурой инвестиций выделяются основные сектора экономики города: промышленность, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), городской пассажирский транспорт, грузовой транспорт, легкая промышленность. У этих секторов имеется индивидуальный коэффициент эластичности. Коэффициент эластичности показывает логарифмическую скорость изменения искомого показателя по отношению к базовому показателю. Например, если заработная плата основного промышленно-производственного персонала имеет коэффициент эластичности 0.8, это означает, что эластичность данного фактора по отношению к остальным факторам составляет 80%.

Следует учитывать: лаг капитальных вложений, взятый по отдельным отраслям экономики города, неоднороден по структуре в различных звеньях взаимосвязанных производств и отраслей. В хозяйстве города этот лаг может быть больше, чем в промышленности, а в жилищно-коммунальном хозяйстве больше, чем в целом по городу.

Резюмируя сказанное, авторы обращают внимание на следующие задачи:

1) Построение механизма распределения капитальных вложений в развитие основных фондов, составленного с учетом перспективных приоритетов, зависящих как от времени, так и от облика города, отраслей его хозяйства.

2) Детализацию влияния лага капитальных вложений и его структуры на различных стадиях расширенного воспроизводства основных фондов экономики города следует анализировать по отдельным отраслям. Расчет объемов незавершенного строительства, вводов основных фондов,

выбытия фондов следует проводить в интегральной модели, синхронизированной с прогнозированием динамики основных фондов и определением объема капитальных вложений. После пробных расчетов уточняем методику окончательного расчета фондоотдачи, фондовооружённости и эффективности капитальных вложений в основные фонды.

Литература:

1. Дедков Егор Николаевич Демографическая политика России: взаимосвязь экономического развития и воспроизводства населения // Русская политология. 2018. № 3 (8). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/demograficheskaya-politika-rossii-vzaimosvyaz-ekonomicheskogo-razvitiya-i-vosproizvodstva-naseleniya> (дата обращения: 14.01.2020).
2. Замков, О. О. Математические методы в экономике: Учебник, 5-е изд., испр. / О. О. Замков, А. В. Толстопятенко, Ю. Н. Черемных. — М.: «ДИС», 2009—384 с.
3. Зотов, В.Б. (2007). Кластерные системы в экономике города. Научные труды Вольного экономического общества России Т. 82, 206—220 с.
4. Зотов, В. Б., Бронников, И. А. Информационно-коммуникационные технологии — лейтмотив городского управления // Власть. 2015. № 11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/informatsionno-kommunikatsionnye-tehnologii-leytmotiv-gorodskogo-upravleniya>.
5. Силаев, А.А., Паршикова, Г.Ю. (2002). Новый подход к оценке эффективности капитальных вложений в развитие основных производственных фондов крупного города. Вестник университета, ИСУ, 1(4).
6. Силаев, А.А. Муниципальное управление: новые подходы и оценки эффективности инвестиций: Учебное пособие. / А. А. Силаев, Н. И. Нестеров. — М.: ГУУ, 2010.
7. Силаев, А.А., Паршикова, Г.Ю. (2018). Применение моделей распределенного лага в системах управления экономики региона или крупного города. 23-я Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы управления-2018».
8. Examining lag effects between industrial land development and regional economic changes: by Ustaoglu, Eda; Lavalle, Carlo PLoS ONE, 09/2017, Volume 12, Issue 9. About the Authors: Eda Ustaoglu * E-mail: edaustaoglu@gmail.com Affiliation: Institute for Environment and Sustainability, European Commission-Joint Research. <https://doi.org/article/9d80dbfbfd724abd9b3a17ab9218911c>.

3) Для получателей средств из госбюджета, которые недополучают деньги в случае дефицита бюджета, необходимо установить конкретные интервалы задержек, чтобы избежать недетерминированного хаоса.

Literature:

1. Dedkov Egor Nikolaevich Demographic policy of Russia: the relationship of economic development and reproduction of the population // Russian political science. 2018. No3 (8). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/demograficheskaya-politika-rossii-vzaimosvyaz-ekonomicheskogo-razvitiya-i-vosproizvodstva-naseleniya> (appeal date: 01/14/2020).
2. Zamkov, O. O. Matematicheskie metodi v ekonomike: Uchebnik, 5-e izd., ispr. / O. O. Zamkov, A. V. Tolstopyatenko, Ju. N. Cheremnih. M.: «DIS», 2009. — 384 pp.
3. Zotov, V.B. (2007). Klasternye sistemi v ekonomike goroda. Nauchniye trudi Volnogo ekonomicheskogo obtchestva Rossii. T.82, pp. 206—220.
4. Zotov, V.B., Bronnikov, I.A. (2015). Informatsionno-kommunikatsionnye tehnologii — leitmotiv gorodskogo upravleniya / Vlasty 2015. № 11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/informatsionno-kommunikatsionnye-tehnologii-leytmotiv-gorodskogo-upravleniya>.
5. Silaev, A.A., Parshikova, G.Yu. (2002). Novii podhod k otsenke effektivnosti kapitalnih vlozhenii v razvitiye osnovnih proizvodstvennih fondov krupnogo goroda. Vestnik universiteta, ISU, 1(4).
6. Silaev, A. A. Munitsipalnoe upravleniye: noviye podhodi i otsenki effektivnosti investicii: Uchebnoye posobiye /A. A. Silaev, N. I. Nesterov. M.: Guu, 2010.
7. Silaev, A.A., Parshikova, G. Yu.(2018). Primeneniye modelei raspredelennogo laga v sistemah upravleniya ekonomiki regiona ili krupnogo goroda. 23- Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya «Aktualniye problemi upravleniya — 2018».
8. Examining lag effects between industrial land development and regional economic changes: by Ustaoglu, Eda; Lavalle, Carlo PLoS ONE, 09/2017, Volume 12, Issue 9. About the Authors: Eda Ustaoglu * E-mail: edaustaoglu@gmail.com Affiliation: Institute for Environment and Sustainability, European Commission-Joint Research. <https://doi.org/article/9d80dbfbfd724abd9b3a17ab9218911c>.

Место государственной и муниципальной акционерной собственности в аэропортовой отрасли Российской Федерации

The place of state and municipal joint- stock ownership in the airport industry of the Russian Federation

Титов Андрей Андреевич, соискатель кафедры
государственного и муниципального управления
Государственного университета управления, Москва

Titov Andrei Andreevich, Degree seeker of state and municipal
governance department of State University of Management, Moscow
andrew.titov@yandex.ru

Александр Юрьевич Яковлев, доктор политических наук,
профессор кафедры государственного и муниципального
управления Государственного университета управления,
Москва

Alexander Yurievich Yakovlev, Doctor of Political Science, professor
of state and municipal governance department of State University of
Management, Moscow
kafedragimu@ro.ru

Аннотация. В статье проводится исследование положения, которое занимают акционерные общества с государственным и муниципальным участием в одной из стратегически важных сфер российской экономики — аэропортовой отрасли.

Ключевые слова: государственное акционерное общество, акционерное общество с государственным участием, муниципальное акционерное общество, акционерное общество с муниципальным участием, аэропортовая отрасль.

Abstract. This article presents research in the field the place occupied by joint-stock companies with state and municipal participation in one of the strategically important areas of the Russian economy — the airport industry.

Keywords: state joint stock company, joint stock company with state participation, municipal joint-stock company, joint-stock company with municipal participation, airport industry.

В обозримом будущем Российской Федерации, стремящейся войти в число мировых лидеров, предстоит решать множество задач в социально-экономической и общественно-политической сферах. Значительная часть из них имеет стратегический характер [6] и лежит в экономической плоскости.

Одной из таковых выступает развитие транспортной системы [5; 11], призванной обеспечить быстрое перемещение людей и грузов по территории страны и за ее пределами. Для этой и сопутствующих целей принята государственная программа «Развитие транспортной системы» [3] на период 2018–2024 годов. В ее рамках отдельно можно выделить федеральный проект «Развитие региональных аэропортов и маршрутов». Конкретизация направлений развития раскрыта в подзаконном акте («О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [2]), изданном Президентом России в 2018 г.

В документе главы государства как приоритет названо повышение уровня экономической связанности территории Российской Федерации и в качестве одной из мер обозначена реконструкция инфраструктуры региональных аэропортов и расширение сети межрегиональных регулярных пассажирских авиационных маршрутов.

Однако реконструкция инфраструктуры аэропортов тесно взаимосвязана с показателем финансово-хозяйственной деятельности организаций и имеет свои особенности в зависимости от региона и собственника.

Российская Федерация, субъекты федерации и муниципальные образования [8; 9] по-разному подходят ко многим вещам, в т.ч. к вопросу выбора организационно-правовой формы юридических лиц. Наиболее «современной», «гибкой» и «прогрессивной» принято считать акционерную форму собственности [10; 14].

Ввиду наличия в России большого количества аэропортов и невозможности провести глубокий анализ по всем в рамках одной работы, авторы рассмотрят ситуацию с аэропортами федерального значения Центрального, Северо-Западного и Уральского федеральных округов.

Для более точного обозначения объекта исследования раскроем базовое понятие «аэропорт» и «аэропортовая отрасль».

Согласно главному документу в воздушной сфере аэропорт обозначен как «комплекс сооружений, включающий в себя аэродром, аэровокзал, другие сооружения, предназначенный для приема и отправки воздушных судов, обслуживания воздушных перевозок и имеющий для этих целей необходимое оборудование» (п. 3 ст. 4 [1]).

Другим важным понятием является оператор (эксплуатант) аэропорта, в качестве которого выступает юридическое лицо, владеющее аэродромом или вертодромом гражданской авиации и эксплуатирующее его в целях обеспечения взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов (п. 2 ст. 49 [1]).

В свою очередь, под аэропортовой отраслью стоит понимать отрасль, осуществляющую комплекс транспортно-технологических процессов по приему и отправке воздушных судов и обслуживанию воздушных перевозок.

Раскрыв основные категории, перейдем к анализу аэропортов.

В качестве объекта исследования авторами были взяты аэропорты федерального значения, отнесенные к таковым распоряжением Правительства РФ [4] и проанализировано: их расположение, организационно-правовые формы и субъекты, выступающие учредителями или участниками, и их доли.

Начнем с вопроса о том, кто владеет аэропортами в указанных федеральных органах. (Таб. 1)

Таблица 1.

Виды форм собственности аэропортов федерального значения ЦФО, СЗФО и УРФО		
Федеральный округ	Форма собственности	Количество аэропортов
ЦФО	собственность РФ	0
	собственность субъекта РФ	7
	смешанная	3
	частная	6
СЗФО	собственность РФ	0
	собственность субъекта РФ	6
	смешанная	1
	частная	3
УРФО	собственность РФ	1
	собственность субъекта РФ	2
	смешанная	2
	частная	5
По трем федеральным округам	собственность РФ	1
	собственность субъекта РФ	15
	смешанная	6
	частная	14
	Всего	36

Графически приведенные данные выглядят следующим образом.

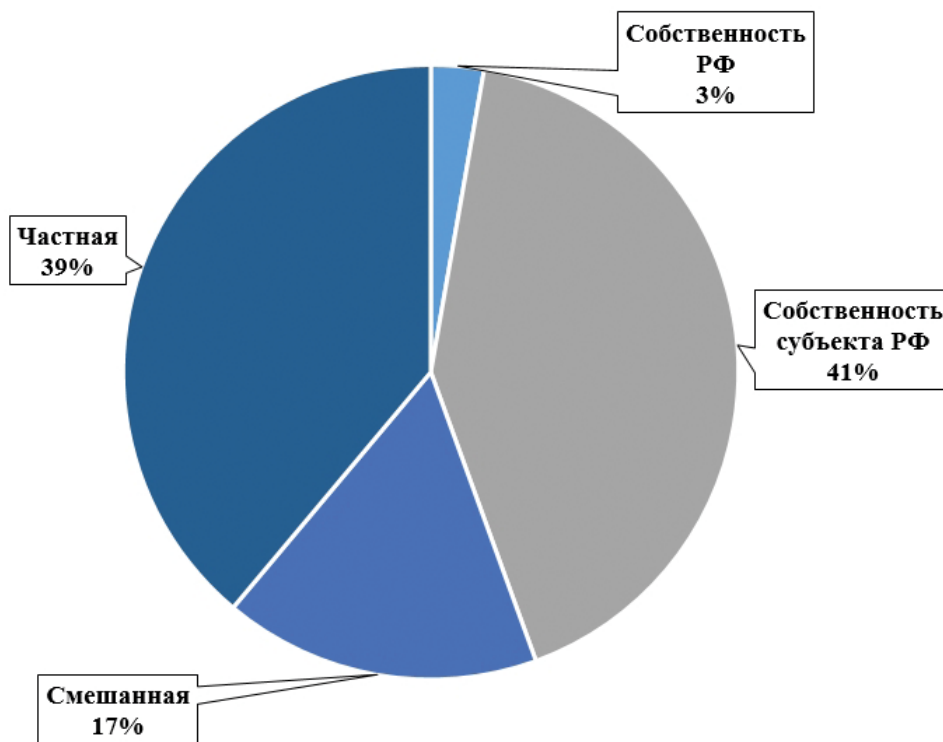


Рисунок 1. Распределение формы собственности среди аэропортов федерального значения ЦФО, СЗФО и УРФО

Больше всего аэропортов находиться исключительно в собственности российских регионов (16 ед. или 41%), при этом полностью принадлежит федеральному центру лишь АО «Международный аэропорт Магнитогорск». В смешанной собственности 6 аэропортов или 17%, в частной—более 1/3 или 39%.

Теперь посмотрим каким организационно-правовым формам отдают предпочтения собственники и насколько широко распространены акционерные общества.

Таблица 2.
Организационно-правые формы аэропортов федерального значения ЦФО, СЗФО и УРФО

Федеральный округ	Организационно-правовая форма аэропортов	Общее количество аэропортов
ЦФО	ПАО	0
	АО	9
	ООО	5
	Казенное предприятие	2
	Бюджетное учреждение	0
	ГУП	0
	МУП	0
	Всего в ЦФО	16
СЗФО	ПАО	1
	АО	6
	ООО	2
	Казенное предприятие	0
	Бюджетное учреждение	1
	ГУП	0
	МУП	0
	Всего в СЗФО	10
УрФО	ПАО	1
	АО	8
	ООО	1
	Казенное предприятие	0
	Бюджетное учреждение	0
	ГУП	0
	МУП	0
	Всего в УРФО	10
По трем федеральным округам	ПАО	2
	АО	23
	ООО	8
	Казенное предприятие	2
	Бюджетное учреждение	1
	ГУП	0
	МУП	0
	Всего	36

Если приведенные данные отобразить графически, то получим следующее.

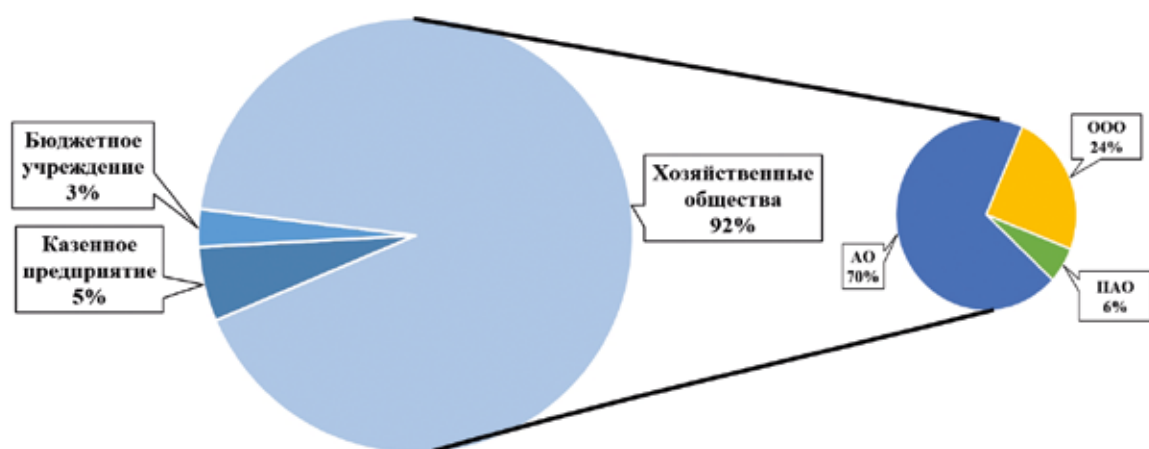


Рисунок 2. Распределение организационно-правовых форм среди операторов аэропортов федерального значения ЦФО, СЗФО, УРФО

В исследуемых федеральных округах доминирует такая организационно-правовая форма, как акционерное общество, в т.ч. присутствуют публичные акционерные общества (ПАО «Аэропорт Мурманск» и ПАО «Аэропорт Кольцово»). В большинстве акционерных обществ представлены субъекты федерации в качестве единственного или одно из акционеров. Одновременно с этим, имеются 2 региональных казенных предприятия в ЦФО и бюджетное учреждение в СЗФО. Довольно интересно, что в ЦФО нет ни одного публичного акционерного общества, хотя находятся такие крупнейшие в стране воздушные хабы как АО «Международный аэропорт Шереметьево» и АО «Международный аэропорт Внуково».

Что касается муниципальных акционерных обществ или иных организаций с учредителем муниципальным образованием, то в ЦФО, СЗФО, УРФО таковое имеется лишь одно — АО «Аэропорт Сургут». В этом обществе 19% акций принадлежит городу Сургуту. Оно имеет устойчивое финансово-экономическое положение и поступательно развивается, что во многом обусловлено ролью Сургута как одного из главных нефтяных городов России.

В стране имеются иные примеры. Так, в Республики Хакасия имеется муниципальное предприятие воздушного транспорта «Аэропорт Шира», учредителем в котором выступает муниципальное образование Ширинский район. В силу ряда причин организация находится в крайне непростой ситуации. Некоторое время назад суще-

ствовали, но были ликвидированы муниципальное унитарное предприятие «Аэропорт Березники» (учредитель Виноградовский район, Архангельская область) и муниципальное унитарное предприятие муниципального образования «Каргопольский муниципальный район» «Аэропорт Каргополь» (Архангельская область), ликвидированные в 2003 и 2009 гг. соответственно.

Подводя итог, отметим, что в настоящее время аэропортовый сектор России состоит из юридических лиц различных организационно-правовых форм, собственником которых выступают как государство (Российская Федерация и субъекты федерации), так и частные лица, а также муниципальные образования. Последние как учредители аэропортов встречаются крайне редко. Наибольшее распространение среди организаций получили акционерные общества, что характерно и для других отраслей, где присутствует государство.

Участие государства в лице Российской Федерации и субъектов федерации в такой важной отрасли как аэропортовая, помогает повышать уровень экономической безопасности [7] и обеспечивать социально-экономическое развитие страны [12] с большим количеством труднодоступных населенных пунктов, а также решать имеющиеся и возникающие проблемы в транспортной сфере [13].

Литература:

1. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 05.02.2020).
2. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 05.02.2020).
3. Постановление Правительства РФ от 20.12.2017 № 1596 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 05.02.2020).
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.04.2016 № 726-р «Об утверждении перечня аэропортов федерального значения» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 05.02.2020).
5. Абдюшева Д. Р., Меренков А. О., Степанов А. А. Условия построения маркетинговой системы «цифрового» транспорта и логистики в управлении конкурентоспособностью // Управление. — 2018. — № 3. — С. 60–65.
6. Антонов В. Г., Маслеников В. В. Стратегический менеджмент для собственника // Вестник Университета (Государственный университет управления). — 2014. — № 6. — С. 13–22.
7. Гладышева О. В., Семенцов В. А. Современная уголовно-правовая политика по обеспечению экономической безопасности уголовно-процессуальными средствами // Legal Concept. — 2018. — № 2. — С. 17–25.
8. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. — Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. — 351 с.
9. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. — 2017. — № 1. — С. 4–12.
10. Корпоративный уровень системы ГиМУ в России. Информационно-образовательный портал «Государственное и муниципальное управление» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://gimurf.ru/corporativnyj_uroven/ (дата обращения: 05.02.2020).
11. Персианов В. А., Степанов А. А., Гайноченко Т. М. Проблемные вопросы методологии исследований и управления транспортом России на завершающем этапе реструктуризации отрасли // Управление. — 2017. — № 3. — С. 11–16.
12. Петрина О. А., Милькина И. В. Развитие территорий с особым правовым и экономическим статусом в России // Муниципальная академия. — 2017. — № 4. — С. 38–45.
13. Титов А. А., Яковлев А. Ю. Проблемы классификации транспортных акционерных обществ с государственным участием // Муниципальная академия. — 2019. — № 4. — С. 106–112.
14. Яковлев А. Ю. Пути повышения эффективности контроля за финансово-хозяйственной деятельностью в акционерных обществах с государственным и муниципальным участием // Муниципальная академия. — 2018. — № 3. — С. 79–83.

Literature:

1. The Air Code of the Russian Federation of 19.03.1997 № 60-FZ [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 05.02.2020).
2. Decree of the President of the Russian Federation of 05.07.2018 № 204 «On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024» [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 05.02.2020).
3. Decree of the Government of the Russian Federation of 20.12.2017 № 1596 «On approval of the state program of the Russian Federation «Development of the transport system» [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 05.02.2020).
4. Order of the Government of the Russian Federation of 20.04.2016 № 726-r «On approval of the list of airports of federal significance» [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 05.02.2020).
5. Abdysheva D. R., Merenkov A. O., Stepanov A. A. Conditions for building a marketing system of «digital» transport and logistics in the management of competitiveness // Management. — 2018. — № 3. — P. 60–65.
6. Antonov V. G., Maslennikov V. V. Strategic management for the owner // University Bulletin (State University of Management). — 2014. — № 6. — P. 13–22.
7. Gladysheva O. V., Sementsov V. A. Modern criminal law policy on ensuring economic security with criminal procedural means // Legal Concept. — 2018. — № 2. — P. 17–25.
8. Zotov V. B. Directory of the municipal employee. — Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and Society. — 351 p.
9. Zotov V. B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Municipal Academy. — 2017. — № 1. — P. 4–12.
10. The corporate level of the GiMU system in Russia. Information and educational portal «State and municipal governance» [Electronic resource]. — Access mode: http://gimurf.ru/corporativnyj_uroven/ (accessed: 05.02.2020).
11. Persianov V. A., Stepanov A. A., Gainochenko T. M. Problematic issues of the methodology of research and transport management in Russia at the final stage of restructuring the industry // Management. — 2017. — № 3. — P. 11–16.
12. Petrina O. A., Milkina I. V. The development of territories with special legal and economic status in Russia // Municipal Academy. — 2017. — № 4. — P. 38–45.
13. Titov A. A., Yakovlev A. Y. Problems of classification of transport joint-stock companies with state participation // Municipal Academy. — 2019. — № 4. — P. 106–112.
14. Yakovlev A. Y. Ways to increase the effectiveness of control over financial and economic activities in joint-stock companies with state and municipal participation // Municipal Academy. — 2018. — № 3. — P. 79–83.

Современные тенденции развития валютного законодательства в России

Prospects and trends of development of currency legislation in Russia



Лебедева Юлия Аркадьевна, кандидат экономических наук, доцент Кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, Москва, Россия
E-mail: vuchko72@rambler.ru

Julia Lebedeva, Ph.D. in Economics, Associate Professor, department of state and municipal governance of State University of Management, Moscow, Russia
E-mail: vuchko72@rambler.ru



Зеленев Андрей Александрович, магистрант Кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, Москва, Россия
E-mail: zelenev.andrey@yandex.ru

Zelenev Andrey Alexandrovich, Master student, Department of state and municipal governance of State University of Management, Moscow, Russia
E-mail: zelenev.andrey@yandex.ru

Аннотация. Современное валютное законодательство в России постоянно подвергается изменениям. В настоящее время выделяют следующие процессы, оказывающие влияние на валютное регулирование и валютный контроль: либерализация и усиление валютного контроля, тенденция содействия обеспечению экономической безопасности, а также тенденция цифровизации национальной экономики. В данной статье проводится ретроспективный анализ влияния данных факторов на изменения валютного законодательства, дается собственная оценка эффективности рассматриваемых изменений, приводится прогноз дальнейших направлений развития валютного законодательства в России. В результате формулируется вывод о наиболее актуальных тенденциях развития валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации.

Ключевые слова: валютное законодательство, валютное регулирование, валютный контроль, либерализация, цифровизация.

Abstract. Modern currency legislation in Russia is constantly undergoing changes. Currently, the following processes are distinguished that affect currency regulation and currency control: liberalization and strengthening of currency control, the tendency to promote economic security, and the tendency to digitalize the national economy. This article provides a retrospective analysis of the influence of these factors on changes in the currency legislation, provides a forecast of further directions for the development of currency legislation in Russia. As a result, a conclusion is formulated on the trends in the development of currency regulation and currency control in the Russian Federation.

Keywords: currency legislation, currency regulation, currency control, liberalization, digitalization.

Валютное законодательство в России постоянно модернизируется. В настоящее время выделяют следующие процессы, оказывающие влияние на валютное регулирование и валютный контроль: либерализация и усиление валютного контроля, тенденция содействия обеспечению экономической безопасности, а также тенденция цифровизации национальной экономики.

Так, с 2003 года и по настоящее время оно подвержено планомерной либерализации, которая проявляется в послаблении и отмене некоторых валютных ограничений и требует упрощения порядка проведения процедур осуществления валютных операций. Целью проводимой либерализации является создание условий, являющихся благоприятными для ведения внешнеэкономической деятельности, способствующих привлечению иностранных инвестиций в Россию и комфортному ведению бизнеса.

В рамках либерализации в законодательстве был дополнен перечень операций, которые не должны попадать под валютные рестрикции. Изначально Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10.12.2003 № 173-ФЗ включал лишь небольшой список разрешенных для резидентов и нерезидентов валютных операций. К примеру, список операций, разрешенных между резидентами в ч. 1 ст. 9 Закона 173-ФЗ состоял всего из 7 пунктов в 2003 году. Но в начале 2020 г. перечень расширен уже до 31 операции, что является наглядным доказательством либерализации [2].

Закон 173-ФЗ затронул и другие изменения. К ним относятся исключение понятия специального счета для проведения валютных операций; отмена требования об обязательной продаже доли выручки в иностранной валюте на внутреннем валютном рынке России; отмена требования о регистрации счета, открываемого в банках за границей России, в налоговых органах Российской Федерации. Утратило силу и положение, позволяющее Банку России установить требование о предварительном резервировании средств для проведения валютных операций. Также была отменена норма, регламентирующая переводы и расчеты по предоставлению кредитов резидентами нерезидентам в валюте РФ исключительно посредством зачисления суммы данного кредита в валюту Российской Федерации

на счет в уполномоченном банке, открытый нерезидентом [2].

Важно и то, Инструкцию Банка России № 138-И сменила Инструкция № 181-И от 16.08.2017. Новая Инструкция отличается от Инструкции № 138-И следующими основными моментами. Во-первых, было отменено требование оформления паспорта сделки резидентами в уполномоченном банке, но был прописан порядок постановки на учет контрактов, регламентировалось присвоение этим контрактам индивидуальных номеров. Во-вторых, был установлен упрощенный порядок постановки на учет резидентов-экспортеров в течение одного дня. В-третьих, утратило силу требование о необходимости представления справок о валютных операциях резидентами в уполномоченные банки. В связи с этим и не применяется ответственность за неверное оформление паспортов-сделок и непредоставление справок о проведении валютных операций.

При этом в Инструкции № 181-И по-прежнему остались формы документов (включая ведомости банковского контроля и справку о подтверждающих документах), порядок заполнения этих документов, а также переходные положения, касающиеся применения Инструкции № 181-И. Эти документы должны быть предоставлены резидентом в уполномоченный банк при выполнении операции по переводу иностранной валюты в срок не более 15 рабочих дней с даты зачисления платежа в иностранной валюте на транзитный валютный счет, которая должна быть указана в уведомлении, предоставленном уполномоченным банком.

В Инструкции Банка России № 181-И, как и в Инструкции Банка России № 138-И, по-прежнему перечислены виды договоров, которые подлежат обязательной регистрации в уполномоченном банке. По этим договорам обозначен и предел суммы, начиная с которого действует данное обязательство. Список видов договоров остался неизменным, а вот касательно предельной суммы произошли изменения. Она стала различаться для импортных и экспортных контрактов.

Следующим важным шагом в сторону либерализации валютного законодательства стало утверждение Федерального Закона от 28.12.2017 № 427-ФЗ. Согласно этому закону, отныне резидентами Российской Федерации считаются все граждане страны вне зависимости от продолжитель-

ности пребывания в иностранном государстве. Но обязательство уведомления о закрытии, открытии или изменения реквизитов банковских счетов за пределами территории РФ возлагается только на физических лиц, находящихся на территории России более 183 календарных дней.

Кроме того, Законом были устранены обременения, связанные с использованием счетов физических лиц- граждан России в иностранных банках, если граждане пребывают на территории иностранного государства длительный период времени. Законом был расширен список случаев, в которых разрешено зачисление денежных средств гражданам РФ на счета в иностранных банках без участия уполномоченных банков.

Также был утвержден Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 9 и 12 Федерального закона № 173-ФЗ с целью создать возможность резидентам РФ, проживающим за территорией России, получать заработную плату за выполнение работы по трудовому договору с резидентами РФ и иные выплаты в иностранной валюте на счета в уполномоченном банке. Данный Закон включает список операций с валютой, разрешенным между российскими резидентами, предусматривает возможность зачисления на счета определенных граждан выплат и сумм возврата налога на добавленную стоимость. К таким гражданам относятся представители органов исполнительной власти и сотрудники дипломатических представительств, работающие по трудовым договорам или служебным контрактам, которые предусматривают выполнение обязанностей данными гражданами за пределами территории России.

Однако помимо либерализации параллельно существует процесс и усиления валютного контроля в России. В рамках усиления валютного контроля также происходят изменения в законодательстве.

Например, согласно Постановлению Правительства РФ № 1365 от 12.12.2015 теперь утвержден порядок предоставления физическими лицами, являющимися резидентами РФ, отчетов о движении денежных средств по вкладам за границей РФ в налоговые органы РФ. Граждане стали обязаны отправлять в налоговые органы данный отчет, чего не было до 2015 года.

Важно отметить и то, что Федеральным законом от 10.12.2003 № 173-ФЗ была уси-

лена ответственность как для физических, так и юридических лиц за повторное правонарушение, регламентируемая КоАП РФ, включая предоставление налоговым органам документов в рамках валютного контроля несвоевременно и не в полном объеме. Теперь за повторные административные правонарушения, за исключением невыполнения порядка предоставления отчета о движении денежных средств по счетам за границей РФ, положен штраф в размере 10000 руб. для граждан Российской Федерации, от 12000 руб. до 15000 руб.—для должностных лиц, а для юридических лиц штраф составляет до 150000 руб., согласно ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ. При этом за повторное невыполнение порядка предоставления данного отчета грозит штраф, сумма которого 20000 руб. для граждан Российской Федерации, от 30000 руб. до 40000 руб.— для должностных лиц, а для юридических лиц штраф составляет до 600000 руб., согласно ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ. Был также увеличен срок давности привлечения к данной административной ответственности с целью препятствовать последующему совершению противоправных деяний, в том числе в сфере валютных отношений, лицами, которые избегают административной ответственности. До вступления в силу закона 89-ФЗ от 05.04.2016 срок давности составлял 1 год, а после принятия Закона срок увеличился до 2 лет [1].

Для выполнения требования о репатриации российской и иностранной валюты в договорах, заключаемых между нерезидентами и резидентами, накладывается обязательство на резидентов указать сроки исполнения обязательств обеими сторонами по заключенным договорам. Это обязательство наложено согласно Федеральному закону № 325-ФЗ.

Помимо этого, Федеральным законом от 14.11.2017 № 325-ФЗ был расширен перечень оснований для отказа уполномоченными банками в проведении валютных операций (например, совершение запрещенных российским законодательством валютных операций), а сам отказ должен быть предоставлен лицу не позднее 1 рабочего дня в письменной форме. Также была возложена административная ответственность на руководителей и работников организаций, выполняющих административно-хозяйственные или организационно-распорядительные функции за совершение

административных правонарушений. Более того, за совершение административных правонарушений должностным лицам была установлена дисквалификация на срок от полугода до 3 лет по выделенным правонарушениям.

С целью обеспечения национальной безопасности развивается и тенденция комплексного противодействия налоговым, валютным и таможенным правонарушениям, совершению незаконных финансовых операций при осуществлении трансграничных сделок [3].

Эксперты Центра стратегических разработок (ЦСР) подтверждают, что именно необходимость национальной безопасности в последние годы диктует требования проведения валютного контроля и валютного регулирования, а не необходимость достижения стабильности валютного рынка и стабильности экономики России. В связи с этим, сотрудниками ЦСР выдвигаются предложения по преодолению барьеров осуществления валютного регулирования и валютного контроля. Во-первых, предлагается установить открытый режим использования счетов в иностранных банках и устранить требования репатриации. Во-вторых, следует устранить запрет на совершение валютных операций между резидентами Российской Федерации. В-третьих, важно выдвинуть предложения о переносе законодательных норм об отчетности и уведомлении по счетам резидентов в зарубежных банках в Налоговый Кодекс российской Федерации, чтобы проводить более тщательный налоговый контроль, аналогично опыту других стран [5].

Эксперты Центра стратегических разработок предлагают отменить требование о подаче отчетности резидентами, у которых открыты счета в странах автоматического информационного обмена с Российской Федерацией. И одна из наиболее кардинальных мер, предлагаемых сотрудниками ЦСР – отменить Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10.12.2003 № 173-ФЗ, перенести его положения в другое законодательство с целью либерализации валютных правоотношений.

Можно отметить, что предложенные меры действительно могут способствовать либерализации валютного регулирования, но они могут угрожать экономической безопасности страны. Поэтому эффектив-

ность данных действий остается спорным вопросом.

Вопрос либерализации валютного контроля и регулирования рассматривается и Министерством Финансов РФ. Минфин уже вносил предложение о полной репатриации валютной выручки в России. Однако Банк России воспрепятствовал этому, аргументируя, что систему контроля потоков капитала невозможно отменить полностью и сразу в современных российских условиях.

После проведения реформы валютного регулирования и контроля в России Центральному банку РФ были переданы полномочия по раскрытию как вывода валюты за границу, так и раскрытию схем незаконного вывода. Так вот значение репатриации валютной выручки для обеспечения безопасности национальной экономики может определить именно Банк России путем оценки эффективности валютных ограничений для противодействия нелегальному выводу капитала за границу. Поэтому будем считать аргумент Центрального банка наиболее подходящим для российских условий.

Помимо либерализации на валютный контроль может оказывать влияние и тенденция цифровизации экономики, так как она затрагивает платежную систему и монетарную сферу. Сейчас уже существует несколько законопроектов по цифровизации экономики.

Первым стал законопроект, созданный совместно Банком России и Министерством Финансов РФ, «О цифровых финансовых активах», где приводятся дефиниции по теме места криптовалют в гражданско-правовом и монетарном регулировании. Согласно законопроекту, цифровой актив определяется как имущество в электронной форме, которое было создано при использовании криптографических средств. Права собственности на имущество данного типа можно удостоверить посредством внесения цифровых записей в реестр, где указываются цифровые транзакции. Цифровыми финансовыми активами считаются токен и криптовалюта. Законными платежными средствами криптовалюта и токен на территории России не являются.

Криптовалюта считается таким видом финансовых активов, который создается и учитывается в реестре цифровых транзак-

ций участниками данного реестра по установленным правилам.

Токен определяется как иной вид финансового актива, выпускаемый эмитентами-юридическими лицами или предпринимателями для привлечения финансирования. Токен также подлежит учету в реестре цифровых транзакций [5].

Текущая редакция законопроекта «О цифровых финансовых активах» не рассматривает криптовалюту и токен как объекты валютного регулирования. Соответственно, валютное законодательство, возможно, не будет кардинально подвержено изменению под влиянием процесса цифровизации экономики.

Таким образом, наиболее актуальным в настоящее время является процесс ли-

берализации валютного законодательства, который способствует интеграции России в мировую экономику, содействует развитию валютных отношений. При этом с целью поддержания стабильности национальной экономики и обеспечения экономической безопасности усиливается контроль при проведении валютных операций резидентами Российской Федерации. Цифровизация национальной экономики также может затронуть валютное законодательство, но изменения, связанные с этим процессом, не прогнозируются глобальными, так как цифровые финансовые активы не рассматриваются в качестве объектов валютного регулирования.

Литература:

1. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ
2. Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10.12.2003 № 173-ФЗ
3. Зотов В. Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением // В сборнике научных статей V МНПК. Под ред. С. Е. Прокофьева. 2018. С. 58–62.
4. Косарин С. П., Лебедева Ю. А., Милькина И. В. Модернизация информационной системы налоговых органов Российской Федерации // E-Management. 2019. Т. 2. № 1. С. 42–51.
5. Понаморенко В. Е. Тенденции развития валютного контроля в России в условиях цифровизации экономики // Юридическая наука. 2018. № 2. С. 151–156.

Literature:

1. «Kodeks RF ob administrativnyh pravonarusheniyah» ot 30.12.2001 № 195-FZ
2. Federal'nyj zakon «O valyutnom regulirovanii i valyutnom kontrole» ot 10.12.2003 № 173-FZ
3. Zotov V. B. Informacionnye tekhnologii na sluzhbe po vzaimodejstviyu vlasti s naseleniem // V sbornike V MNPK Pod red. S. E. Prokof'eva. 2018. S. 58–62.
4. Kosarin S. P., Lebedeva YU.A., Mil'kina I. V. Modernizaciya informacionnoj sistemy nalogovyh organov Rossijskoj Federacii // E-Management. 2019. T. 2. № 1. S. 42–51.
5. Ponomorenko V. E. Tendencii razvitiya valyutnogo kontrolya v Rossii v usloviyah cifrovizacii ekonomiki // YUridicheskaya nauka. 2018. № 2. S. 151–156.

Об эволюции региональных акционерных обществ в Российской Федерации

About the evolution of regional joint-stock companies in the Russian Federation

Александр Юрьевич Яковлев, доктор политических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, Москва

Alexander Yurievich Yakovlev, Doctor of Political Science, professor of state and municipal governance department of State University of Management, Moscow
kafedragimu@ro.ru

Аннотация. В статье исследуются институционально-правовой базис возникновения и направления развития региональных акционерных обществ в Российской Федерации с начала 90-х гг. XX в. до сегодняшнего дня.

Ключевые слова: государственное имущество, имущество субъекта федерации, акционерное общество с участием государства, государственное акционерное общество, региональное акционерное общество.

Abstract. This article examines the institutional and legal basis of the emergence and development of regional joint-stock companies in the Russian Federation since the beginning of the 90s till now.

Keywords: state property, property of the state, joint stock company with state participation, state joint stock company, regional joint stock company.

В России за прошедший век произошло значительное число событий, часть из которых привела к резкому повороту вектора движения и кардинальным переменам. Одним из таковых явились события начала 90-х гг. XX в. Тогда после неудачных попыток реформирования социалистической системы, перестройка завершилась прекращением существования Советского Союза и возникновением на части его территории Российской Федерации.

Новому государству предстояло решить значительное число проблем, одной из которых было переформатирование плановой экономики в рыночную. Среди огромного числа вопросов, первостепенным выступал вопрос о появлении иных форм собственности, кроме государственной. В СССР вся собственность, за исключением личной, являлась государственной без ее разделения на республиканскую и иную.

В связи с радикальными преобразованиями в экономике, происходили изменения и в правовой сфере. В частности, был принят ряд нормативных правовых актов и изменений в действовавшие документы, что привело к закреплению таких форм собственности, как: государственная Российской Федерации, государственная субъектов федерации, муниципальная и частная.

Следующим шагом был раздел некогда единого фонда советской собственности. Для определения того, что к какому из уровней управления (федеральному, региональному или муниципальному) отойдет, был принят акт Верховного Совета РФ 1991 г. [1]. В соответствии с ним предполагалось наделить субъекты Российской Федерации рядом объектов имущества, среди которых организации и предприятия: занимавшие доминирующее положение на российском или местных рынках товаров, работ, услуг; с численностью занятых более 10 тыс. чел.; атомного и энергетического машиностроения; автомобильного транспорта; автомобильного транспорта; рыбного промысла; зверосовхозы; телевидения, радиовещания, полиграфии, информационные и телеграфные агентства и др.

Необходимо отметить, что определенная часть приведенного перечня действительно находится до сих пор в региональной собственности, правда, в большинстве случаев в оперативном управлении у учреждений, реже в хозяйственном ведении у государственных предприятий. Хозяйственные об-

щества, в т.ч. акционерные [8], созданные на базе разделенного советского наследия, встречаются значительно реже.

К сегодняшнему дню субъекты федерации подошли с точки зрения сохранения указанного имущества с отличными друг от друга результатами. Практически все за прошедшее с тех пор время утратили по различным причинам производственные и иные предприятия. Исключения могут составлять в некоторых субъектах федерации единичные сельскохозяйственные, транспортные (например, аэропорты, автобусные перевозки) [10], региональные телерадиовещательные организации, типографии.

Интересным с точки зрения сохранения имущества является опыт Тюменской области, имеющий, например, в собственности акции ПАО «Авиакомпания «ЮТэйр» (8,4%). Богатым разнообразием пакетом акций обладает Ямало-Ненецкий автономный округ. У округа имеются акции: АО «Авиационная транспортная компания «Ямал» (98,2% акций) с уставным капиталом 3,893 млрд. руб., АО «Аэропорт Салехард», АО «Надымское авиапредприятие», АО «Новоуренгойский объединенный авиаотряд», АО «Ямалавтодор» (все со 100% акционерным капиталом ЯНАО), а также АО «Терминал-Рощино» (аэропорт г. Тюмени), организаций газовой отрасли (АО «Управление по строительству газопроводов и газификации», АО «Газонаполнительная станция»), предприятия, занимающегося оленеводством и выловом рыб (АО «Совхоз «Байдарацкий») и др.

Структура региональной акционерной собственности в зависимости от субъекта федерации значительно отличается. В одних довольно ощутимое число организаций, где более одного акционера (например, в Брянской области из 33 в 24 акционерных обществах доля области менее 100%), в иных доминируют «моноакционерные» общества. В ЯНАО в собственности округа находятся акции 20 акционерных обществ, значительная часть из которых с одним акционером — округом.

Сфера и масштабы также сильно корректируются. Например, у Республики Саха (Якутия) ¼ акций алмазного гиганта АК «АЛРОСА» (ПАО), в АО «Республиканская инвестиционная компания» с внушительным уставным капитал в 36,7 млрд. руб. у республики сконцентрированы все акции. Всего в региональной собственности 38 обществ.

Достаточно большое внимание к акционерной собственности в Ульяновской области, где у области сохраняются даже сельскохозяйственные организации, от которых многие субъекты федерации давно избавились. Например, АО «Агрокомбинат «Ульяновский» с уставным капиталом более 1 млрд. руб. и АО «Новомалыклинский Агротехснаб», организация, работающая с высокой рентабельностью, несмотря на расположение в отдаленном районе с небольшой численностью населения. Имеются в регионе и иные общества с акционером—областью, среди которых: крупное фармацевтическое предприятие с собственной сетью аптек—АО «УльяновскФармация» с годовой выручкой более 2 млрд. руб.; воздушные ворота области—АО «Аэропорт Ульяновск»; АО «Корпорация развития Ульяновской области»; областной институт развития—АО «Корпорация развития Ульяновской области»; организации гостинично-санаторной сферы—АО «Гостиница «Октябрьская» и АО «Санаторий «Итиль» и др.

Ульяновская область не единственная, у кого имеются акционерные общества, связанные с сельским хозяйством. Например, у Ивановской области 100% акций АО «Ивановская аграрная лизинговая компания».

Проводя сопоставления того, что предполагалось оставить собственности субъектов Российской Федерации с тем, что в данный момент составляет их акционерную собственность, необходимо констатировать, что мало что сохранилось в такой форме, хотя и могло существовать некоторый промежуток времени с момента акционирования унитарных предприятий до продажи их акций.

Необходимо отметить, что далеко не всегда в российской новейшей истории ситуация складывалась так, как должна была бы, исходя из приведенного выше акта Верховного Совета РФ. Иллюстрацией настоящей мысли может служить история крупного холодильного предприятия с 90-летней историей Свердловской области, расположенного в самом центре г. Екатеринбурга—ОАО «Хладокомбинат «НОРД». Его пакет акций был довольно долго (до момента продажи федеральной части в 49%) разделен между ней и 3-мя частными лицами. Свердловской области среди акционеров не было, хотя исходя из выше приведенного акта парламента страны, логичнее было бы

увидеть пакет акций в областной собственности, нежели федеральной.

Акционирование (приватизация) предприятий, доставшихся при разделе государственной собственности, не единственный возможный путь для появления акций у субъектов Российской Федерации. Другой вариант—учреждение нового общества. Из приведенных вариантов на практике получила большее распространение приватизация. У большинства субъектов Российской Федерации на сегодняшний день есть прогнозные планы приватизации, предусматривающие, помимо продажи акций, преобразование государственных унитарных предприятий в акционерные общества.

На протяжении последних десятилетий в стране наметилась тенденция снижения числа унитарных предприятий, что отчасти обусловлено положениями Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, подталкивающей к постепенной замене данной организационно-правовой формы другими. Справедливости ради, стоит отметить, что не всегда регионы идут по пути акционирования. Иногда на их базе возникают бюджетные, казенные или автономные учреждения. Что же касается собственно преобразования унитарных предприятий в акционерные общества, то скорость и масштабность в зависимости от субъекта федерации сильно разнятся.

Причинами использования организационно-правовой формы в виде акционерных обществ на уровне регионов служат факторы, обусловленные спецификой соответствующей территории, а осуществление порядка управления находит отражение в нормативно-правовой базе [2; 3; 4] и практике ее применения [9; 11].

В заключении стоит отметить, что текущая фаза развития региональных акционерных обществ (в прочем, как и муниципальных [6; 7]) далеко не конечная. Трансформации структуры собственности в субъектах Российской Федерации под влиянием различных процессов в экономике [5] и обществе продолжатся.

Литература:

1. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020–1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации...». [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 08.02.2020).
2. Закон города Москвы от 19.12.2007 № 49 «Об основах управления собственностью города Москвы» [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 08.02.2020).
3. Закон Московской области от 04.03.2011 № 22/2011-ОЗ «Об управлении находящимися в собственности Московской области акциями и долями в уставных капиталах хозяйственных обществ» [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 08.02.2020).
4. Постановление Правительства Москвы от 03.07.2007 № 576-ПП «О порядке взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы при реализации прав акционера по акциям...» [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 08.02.2020).
5. Гладышева О. В., Семенцов В. А. Современная уголовно-правовая политика по обеспечению экономической безопасности уголовно-процессуальными средствами // Legal Concept.— 2018.— № 2.— С. 17–25.
6. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество.— 351с.
7. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия.— 2017.— № 1.— С. 4–12.
8. Корпоративный уровень системы ГиМУ в России. Информационно-образовательный портал «Государственное и муниципальное управление» [Электронный ресурс].— Режим доступа: http://gimurf.ru/corporativnyj_uroven/ (дата обращения: 08.02.2020).
9. Лебедева Ю. А., Милькина И. В. Финансовый контроль и его роль в бюджетном процессе Московской области // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: Материалы II Международной научно-практической конференции.— М., ГУУ, 2017.— С. 183–189.
10. Титов А. А., Яковлев А. Ю. Проблемы классификации транспортных акционерных обществ с государственным участием // Муниципальная академия.— 2019.— № 4.— С. 106–112.
11. Яковлев А. Ю. Пути повышения эффективности контроля за финансово-хозяйственной деятельностью в акционерных обществах с государственным и муниципальным участием // Муниципальная академия.— 2018.— № 3.— С. 79–83.

Literature:

1. Decree of the Supreme Council of the Russian Federation of 27.12.1991 № 3020–1 «On the delimitation of state property in the Russian Federation ...» [Electronic resource].— Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 08.02.2020).
2. The Law of the City of Moscow of 19.12.2007 № 49 «On the Basics of Property Management in the City of Moscow» [Electronic resource].— Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 08.02.2020).
3. Law of the Moscow Region of 04.03.2011 № 22/2011-OZ «On the management of shares and interests in the authorized capital of business entities owned by the Moscow Region» [Electronic resource].— Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 08.02.2020).
4. Decree of the Government of Moscow of 03.07.2007 № 576-PP «On the Procedure for Interaction of the Executive Authorities of the City of Moscow in the Implementation of the Rights of a Shareholder in Shares ...» [Electronic resource].— Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 08.02.2020).
5. Gladysheva O.V., Sementsov V.A. Modern criminal law policy on ensuring economic security with criminal procedural means // Legal Concept.— 2018.— № 2.— P. 17–25
6. Zotov V.B. Directory of the municipal employee. Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and Society.— 351p.
7. Zotov V.B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Municipal Academy.— 2017.— № 1.— P. 4–12.
8. The corporate level of the GiMU system in Russia. Information and educational portal «State and municipal governance» [Electronic resource].— Access mode: http://gimurf.ru/corporativnyj_uroven/ (accessed: 08.02.2020).
9. Lebedeva Y.A., Milkina I.V. Financial control and its role in the budget process of the Moscow region // The role of local government in the development of the state at the present stage: Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference.— М., GUU, 2017.— P. 183–189.
10. Titov A. A., Yakovlev A.Y. Problems of classification of transport joint-stock companies with state participation // Municipal Academy.— 2019.— № 4.— P. 106–112.
11. Yakovlev A.Y. Ways to increase the effectiveness of control over financial and economic activities in joint-stock companies with state and municipal participation // Municipal Academy.— 2018.— № 3.— P. 79–83.

Next-11 и проблемы формирования макрофинансовой устойчивости в странах (макроагломератах) I с формирующимся рынком

Next-11 and the challenges of macro-financial sustainability in emerging markets



Матризаев Бахадыр Джуманиязович, к.э.н., доцент департамента «Экономической теории» Финансового университета при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация, 125993, Москва, Ленинградский проспект, 49
matrizayev@mail.ru, +7 926 110 8801
ORCID — <https://orcid.org/0000-0002-6270-9002>

Matrizayev Bahadyr Jumaniyazovich, Doctor of Economics, Associate Professor, Department of Economic Theory, the Financial University under the Government of the RF, Moscow, Russian Federation, 125993, Moscow, Leningradskiy prospect, 49
matrizayev@mail.ru, +7 926 110 8801
ORCID — <https://orcid.org/0000-0002-6270-9002>

Аннотация. Анализ нарастания рисков в странах с формирующейся рыночной экономикой традиционно является ограниченным и сосредоточен в основном на внешних рисках, несмотря на недавние существенные изменения, наблюдаемых в развитии их финансовой системы. В нашем настоящем исследовании мы анализируем главным образом индекс финансовой волатильности с учетом особенностей развивающихся экономик. Данный индекс рассчитывается на основе 32 показателей, сгруппированных в четыре группы: 1) оценка и склонность к риску; 2) дисбалансы в нефинансовом секторе; 3) волатильность финансового сектора, и; 4) глобальная волатильность. Наш индекс финансовой волатильности позволяет детализировать представление о том, где возникает риск и как он распространяется на другие части финансовой системы. Используя различные инструменты анализа данных и пользуясь гибкостью методологии расчета нашего индекса, мы можем построить наиболее корректный тренд эволюции финансовой стабильности в развивающихся экономиках с 2005 по 2018 гг. Наконец, мы также обсудим связь между нашим индексом и деловым циклом, прокси индексом которого выступает ВВП, и кредитным циклом (прокси индекс — кредитный гэп, т.е. разрыв между кредитами и ВВП).

Ключевые слова: макрофинансовая устойчивость, волатильность, формирующиеся рынки, макропруденциальный инструментарий

Abstract. Analysis of increasing risks in emerging market economies has traditionally been limited and focused mainly on external risks, despite the recent significant changes observed in the development of their financial system. In our current study, we analyze primarily the financial volatility index, taking into account the characteristics of emerging economies. This index is calculated based on 32 indicators grouped into four groups: 1) assessment and risk appetite; 2) imbalances in the non-financial sector; 3) financial sector volatility, and; 4) global volatility. Our financial volatility index provides a detailed view of where risk occurs and how it spreads to other parts of the financial system. Using various data analysis tools and using the flexibility of our index calculation methodology, we can build the most correct trend for the evolution of financial stability in developing economies from 2005 to 2018. finally, We will also discuss the relationship between our index and the business cycle, with GDP as the proxy index, and the credit cycle (the proxy index is the credit gap, i.e. the credit gap). the gap between credit and GDP).

Keywords: Macro-financial stability, volatility, emerging markets, macroprudential tools

1 Крупные муниципальные образования, имеющих независимую от административного центра финансово-экономическую систему и сохраняют суверенитет над всеми вопросами и делами территории за исключением обороны и внешней

По мере того как развивающиеся экономики становятся все более интегрированными в мировую финансовую систему, то по мере роста объема экономики и финансовой системы этих стран быстро растут и финансовые потоки от них в ЕС и США. Следовательно, уязвимость финансовых систем больше не распространяется только в одностороннем направлении — от развитых к развивающимся экономикам [2]. В этом свете, хотя в последние годы изучение процесса накопления рисков в странах с развитой экономикой сопровождалось многочисленными исследованиями, аналогичные исследования в странах с формирующейся рыночной экономикой были весьма скромными и исторически сосредоточенными больше на ее международном измерении: например, на изучении роли режимов иностранной валюты или притока капитала. Тем не менее, финансовая система стран с формирующейся рыночной экономикой существенно развилась и углубилась в последние годы, причем уязвимость не только обусловлена внешними дисбалансами или глобальными факторами, но и обусловлена внутренними причинами. Банковские системы стран с формирующейся рыночной экономикой, по-видимому, в настоящее время характеризуются большей кредитоспособностью, необходимой для расширения экономики, и небанковский сектор растет сопоставимыми темпами на стороне. Поэтому любой подход к исследованию вопросов финансовой стабильности в странах с формирующейся рыночной экономикой должен основываться на целостном подходе, учитывающем все компоненты финансовой системы, а не только внешние воздействия.

В настоящем исследовании нами предлагается новый индекс финансовой волатильности, адаптированный к развивающимся странам, который позволяет детализировать картину происхождения риска и его распространения на другие части финансовой системы. Мы рассчитываем наш гранулярный индекс для 11 ключевых развивающихся экономик, которые в своем исследовании [12, стр. 18–25] исследовательская группа инвестиционного банка Goldman Sachs под руководством Джима О'Нила выделила как группу стран с наиболее глобальным потенциалом роста. Эти страны являются как развивающимися

экономиками в соответствии с классификацией Международного валютного фонда (МВФ), так и членами Базельского комитета по банковскому надзору, охватывающий период с 2005 по 2018 гг. Как уже было отмечено, мы объединим 32 показателя вокруг четырех групп: 1) оценка и склонность к риску; 2) дисбалансы в нефинансовом секторе; 3) волатильность финансового сектора, и; 4) глобальная волатильность. Мы проиллюстрируем полезность индекса для выработки регуляторных мер, представив описание эволюции волатильности в этих развивающихся экономиках за указанный период с использованием различных инструментов анализа причинно-следственных связей Грейнджера [11, стр. 29–42]. Наконец, мы проведем сравнительный анализ динамики нашего индекса финансовой стабильности с динамикой кредитного гэпа между кредитом и ВВП (опережающий показатель для целей антициклического характера буфера капитала), а также его связь с деловым циклом и реальной экономикой. Наши эмпирические результаты также указывают на необходимость выхода за рамки простого технического анализа кредитного гэпа между кредитами и ВВП для более фундаментального исследования процесса нарастания рисков в финансовой системе.

Наше исследование призвано внести вклад как в научном направлении, так и в разработку практических мер. Во-первых, касательно научного вклада, наше исследование дополняет имеющиеся исследования по прогнозированию финансовой волатильности и кризисам на развивающихся рынках, подчеркивая необходимость учета внутренних рисков, а не просто внешнего давления на развивающиеся экономики по мере углубления их финансовой системы, и обращая внимание, что не может быть единого универсального индекса для всех стран. Действительно, использование одного и того же подхода для рассмотрения роста волатильности по сравнению с развитыми экономиками может оказаться не оптимальным, поскольку фундаментальные различия между развивающимися и развитыми экономиками сохраняются. В этой связи наша статья является продолжением идей, отраженных в недавних исследованиях Д. Акемоглу и С. Джонсона [4, стр. 7–18], в котором они предприняли попытку улучшить методологию учета уров-

ня финансового развития при мониторинге финансовой стабильности. Аналогичную параллель наше исследование имеет с исследованием касательно целесообразности применения одного и того же финансового регулирования ко всем странам (например, недавние исследования по ограничениям Базеля III на развивающихся рынках, как и исследования Д. Акемоглу и С. Джонсона [4, стр. 7–18]).

Во-вторых, как уже было отмечено, наше исследование имеет важное практическое значение, в том смысле, что поскольку финансовые риски в странах с формирующейся рыночной экономикой начинают возвращаться в страны с развитой экономикой, а, следовательно, существует реальная потребность в том, чтобы регуляторы в развитых странах имели адекватные инструменты для мониторинга рисков финансовой стабильности, нарастающих в другой части мира. Дезагрегированный мониторинг, предложенный в нашем исследовании, представляется своевременным шагом в этом направлении. Должны быть запущены новые инструменты, адаптированные к развивающимся экономикам. Например, Европейский Совет по системным рискам в 2015 г. реализовал в Директиве о требованиях к капиталу возможность повышения устойчивости Европейского банковского сектора путем введения антициклического буфера для капитала банков, которые подвержены воздействию конкретной третьей страны, где, как считается, накапливаются необработанные риски Д. Акемоглу и С. Джонсона [10, стр. 102–123]. В этом контексте надежная система мониторинга является необходимой основой для лучшего понимания рисков до принятия практических мер.

Что касается стран с формирующейся рыночной экономикой, то они также могут увеличить свои преимущества от разработки таких инструментов, с тем чтобы сместить акцент на реальное значение проблем финансовой стабильности и тем самым вызвать в научном сообществе более глубокие исследования о полезности макропруденциального инструментария.

Теоретико-методологические основы оценки и прогнозирования финансовой волатильности

Исследования в области финансовой стабильности в странах с формирующейся рыночной экономикой характеризуется

хронической нехваткой механизмов мониторинга рисков, в то время как в странах с развитой экономикой в последние годы было предпринято много исследовательских попыток. Это вероятно связано наличием статистических данных с одновременными усилиями по созданию макропруденциальных структур. Как правило, исследования в странах с формирующейся рыночной экономикой по-прежнему сосредоточены больше на ее международном измерении, а внутренние факторы считаются менее релевантными. К примеру, основное внимание в отдельных исследованиях было уделено объяснению детерминантов резкого скачка валютных курсов [8, стр. 32–45], [13, стр. 34–52] и внезапной остановке потоков капитала. Основной целью исследований в области ранней диагностики были по существу макроэкономические, а показатели внешнеэкономические: дефицит текущего счета, курс валюты, внешние заимствования, приток капитала и т.д. Т.е. по существу преимущественно были проанализированы причины валютных кризисов, а не системные банковские кризисы. При этом, если следовать типологии Брейера (Breuer, 2004) касательно различных поколений кризисных моделей, то кризисы в основном рассматривались как экономические явления, вызванные внешними факторами уязвимости: дефицитом текущего счета, недостаточностью валютных резервов, спекулятивными атаками, вынужденной девальвацией [5, стр. 51–63], [7, стр. 23–33] или динамикой глобальных процентных ставок, вызывающих отток капитала. Даже те модели, получившие название “третьих поколений” моделей, фокусирующихся на чрезмерном заимствовании и чрезмерном кредитовании в странах с формирующейся рыночной экономикой [10, стр. 136–152], предполагают, что именно либерализация контроля за движением капитала привела к массовому притоку капитала, который в итоге стимулировал кредитные бумы (для недавнего исследования о связи между финансовой либерализацией и финансовой нестабильностью в африканских странах). И только лишь четвертое поколение моделей, с ярко выраженной институциональной направленностью [10, стр. 102–123], начали смещать акцент на некоторые внутренние факторы, такие как институты.

Но жизнь меняется и вместе с ней меняются и рынки: финансовые системы раз-

вивающихся рынков развиваются и углубляются, и, возможно, уже не будет так, чтобы волатильность финансовой стабильности одной страны провоцировалась исключительно за счет внешних дисбалансов или глобальных факторов. Если взять, например, конкретный пример Китая, то до сих пор ему удавалось изолироваться от внешних факторов волатильности, существенно сохраняя закрытым счет движения капитала и будучи мало подверженным влиянию финансовых систем других стран. Вместо этого мы наблюдаем, что основные проблемы финансовой волатильности, с которыми Китай сталкивается в настоящее время, порождаются в значительной степени изнутри.

Между тем, ряд работ по использованию кредитного гэпа и ВВП под руководством Базельского комитета по банковскому надзору [8, стр. 45–61], в контексте реализации концепции контрциклического буфера капитала, позволило переориентировать исследования на изучение внутренней финансовой стабильности развивающихся экономик (индикатор кредитного гэпа рекомендуется развивающимся рынкам также в качестве номинального якоря для формирования контрциклического буфера капитала). В отдельных исследованиях некоторые скептики утверждают, что разрыв кредитный гэп между кредитами и ВВП будет сдерживаться тем фактом, что он может оказаться проблематичным в течение длительного периода финансовой экспансии [6, стр. 239–256]. Разрыв между кредитами и ВВП будет сигнализировать о буме кредитования, в то время как на самом деле может наблюдаться позитивный и благоприятный процесс финансового развития; другими словами, “хороший” бум вместо “плохого”. Кроме того, автоматическое применение антициклического буфера капитала, в данном случае из-за сигнального кредитного бума, помешало бы странам догнать степень финансовой экспансии развитых экономик. М. Дремман и К. Тзартзарониц [8, стр. 45–61] приходят к выводу, что необходимо рассматривать широкий спектр показателей, а не только разрыв между кредитами и ВВП, особенно для развивающихся экономик.

Фактически, разработанные Банком международных расчетов (БМР) показатели раннего предупреждения о стрессе в национальных банковских системах (которые охватывают как развивающиеся, так и раз-

витые экономики) включают, помимо кредитного гэпа, коэффициент обслуживания долга (КОД) (debt service ratio—DSR), коэффициент обслуживания долга домашних хозяйств и трансграничные требования к ВВП, причем последнее было добавлено недавно [5, стр. 118–134].

В отличие от вышеупомянутого подхода, подход, применяемый нами в данном исследовании, обуславливает некоторое абстрагирование от простого регрессионного анализа кризиса / прогнозирования, которая лежит в основе исследований Банка международных расчетов и других работ, упомянутых выше. Большая часть исследований [8, стр. 32–45], [13, стр. 34–52] до настоящего времени действительно была сосредоточена на регрессионном анализе большого набора переменных по финансовым кризисам и построении систем раннего предупреждения для их прогнозирования на основе показателей AUROC с наилучшими оценками и наименьшей функцией потерь для регуляторов. Наше исследование сознательно расходится с указанными подходами. Мы сейчас не станем углубляться в причину нашего абстрагирования от данного подхода.

Отметим лишь то, что абстрагирование от традиционных подходов по регрессионному анализу кризиса позволяет нам использовать ряд релевантных показателей, которые, возможно, с тех пор были упущены из виду. Эти показатели позволяют более полно понять проблемы и структурированный обзор волатильности в финансовом секторе. Преимущества «безмодельной» системы мониторинга, предложенной в нашем исследовании, заключаются в способности учитывать ряд показателей, не ограничиваясь проблемами малых выборок, связанными с дефицитом наблюдаемых кризисов.

Эмпирическая оценка источников и эволюции финансовой волатильности в странах с формирующейся рыночной экономикой

Теперь мы представим эмпирический анализ об источниках и эволюции финансовой волатильности в нашей группе развивающихся экономик, полученную на основе анализа нашего полученного индекса финансовой волатильности с различных точек зрения: во-первых, используя описательную статистику и, во-вторых, используя кор-

реляцию и анализ причинно-следственных связей Грейнджера.

Мы начинаем с анализа простых корреляционных матриц между категориями волатильностей (внешние/глобальные, оценочное давление и склонность к риску, дисбалансы нефинансового сектора и волатильность финансового сектора). Здесь, при рассмотрении корреляций между тремя последующими, исключая внешние/глобальные факторы, корреляции во всех случаях невелики, вероятно, сигнализирующие об ограниченной избыточности между различными выбранными индикаторами. Глобальные и внешние факторы отрицательно коррелируют с оценочным давлением и аппетитом к риску.

Кроме того, возможно, имеет смысл рассмотреть потенциальные причинно-следственные связи Грейнджера среди наших групп. Рассматривая четыре группы в нашем анализе, концепция причинности Грейнджера может быть использована для лучшего понимания динамики между этими четырьмя группами. Когда причинность Грейнджера между двумя группами симметрична, можно сделать вывод, что они взаимно увеличивают предсказательную силу другой группы, подразумевая одновременную связь между ними. В тех случаях, когда причинность Грейнджера работает только в одном направлении, ее можно интерпретировать как волатильность одной группы, ведущей к уязвимости другой.

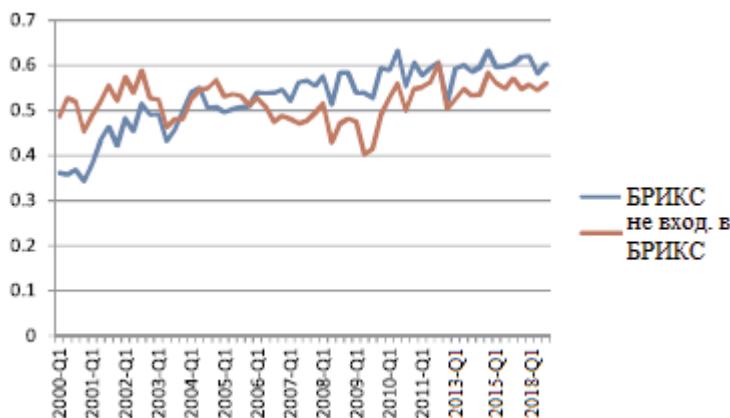


Рисунок 1. Средний индекс финансовой волатильности стран группы Next 11 входящих в БРИКС и не входящих в БРИКС

Например, причинно-следственные связи Грейнджера, приведенные на рисунке 2, могут быть использованы для получения нескольких выводов. Во-первых, примечательно, что в целом группа оценки и аппетита к риску играет незначительную роль в формировании факторов уязвимости в финансовом и нефинансовом секторах. В общих чертах нефинансовые и глобальные группы-это те, которые оказывают наибольшее влияние на эволюцию других групп.

Во-вторых, группа глобальных факторов увеличивает предсказательную силу нефинансовой группы в шести случаях (Бразилия, Россия, Турция, Индонезия, Мексика и Южная Африка), в то время как симметричная причинно-следственная связь Грейнджера имеет место в пяти странах: Бразилии, Аргентине, Индонезии, Мексике и Южной Африке. Кроме того, вопреки первоначальным

ожиданиям, связь с внешними факторами волатильности не так часто обнаруживается в финансовом секторе. Это также может быть связано с тем фактом, что нефинансовые корпорации в странах с формирующейся рыночной экономикой часто получают финансирование через иностранные дочерние компании, непосредственно от иностранных банков или путем выпуска облигаций на внешних рынках.

В некоторых случаях можно определить цепочку волатильностей на основе этих причинно-следственных связей Грейнджера, что поможет понять, как волатильности развиваются с течением времени (рис. 2). В Малайзии волатильности в финансовом секторе приводят к формированию волатильностей в нефинансовом секторе, которые впоследствии приводят к волатильностям в оценке и аппетите к риску.

Аналогичным образом, в случае Китая волатильность нефинансового сектора ведет к волатильности финансового сектора, ко-

торая впоследствии приводит к волатильности в оценке и аппетите к риску.

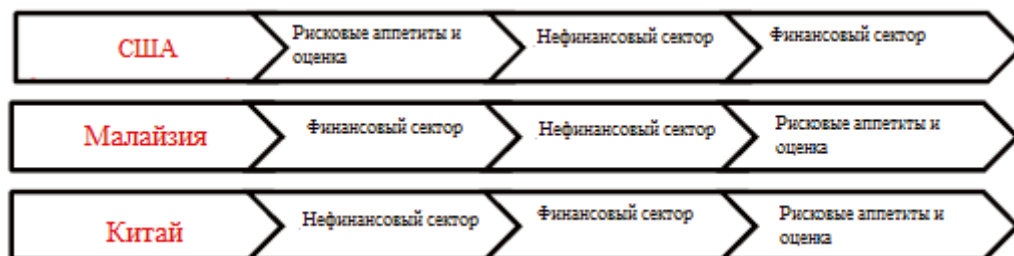


Рисунок 2. Динамика волатильности для четырех групп на основе метода Грейнджера

Следуя последним достижениям в области эконометрики панельных данных, можно также проводить тесты причинности Грейнджера с панельными данными и фиксированными эффектами этих стран. Панельная векторная авторегрессия (Panel VAR) в последние годы все чаще используется в прикладных исследованиях. Мы используем эти методы и недавний пакет Stata, и применяем его к нашей полной выборке, чтобы получить информативные подсказки из общей ситуации, имея в виду небольшое число стран, короткие временные ряды и широкие различия между развивающимися экономиками. Учитывая эти важные предостережения, представляется, что в целом в нашей группе как давление оценки/ аппетита к риску, так и глобальные волатильности обуславливают волатильность финансового сектора. Причинно-следственная связь Грейнджера, обнаруженная между глобальным и финансовым группами, также ожидается в случае развивающихся экономик, учитывая важную (хотя уже и не доминирующую, как мы утверждаем в этой статье) роль внешних факторов в этих экономиках.

Заключение

Методология, которую мы предлагаем в данной статье для построения индекса волатильности финансовой системы раз-

вивающихся экономик, способна дать описание различных источников рисков и волатильностей начиная с 2005 года.

В частности, сравнение кредитного гэпа с нашим индексом волатильности подчеркивает взаимодополняемость и различные масштабы обоих факторов. В то время как кредитный гэп фокусируется на выявлении периодов чрезмерного роста кредитования с целью использования антициклического буфера капитала для его смягчения, наш индекс уязвимости имеет более широкую перспективу и учитывает другие угрозы финансовой стабильности, чем чрезмерный рост кредитования, для устранения которых антициклический буфер капитала по определению не предназначен.

Целью нашего исследования было представить методологию, позволяющую выявить причины возникновения таких угроз финансовой стабильности, разложить их в максимально возможной степени и предложить инновационные методы визуализации данных для выявления закономерностей. В дополнение к научному вкладу по раннему предупреждению финансовой волатильности, мы надеемся, что этот индекс и лежащий в его основе подход могут быть полезны для регуляторов в странах с формирующейся рыночной экономикой, в том числе в Российской финансовой системе.

Литература:

1. Абалкин, Л.И. Возвращение в политическую экономию // Эко. — 2009. — № 1. — С. 142–152
2. Зотов, В.Б. О реализации инновационного потенциала города Москвы на территории Юго-Восточного административного округа города Москвы. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции/Под ред. д-ра экон. наук, проф. В.Б. Зотова. М.: Издательство Юго-Восток-Сервис, 2009. — С. 18–28.
3. Леонтьев, В. Избранные произведения: в 3 т. / Науч. ред., вступ. статья А. Г. Гранберга — М.: Экономика, 2006–2007
4. Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.A., 2001. The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *Am. Econ. Rev.* 91, 1369–1401. <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>.
5. Aldasoro, I., Borio, C., Drehmann, M., 2018. Early Warning Indicators of Banking Crises: Expanding the Family. *BIS Q. Rev.* Early Warning Indicators of Banking Crises: Expanding the Family. *BIS Q. Rev.*
6. Balakrishnan, R., Danninger, S., Tytell, I., Elekdag, S.A., 2009. The Transmission of Financial Stress from Advanced to Emerging Economies. *IMF Work. Pap. WP/09/133*.
7. Behn, M., Detken, C., Peltonen, T., Schudel, W., 2013. Setting countercyclical capital buffers based on early warning models, would it work? *ECB Working Paper Series No. 1603*.
8. Drehmann, M., Borio, C., Tsatsaronis, K., 2012. Characterising the Financial Cycle: Don'T Lose Sight of The Medium Term! *BIS Work. Pap. Characterising the Financial Cycle: Don'T Lose Sight of The Medium Term! BIS Work. Pap.*
9. European Systemic Risk Board, 2014. ESRB Recommendation on guidance for setting countercyclical buffer rates.
10. European Systemic Risk Board, 2015. ESRB Recommendation on Recognising and Setting Countercyclical Buffer Rates for Exposures to Third Countries.
11. Granger, C.W.J., 1969. Investigating causal relations by econometric models and Cross-spectral methods. *Econometrica* 37, 424. <https://doi.org/10.2307/1912791>.
12. Jim O'Neill, Dominic Wilson, Roopa Purushothaman and Anna Stupnytska, «How Solid are the BRICs?», *Global Economics Paper No: 134*. Goldman Sachs Economic Research Group.
13. Rey, H., 2013. Dilemma Not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence. *NBER Work. Pap.*
14. Sanderson, I., 2002. Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Adm.* 80, 1–22.
15. Sartori, G., 1970. Concept misformation in comparative politics. *Am. Polit. Sci. Rev.* 64, 1033–1053.
16. Smits, R., Kuhlmann, S., 2004. The rise of systemic instruments in innovation policy. *Int. J. Foresight Innov. Policy* 1, 4–32.
17. Swedberg, R., 2012. Theorizing in sociology and social sciences: turning to the context of discovery. *Theory Soc.* 41, 1–40.
18. Verspagen, B., (1995), A new empirical approach to catching up or falling behind. *Struct. Change Econ. Dyn.* 2 (№ 2), 1991, pp. 359–380; Nelson, R.R., Recent evolutionary theorizing about economic change. *J. Econ. Lit.* 33 (№ 1), pp. 48–90

Literature:

1. Abalkin, L.I. Return to political economy // *Eco.* — 2009. — № 1. — pp. 142–152
2. Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.A., 2001. The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *Am. Econ. Rev.* 91, 1369–1401. <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>.
3. Aldasoro, I., Borio, C., Drehmann, M., 2018. Early Warning Indicators of Banking Crises: Expanding the Family. *BIS Q. Rev.* Early Warning Indicators of Banking Crises: Expanding the Family. *BIS Q. Rev.*
4. Balakrishnan, R., Danninger, S., Tytell, I., Elekdag, S.A., 2009. The Transmission of Financial Stress from Advanced to Emerging Economies. *IMF Work. Pap. WP/09/133*.
5. Behn, M., Detken, C., Peltonen, T., Schudel, W., 2013. Setting countercyclical capital buffers based on early warning models, would it work? *ECB Working Paper Series No. 1603*.
6. Drehmann, M., Borio, C., Tsatsaronis, K., 2012. Characterising the Financial Cycle: Don'T Lose Sight of The Medium Term! *BIS Work. Pap. Characterising the Financial Cycle: Don'T Lose Sight of The Medium Term! BIS Work. Pap.*
7. European Systemic Risk Board, 2014. ESRB Recommendation on guidance for setting countercyclical buffer rates.
8. European Systemic Risk Board, 2015. ESRB Recommendation on Recognising and Setting Countercyclical Buffer Rates for Exposures to Third Countries.
9. Granger, C.W.J., 1969. Investigating causal relations by econometric models and Cross-spectral methods. *Econometrica* 37, 424. <https://doi.org/10.2307/1912791>.
10. Jim O'Neill, Dominic Wilson, Roopa Purushothaman and Anna Stupnytska, «How Solid are the BRICs?», *Global Economics Paper No: 134*. Goldman Sachs Economic Research Group.
11. Леонтьев, В. Selected works: in 3 volumes]. ed., entry. the article by A. G. Granberg — Moscow: Economics, 2006–2007
12. Rey, H., 2013. Dilemma Not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence. *NBER Work. Pap.*
13. Sanderson, I., 2002. Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Adm.* 80, 1–22.
14. Sartori, G., 1970. Concept misformation in comparative politics. *Am. Polit. Sci. Rev.* 64, 1033–1053.
15. Smits, R., Kuhlmann, S., 2004. The rise of systemic instruments in innovation policy. *Int. J. Foresight Innov. Policy* 1, 4–32.
16. Swedberg, R., 2012. Theorizing in sociology and social sciences: turning to the context of discovery. *Theory Soc.* 41, 1–40.
17. Verspagen, B., (1995), A new empirical approach to catching up or falling behind. *Struct. Change Econ. Dyn.* 2 (№ 2), 1991, pp. 359–380; Nelson, R.R., Recent evolutionary theorizing about economic change. *J. Econ. Lit.* 33 (№ 1), pp. 48–90
18. Zotov, V. B. About realization of innovative potential of the city of Moscow in the territory of the Southeast administrative district of the city of Moscow. The collection of materials of interregional scientific-practical conference/Under the editorship of the Dr. Ekon. Sciences, prof. V. B. Zotov. M: Publishing House The South-Vostok-SERVIS, 2009. — P. 18–28.

Формирование условий и предпосылок противодействия коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок

Formation of conditions and prerequisites for combating corruption in the sphere of state and municipal procurement



РЯЗАНЦЕВ ИВАН ИВАНОВИЧ, проректор Первого Московского государственного медицинского университета имени И.М. Сеченова

RYAZANTSEV, II, Vice-rector of First Moscow state medical University named after I.M. Sechenov
Email: 9265830066@mail.ru

Аннотация. Коррупция как общественное явление, особенно в сфере государственного и муниципального управления, разъедает принципы социальной справедливости функционирования любого общества и дискредитирует правовые основы государства. Одним из основных инструментов государственного регулирования социально-экономического развития являются государственные и муниципальные закупки, что приводит к наибольшим злоупотреблениям в этой сфере. В работе рассмотрены основные инструменты противодействия коррупции и направления их совершенствования.

Ключевые слова: коррупция, государственные и муниципальные закупки, государственное и муниципальное управление, противодействие коррупции.

Abstract. Corruption as a social phenomenon, especially in the sphere of state and municipal administration, corrodes the principles of social justice in the functioning of any society and discredits the legal foundations of the state. One of the main instruments of state regulation of socio-economic development is state and municipal procurement, which leads to the greatest abuses in this area. The paper considers the main tools for combating corruption and ways to improve them.

Keywords: corruption, state and municipal procurement, state and municipal management, anti-corruption.

В условиях развития массовых средств коммуникаций постоянно растет потребность населения во всем мире к справедливости и ответственности со стороны чиновников всех уровней за принимаемые решения по вопросам государственного и муниципального управления. При этом значительно расширилась нормативно правовая база для организации самостоятельных расследований практически по всем вопросам для граждан. В большинстве стран были приняты пакеты нормативно-правовых актов защищающих интересы лиц, осуществляющих самостоятельное расследование преступлений в сфере государственного и муниципального управления. При этом эти лица имеют право не раскрывать свои источники информации даже в суде. Инициативу по расследованию фактов коррупции в концерне Airbus группа журналистов, которых поддержало Британское бюро по борьбе с крупными мошенничествами [7].

В Российской Федерации система противодействия коррупции имеет достаточно разветвленную нормативно-правовую базу, которая основана на базовом федеральном законе [1]. На основе этого базового закона была подготовлена и утверждена отраслевая и ведомственная нормативная база, где уточняются, дополняются и расшифровываются основные положения базового закона.

Согласно нормативным актам, коррупция- злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в той или иной форме [1].

В качестве объекта коррупции может быть, как материальная, так и нематериальная (социальная или иная) выгоды. Причем в качестве субъекта может выступать как государственный или муниципальный служащий, реализующий функции государственного и муниципального управления, так и физические лица, и хозяйствующие субъекты, которым тем или иным нормативным актом переданы эти полномочия.

Одним из основных инструментов реализации государственной экономиче-

ской политики является государственные контракты (государственные заказы).

Одним из таких направлений является реализация государственных и муниципальных контрактов на поставки продукции или оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. [2] Поставщиком товаров и услуг на государственные и муниципальные нужды вправе выступать любой хозяйствующий субъект или физическое лицо, если отсутствуют, какие-либо дополнительные ограничения, связанные с особым режимом допуска или необходимостью лицензирования деятельности, подпадающей под действие подписанного государственного контракта.

Как показывает результаты причинно-следственного анализа, проведенного автором, в настоящее время в Российской Федерации основные нарушения законодательства, вызванные проявлениями коррупции, наблюдались практически во всех органах государственного управления в сфере реализации государственных контрактов на поставки продукции на государственные нужды. Причем выявленные нарушения в части реализации государственных контрактов связаны, как с сознательным нарушением нормативных требований, так и некомпетентностью исполнителей.

Сознательные нарушения законодательства, регулирующего реализацию государственных контрактов, регулируются, как правило, уголовным законодательством.

Обратим наше внимание, прежде всего, на нарушения, связанные с некомпетентностью исполнителей.

В настоящее время, как мы уже отмечали выше, нормативная база противодействия коррупции на федеральном уровне в достаточной мере регламентированы и создана достаточно эффективная система мер.

В рамках формирования и исполнения государственных и муниципальных заказов была сформирована база основных нарушений при этом.

Анализ исполнения государственных контрактов показал, что часто заказы на поставку продукции и услуг на государственные и муниципальные нужды попадают недобросовестным фирмам, компаниям-однодневкам, что приводит к невыполнению или некачественному

выполнению их. Так создается видимость большой конкуренции, прозрачности и открытости. Коррупция, проявляемая в процессе реализации государственных контрактов, является серьезным фактором риска при проведении тендеров на проведение госзакупок.

В этой связи крайне необходима реализация комплекса мер по предупреждению и противодействию коррупции, основные из которых:

Контроль места регистрации и фактического места нахождения управляющего органа участника торгов и субподрядчиков при реализации государственных и муниципальных контрактов;

Развернутый контроль информации о руководителях и собственниках компаний-участников торгов и аукционов при заключении контрактов на поставки продукции на государственные и муниципальные нужды;

Проведение развернутого аудита деятельности поставщика- контрагента по реализации продукции на государственные и муниципальные нужды на всех этапах его реализации.

Установление действенного контроля за деятельностью компании. Реализовать условия предпочтения в качестве основного поставщика продукции или услуг на государственные и муниципальные нужды непосредственного первичного производителя или его авторизованного представителя.

К настоящему времени в некоторых структурах управления существует практика формирования реестра надежных партнеров, где фиксируются организации, добросовестно исполняющие государственные контракты, свидетельствующие о деловой репутации организации. Вполне целесообразно было бы ввести норму, предусматривающую приоритетное заключение контракта с поставщиками из указанного реестра, в законодательство о закупках. Как показывает опыт функционирования этой практики попасть в него (Реестр) очень сложно-авторитет зарабатывается в течении длительного времени. А быть исключенным из Реестра можно быть лишь за один срыв поставок.

Как мы уже отмечали ранее, механизмы предупреждения и противодействия коррупции должны иметь многоуровне-

вый характер. Для государственного уровня управления в субъекте федерации круг компетенций по управлению государственными заказами на государственные нужды должен быть иным, чем на федеральном уровне. Если для федерального уровня характерными являются государственные заказы по важнейшим для страны в целом инфраструктурными проектами или определяющие стратегические направления социально- экономического развития территории. Например, таковыми являются крупные транспортные узлы и развязки- строительство высокоскоростной магистрали Москва- Казань, Керченского моста и других. То для субъекта федерации приоритетными направлениями являются те, которые связаны непосредственно с социальными условиями населения на территории. Таковыми могут являться строительство новых веток метро в городах- миллионниках, транспортных развязок и т.д.

Кроме того, необходимо учесть, что финансовые возможности по привлечению крупных подрядчиков в регионах по большей части существенно ограничены. Также необходимо учесть, что компетентностные возможности персонала в субъектах федерации существенно ниже, чем в федеральных органах управления. Именно поэтому в субъекте федерации может быть создан специальный орган управления, который должен осуществлять методическое сопровождение организации торгов по государственным контрактам. Рассмотрим систему управления, а, следовательно, и механизмы предупреждения коррупции в сфере государственных закупок на примере Свердловской области. В ней учрежден Департамент государственных закупок, который в рамках субъекта федерации должен реализовывать государственную экономическую политику на региональном уровне [3]. Он выступает в качестве регулятора контрактной системы в регионе. Кроме того, в целях профилактики и предупреждения коррупции в регионе действует Комиссия по противодействию коррупции [4].

Одним из перспективных начинаний в работе комиссии явилось создание специальной линии связи (информация о ней содержится на официальном интернет-ресурсе Департамента). По

нему принимаются пожелания населения о предполагаемых случаях коррупции при проведении конкурсных процедур.

В качестве некоторого итога была проведена экспертиза 14 нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и обобщена практика по выявлению фактов коррупции. Независимыми экспертами рамках реализации государственных контрактов Свердловской области была проведена экспертиза 14 нормативных правовых актов [5].

В 2018 г. вошла в практику процедура общественного обсуждения закупок для государственных нужд с начальной (максимальной) ценой контракта от 1 млрд. рублей и выше.

В регионе функционирует система подготовки и повышения квалификации в области организации торгов по государственным контрактам Департамент за 2018 г. провел обучающие семинары в сфере государственных закупок, в работе которых принимали участие государственные заказчики. Через эту систему прошло обучение 1076 специалистов от 688 заказчиков.

Организована ежедневная «горячая линия» по вопросам консультаций заинтересованных субъектов в сфере реализации правовых норм по контрактной системе. В течение года Департамент рассмотрел 45 письменных и 450 устных обращений граждан по этому вопросу. Государственным и муниципальным заказчикам Свердловской области подготовлено 16 информационных писем, разъясняющих требования законодательства в контрактной системе.

Регулярными стали «Дни открытых дверей» о чем свидетельствует количество проведенных рабочие встречи (22) с государственными и муниципальными заказчиками по различным аспектам применения информационных систем при организации закупок.

Осуществляется работа по контролю за соблюдением служащими департамента требований к служебному поведе-

нию и урегулированию конфликта на государственной службе.

Однако наиболее проблемной система управления государственными и муниципальными закупками является муниципальный уровень. Вызваны эти проблемы, прежде всего, достаточно низкой квалификацией муниципальных служащих. Анализ кадрового состава работников органов муниципального управления свидетельствует об отсутствии профильного образования и отсутствии персонала среднего и молодого возраста. Для повышения эффективности муниципального управления необходимо переориентировать местное самоуправление на компетентностный подход, что позволит в большей степени формализовать процедуры управления [6,7]. Для муниципального уровня управления характерен совершенно другой набор компетенций, нежели для органов управления субъектов федерации. Для муниципальных органов управления характерен набор компетенций, связанных с функционированием жилищного и коммунального хозяйства, поэтому необходима детализация процедур и механизмов контроля качества услуг именно в этой сфере, а, следовательно, именно здесь необходимо предусмотреть условия и предпосылки противодействия коррупции. Как мы уже отмечали выше, некачественное и не в полном объеме предоставление жилищных и коммунальных услуг можно отнести, также к проявлениям коррупции [9].

В качестве заключительных положений для уровня муниципального управления для повышения качества мероприятий по противодействию коррупции необходимо использовать механизмы общественного контроля качества жилищных и коммунальных услуг [10]. По нашему мнению именно население в полной мере может реализовывать преимущества общественного контроля за качеством не только жилищных и коммунальных услуг, но всех общественных.

Литература:

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] Режим доступа <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=340374&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.9702608146830609#02388461514381437> (Дата обращения 06.02.2020 г.)
2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2020) [Электронный ресурс] Режим доступа <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=342380&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.6816941307936288#0754866450284545> (Дата обращения 06.02.2020 г.)
3. Постановление Правительства Свердловской области от 26 апреля 2010 г. № 673-ПП (в ред. от 26 марта 2014 г.) «Об утверждении Положения о Департаменте государственных закупок Свердловской области». // СПС «Консультант Плюс».
4. Информация о работе, проводимой Департаментом государственных закупок Свердловской области по противодействию коррупции [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://goszakaz.midural.ru/article/show/id/1000>. (дата обращения 14.06.2019).
5. Отчет о выполнении мероприятий плана работы Департамента государственных закупок Свердловской области по противодействию коррупции на 2017–2018 гг. (по итогам работы за 2018 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://goszakaz.midural.ru/document/category/4#document_list. (дата обращения 14.06.2019).
6. Зотов В. Б. Проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для системы государственного муниципального управления // Муниципальная академия. 2017. № 3. С. 96–101.
7. Мусинова Н. Н., Сираждинов Р. Ж. О компетентностном подходе в организации местного самоуправления в России // Вестник университета. 2013. № 20. С. 86–91.
8. На крыльях коррупции [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://versia.ru/pochemu-gendirektor-ayeroflota-vitalij-savelev-i-glava-minpromtorga-denis-manturov-molchat-o-vzyatkax-v-airbus> (Дата обращения 12.02.2020)
9. Семкина О. С., Мусинова Н. Н. Система контроля муниципальных органов управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Управленческие науки в современном мире. 2017. Т. 1. С. 276–280.
10. Сираждинов Р. Ж. Исследование особенностей общественного контроля в Российской Федерации // Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 113–118.

Literature:

1. Federal law of 25.12.2008 № 273-FZ (as amended on 16.12.2019) «On combating corruption» [Electronic resource] access Mode <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=340374&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.9702608146830609#02388461514381437> (accessed 06.02.2020)
2. Federal law No. 44-FZ of 05.04.2013 (ed. of 27.12.2019) «On the contract system in the sphere of procurement of goods, works, and services for state and municipal needs» (from the ed. and extra, Intro. effective from 08.01.2020) [Electronic resource] access Mode <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=342380&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.6816941307936288#0754866450284545> (accessed 06.02.2020)
3. Resolution Of the government of the Sverdlovsk region of April 26, 2010 No. 673-PP (as amended on March 26, 2014) «on approval of the Regulations on the Department of public procurement of the Sverdlovsk region». // SPS «Consultant Plus».
4. Information about the work carried out by the Department of public procurement of the Sverdlovsk region to combat corruption [Electronic resource]. — Access mode: <http://goszakaz.midural.ru/article/show/id/1000>. (accessed 14.06.2019).
5. Report on the implementation of the activities of the work plan Of the Department of public procurement of the Sverdlovsk region on combating corruption for 2017–2018 (based on the results of work for 2018) [Electronic resource]. — Access mode: http://goszakaz.midural.ru/document/category/4#document_list. (accessed 14.06.2019).
6. Zotov V. B. Motivation problems of training and retraining of personnel for the system of state municipal administration // Municipal Academy. 2017. № 3. P. 96–101.
7. Musinova N. N., Sirajdinov R. J. On the competence approach in the organization of local self-government in Russia // Bulletin of the University. 2013. No. 20. Pp. 86–91.
8. On the wings of corruption [Electronic resource]. — Access mode: <https://versia.ru/pochemu-gendirektor-ayeroflota-vitalij-savelev-i-glava-minpromtorga-denis-manturov-molchat-o-vzyatkax-v-airbus>. (accessed 14.06.2019)
9. Semkina O. S., Musinova N. N. control System of municipal management bodies in the sphere of housing and communal services / Management Sciences in the modern world. 2017. Vol. 1. Pp. 276–280.
10. Sirazhdinov R. Zh. Research of features of public control in the Russian Federation / Municipal Academy. 2017. No. 1. Pp. 113–118.

Главы администраций муниципальных образований (мэры) не избираются населением: плюсы и минусы

Heads of administrations of municipal formations (mayors) are not elected by the population: pros and cons



Зотов Владимир Борисович, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
Zotov-Vladimir@yandex.ru

Zotov Vladimir Borisovich, doctor of Economics, Professor, head of the Department «State and municipal management» of State University of Management (Moscow)
Zotov-Vladimir@yandex.ru

Аннотация. Целью статьи является анализ основных результатов и проблем, связанных с делегированием на муниципальный уровень решений, связанных с изменением прямой процедуры на выборах мэров и глав администраций в современных российских условиях. В статье приводится краткий анализ нормативных документов, регламентирующих данные вопросы, и исследуется их практическая реализация в условиях системы государственного и муниципального управления. Уточнены роль и значение прямых выборов глав администраций и мэров в системе государственной и муниципальной власти в федеративном государстве. На основании актуальных данных осуществлен анализ результатов применения новой процедуры выборов высших должностных лиц на муниципальном уровне, в том числе его влияние на снижение конкуренции на выборах и качество политических решений, процессы саморазвития и самофинансирования муниципальных единиц и т.д. В выводах статьи автором систематизируются основные положительные моменты и проблемы, возникающие в ходе применения новой процедуры выборов, перспективы развития реформы муниципального управления в данном направлении и возможности решения выявленных проблем.

Ключевые слова: выборы, мэры, главы администраций

Abstract. The purpose of the article is to analyze the main results and problems related to the delegation to the municipal level of decisions related to the change of direct procedure in the election of mayors and heads of administrations in modern Russian conditions. The article gives a brief analysis of the normative documents regulating these issues and explores their practical implementation in the conditions of the system of state and municipal administration. The role and importance of direct elections of heads of administrations and mayors in the system of state and municipal power in the federal state have been clarified. On the basis of the current data, an analysis of the results of the application of the new procedure for the election of senior officials at the municipal level was carried out, including its impact on the reduction of competition in elections and the quality of political decisions, the processes of self-development and self-financing of municipal units, etc. In the conclusions of the article, the author systematizes the main positive points and problems arising during the application of the new electoral procedure, the prospects for the development of municipal governance reform in this direction and the possibilities of solving the identified problems.

Keywords: elections, mayors, heads of administrations

В настоящее время в России продолжается реформа местного самоуправления и муниципального управления, которая как в количественном, так и качественном измерении приобретает все более значительные масштабы. Одним из нововведений является изменение процедуры прямых выборов и назначения высших должностных лиц на местах, выступающее основным предметом исследования в настоящей статье. Целью исследования является изучение результатов реализации данного нововведения в проблематическом аспекте и анализ дальнейших перспектив функционирования данной процедуры.

Предпосылки исследуемых в настоящей статье трансформаций были заложены подписанным 6 марта 2003 г. Президентом РФ и вступившим в силу с 1 января 2009 г. федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [1], определившим в качестве высшего должностного лица муниципального образования его главу (глава города, района, поселка, мэр города, руководитель муниципального образования и др.) и передавшим на местный уровень право выбора способа избрания глав муниципальных образований в рамках двух легитимных альтернатив: а) прямых выборов населением или б) выборов депутатами местного представительного (законодательного) органа из своего состава. При этом в том случае избрания на прямых выборах глава города мог одновременно исполнять полномочия председателя местного парламента или возглавлять городскую администрацию. А при избрании депутатами – возглавлять представительный орган муниципального образования. На должность главы местной администрации в таком случае назначался сити-менеджер, с которым заключался контракт. Надо отметить, что в данный законодательный акт, с учетом развивающейся практики реализации его положений, в последующие годы вносились неоднократные поправки.

В частности в рамках поправок от 3 февраля 2015 г. были внесены изменения [2], в соответствии с которыми в действующую модель был введен еще один способ избрания главы муниципального образования – депутатами законодательного органа муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной

комиссией. В этом случае избранный глава был наделен действующим законодательством правом руководства местной администрацией. В случае выбора депутатами из состава местного парламента в рамках данных поправок было регламентировано право избранного высшего должностного лица либо исполнять полномочия председателя парламента, либо руководства местной администрацией.

Первые внедряли новые внедрения предложенных инноваций в числе российских регионов выступили, в частности, Волгоградская область, где 29 мая 2014 г. депутаты областной думы приняли региональный закон, согласно которому глава городского округа избирается депутатами гордумы из своего состава и является ее председателем (выборы мэра Волгограда были отменены ранее), а также Забайкальский край, где 2 июня 2014 г. Законодательное собрание приняло законопроект, отменяющий прямые выборы мэра Читы. Было установлено, что глава краевого центра должен избираться из числа депутатов городского парламента и исполнять полномочия его председателя. Руководителем администрации города был назначен сити-менеджер. В свою очередь, 4 июня 2014 г. в Камчатском крае был принят закон о местном самоуправлении, узаконивший отмену прямых выборов глав районов и городов (выборы мэра Петропавловска-Камчатского были отменены ранее). В тот же день депутаты Государственного совета Крыма приняли закон «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в Республике Крым», отменяющий прямые выборы глав городов. Было установлено, что главы муниципальных образований будут избираться из числа местных депутатов, а главы администраций – назначаться по контракту. 26 июня 2014 г. депутаты Законодательного собрания Ульяновской области приняли региональный закон о порядке избрания глав муниципальных образований, согласно которому руководители всех муниципальных образований региона, включая Ульяновск, должны были избираться из состава депутатов представительных органов этих муниципальных образований. 17 июля 2014 г. Законодательное собрание Ростовской области приняло закон, отменяющий прямые выборы мэров городов региона, включая Ростов-на-Дону. Главой города стал председатель городской Думы, также было

установлено, что глава администрации (сити-менеджер) будет назначаться депутатами по результатам конкурса.

В целом, обращаясь к практическим результатам введения обозначенных выше законодательных новелл, нужно констатировать, что еще до 2014 г. 43 российских региона отказались от прямых выборов мэров. В 2014-2015 гг. также достаточно значительное число субъектов федерации также приняли законы, отменяющие прямые выборы мэров, в том числе в административных центрах. По состоянию на 2019 г. прямые выборы глав муниципалитетов сохраняются в четырех субъектах Федерации – это Саха (Якутия), Бурятия, Хакасия, Чукотский автономный округ. Если судить по региональным законам, избранию на прямых выборах подлежат главы лишь 36 городских округов из 592 (6%) и 142 муниципальных районов из 1757 (8%); если же исходить из положений уставов, напрямую избираются главы 65 городских округов (11%) и 215 муниципальных районов (12,2%). [3]

Оценивая реализованные трансформации, следует заметить, что их введение было напрямую обусловлено историческими и политическими реалиями эволюции системы государственного управления нашей страны, а также действующих электоральных моделей. Прямые выборы в системе муниципального и регионального управления РФ «не только определили политический портрет постсоветской России, отражая эволюцию института прямых выборов, вариативность региональных и муниципальных управленческих и режимных практик в поисках наиболее эффективных механизмов их реализации, но и оказали значительное влияние на конфигурацию политической власти на всех уровнях государственного управления» [4, с.3]. После того, как в начале 1990-х гг. в России произошло становление данного института на волне противопоставления Центру и расширению прав регионов, активизации местной политической элиты, конкурентность в рамках выборных процедур, по оценкам исследователей, была достаточно незначительной, что объяснялось апробацией интеграции механизмов избрания и назначения глав, несовершенством только развивающейся в данной области избирательной и законодательной системы страны. Однако волна выборов 1995-1997 гг. продемонстрировала, что, несмотря на незначительную вариативность

в сюжетных линиях, местные акторы обладают потенциалом для самостоятельного формирования политической повестки дня и договора с региональной и муниципальной властью на условиях торга, что повысило конкурентный характер выборов. Хотя при этом сохранялся ряд регионов, где в муниципальных образованиях сохранялось «окостенение» основного состава высших должностных лиц и черты авторитарности власти (что, в свою очередь, способствовало неконкурентности и предсказуемости выборных процедур).

Прошедшие в конце 90-х гг. XX в. своеобразные «рубежные» отразили существенное изменение конфигурации властной элиты в общероссийском контексте, процессы «горизонтальной» экспансии элит из числа представителей крупных корпораций и финансово-промышленных групп с дальнейшим «вертикальным» продвижением с муниципального на региональный и более высокие уровни управления. С одной стороны данные процессы усиливали тенденцию к проведению конкурентных выборов. Но с другой стороны, появление сильных муниципальных и региональных игроков в ряде субъектов страны придавало выборным процедурам все большую предсказуемость.

Усиливающаяся политика централизации и смена политических ориентиров в начале 2000-х гг. привела к попыткам усиления контроля над выбором глав регионов и одновременной демократизацией данных процедур – на муниципальном уровне. Последовавшие за этим попытки нивелировать неэффективность деятельности большинства «ставленников» Центра привели ко все большему переходу к косвенному регулированию процесса избрания глав. При этом на фоне растущей в этот период заинтересованности крупного бизнеса в региональных и муниципальных активах, ослабление регулирования Центром муниципальных выборов проявлялось все более значительно. Рост числа «предсказуемых» региональных и муниципальных выборов в этот период во многих регионах был связан с определенной стабилизацией и «консервацией» режима и политической расстановки сил на местах как условий, поддерживающих конкурентную среду. В этих условиях политическая повестка дня, содержание муниципальных выборных кампаний с каждым годом, на наш взгляд, имели шанс приобрести все большее разнообразие и кон-

курентностью. Однако отказ от прямых выборов predetermined несколько другой исход развития ситуации.

В экспертном сообществе, в частности, изменение данного порядка вызвало вопрос о том, насколько он соответствует текущим и перспективным историческим задачам развития России [5, 6]. Показательно, что научная дискуссия на тему прямой выборности, и других альтернативных вариантов из контекста демократичности и недемократичности режима вылилась в конечном итоге в спор о качестве местной власти.

Нельзя не признать, что конкурентные выборы на региональном и муниципальном уровнях способствовали более результативному функционированию политической системы страны, а стимулируемые ими сдвиги во внутриэлитных взаимодействиях в большинстве случаев шли на пользу политическому и экономическому развитию, а также повышению уровня их самостоятельности как на уровне муниципального образования, так и региона. Однако в целом модель прямых выборов высших должностных лиц на муниципальном уровне, как и модель свободных и конкурентных выборов, свойственная развитым демократиям, оказалась не до конца апробированной в российских реалиях, чем и были вызваны сложности при первых попытках ее реализации на практике и привело к попыткам слишком быстрой замены на другие альтернативные механизмы. Сложилась ситуация, когда в каждом регионе и муниципальном образовании ее практическое применение коррелировало с такими факторами, как институциональные характеристики политической системы субъектов федерации и их муниципалитетов, специфика формирования местных сообществ, механизмы взаимодействия муниципальных, региональных и федеральных элит, политическая и электоральная культура и компетенция местного населения, социально-экономические условия развития муниципалитета, региона и т.д. [4, с.3]

По состоянию на 2019 г. 95% мэров или глав администраций на муниципальном уровне не избираются напрямую населением, а назначаются на конкурсной основе смешанными комиссиями муниципальных депутатов. Во многих муниципалитетах страны мэр как высшая должностная муниципальная фигура трансформировался

в сити-менеджера, управляющего, находящегося в зависимости от вышестоящих по этажу власти политических сил и экономических элит. Закономерно, что в таких условиях мэр как фигура управленческого уровня, фактически искусственно интегрируемая в управленческую систему на муниципальном уровне, уже не заинтересован в конкурентных выборах, своем высоком авторитете в глазах местного населения, активных связях с местной общественностью, решении их насущных проблем социального характера и оперативном реагировании на их нужды, непосредственно выполняя свои функции в рамках определенного срока полномочий.

Когда Мэр не избирается населением, он не участвует в конкурентной борьбе, занять эту должность, не встречается с населением, не знает их реальных проблем, не берет на себя обязательства решать эти проблемы. Он никогда не будет проявлять самостоятельных инициатив в поиске методов дополнительных очень важных социальных проектов. В итоге на муниципальном уровне создан большой разрыв между обществом и исполнительной властью, у которой все ресурсные рычаги. Этот разрыв ведет к усилению конфронтации и формированию социального напряжения, и появлению поддерживаемых населением оппозиционных формирований и личностей. Изначальные цели повышения самостоятельности муниципального образования, а также уровня профессиональной квалификации высших должностных лиц на муниципальном уровне как звеньев в общей системе государственного управления, в рамках общей вертикали влияющих на их эффективность, которые были поставлены в рамках трансформации процедуры прямых выборов мэров и глав администраций муниципалитетов в российских условиях, оказываются нивелированными негативными результатами подобных изменений.

Сделаем важную оговорку о том, что в принципе на законодательном уровне легитимным является и вариант прямых выборов руководителя того или иного муниципалитета, принятие любой из имеющихся схем находится в компетенции именно региональных властей. Таким образом, федеральный Центр, номинально дистанцирован от принятия данного решения. Однако уход в сторону непрямого избрания, а по сути, назначения мэров чаще всего происходит по

инициативе губернаторов. А оформляется – решениями депутатов от ведущей партии как полит структуры, выстроенной по вертикали.

Функционирование конкурсных комиссий как фильтрующих механизмов, позволяющих допускать на управленческий уровень только муниципальных профессионалов, рекомендованных губернатором и приближенной политической элитой, не способствуют демократизации и конкуренции в выборной и управленческой среде. В итоге это приводит к появлению на политической муниципальной арене абсолютно управляемых должностных фигур, не способствующих политической конкуренции и росту качества политических и социально-экономических трансформаций, а, скорее, препятствующих какому-либо развитию муниципального образования, так как их основные усилия направлены на реализацию приоритетов вышестоящих по уровню управления должностных лиц в ущерб местному уровню, у них отсутствует стремление действовать на благо развития региона в опережающем режиме, они демонстрируют абсолютную лояльность и подотчетность политике вышестоящих руководящих лиц как в плане политической, так и финансовой самодостаточности региона.

Местные главы выполняют своеобразную функцию «громоотвода», некой подушки безопасности между местным и федеральным уровнем, которая не несет фактической ответственности ни только перед местной политической элитой и отдельными бизнес-группами, и главное, перед населением. Закономерно, что подобные фигуры вряд ли будут заинтересованы в инновационной, опережающей политике, направленной на региональную интеграцию, повышение инвестиционной привлекательности муниципальных образований, так как она представляет обоснованный риск для муниципалитета, как и для сохранения занимаемой ими позиции.

Таким образом, складывается ситуация, когда в настоящее время за счет применяемых механизмов выборы мэров и глав администраций на муниципальном уровне приобретают в российских условиях характер ритуализации. Бюрократия пытается не допустить формирования публичных политиков с самых низших уровней управления. В результате формируются условия, когда в рамках действующей вертикали власти из-

начально отсутствуют реальные конкуренты в системе высших должностных фигур, начиная с местного уровня власти. Действующие правовые ограничения в выборном законодательстве нивелируют механизм социально-политического «лифта», позволяют создать своеобразные «тепличные условия», препятствующие конкуренции и повышению качества политического потенциала властных фигур, исключить из их потенциального состава любые перспективные лица, нацеленные на качественные и инновационные преобразования на горизонтальном уровне [7, с.32]. В подобных условиях институт выборов на муниципальном уровне закономерно, как подчеркивается рядом экспертов, превращается в «фикцию, декорацию народовластия, имитацию демократии». [8, с.37]

Подводя итог проведенному анализу, можно констатировать, что в России проявилась неготовность к законодательным и практическим новеллам, связанным с изменением прямых выборных процедур на региональном и муниципальном уровнях как электоральной модели. Об этом свидетельствует и негативный опыт отмены прямых выборов глав в регионах (повысить эффективность которой не смог даже механизм «муниципального фильтра»), а также неудачный опыт его проекции на более нижние этажи системы управления, который в итоге уже привел к возврату прежней выборной процедуры губернаторов, а также инициировал с июня 2019 г. активную дискуссию об эксперименте, касающемся возврата прямой процедуры выбора высших должностных лиц на муниципальном уровне.

Надо отметить, что активизировались оппозиционные партии страны, которые уже достаточно долгое время настаивают на возвращении прежней схемы прямого избрания мэров городов. Продолжают наблюдаться попытки организовать по этому вопросу региональные и даже федеральный референдумы, что свидетельствует о сохраняющихся негативных результатах имплементации данного шага. В мае 2019 г. о необходимости возврата к прямым выборам также с опорой на актуальные статистические данные было заявлено экспертами российского Комитета гражданских инициатив (КГИ) в рамках ежегодного заседания Европейского клуба экспертов местного самоуправления. [3] Проведенное КГИ в 2019 г. исследование в области специфи-

ки ротации корпуса мэров в современной России позволило выявить «портрет» современного мэра: средний возраст – 48 лет и он не менялся за последние 10-12 лет; если в 2008 году главы муниципалитетов в большинстве своем избирались напрямую, то к 2019 г. в стране тенденции приняли прямо противоположный вектор – мэры преимущественно назначаются через конкурсную комиссию, наполовину сформированную главой региона. В 2008 году у глав городов по большей части было экономическое или техническое образование, а к 2019 г. стало больше юристов и управленцев, зато снизилось число мэров с ученой степенью. Прежде корпус мэров формировался преимущественно из бизнеса или депутатского корпуса, теперь — из органов государственной власти или местного самоуправления, а их уход, как 10 лет назад, также происходит на повышение, на пенсию или же «консервацию власти». Снижился, по оценкам экспертов, и уровень образования мэров [3], что в целом позволило сделать вывод, соотносящийся с результатами проведенного в настоящей статье анализа о том, что переход от прямых выборов к назначению через конкурсные комиссии не привел к улучшению корпуса мэров в РФ, актуализируя возврат прямых выборов. В противном случае внимание населения на местах и его активность в области избирательного права будет далее неуклонно снижаться, как и активность местных политических и должностных фигур.

На местном уровне инициативы по возврату к прямой выборности в исследуемой области сегодня, как правило, отвергаются. Но не во всех регионах. В частности, на уровне высших должностных лиц уже заявлено о возможности возврата к прежним процедурам выбора в Ростове-на-Дону, муниципальных образованиях Свердловской области, Хабаровском крае. В частности, губернатором Хабаровского края уже внесен в Законодательную думу законопроект о повсеместном избрании глав муниципалитетов. Аналогичная инициатива с подачи оппозиционных сил и отсутствии возражений со стороны региональной власти заявлена со стороны Екатеринбурга [9].

Таким образом, механизм отмены прямых выборов на муниципальном уровне превращается в институт ограничения демократии и не обеспечивает представление интересов всех социальных групп на выборах.

Изменение способа формирования властной элиты ведет к «консервации» политического состава и потенциала регионов и муниципалитетов, политическая и экономическая сфера которых в новых реалиях становится более закрытой и замкнутой на местную и вышестоящую политическую элиту (даже при номинальном относительном политическом разнообразии в регионе и муниципальном образовании), а отнюдь не потребности и нужды населения как электората [4, с.157], выражение которых по-прежнему поставлено в зависимость от политической конъюнктуры. Под доминантой губернаторской фигуры происходит смещение политической повестки на муниципальном уровне. Муниципальные депутаты должны содействовать решению вопросов местного значения, но над ними довлеют политические требования вышестоящих фигур, что нивелирует достоверность принимаемых ими решений в отношении назначения глав местных администраций. Это входит в противоречия с принципами дифференциации местного самоуправления и государственного управления. Управляемость мэров приводит к тому, что мы теряем важнейший из демократических институтов. Утрачиваются целым поколением ценности выборности, сменяемости власти, это гораздо опаснее перехода с пропорциональной системы на мажоритарную и обратно.

По нашему мнению, механизм прямых выборов должен как минимум существовать и использоваться практически параллельно внедряемым в настоящее время электоральным новеллам на муниципальном уровне, что увеличит разнообразие инструментов допуска кандидатов на высших должностях на муниципальных выборах, позволив повысить общественное признание, легитимность выборов, способствовать возврату интереса населения к выборам, повышению явки и сокращению абсентеизма.

Нужно сказать, что в настоящее время среда для проведения политического эксперимента по возвращению прямого избрания городских глав хотя бы в ряде российских регионов. Такой эксперимент, как и прежний эксперимент по отмене данного механизма, на наш взгляд, не должен моментально носить общероссийский характер. Имплементация инноваций должна охватывать ряд наиболее готовых к их

внедрению регионов и их территорий, где наблюдается низкое социальное самочувствие и высокая протестная активность, наличие ярких и имеющих серьезную власть оппозиционных фигур, что в случае положительных результатов в дальнейшем позволит диссеминировать данный опыт на другие муниципальные объекты страны. Однако крайне важно, чтобы данные трансформации не приобрели характер фикции и не превратились в своего рода меру канализации протеста на местном уровне, манифестирующую желание отвести его

от губернаторов и федеральных структур, сохранив необходимую управляемость как процесс в рамках общей системы государственного управления, ее вертикали и горизонтали. При этом параллельно в отдельных регионах могут быть апробированы и другие механизмы, и электоральные модели, как, в частности, уже внедряются модели типа полностью одномандатных выборов с графой «против всех» в рамках подготовки к выборным процедурам 2021 и 2024 гг. и другие инициативы.

Литература:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный источник]// СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 20.11.2019)
2. Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. N 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный источник]// СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/70858528/#ixzz6759tV9Hf> (дата обращения: 20.11.2019)
3. Эксперты Комитета гражданских инициатив призвали вернуть в России прямые выборы мэров// Znak.ru. Вып. от 14.05.2019. URL: https://www.znak.com/2019-05-14/eksperty_komiteta_grazhdanskih_iniciativ_prizvali_vernut_v_rossii_pryamye_vybory_merov (дата обращения: 20.11.2019)
4. Ашихмина Я.Г. Прямые выборы глав субъектов РФ как электоральная модель российской политики: проблемы типологизации: Дисс. ... канд. полит.наук. М., 2008. 177 с.
5. Ашихмина Р. Экспертное интервью с сотрудником кафедры прикладной политологии ГУ-ВШЭ Р.Ф. Туровским на тему: «Согласны ли Вы, что выборность глав органов государственной власти не соответствует культурному контексту России?» (ноябрь, 2004 г.)// Ашихмина Я.Г. Прямые выборы глав субъектов РФ как электоральная модель российской политики: проблемы типологизации: Дисс. ... канд. полит.наук. / Приложение. М., 2008. 177 с.
6. Петров Ю.Д., Григорьев Н.А. Электоральная конкуренция на региональных и муниципальных выборах в Республике Саха (Якутия)// Власть. 2018. № 7. С. 105-112.
7. Денисов С.А. Превращение конституционного права в фикцию// Конституционное право: итоги развития, проблемы и перспективы. Сборник научных трудов / Под ред. С.А.Авакьяна. М.: Проспект, 2018. С.31-35
8. Боброва Н.А. Критическая и апологетическая функция конституционного права// Конституционное право: итоги развития, проблемы и перспективы. Сборник научных трудов / Под ред. С.А.Авакьяна. М.: Проспект, 2018. С.36-38
9. Гармоненко Д. Федеральный Центр может провести в ряде регионов эксперимент по возвращению прямых выборов глав местной власти [Электронный источник]// Независимая газета. Вып. от 25.09.2019. URL: http://www.ng.ru/politics/2019-06-25/1_7606_mer.html (дата обращения: 25.11.2019)
10. Байнова М.С. Муниципальный фильтр: современные проблемы региональных выборов// Государственный советник. 2017. № 2. С. 10-14.

Literature:

1. Federal law dated 06.10.2003 N 131-ФЗ (as amended on 02.08.2019) «On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation» [Electronic source] // SPS "Consultant Plus". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (date of access: 11.20.2019)
2. Federal Law of February 3, 2015 N 8-ФЗ «On Amendments to Articles 32 and 33 of the Federal Law» On Basic Guarantees of Voting Rights and the Right to Participate in the Referendum of Citizens of the Russian Federation «and the Federal Law» On General Principles local government organizations in the Russian Federation «[Electronic source] // SPS» Garant «. URL: <http://base.garant.ru/70858528/#ixzz6759tV9Hf> (accessed: 11.20.2019)
3. Experts of the Committee of Civil Initiatives called for the return of direct mayoral elections in Russia // Znak.ru. Vol. from 05.14.2019. URL: https://www.znak.com/2019-05-14/eksperty_komiteta_grazhdanskih_iniciativ_prizvali_vernut_v_rossii_pryamye_vybory_merov (accessed: 11.20.2019)
4. Ashikhmina Ya. G. Direct elections of heads of constituent entities of the Russian Federation as an electoral model of Russian politics: problems of typologization: Diss ... cand. political science. M., 2008.177 p.
5. Ashikhmina R. Expert interview with an employee of the Department of Applied Political Science, Higher School of Economics, RF Turovsky on the topic: "Do you agree that the election of the heads of state authorities does not correspond to the cultural context of Russia?" (November, 2004) // Ashikhmina Y.G. Direct elections of heads of subjects of the Russian Federation as an electoral model of Russian politics: problems of typology: Diss ... cand. political science. / Application. M., 2008.177 p.
6. Petrov Yu.D., Grigoriev N.A. Electoral competition in regional and municipal elections in the Republic of Sakha (Yakutia) // Power. 2018.№7.P. 105-112.
7. Denisov S.A. Transformation of constitutional law into fiction // Constitutional law: results of development, problems and prospects. Collection of scientific works / Ed. S.A. Avakyan. M.: Prospect, 2018.P.31-35
8. Bobrova N.A. The critical and apologetic function of constitutional law // Constitutional law: results of development, problems and prospects. Collection of scientific works / Ed. S.A. Avakyan. M.: Prospect, 2018.P.36-38
9. Garmonenko D. The Federal Center may conduct an experiment in a number of regions on the return of direct elections of heads of local authorities [Electronic source] // Nezavisimaya Gazeta. Vol. from 09.25.2019. URL: http://www.ng.ru/politics/2019-06-25/1_7606_mer.html (accessed date: 11.25.2019)
10. Bainova M.S. Municipal filter: contemporary problems of regional elections // State Advisor. 2017. № 2. P. 10-14.

Самооценка жизненных условий горожан в контексте удовлетворенности деятельностью местных органов власти

Self-assessment of life conditions of city residents in interrelation with satisfaction of local authorities activities



Заливанский Борис Васильевич, кандидат социологических наук, доцент кафедры социальных технологий и государственной службы НИУ «БелГУ», Белгород

Zalivanskiy Boris Vasilevich, Ph.D. in Sociology, Associate Professor of social technology and public service department of Belgorod State National Research University, Belgorod, zalivansky@bsu.edu.ru



Самохвалова Елена Владиславовна, кандидат социологических наук, доцент кафедры социальных технологий и государственной службы НИУ «БелГУ», Белгород

Samokhvalova Elena Vladislavovna, Ph.D. in Sociology, Associate Professor of social technology and public service department of Belgorod State National Research University, Belgorod, samokhvalova@bsu.edu.ru

Аннотация. В данной статье анализируются результаты, полученные в ходе мониторинга социального самочувствия жителей городского округа «Город Белгород», включающего в себя диагностику показателей удовлетворенности городского населения различными параметрами своей жизнедеятельности в непосредственной взаимосвязи с восприятием эффективности работы органов местного самоуправления. Результаты исследования могут быть учтены в реализации последующих этапов мониторинга социального самочувствия населения и оценке эффективности стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Ключевые слова: городское муниципальное образование, социальное самочувствие, органы местного самоуправления.

Abstract. This article analyzes the results obtained in the course of monitoring the social well-being of residents of Belgorod City District, which includes the diagnosis of indicators of satisfaction of the urban population with various parameters of their life activity in direct relationship with the perception of the effectiveness of local government. The results of the study can be taken into account in the implementation of the next stages of monitoring the social well-being of the population and evaluating the effectiveness of the strategy of socio-economic development of the municipality.

Keywords: city municipality, social well-being, local authorities

В современной нестабильной социально-экономической ситуации особенно актуальными становятся исследования, посвященные оценке социального самочувствия населения конкретных территорий России, в целом, и самооценке гражданами жизненных условий, в частности. С одной стороны, востребованы исследования теоретико-методологического характера, т.к. само понятие «социальное самочувствие» все еще не имеет устоявшегося толкования, а факторы, его детерминирующие, однозначно не определены. С другой стороны, интересен опыт определения и измерения показателей «социального самочувствия», которые, в свою очередь, позволяют оценивать эффективность деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Что касается теоретических подходов к определению «социального самочувствия», то они в основном обоснованы с позиций психологии и социологии. В ряде социологических работ социальное самочувствие изучается через призму способностей представителей социальной общности адаптироваться к происходящим социально-экономическим и политическим преобразованиям [1; 2]. Однако, чаще социальное самочувствие рассматривается как интегративная характеристика, отражающая субъективную обобщенную для представителей социальной группы оценку благополучия, степени удовлетворенности условиями жизни [3], определяющаяся через внешние факторы, такие как: возможности социальной, профессиональной мобильности, уровень удовлетворенности качеством жизни, социально-экономическим положением и другие [4].

В подобной трактовке социальное самочувствие является элементом диагностики интегрального показателя качества жизни населения, где наряду с субъективными показателями проводится анализ объективных условий жизнедеятельности, характеризующихся, например, через такие категории как ожидаемая продолжительность жизни, средний доход и т.д. [5].

Результаты диагностики социального самочувствия, в том числе описание проблем, влияющих на него негативно, могут стать основой для принятия органами государственной власти и местного самоуправления эффективных управленческих решений [6]. Следует согласиться с И.А. Юрасовым

и М.А. Таниной в том, что «исследование социального самочувствия позволяет объективнее оценить социальную ситуацию в регионе, выявить «болевые точки», разработать меры, необходимые для ее устойчивого развития» [7].

В то же время, несмотря на теоретическую проработанность нескольких теоретических подходов к интерпретации социального самочувствия, эмпирических данных, иллюстрирующих практику его оценки немного. В этой связи следует упомянуть зарубежные исследования, в которых речь идет о понятиях «social well-being», «subjective well-being», «happiness» и исследовании факторов, делающих людей счастливее именно с целью совершенствования государственной политики [8; 9]. Интересна мысль, высказанная Р. Истерлином, о том, что если целью государства является повышение благосостояния людей, то необходимо понимать, что экономический рост сам по себе не справится с этой задачей. Полная занятость и щедрая и всесторонняя система социальной защиты увеличивают счастье [10]. Особого внимания заслуживает работа Ф. Мерино и М. Пратс в которой авторы пытаются определить роль местных органов власти в поддержании показателей социального самочувствия на высоком уровне с целью сокращения оттока жителей из муниципалитета и привлечения иммигрантов [11].

Среди отечественных исследований социального самочувствия, проведенных в последнее время, можно назвать работы М.В. Морева, И.М. Дементьевой, Е.Э. Леонидовой, Н.А. Овчар [12; 13].

Настоящее исследование призвано, отчасти, дополнить «копилку» опыта измерения показателей социального самочувствия на основе самооценки горожанами жизненных условий. Так в городском округе «Город Белгород» накоплен позитивный опыт диагностики социального самочувствия населения. Мониторинг его показателей осуществляется с 2012 года и предполагает ежегодный опрос 1200 респондентов. Для обеспечения достоверности результатов выборка строится по полу, возрасту и месту проживания респондентов.

Данные последнего этапа мониторинга социального самочувствия жителей города Белгорода, проведенного в 2019 году по итогам оценки ситуации в городе в 2018 году, свидетельствуют, что немногим более по-

ловины белгородцев удовлетворены положением дел в городе в целом (58,8%). По сравнению с предыдущим замером по итогам 2017 года субъективное ощущение удовлетворенности положением дел в муниципалитете упало на 7,8%—это довольно существенное снижение, имеющее свое выражение в снижении почти всех показателей качества жизни, экономических и медицинских в первую очередь.

При уточнении наиболее проблемных зон, выяснилось, что это, прежде всего: рост цен на товары и услуги (55,4%), низкий уровень доходов (44%), неудовлетворительный уровень медицинской помощи (42%), услуг ЖКХ (31,3%) и развития экономики города (29,1%).

При этом восприятие уровня благосостояния немного сместилось в лучшую сторону (рисунок 1). Последнее может показаться парадоксальным, но необходимо учесть, что уровень благосостояния является лишь одним из целого ряда параметров, определяющих социальное самочувствие горожанина и общее восприятие качества жизни. Тем более что оценка личного благосостояния, несмотря на позитивные тенденции, все еще является критически низкой. Почти треть жителей Белгорода (32,1%) оценивает свой достаток неудовлетворительным образом, в данном случае учитывались ответы тех респондентов, кому денег едва хватает на питание, и тех, кому приходится жить в долг.



Рисунок 1 — Характеристика уровня благосостояния

В то же время, параметр удовлетворенности жизнью в целом (72,8%) сопоставим с прошлым значением (74%) (рисунок 2). Эта ситуация подводит к мысли о том, что уровень счастья (наверное, измеряемый показатель ближе всего к этому термину) коррелирует не только с материальным положением, но и с качеством человеческих отношений. Что подтверждается, например, ситуацией с динамикой самоубийств. Интересно в этой связи исследование П. А. Сорокина «Социологиче-

ский прогресс и принцип счастья», где он вводит предположение о том, что человек, удовлетворенный жизнью, счастливый человек не станет сводить счеты с жизнью, а далее эмпирически показывает рост количества самоубийств, сопровождающийся ростом экономических показателей [14]. А рост экономики, в свою очередь, связан с экспансией экономических отношений в сферу межличностных отношений, разрушая их. Главные препятствия для развития межличностных

отношений — одиночество и коммуникативные барьеры.

Итак, существующее соотношение между счастьем (удовлетворенностью жизнью) и качеством человеческих отношений объясняет, почему при падении многих со-

ставляющих качества человеческой жизни удовлетворенность жизнью в целом почти не изменилась. Этот тезис подтверждает оценка качества семейных отношений в Белгороде, ими удовлетворены 85,3% опрошенных горожан.

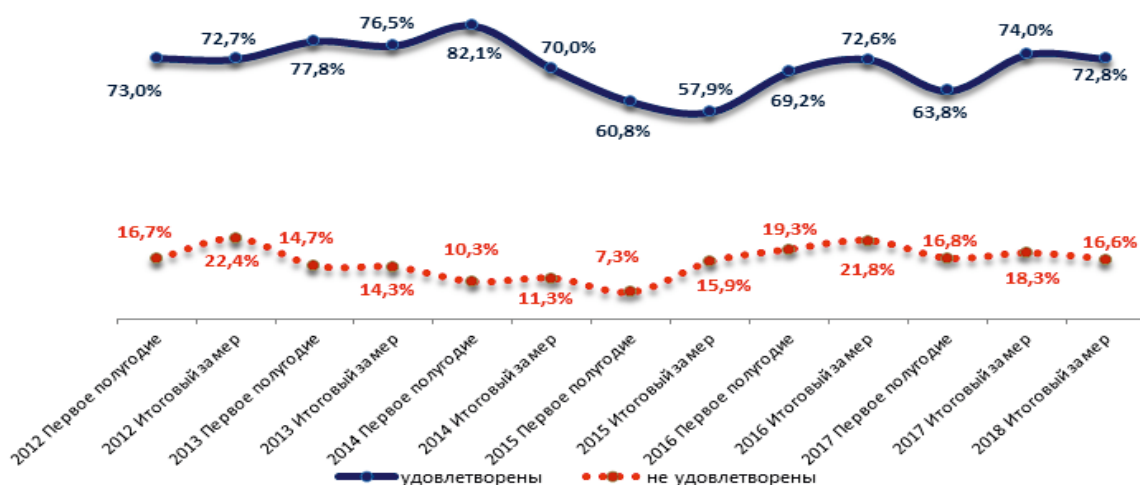


Рисунок 2 — Удовлетворенность жизнью в целом

Не менее значимым в системе оценок самочувствия горожан выступает показатель уверенности в будущем (рисунок 3), который находится на том же уровне (57,6%), что и на прошлом этапе (57,8%). При этом, уменьшилась доля неуверенных в будущем за счет увеличения затруднившихся с ответом. Однако, если сфокусироваться на категории неуверенных в своем будущем, то данные респонденты в качестве главных проблем выделили следующие: во-первых,

это болезни и невозможность получить качественную медицинскую помощь (36,3%). Во-вторых — плохая экология (качество воды и вредные выбросы промышленных предприятий) (29,6%), и, наконец, так называемые «социальные болезни» (алкоголизм, наркомания и т.д.) (24,3%). Также определенный вес имеют экономические проблемы и страхи, связанные с растущими ценами на товары и услуги, низкий уровень доходов и безработица.

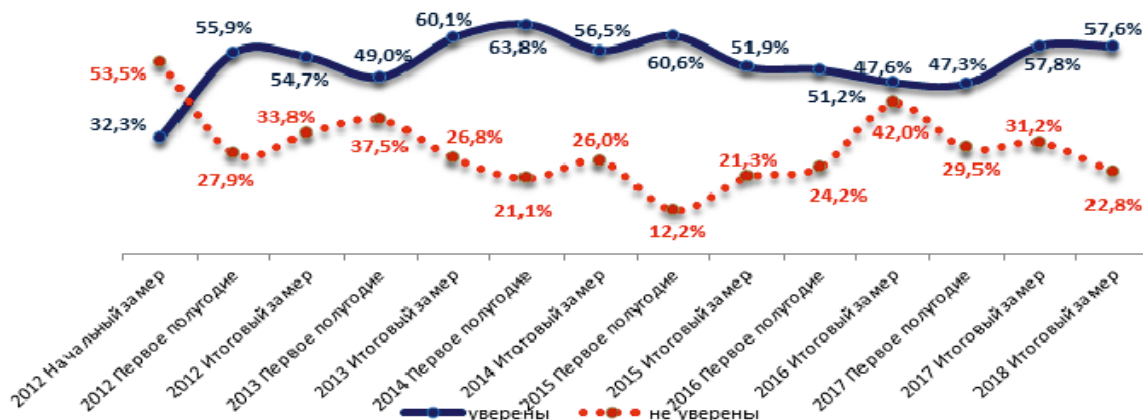


Рисунок 3 — Уверенность в будущем

Деятельность органов местного самоуправления в целом одобрили около трети (32,2%) опрошенных, ранее таковых было 39% (снижение на 6,8%). Не одобрили—29%, не определились с оценкой—38,2% (рисунок 4).

Ключевые причины снижения значения показателя это—ухудшение уровня жизни значительной части населения, проведение

непопулярных реформ, инициированных властью, увеличивающееся имущественное расслоение общества, дискредитация представителей местной власти в местных интернет-пабликах и телеграм-каналах, формирование культуры недоверия к ней, в особенности среди молодежи, на фоне проявления активности со стороны оппозирующих политических сил.

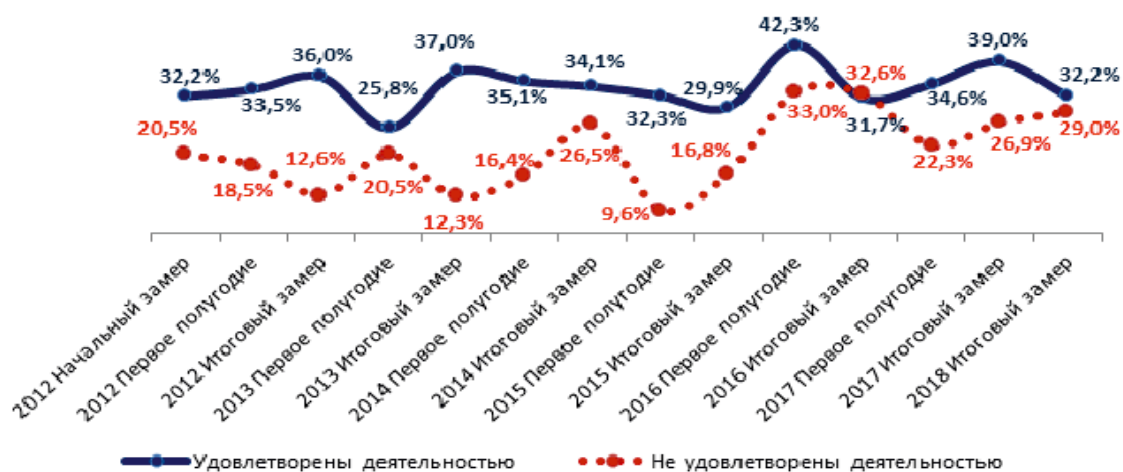


Рисунок 4 — Удовлетворенность деятельностью органов местного самоуправления

Деятельностью городских органов местного самоуправления в целом интересуются менее половины (44,1%) опрошенных, в 2017 году таких было 41,6% (рост на 2,5%). Не интересуются подобной информацией 54,5% респондентов. Таким образом, только половина горожан иногда следит за действиями органов власти, что позволяет говорить о низком уровне их локальной политической активности, который, тем не менее, имеет тенденцию к повышению. Прорабатывая муниципальную информационную политику местным органам власти необходимо учесть приоритеты информационного потребления горожан. В первую очередь жителей города интересуют официальные выступления и заявления представителей городской власти (об этом высказались 20,17% опрошенных), информация о городском хозяйстве, организации транспортного обслуживания, ЖКХ (17,92%), о состоянии экономики, поддержке малого предпринимательства (11,17%), стратегии развития города, муниципальных программах и результатах их реализации (10,83%), о том, как расходуются бюджетные средства (10,75%),

благоустройстве города (10,17%), организации предоставления образовательных услуг (10,08%). Другие варианты набрали еще меньшее количество голосов. Показателем высокий процент затруднившихся с ответом (26,7%) и не давших ответа (18,3%). Возможно, что эта часть горожан, в совокупности составляющая 44,9%, вообще не пользуется официальными информационными каналами и/или использует их, в основном, для развлечения.

Подводя итоги можно констатировать следующее. Удовлетворенность жизнью белгородцев в целом претерпела незначительное снижение. В первую очередь это обусловлено тем, что данный показатель, кроме показателей уровня жизни также коррелирует с качеством человеческих отношений. Вследствие размера и специфики отношений в небольшом городе, таком как Белгород, этот показатель выше, нежели в отчуждающих человека от общности крупных мегаполисах. В стереотипах многих белгородцев утвердилось представление о приоритете «связей» и знакомств, которые способствуют решению проблем с тру-

доустройством, получением качественных услуг не только в государственном и муниципальном секторе, но и в коммерческом.

Уверенность в будущем находится на том же уровне, что и год назад. Для тех, кто не уверен в своем будущем и будущем своих детей главными предметами беспокойства являются болезни и некачественная медицинская помощь, плохая экология и так называемые «социальные болезни» (наркомания, алкоголизм и т.д.).

Удовлетворенность деятельностью представителей власти в целом снизилась, по сравнению с ситуацией, сложившейся по итогам 2017 года. Вероятно, данная тенденция обусловлена действием нескольких причин. Во-первых, свое влияние оказали избирательная кампания по выборам депутатов Белгородского городского Совета, прошедших 9 сентября 2018 года, так как поведение электората изменяется при переходе от довыборного периода к послевыборному. При этом весьма часто наблюдается снижение уровня поддержки и удовлетворенности после избрания кандидатов. Связано это с изменениями, которые происходят в сознании населения при переходе от «этапа обещаний» во время предвыборной кампании к «этапу реальной

деятельности». Во-вторых, устойчивое падение уровня жизни населения за последние 6 лет связывается с падением эффективности управления экономикой. Неслучайно среди проблем различных сфер жизни города экономические проблемы сильнее всего определяют отношение к властной структуре.

Одной из основных причин отсутствия интереса к деятельности органов городской власти является отсутствие интереса к политике вообще, а в условиях отсутствия реальной возможности повлиять на что-то или в чем-то участвовать все это создает ситуацию бессмысленности и политической апатии, обуславливает уход людей в сугубо личные проблемы. Большинство людей не привыкли брать инициативу на себя, делать выбор и быть ответственными за него. Гораздо привычнее и безопаснее для них занимать исключительно пассивную позицию, не предусматривающую инициативы даже в тех случаях, когда она, по мнению местной власти, возможна и необходима. Таким образом, большая часть белгородцев выключена из диалога с властными структурами и пока не имеет желания участвовать в управлении городом, хотя в последнее время такие возможности расширяются.

Литература:

1. Карамельский Р. В. Социальное самочувствие российского студенчества: региональный аспект: автореф. дис. ... канд. социол. наук. — Казань, 2012. — 20 с.
2. Николаева Л. С., Устинова Т. Е., Яцкая Е. Н. Понятие социального самочувствия и социальной адаптации семей в современном российском обществе // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (Новочеркасского политехнического института). Серия: Социально-экономические науки. — 2018. — № 1. — С. 90–95.
3. Жегусов Ю. И. Влияние социального самочувствия населения на динамику деструктивных социальных процессов в России // Коммунология. — 2018. — Т. 6. — № 4. — С. 15–26.
4. Мухаметшина К. А. Социальное самочувствие молодежи: анализ подходов к трактовке понятия // Общество. Наука. Инновации: сб. статей Всероссийской ежегодной научно-практической конференции. — Киров, 2017. — С. 5587–5591.
5. Бабинцев В. П., Заливанский Б. В., Самохвалова Е. В., Шаповал Ж. А. Оценка эффективности регионального управления на основе показателей качества жизни населения // Регионология. — 2010. — № 4 (73). — С. 63–72.
6. Зотов В. Б. День местного самоуправления в РФ повышает эффективность территориального управления // Муниципальная академия. — 2018. — № 2. — С. 7–10.
7. Юрасов И. А., Танина М. А. Социальное самочувствие жителей провинциального города // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. — 2018. — Т. 18. — № 3. — С. 260–264.
8. Bok D. The Politics of Happiness: What Government Can Learn From the New Research on Well-Being. — USA: Princeton University Press. — 262 p.
9. Yetim B., Celik Y. What predicts the quality of life in Turkey: The results of a country representative study // Health and Social Care in the Community. — 2020. — 28 (2). — Pp. 431–438.
10. Easterlin R. A. Happiness, growth, and public policy // Economic Inquiry. — 2013. — № 51(1). — Pp. 1–15.
11. Merino F., Prats M. A. Why do some areas depopulate? The role of economic factors and local governments [Electronic resource] // Cities. — 2020. — URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275119308339> (accessed: 14.02.2020).
12. Овчар Н. А. Социальное самочувствие жителей Волгограда: динамика последнего десятилетия (по результатам социологического исследования) // Primo aspectu. — 2018. — № 3 (35). — С. 7–13.
13. Морев М. В., Дементьева И. Н., Леонидова Е. Э. Основные тенденции социального самочувствия населения Вологодской области в апреле 2018 года // Проблемы развития территории. — 2018. — № 3 (95). — С. 138–144.
14. Сорокин П. Л. Социологический прогресс и принцип счастья // Человек. Цивилизация. Общество. — М.: Политиздат, 1992. — 544 с.

Literature:

1. Caramelise R. V. Social well-being of students in Russia: regional aspect: Avtoref. dises. ... cand. sociology. sciences. — Kazan, 2012. — 20 p.
2. Nikolayeva L. S., Ustinova T. E., Yatskaya E. N. The concept of social well-being and social adaptation of families in modern russian society // Bulletin of the South Russian state technical University (Novocherkassk Polytechnic Institute). Series: Social and economic Sciences. — 2018. — No. 1. — Pp. 90–95.
3. Zhegusov Y. I. The Influence of Social Wellbeing on the Dynamics of Destructive Social Processes in Russia // Communicology. — 2018. — Vol. 6. — No. 4. — Pp. 15–26.
4. Mukhametshina K. A. Social well-being of youth: analysis of approaches to the interpretation of the concept // Society. The science. Innovations: collection of articles of the all-Russian annual scientific and practical conference. — Kirov, 2017. — Pp. 5587–5591.
5. Babintsev V. P., Zalivansky B. V., Samokhvalova E. V., Shapoval Zh. A. Estimation of Regional Management Efficiency on the Basis of Population Life Quality Indices // Regionology. — 2010. — No. 4 (73). — Pp. 63–72.
6. Zotov V. B. Day of local self-government in the Russian Federation increases the efficiency of territorial administration // Municipal Academy. — 2018. — No. 2. — Pp. 7–10.
7. Yurasov I. A., Tanina M. A. Social well-being of the inhabitants of a provincial city // Izvestiya Saratov University. New series. Series: Sociology. Political science. — 2018. — Vol. 18. — No. 3. — Pp. 260–264.
8. Bok D. The Politics of Happiness: What Government Can Learn From the New Research on Well-Being. — USA: Princeton University Press. — 262 p.
9. Yetim B., Celik Y. What predicts the quality of life in Turkey: The results of a country representative study // Health and Social Care in the Community. — 2020. — No. 28 (2). — Pp. 431–438.
10. Easterlin R. A. Happiness, growth, and public policy // Economic Inquiry. 2013. — Vol. 51(1). — Pp. 1–15.
11. Merino F., Prats M. A. Why do some areas depopulate? The role of economic factors and local governments [Electronic resource] // Cities. — 2020. — URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275119308339> (accessed: 14.02.2020).
12. Ovchar N. A. Social well-being of Volgograd residents: dynamics of the last decade (based on the results of a sociological study) // Primo aspectu. — 2018. — No. 3 (35). — Pp. 7–13.
13. Morev M. V., Dement'eva I. N., Leonidova E. E. Main trends in the social well-being of the Vologda Oblast population in April 2018. Problems of Territory's Development. — 2018. — No. 3 (95). — Pp. 138–144.
14. Sorokin P. L. Sociological progress and the principle of happiness. Civilization. Society. — Moscow: Politizdat, 1992. — 544 p.

Инвестиционная политика как инструмент достижения социально- экономического эффекта развития муниципального образования

Investment policy as a tool for achieving social and economic effect development of the municipality



Черкасова Марина Александровна, Профессор, доктор философских наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Государственный университет управления, г. Москва
Msk-1972@mail.ru

Cherkasova Marina Aleksandrovna, Doctor of philosophy, Professor of the Department of state and municipal government, State University of management, Moscow
Msk-1972@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается роль инвестиционной политики, как инструмента достижения социально-экономического эффекта развития муниципального образования. Дается характеристика основных составляющих инвестиционной политики. Приводятся результаты социологических опросов по наиболее эффективным мерам поддержки инвестиционных проектов. Делаются выводы по результатам исследования.

Ключевые слова: муниципальное образование, инвестиционная политика, социально-экономический эффект.

Abstract. the article considers the role of investment policy as a tool for achieving the socio-economic effect of municipal development. The main components of the investment policy are described. The results of sociological surveys on the most effective measures to support investment projects are presented. Conclusions are drawn from the results of the study.

Keywords: municipal formation, investment policy, socio-economic effect.

Грядущие поправки к конституции Российской Федерации предполагают предоставление муниципалитетам более широкой самостоятельности в решении вопросов местного самоуправления и увеличение финансирования из федерального и регионального бюджетов. Чрезмерная централизация и ограниченность бюджетных средств привели к снижению финансового потенциала местных территорий. Такая ситуация вызвала необходимость стимулирования инвестиционной активности, став одной из ключевых задач в системе местного самоуправления. Кардинальные изменения в социально-экономических отношениях на муниципальном уровне обусловили необходимость всестороннего осмысления важности инвестиционной политики как инструмента достижения социально-экономического эффекта развития муниципального образования. Инвестиции способны не только пополнить местные бюджеты, но и укрепить конкурентные преимущества, раскрыть инвестиционный потенциал муниципалитета. Инвестирование—это многофункциональный процесс, при котором накапливаются и сберегаются инвестиционные ресурсы, осуществляется их распределение и перераспределение, происходит их включение в экономический оборот для удовлетворения социально-экономических потребностей местного сообщества. К сожалению все еще нередки случаи, когда результаты реализации инвестиционных проектов для населения муниципального образования остаются непонятными или, что еще хуже, неизвестными. На современном этапе развития местного самоуправления территориальное сообщество граждан в состоянии оценить не только приобретаемые предпринимательскими структурами ресурсы, но и инвестиционные инструменты, посредством которых эти структуры будут повышать доходность своего бизнеса на данной территории.

Исследованием особенностей инвестиционной политики, как инструмента достижения социально-экономического эффекта развития муниципальных территорий, занимались такие ученые, как А.Б. Николаев, А.В. Пикулькин, В.М. Серов, А.Д. Шеремет, В.Г. Ярмухаметов и ряд других исследователей.

Инвестиционная политика может реально влиять на инвестиционную привлекательность и существенно изменять качество

жизни населения территории муниципального образования.[3].

В связи с этим, первоочередной задачей муниципалитетов становится формирование благоприятного инвестиционного климата и эффективное управление инвестиционной политикой. Эффективной для формирования благоприятного инвестиционного климата, с интенсивным наращиванием финансового потенциала, будет политика инвестирования, основанная на взаимовыгодных, взаимосвязанных и взаимосогласованных институциональных, организационных и информационных мерах. Наиболее значимыми должны стать: развитие и совершенствование инвестиционного законодательства; диверсификация инвестиций; проведение рейтинга и создание инвестиционного имиджа муниципального образования.

При исследовании проблемы, обозначенной в статье, мы на основе теоретического анализа различных научных и литературных источников, пришли к выводу об отсутствии однозначного трактования понятия—инвестиционная политика. Многие исследователи этого феномена сходятся в мнении о его эмерджентности. От особенностей развития и типа муниципального образования зависит направление муниципальной политики, ее цели и задачи, модернизация социальной сферы.

Значительное влияние на финансовое состояние муниципальных образований оказала реформа местного самоуправления. В структуре доходов почти 80% муниципальных образований Российской Федерации львиную долю составляют дотации. Финансирование за счет средств федерального бюджета по-прежнему осуществляется на мероприятия и объекты социальной сферы, жилищное строительство, коммунальное хозяйство, дорожный комплекс.

В силу того, что бюджетная самостоятельность местного самоуправления не гарантируется федеральным центром, одной из первостепенных задач для муниципалитетов становится активизация инвестиционной деятельности в целях поиска необходимых финансовых ресурсов.

В первую очередь городская инвестиционная политика должна способствовать закреплению достигнутого положительного результата в социально-экономической сфере муниципальной территории. Сле-

довать концепции стратегического развития муниципального образования, учитывая при формировании инвестиционной стратегии предлагаемые объекты инвестирования, возможные объемы инвестиций, выбор инвесторов, увеличение инвестиционных возможностей. [5.]

Научно-обоснованная деятельность муниципальных органов власти с целью привлечения и оптимального использования инвестиционных ресурсов для достижения социального эффекта и есть главная сущность муниципальной инвестиционной политики.

Разрабатывая содержание инвестиционной политики на муниципальном уровне, необходимо учитывать следующие особенности инвестирования:

- уровень дифференциации муниципальных территорий по природным ресурсам, географическому положению, административным особенностям;
- уровень бюджетных возможностей;
- важность социальной роли инвестиционных вложений;
- невостребованность значительных объемов муниципальной собственности;
- отсутствие штатных специалистов в администрации муниципалитета, занимающихся реализацией перспективных инвестиционных проектов. [7]

Успешное социально-экономическое развитие муниципальных образований в подавляющем большинстве случаев зависит от инвестиционной активности на своей территории. Муниципальная инвестиционная политика из-за особенностей субъекта управления (муниципалитет) имеет и ряд особенностей по инвестиционной деятельности. Наиболее значимым из них является процесс упорядочивания инвестиционной деятельности с целью ее ориентации на комплексное социально-экономическое развитие муниципальной территории, который присущ городским муниципалитетам, особенно в крупнейших городах;

Для более активного привлечения инвестиций в городскую экономику необходимо максимально повышать уровень предсказуемости, открытости, определенности ситуации, снижая тем самым уровень риска для инвесторов.

Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» № 39-ФЗ от 25.02.1999, состав-

ляющий правовую основу муниципальной инвестиционной политики, предусматривает два направления инвестиционной деятельности.

Первое—это создание особых условий для инвесторов и второе—непосредственное участие муниципалитетов в инвестиционной деятельности. Под особыми условиями для инвесторов понимается наличие налоговых льгот, льготное пользование земель и природными ресурсами, находящимися в собственности муниципального образования, а так же возможность расширенного использования средств населения в жилищном и социально-культурном строительстве. Непосредственное участие муниципалитетов выражается в размещении собственных средств в инвестиционный проект на конкурсной основе с соблюдением всех требований российского законодательства. За последнее десятилетие 1/3 расходов на реализацию инвестиционных проектов на муниципальном уровне идет на решение проблем ЖКХ, медицины, образования, культуры. Не последнюю роль в развитии инвестиционной деятельности играет вовлечение временно-законсервированных объектов муниципальной собственности в инвестиционный процесс.

По мнению В.Б. Зотова и других авторов, редко наблюдаются случаи, когда внешний инвестор полностью финансирует инвестиционный проект.

Чаще всего, муниципальному образованию приходится нести затраты на развитие объектов инфраструктуры. Будучи заинтересованным в уменьшении объема расходов бюджетных средств, муниципалитет должен учитывать последствия развития инфраструктуры за счет частных инвесторов. [5]

В среде работников муниципальных администраций проводились социологические опросы на предмет выявления наиболее эффективных мер поддержки инвестиционных проектов на территории городского муниципалитета.

По их мнению, таковыми являются: налоговые льготы; повышенные ставки арендной платы; инвестиционный налоговый кредит; снижение платы за землю; прямое инвестиционное финансирование проектов муниципальной администрации. [4.]

Основными причинами, сдерживающими приток инвестиций в экономику города, по мнению А.В. Пикулькина являются: отсут-

ствие на городской территории земель для нового промышленного строительства; возрастающая стоимость ресурсов; снижение численности экономически активного населения; снижение собственных налоговых доходов и рост расходов бюджета города. [6.]

Таким образом, инвестиционная политика, как инструмент достижения социально-экономического эффекта развития муниципального образования, должна опираться на:

- стратегию развития муниципального образования;
- единоначалие в координации действий и определении приоритетных проблем социально-экономического развития территории для инвестирования;
- согласованность муниципальных, региональных и федеральных нормативно-правовых актов по вопросам управления инвестиционной политикой органами местного самоуправления;

- усиление социально-экономического эффекта мероприятий инвестиционной политики, проводимой муниципальным образованием как самоорганизующейся системой;

- поддержку процессов самоорганизации и саморазвития экономики муниципалитета.

Бюджетная самостоятельность муниципальных образований в определенной степени влияет на судьбу местного самоуправления. Имея «бюджеты выживания», муниципалитеты вынуждены строить инвестиционную политику с упором на поиск необходимых финансовых ресурсов. Расширяющееся использование новых технологий стратегического планирования развития муниципальных территорий побуждает администрации муниципалитетов формировать инвестиционную привлекательность с учетом факторов, определяющих инвестиционный климат города и факторов, связанных с объектом инвестирования.

Литература:

1. Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» № 39-ФЗ от 25.02.1999 (с изменениями и дополнениями).
2. Журавлева К. А. Роль инвестиций в социально-экономическом развитии муниципального образования // Гуманитарные научные исследования. 2018. № 11 [электронный ресурс] URY: <http://human.snauka.ru/2018/11/25.320> (дата обращения: 28.03.2019)
3. Зотов В. Б. система муниципального управления: Учебник для Вузов. 4-е изд./под ред. В. Б. Зотова. СПб. Питер, 2008. 511с.
4. Саак А, Колчина О. Оценка инвестиционной привлекательности муниципального образования//муниципальная власть. 2006. № 4 (с. 64).
5. Целищева Е. Ф. Теоретические аспекты муниципальной инвестиционной политики: содержание и механизмы реализации [электронный ресурс] // Муниципалитет: экономика и управление.— Вып. № 2(3) — сентябрь 2012.
6. Экономика муниципального сектора / под ред. А. В. Пикулькина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 518с.
7. Ярмухаметов В. Г. Управление инвестиционной деятельностью муниципальных образований. Автореф. дисс. на соискание ученой степени к.э.н. Уфа.2009. 25 с. (с. 7).

Literature:

1. Federal law «On investment activities in the Russian Federation carried out in the form of capital investments» No. 39-FZ of 25.02.1999 (as amended).
2. Zhuravleva K. A. the Role of investment in the socio-economic development of the municipality // Humanitarian research. 2018. № 11 [electronic resource] url: <http://human.snauka.ru/2018/11/25.320> (accessed 28.03.2019)
3. Zotov V. B. system of municipal management: Textbook for Universities. 4th ed./edited by V. B. Zotov. SPb. Peter, 2008. 511с.
4. Saak A, Kolchina O. Evaluation of the investment attractiveness of the municipality// municipal power. 2006. № . 4 (p. 64).
5. Tselishcheva E. F. Theoretical aspects of municipal investment policy: content and implementation mechanisms [electronic resource] / / Municipality: economy and management.— Vol. № . 2 (3) — September 2012.
6. The economy of the municipal sector, ed. by A. V. Pigolkina. M.: UNITY-DANA, 2007. 518с.
7. Yarmukhametov V. G. Management of investment activity of municipalities. Abstract. Diss. for the degree of candidate of economic Sciences of Ufa. 2009. 25 p. (p. 7).

Повышение уровня жизни населения Камчатского края, как основная цель социально-экономического развития региона

Improving the living standards of the population of the Kamchatsk region, as the main goal of socio-economic development of the region



Лебедева Юлия Аркадьевна, Кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Государственный Университет управления» Институт государственного управления и права, vuchko72@rambler.ru

Lebedeva Julia Arkadevna, PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «State University of Management» Institute of Public Administration and Law, vuchko72@rambler.ru



Чугунова Анна Александровна, Студент магистратуры Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Государственный Университет управления» Институт государственного управления и права, Инспекция Федеральной налоговой службы № 20 по г. Москве, anichugunova@mail.ru

Chugunova Anna Alexandrovna, Magistracy student of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «State University of Management» Institute of Public Administration and Law, Inspectorate of the Federal Tax Service No. 20 in Moscow, anichugunova@mail.ru

Аннотация. В данной статье авторы рассмотрели специфику ведения хозяйства и использования территории Камчатского края в современном мире. Выявлены и установлены ускорение социально — экономического развития и возможность включения в мировые финансовые потоки, как факторы влияния на повышение уровня жизни населения.

Ключевые слова: уровень жизни, население, социально-экономическое развитие.

Abstract. In this article, the authors examined the specifics of farming and the use of the territory of the Kamchatka Territory in the modern world. The acceleration of socio — economic development and the possibility of inclusion in the global financial flows as factors of influence on improving the living standards of the population have been identified and established.

Keywords: standard of living, population, socio-economic development.

Социально-экономическое развитие представляет собой совокупность структурных и качественных изменений в экономике, производственных сил, взаимосвязь роста и развития науки, искусства, образования, культуры, состояние качества и уровня жизни населения, наличие человеческих ресурсов. Оно состоит из развития человеческих отношений, непрерывного возобновления народонаселения в условиях роста качества окружающей среды не только в смысле рождаемости, но и в улучшении всех значимых характеристик людей, включая их культуру, образованность, профессионализм, трудоспособность, обусловленную наличием крепкого здоровья и стимула к труду, а также образа жизни, основанного на принадлежности к определенной прослойке общества, который создает интересы и потребности человека, служащие основой для создания и развития производства.

Наличие условий для деятельности и продуктивного труда, улучшение здоровья населения, ведущие к процветанию и более высокому качеству жизни, как правило, становится следствием решения неотложных социально-экономических проблем во многих составляющих жизни общества и является первостепенной задачей каждого государства. Стоит всегда помнить о том, что качество жизни населения—это важнейшая часть устройства государственной системы, напрямую влияющая на развитие экономики.

Качество жизни можно охарактеризовать, проанализировав самые необходимые критерии, необходимые для комфортной жизни населения. Будет ли в дальнейшем улучшаться или ухудшаться уровень жизни населения зависит от выбранного направления экономической политики, таким образом, государство может изменять эти показатели.

Можно указать четыре основных блока основных критериев:

- финансово-экономический—это национальное богатство, доходы и расходы населения, уровень инфляции.
- материальное благосостояние населения—жилищные условия, занятость, труд, работа и др.
- медико-экологические показатели—состояние здоровья населения, уровень медицинского обслуживания, экология окружающей среды и т.д.

- духовное состояние населения—образование, культура, спорт, политика.

Исходя из этих данных, изучив текущую ситуацию, возникает необходимость в разработке мероприятий, которые будут способствовать улучшению качества жизни населения. Стоит заметить, что все эти критерии взаимосвязаны, и изменения в одном пункте всегда повлекут за собой изменения и в другом.

Образование Камчатского края, как субъекта Российской Федерации, входящего в состав Дальневосточного федерального округа произошло 01 июля 2007 года на основании объединения Корякского АО и Камчатской области. Территориальное расположение края находится в стратегически значимом районе Тихого океана. Взаимосвязь полуострова с материковой частью РФ и остальным миром осуществляется воздушным путем или с помощью морского транспорта. Уникальные природные условия и наличие водных ресурсов являются особо ценной частью национального богатства нашей страны.

Заглянув в прошлое и исследовав изменения в ходе развития Камчатки в разрезе экономических и общественных отношений можно заметить, что в период существования нашего государства как СССР, полуостров был желаемым местом для проживания из-за возможностей получить высокий доход и продвижения в своей профессии. В период между 80-ми и 90-ми годами прошлого века из-за ряда политических и экономических причин советская экономика оказалась в состоянии кризиса в результате чего ситуация на Камчатке коренным образом стала меняться—началось обвальное разрушение трудовой и демографической ситуации, население с большой скоростью стало покидать пределы полуострова. В итоге за 1991–2014 гг. Камчатский край потерял третью часть народонаселения—около 34%. Далее, после 2010 г., после количественного сокращения населения наметилось тенденция и к качественному ухудшению—экономически активное ранее население начало стареть, а трудоспособного возраста достигли граждане, которые родились в 1990-х гг. в период низкой рождаемости. Молодое же поколение покидает Камчатку ввиду отсутствия перспектив для развития и применения своих талантов, а также низких доходов.

Основными причинами, влияющими на желания местного населения к смене места проживания являются:

- низкий уровень оказания услуг в сфере здравоохранения и образования
- отдаленность региона от промышленных центров и финансовых потоков
- высокая стоимость жизни в условиях низких доходов
- недостаток высокотехнологичных рабочих мест, отсутствие горизонта в самореализации.

Для улучшения ситуации в регионе были поставлены цели и разработаны задачи, учитывая особое территориальное расположение и ресурсную базу Камчатки, которые необходимо решить для возможности устойчивого развития экономики региона, а также повышения качества жизни населения. Постановлением Правительства Камчатского края от 27 июля 2010 года № 332-П была принята и утверждена Стратегия социально-экономического развития, согласно которой выход на высокий уровень развития и включенность в мировые финансовые потоки будет обусловлен созданием устойчивых производственных сил во всех областях экономики. Здесь, для необходимых преобразований, должен быть образован устойчивый механизм взаимодействия, который поможет соблюсти переход к комплексному развитию различных сфер, таких как санаторно-курортной, рыбного хозяйства, туризма, добыче и переработки полезных ископаемых.

Изменения, внесенные в Стратегию связаны с тем, что развитие региона в действительности отклонялось от качественных и особенно количественных критериев определяемых новыми экономическими и геополитическими вызовами. Наличие сложной территориальной досягаемости и малая численность населения, вместе взятые ограничивают возможность развития экономики Камчатки.

Уже сейчас в нашей стране и мире происходят радикальные изменения в политике и устройстве общества, переплетаются и преобразуются новые экономические, политические и культурные союзы, формируются новые условия для ускорения развития регионов с помощью современных телекоммуникационных линий связи. Территориальное положение Камчатского края и большая дотационная зависимость от финансового центра являются основными

проблемами в использовании потенциала региона. Становится очевидным, что зависимость от федерального бюджета говорит о слабой финансовой базе Камчатского края.

Вместе с тем, Камчатский край находится в географически выгодном положении по доступности реализации товаров и услуг для Азиатского региона и имеет высокий потенциал для развития, располагая минерально-сырьевыми, биологическими и туристско-рекреационными ресурсами. Иностранные инвестиции направлены в основном своей части на развитие рыболовства и рыбоводства. Поэтому для ускорения социально-экономического развития региона верными являются такие разработки таких направлений, как продвижение туристического и торгового направлений, а также усовершенствование и модернизация имеющихся предприятий и морского порта.

Территория опережающего социально-экономического развития (ТОР) «Камчатка» была основана Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 года № 899, смысл которой заключается в использовании промышленных и рекреационных ресурсов, а также вовлечение в систему региональных глобальных товарных потоков транзитно-логистического потенциала Камчатского края. Строительство инфраструктуры, лечебных и оздоровительных центров, спортивных и развлекательных комплексов имеет решающее значение для привлечения туристического потока. Реконструкция имеющихся причалов и работы по углублению дна для возможности швартовки круизных лайнеров, создание универсальных транзитных и локальных терминалов для переброски грузов, модернизация имеющихся и строительство новых промышленных предприятий и сервисных центров экспортной направленности, баз для хранения и снабжения флота, перегрузочного комплекса для нефтепродуктов и рыбы, а так же развитие региональных аэропортов приведет к повышению конкурентоспособности и улучшению экономических показателей региона, и как следствие, положительно повлияет на качество и уровень жизни населения.

В начале 2019 года бюджет края достиг самой высокой планки в доходной части, средства из которой были направлены на дорожные работы, модернизацию инфраструктуры населенных пунктов, закупку но-

вого оборудования, проведение высокоскоростного интернета и для оплаты за работу подростков в летних трудовых лагерях.

Председателем правительства РФ Дмитрием Медведевым к концу 2019 года было подписано постановление о расширении границ территории опережающего развития (ТОР) «Камчатка», предусматривающий развитие инфраструктуры для обеспечения приема сжиженного природного газа из северных месторождений, хранения его для дальнейшей транспортировки.

На сегодняшний день считается, что ТОР «Камчатка» является наиболее востребованной из всех территорий опережающего развития дальнего востока, на которой зарегистрированы более 90 резидентов и порядка 130 инвесторов, использовавших режим свободного порта. При реализации заявленных проектов планируется создание большого количества рабочих мест.

Существует еще одно направление развития Камчатки—Северный Морской Путь. Обладая уникальным территориальным положением, находящийся на перекрестке действующих транспортных путей международного значения, связывающий Америку и Азию порт Петропавловск-Камчатского—самый высокоширотный незамерзающий дальневосточный порт. Исключительные условия незамерзающей Авачинской бухты предоставляют возможность стать глобальным центром по материально-техническому обслуживанию судов ледокольного флота и включиться в товарно-финансовые потоки мирового уровня. Создание контейнерного логистического центра—рефрижераторного терминала привлечет транзитные суда для хранения и переброски товара и будет содействовать получению экономической выгоды. В этом случае рыболовецкие суда будут перегружаться в порту, а груз будет сразу отправляться в европейскую часть и США. Вовлечение в развитие морской Арктической транспортной системы, приведет к росту рынков сбыта, освоению новых видов производств и даст возможность для получения новых налоговых поступлений, расширит зону социально-экономического развития, обеспечит формирование

новой глобальной транспортной системы, добавит возможностей для привлечения российских и зарубежных туристов. Рабочие места смогут получить и военнослужащие—подводники, уволенные в запас—высококвалифицированные специалисты по эксплуатации ядерных энергетических установок, известно, что морской порт Петропавловск-Камчатского обладает приличной судоремонтной базой по сравнению с другими северными портами, а в рамках развития СМП сможет стать надежной гаванью для атомного ледокольного флота РФ. Порт имеет так же и стратегическое значение для нашей страны, Россия сможет не только создать новый транспортный коридор, но и стать главной силой по устройству и определению вектора развития мировой торговли.

Повышение уровня жизни и комфорт в реалиях сегодняшних дней для граждан определяются доступностью получения жилья, наличием товаров высокого качества, созданием высокотехнологичных рабочих мест, достойной оплатой труда и пенсионным обеспечением, а также наличием развитой инфраструктуры. Кроме повышенного внимания к интересам человека в концепции развития региона формируется новая информационная среда коммуникаций для общения, получения информации и применения знаний. Социально-экономическое развитие способствует изменению демографической ситуации Камчатского края в сторону увеличения численности населения, дает возможность остановить поток миграции местных жителей и увеличить рождаемость.

Несложно осознать, что привлечение качественного, квалифицированного человеческого капитала, обладающего необходимыми знаниями, имеет важное значение для реализации государственных программ по развитию Камчатки. В этой связи обновление инфраструктуры, системы здравоохранения и образования, модернизация производства, расширение возможностей для профессионального роста человека напрямую влияют на желание человека жить и работать на территории Камчатского края.

Литература:

1. Постановление Правительства Камчатского края от 27.07.2010 N332-П «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Камчатского края до 2025 года»;
2. Постановление Правительства РФ от 28 августа 2015 г. N899 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Камчатка»;
3. Административный портал Петропавловск-Камчатского городского округа;
4. Машарова А. О., Сбродова Н. В. Роль инфраструктуры в региональном развитии // Гуманитарные научные исследования. 2017. № 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://human.snauka.ru/2017/02/19887>;
5. Е. В. Попов, К. А. Семячков. Оптимизация процессов цифровизации городской среды // Вопросы территориального развития — 2019- № 5(103) — С. 53–63;
6. Гапоненко А. Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. — М.: Изд-во РАГС, 2001;
7. Зотов В. Б., Партнерство для развития: взаимодействие государственного и общественного сектора в социальной сфере // Научные труды Вольного экономического общества России. 2006. Т. 62. С. 227–232.

Literature:

1. Decree of the Government of the Kamchatka Territory of July 27, 2010 N332-P «On approval of the Strategy for the socio-economic development of the Kamchatka Territory until 2025»;
2. Decree of the Government of the Russian Federation of August 28, 2015 N899 «On the creation of the territory of advanced social and economic development» Kamchatka «;
3. The administrative portal of the Petropavlovsk-Kamchatka urban district;
4. Masharova A. O., Sbrodova N. V. The role of infrastructure in regional development // Humanitarian research. 2017. No. 2 [Electronic resource]. URL: <http://human.snauka.ru/2017/02/19887>;
5. E. V. Popov, K. A. Semyachkov. Optimization of digitalization processes in the urban environment // Issues of territorial development — 2019- No. 5 (103) — P. 53–63;
6. Gaponenko A. L. Strategy for socio-economic development: country, region, city. — M.: Publishing House of the RAGS, 2001;
7. Zotov VB, Partnership for development: the interaction of the state and public sectors in the social sphere // Scientific works of the Free Economic Society of Russia. 2006. V. 62. S. 227–232.

Отдельные тенденции трансформации городского пространства

Separate trends in urban space transformation



Зуденкова Светлана Александровна
Доцент, кандидат экономических наук, Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации, г. Москва
e-mail: Zudenkova_s.a@mail.ru
+79031913587

Zudenkova S. A.
Associate Professor, Candidate of Economic Sciences Financial University
under the Government of the Russian Federation, Moscow

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы рационального использования городского пространства, в частности проблема повторного использования ранее заброшенных территорий (джентрификация). Выделено проблемное поле джентрификации, определены основные тенденции джентрификации.

Ключевые слова: городское пространство, урбанизация, джентрификация, ревитализация.

Abstract. The article discusses the rational use of urban space, in particular the problem of reuse of previously abandoned areas (gentrification). The problem field of gentrification has been highlighted, the main trends of gentrification have been identified.

Keywords: urban space, urbanization, gentrification, revitalization

Проблемы рационального использования городского пространства являются предметом рассмотрения уже длительное время, поскольку не только человек влияет на городское пространство, но и городское пространство влияет на идентификацию человека в обществе, например, [5; 6; 8]. Представляется важным не только формирование городского пространства, но и управление им, т.е. такие его изменения, в результате которых обеспечиваются благоприятные условия для жизнедеятельности населения, создаются условия для более полной реализации человеческого потенциала. Что приобретает особую значимость в условиях неуклонного роста количества городов, увеличения людности городов, в условиях, что значительная часть населения уже проживает в городах. Данная тенденция справедлива как для развитых, так и для развивающихся государств и количественно характеризуется следующими показателями: в 2018 г. в городах проживало около 55% населения мира (для сравнения, в 1950 г.—всего 30%), по прогнозам ООН данным показатель увеличится к 2050 г. до уровня 68%. В абсолютном выражении численность городского населения в мире увеличилась с 75 млн. чел. в 1950 г. до 4,2 млрд. чел. в 2018 г. [13].

Наряду с урбанизацией и субурбанизацией значительный интерес представляет трансформация городского пространства в рамках отдельного города. Специфика сегодняшнего этапа развития городов делает актуальным вопрос о возможности повторного использования городских заброшенных территорий, т.е. территорий, на которых ранее располагались промышленные объекты, складские помещения, или территорий микрорайонов, где преобладает значительно изношенный жилищный фонд. Например, согласно экспертных оценок, общая площадь промзон Москвы составляла порядка 18% от всей территории города, и в настоящее время осуществляется «новое» использование этих территорий, т.к. в Москве (на территории старой Москвы) фактически отсутствуют свободные площади под застройку, что дает мощный стимул развитию редевелопмента и реновации. Официальной статистики о площади неиспользуемых земель промышленности в городах нет.

Одним из видов преобразований городского пространства является джентифика-

ция, понимаемая как новое (повторное) освоение ранее заброшенных городских территорий. В ходе джентрификации осуществляется вовлечение ранее заброшенных городских территорий в хозяйственный оборот, формирование новых городских центров притяжения, новое заселение районов (микрорайонов), что ведет к повышению конкурентоспособности территории и напрямую сказывается на ее стоимости (в том числе на стоимости аренды).

Процесс джентрификации впервые был описан в работах Р.Гласс (Glass R.) [11] и Н. Смита (Smith N.) [12], а затем подробно изучался их последователями. Авторы рассматривают джентрификацию как форму реакции рыночного механизма, когда изменение ряда условий может привести к падению или наоборот повышению стоимости объектов недвижимости, и территории в целом путем трансформации городского пространства. Среди примеров джентрификации можно отметить изменение городского пространства в результате появления лофтов, сквоттов в ряде районов таких городов как Лондон, Нью-Йорк, Торонто и другие.

Джентрификация оказывает существенное влияние на городское пространство. Механизм влияния джентрификации на изменение городского пространства изучался и отечественными исследователями, например, Голубчиковым О.Ю., Махровой А.Г. [3] Афанасьев К.С., рассматривая причины и этапы джентрификации, делает справедливый вывод о необходимости пересмотра промышленной политики города [2]. Мясникова Т.А., в результате обобщения положительных и отрицательных эффектов джентрификации, отмечает ее универсальный характер, а также необходимость учета при разработке градостроительной документации, при осуществлении муниципальной (в отдельных случаях государственного) управления [9].

Ярким примером джентрификации в Москве является трансформация городского пространства на примере районов Пречистенка и Остоженка. Стоит напомнить, что улица Остоженка «длительное время считалась захолустным и тупиковым направлением: дальше Хамовнических казарм улица не шла, фактически заканчиваясь у Садового кольца. Строительство в 1860 году храма Христа Спасителя оживило это место и дало ему много

энергии: в начале XX века там появилась большая застройка, прежде всего жилая. Когда в 1931 году храм взорвали, здесь образовался пустырь: согласно сталинскому генплану, через Остоженку и Пречистенку должны были пройти новые широкие проспекты от Кремля до Воробьевых гор, а на месте самого храма предполагалось построить Дворец Советов. Всю до-революционную застройку планировалось снести.» В конце 1980-х к этой территории возник огромный интерес, был разработан генплан территории (бюро «Остоженка») и начата его реализация. Настоящий девелоперский бум настиг Остоженку после кризиса 1998 года—тогда здесь один за другим появились элитные проекты: «Молочный 1» (2000–2002 годы), «Бутиковский 5» (2000–2003), «Новая Остоженка» (2002–2004), Victoria House (2002–2004), Barkli Virgin House (2012), Crystal House (2003–2004), Copper House (2003–2005). Сегодня район фактически сложился: свободных участков под новое строительство здесь почти нет. [1]. Как результат, на данной территории возник «дорогой анклав», своеобразное гетто, что еще раз подчеркивает универсальность джентрификации, как процесса, который мало зависит от времени и страны.

Вместе с тем масштабы джентрификации в Российской Федерации и в ряде постсоветских стран значительно меньше, чем в зарубежных странах. Среди причин этого можно отметить следующее. Главное условие джентрификации—наличие частной собственности на объекты недвижимости и на жилищный фонд—было сформировано относительно недавно, лишь в конце 80-х годов XX века, до этого в стране длительное время преобладала государственная собственность, а значит и градостроительная деятельность, формирование городской среды полностью подчинялось решению государственных задач. Специфические особенности приватизации жилищного фонда—бесплатная приватизация жилья, имели целью сформировать институт собственников жилья, переложить бремя ответственности за содержание объекта собственности с государства на граждан, в целом были достигнуты. В результате появилось большое количество мелких собственников жилья, т.е. лиц, которые владеют и проживают в данной квартире. При этом граждане оказались «привязаны» жильем к определенному району, городу, зачастую

не могут быстро переехать на новое место жительства. Проблема низкой мобильности населения (по официальным данным в РФ только порядка 10% населения пользуется арендным жильем, тогда как в развитых странах этот показатель достигает 40%, а в крупнейших городах мира—80%) оказывается серьезным препятствием для развития городской экономики. Как известно, именно крупные собственники жилищного фонда заинтересованы том, чтобы инвестировать в жилье, улучшать его качественные характеристики.

В РФ в большей степени возможна управляемая джентрификация или скандинавская модель джентрификации. Переход к управляемой джентрификации означает формирование такой системы отношений, при которой взаимоувязаны интересы общества, органов власти и собственников недвижимости по использованию городского пространства. Фактически это означает построение технологии или механизма, преобразующего неуправляемую деятельность в управляемую, а также необходимость встроить его в систему стратегического планирования [4].

Совокупность проблем управления джентрификацией представлена на рис. 1. Для реализации управляемой модели джентрификации необходимо:

установление контроля за «обликом» города, сохранение его особенностей, отличительных черт. Как свидетельствует зарубежный опыт, целесообразно создавать специальные фонды, которые бы следили за процессом перестройки квартала;

активное участие городских властей. Политика городских органов власти должна заключаться в поддержке обеспечения смешанности состава населения, путем реализации социальных программ, установления требований к застройщику о передачи части жилищного фонда в распоряжение города, а также ориентирована на поиск источников инвестиций для «преобразования» заброшенных кварталов.

Одним из неспецифических направлений управления джентрификацией, заслуживающих особого внимания, следует считать развитие городского пространства. От того насколько системно ведется работа городских властей по развитию городского пространства будет зависеть не только облик города в целом, но и социальная активность жителей. Наличие благоустро-

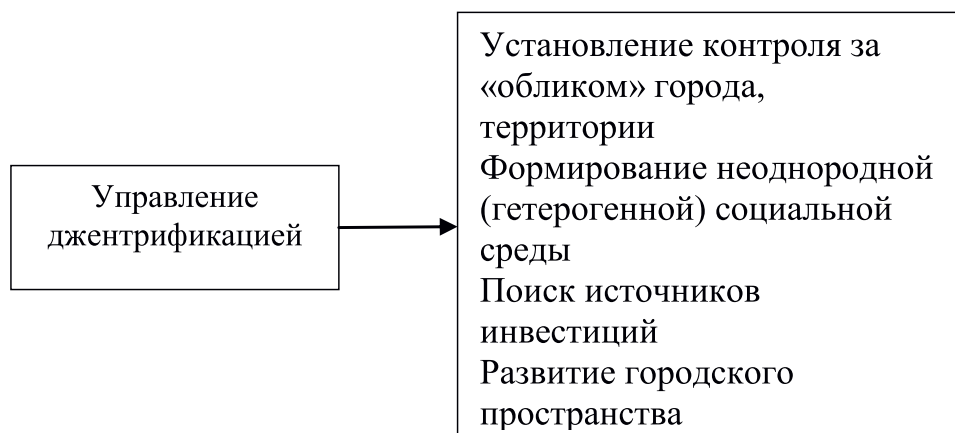


Рис. 1. Совокупность проблем управления джентрификацией

енных городских пространств доступных для горожан позволит сгладить социальную напряженность в городе, а следовательно, создаст фундамент для дальнейших преобразований.

Другой похожей на джентрификацию тенденцией трансформации городского пространства является ревитализация, понимаемая как оживление производственных территорий и территорий, которые выпадают из городского ландшафта. Таким образом, широкое использование понятий джентрификация, ревитализация ставит задачу научного обоснования этих процессов, выявления их отличительных черт.

Процессом ревитализации можно объяснить трансформацию городского пространства ряда городов—спутников, что целесообразно рассмотреть на примере Московской агломерации. Наиболее ярко такие проблемы проявляются в ближайшем Подмосковье, в зоне 20—км от Москвы. С 90-х годов прошлого века ближайшее Подмосковье активно застраивалось, в результате чего к настоящему времени имеется дисбаланс между площадью жилищного фонда, количеством рабочих мест и степенью развития инфраструктуры. В 2016 году был даже введен временный мораторий на новое жилищное строительство в Балашихе, Королеве, а также введены отдельные ограничения в Химках (в крупнейших городах Московской области), что связано с невозможностью дальнейшего расширения указанных городов «вширь» и «вверх»,

с избыточной плотностью застройки, создающей существенные проблемы для жизнедеятельности населения в результате неспособности существующей инфраструктуры выдержать нагрузку.

На территории Московской области реализуется программа «Территория роста», в ходе которой были определены 10 лучших проектов по развитию муниципалитетов. Совместный проект Балашихи и Реутова получил награду за проработку проекта вовлечения в экономику промышленных территорий. В основе работы команды—реновация корпусов Балашихинской хлопкопрядильной мануфактуры, которая превратит их в площадку для кластера креативных индустрий, экологических производств, стрит-ритейла, ресторанов и кафе. Появится новая пешеходная зона, которая свяжет площади фабрики, реку Пехорку и Горьковское шоссе. В плане проектной группы из Орехово-Зуева—создание креативного IT-кластера. В основу идеи положен редевелопмент центра города и кварталов Никольской мануфактуры Морозовых, реконструкция привокзальной площади и ПККО [10]. Примером редевелопмента в Московской области является реновация административного корпуса бывшей ткацко-прядильной фабрики купцов Шихановых (г. Яхрома), которая в свое время была своеобразным градообразующим предприятием. [7] Указанные тенденции необходимо учитывать при разработке и корректировке генпланов городов.

Литература:

1. 30 лет «золотой миле»: как Остоженка стала самым дорогим районом Москвы <http://www.redeveloper.ru/articles/30-let-zolotoy-mile-kak-ostozhenka-stala-samym-dorogim-rayonom-moskvy.htm> (дата обращения: 28.11.2019 г.)
2. Афанасьева К. С. Джентрификация и реиндустриализация в развитии городской территории. // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. 2014. т. 6. № 2. с. 48–60.
3. Голубчиков О. Ю., Махрова А. Г. Российский город в условиях капитализма: социальная трансформация внутригородского пространства // Вестник Московского Университета. Серия 5. География. 2012. № 2. с. 26–31.
4. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации). // Муниципальная академия. 2018. № 1. с. 6–9.
5. Зуденкова С. А. Джентрификация: вызовы и возможности // Экономика и предпринимательство 2019 № 8 (109) с. 475–477.
6. Зуденкова С. А. Состояние и тенденции развития рынка жилья в Московской агломерации // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы государственного и муниципального управления. Сборник научных статей IV Международной научно-практической конференции. 2017. с. 141–143.
7. Ишметова Э., Key Capital: Подмоскovie нужен редевелопмент <https://realty.vesti.ru/gorod/velina-ishmetova-key-capital-podmoskovyu-nuzhen-redevelopment> (дата обращения: 28.04.2019 г.)
8. Мартынов В. Креативный класс — креативный город: реальная перспектива или утопия для избранных? // Мировая экономика и международные отношения. 2016, т. 60. № 10. с. 41–51.
9. Мясникова Т. А. Управление изменениями городского пространства в контексте стратегического планирования // Экономика устойчивого развития. 2013. № 13. с. 185–190.
10. Победители конкурса проектов по развитию муниципалитетов Подмоскovie получили гранты <https://mef.mosreg.ru/sobytiya/novosti-ministerstva/27-12-2018-15-18-22-pobediteli-konkursa-proektov-po-razvitiyu-munitsip> (дата обращения: 28.11.2019 г.)
11. Glass R. Introduction // Center for Urban Studies (Hg.): London: Aspects of Change. London: MacGibbon & Kee, 1964. P. XIII–XVII.
12. Smith N., Williams P. (Hg.). Gentrification of the city. Boston: Allen & Unwin, 1986
13. World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (key facts) [электронный ресурс]. — URL: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf> (дата обращения: 28.04.2019 г.)

Literature:

1. 30 years of the “golden mile”: how Ostozhenka became the most expensive district of Moscow <http://www.redeveloper.ru/articles/30-let-zolotoy-mile-kak-ostozhenka-stala-samym-dorogim-rayonom-moskvy.htm> (accessed: 11.28.2019)
2. Afanasyeva K. S. Gentrification and reindustrialization in urban development. // Bulletin of the Leningrad State University. A. S. Pushkin. 2014.V. 6. № 2. P. 48–60.
3. Golubchikov O. Yu., Makhrova A. G. The Russian city under capitalism: the social transformation of intracity // Bulletin of Moscow University. Series 5. Geography. 2012. № 2. P. 26–31.
4. Zotov V. B. Strategic planning in the local government system (problematic review and recommendations). // Municipal Academy. 2018. № 1. P. 6–9.
5. Zudenkova S. A. Gentrification: challenges and opportunities // Economics and Entrepreneurship 2019 № 8 (109) p. 475–477.
6. Zudenkova S. A. The state and development trends of the housing market in the Moscow metropolitan area // In the collection: Actual problems and prospects of state and municipal government. Collection of scientific articles of the IV International scientific-practical conference. 2017.P. 141–143.
7. Ishmetova E., Key Capital: Moscow Region needs redevelopment <https://realty.vesti.ru/gorod/velina-ishmetova-key-capital-podmoskovyu-nuzhen-redevelopment> (accessed: 04/28/2019)
8. Martynov V. Creative class — creative city: a real perspective or utopia for the elite? // World economy and international relations. 2016, v. 60. № 10. p. 41–51.
9. Myasnikova T. A. Management of changes in urban space in the context of strategic planning // Economics of sustainable development. 2013. № 13. p. 185–190.
10. The winners of the competition for projects on the development of municipalities of the Moscow Region received grants <https://mef.mosreg.ru/sobytiya/novosti-ministerstva/27-12-2018-15-18-22-pobediteli-konkursa-proektov-po-razvitiyu-munitsip> (Date of treatment: November 28, 2019)
11. Glass R. Introduction // Center for Urban Studies (Hg.): London: Aspects of Change. London: MacGibbon & Kee, 1964. P. XIII — XVII.
12. Smith N., Williams P. (Hg.). Gentrification of the city. Boston: Allen & Unwin, 1986
13. World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (key facts) [electronic resource]. — URL: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf> (accessed: 04/28/2019)

О пространственной сегрегации в развитии городских агломераций.

On spatial segregation in the development of urban agglomerations.



Петрина Ольга Анатольевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
petrina2007@mail.ru

Olga Petrina
Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor, Department of state and municipal governance of State University of Management, Moscow
petrina2007@mail.ru



Стадолин Михаил Евгеньевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
stadolin007@mail.ru

Stadolin Mihail, Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor, Department of state and municipal governance of State University of Management (Moscow)
stadolin007@mail.ru

Аннотация. В настоящее время важнейшее социально-экономическое значение для страны приобретает успешное развитие крупных городских агломераций. При этом, в связи с ростом социальной дифференциации городского населения, увеличением потоков трудовой миграции, нарастают процессы территориальной сегрегации пространственного расселения жителей, что может привести к джентрификации и геттоизации территорий городских агломераций, этим тенденциям и возможным последствиям посвящена настоящая статья.

Ключевые слова: городские агломерации, территориальные локации, пространственное распределение, урбанистика, социальная сегрегация, национальные анклавы, трудовая миграция, геттоизация территорий, градостроительство.

Abstract. At present, the successful development of large urban agglomerations is of major socio-economic importance for the country. At the same time, due to the growth of social differentiation of the urban population, the increase in labor migration flows, the processes of territorial segregation of spatial settlement of residents are increasing, which can lead to gentrification and ghettoization of the territories of urban agglomerations. This article is devoted to these trends and possible consequences.

Keywords: urban agglomerations, territorial locations, spatial distribution, urbanism, social segregation, national enclaves, labor migration, ghettoization of territories, urban planning.

Как показывает мировая практика, современными тенденциями демографического развития большинства стран являются рост крупных городских агломераций при увеличении концентрации населения в таких территориальных образованиях[7].

К настоящему времени, в нашей стране сформировалось порядка 40 городских агломераций, в которых проживает более половины населения и развитие которых определено в качестве одного из приоритетных направлений дальнейшего пространственного развития России [1].

При этом, в развитии агломерационных систем, как в зарубежных странах, так и в меньшей степени в нашей стране, наблюдаются процессы пространственной сегрегации, которые проявляются в формировании на территории города локальных зон расселения отдельных групп жителей, главным образом, на основании экономических, социальных, расовых, конфессиональных и других признаков[3]. Образуются своеобразные территориальные анклавов, которые представляют объединение представителей одной национальности, выходцев из какой-либо страны или социальной группы.

Для современных российских агломераций наиболее заметна тенденция роста именно социальной сегрегации, которая связана с растущей дифференциацией населения по доходам и проявляется, прежде всего, в образовании отдельных жилых комплексов и целых кварталов, своеобразных «анклавов» на территории города, что обусловлено желанием людей существовать в близкой социально однородной среде, обеспечивающей своеобразный психологический комфорт; наряду с бюджетными окраинными локациями формируются элитные и престижные кварталы, жилые комплексы и отдельные поселки.

Локации «бедности», где живут, в основном, социально неблагополучные слои населения, как правило, в большинстве своем являются территориями аутсайдерами, препятствующими привлечению инвестиций в свое развитие и способствующими деградации как качества городской среды, так и жизнедеятельности населения.

Чем крупнее территориальный центр и разнообразнее в нем население, тем выше вероятность развития территориальной социальной сегрегации.

При этом, в зависимости от размера города, резко различается и отношение жите-

лей к этому социальному процессу: если в крупных городах это воспринимается как относительно нормальное явление, то в малых городах скорее как нежелательное и достаточно раздражающее отклонение. В социальной среде с низким уровнем индивидуальной автономности жизни горожан социальная сегрегация обостряет проблемы взаимного неприятия и недовольства.

Для представителей городской элиты проживание на престижной территории не просто более комфортно, но также носит символический характер, служит для поддержания общественного статуса, ощущения безопасности и максимальной изоляции личной жизни от посторонних.

В то же время представители менее обеспеченных слоев населения чувствуют себя увереннее среди людей того же достатка, где могут рассчитывать на помощь и понимание.

Таким образом, нивелируется «эффект относительного неблагополучия» обозначающий негативные психологические последствия от постоянного вынужденного сравнения собственного достатка и уровня жизни более обеспеченных соседей, которые могут приводить не только к подавленности и депрессиям, но и к проявлению социальной агрессии в городе.

Другой тип территориальной сегрегации в городских агломерациях носит этнический характер, например, в виде формирования национальных кварталов, диаспор.

Эти замкнутые на себе национальные территориальные локации, как правило, не вливаются в жизнь большого города, а живут по своим законам и понятиям. Такой тип территориальной сегрегации, в том или ином виде, свойственен большинству мировых городов и агломераций (наиболее известны—18ый округ Парижа, пакистанские районы в Лондоне и т.п.). Из этнических пригородов уезжает средний класс, падает уровень комфорта проживания, растет преступность, в результате возникают гетто, жители которого в большинстве принадлежат к одной расовой, этнической или религиозной группе, что крайне негативно влияет на успешность развития городских агломераций.

Необходимо отметить, что наша страна пока отстает от общемировых процессов сегрегации городских территорий во многом благодаря результатам жилищной политики советского периода, когда в горо-

дах преобладало относительно социально однородное расселение людей в районах массового жилья в типовых многоэтажных домах, за редким исключением, построенных в этот исторический период.

Сохранение смешанного характера проживания большей части населения городских агломераций, до сих пор препятствует развитию пространственной сегрегации населения, в том числе за счет традиционно низкой жилищной мобильности, а так же современной фактической финансовой недоступности покупки нового жилья для большинства населения [4].

Тем не менее, и в годы плановой экономики, когда главным критерием различий были не столько финансовые возможности или этническая принадлежность человека, сколько его культурный капитал, образование, профессия и другие критерии, городские территории неформально делились на рабочие и более престижные районы, где большинство населения составляли ученые, служащие, интеллигенция. Но и этих районах социальная среда оставалась фактически традиционно смешанной и разнообразной,

Наиболее ярко указанные тенденции были характерны для крупнейшего города страны — Москвы [2].

Если до революции в Москве были ярко выражены национальные районы: Татарская слобода, Немецкая слобода, Премищенка и другие кварталы компактного проживания отдельных социальных, конфессиональных и национальных групп населения, то политика Советского Союза на основе массового типового жилищного строительства и минимального расслоения по имущественному признаку фактически сгладила исторически сложившуюся в городе пространственную сегрегацию.

Со временем в столице, во второй половине двадцатого века, стали формироваться районы по признаку занятости. Ленинский проспект, проспект Вернадского, район метро «Сокол», Мосфильмовская улица, Кутузовский проспект и другие локации Москвы активно заселялись научной элитой, деятелями культуры, представителями творческой интеллигенции, госслужащими, дипломатическими работниками и т.д.

Тогда, как такие районы города, как Выхино, Люблино, Текстильщики, Капотня, Марьино, территория Метрогородок и другие предназначались для проживания, в основ-

ном, рабочих и служащих, которые были заняты на расположенных поблизости производствах и заводах.

При этом проявлялась закономерность своеобразного географического неравенства пространственного распределения жителей Москвы, а именно: от центра к периферии и с запада на восток и юго-восток города росла доля рабочих слоев населения, а остальных снижалась.

К настоящему времени, несмотря на частичную трансформацию таких локаций в дорогие и престижные огороженные анклавы «обеспеченности» в виде «элитной» точечной застройки в окружении относительно дешевого жилья, жители фактически пользуются единой инфраструктурой окружающего района, что так же препятствует формированию четко выраженной социальной сегрегации территории Москвы.

Поэтому, до сих пор, в отечественной урбанистике преобладает мнение, что российским агломерациям свойственен довольно низкий уровень пространственной сегрегации и ситуация в будущем кардинально не изменится [5].

Но в практике современного градостроительства, в связи с ускоренным ростом, особенно в последнее время, социальной дифференциации населения, в развитии городских территорий агломераций все более проявляются тенденции нарастания пространственной сегрегации: с одной стороны появляются и расширяются относительно изолированные социально-имущественные анклавы для наиболее обеспеченных граждан, а с другой стороны, фактически формируются неблагополучные локации типовой застройки; некоторые, в основном центральные районы городов, утрачивают свое социальное разнообразие за счет постепенного вытеснения менее обеспеченных слоев населения.

Ситуация, на наш взгляд, будет осложняться и, за счет в связи с трудовой иммиграцией, дальнейшим развитием этнической сегрегации, которая в современных российских агломерациях пока еще выражена в гораздо меньшей степени, чем социальная и носит, в основном, точечный характер.

Такие тренды развития географической стратификации и сегрегации территорий городских агломераций могут привести с одной стороны, к их к джентрификации, а с другой — к геттоизации современных городов.

Таким образом, процессы формирования гетто в отечественных городских агломерациях преимущественно связаны с высокой плотностью проживания в рамках определенной территориальной локаций (особенно на окраинах и пригородных территориях), как представителей социально неблагополучных слоев населения, так и трудовых мигрантов. На расселение последних, в основном, влияют три основных фактора: близость объекта, на котором работают, дешевое жилье и компактное расселение земляков.

Например, в Москве: вьетнамские и китайские мигранты, работающие на рынке «Садовод» и ТРК «Москва» массово проживают в районах Котельники, Марьино, Люблино, Капотне, Братеево; мигранты из стран СНГ — в районах Некрасовка, Выхино и других [6]. В некоторых образовательных комплексах в этих районах количество детей мигрантов достигает более 60% учащихся, что непосредственно отражается на успешности образовательного процесса в школах. Учебные классы в таких школах негласно начинают делиться на «местных» и «приезжих», а за места в классах для местных возникает конкуренция.

Таким образом, несмотря на то, что в Москве пока как таковых гетто формально нет, но компактное расселение по социальным, этническим и конфессиональным признакам становится все более заметно; сообщество малообеспеченных и этнических слоев населения начинает формировать отдельные городские локации, которые по косвенным признакам напоминающие гетто.

Первый признак геттоизации городской территории — имеющаяся деловая и торговая инфраструктура меняется в худшую сторону. Например, закрываются отделения банков, офисные центры, учреждения культуры, кафе и рестораны, частные детские сады, фитнес-центры и т.д. — все, что было ориентировано на платежеспособное население этих районов. Их место занимают ломбарды, офисы микрофинансовых организаций (МФО), наиболее дешевые магазины и алкомаркеты, пивные и точки общепита, стихийные рынки и аналогичные структуры, рассчитанные на «депрессивный» стиль потребления, постепенно формируется специфическая атмосфера «неблагополучия».

Кроме того для таких районов, как правило, характерны такие факторы, как крайне

неблагополучная экологическая обстановка, территориальная изолированность от центральных районов города промышленными зонами, транспортными магистралями, природными и другими объектами, определяющая плохую транспортную доступность, дефицит социальной и культурно-досуговой инфраструктуры, однотипная и плотная жилая застройка, неудовлетворительное состояние многоквартирных домов и придомовых территорий в связи с систематическим неплатежами жителей за ЖКУ, низкое качество общественных пространств и городской среды в целом, сложная криминогенная ситуация; все это уже характерно для некоторых бюджетных окраинных московских локаций, которые со временем рискуют стать деградирующими районами-гетто, где значительная часть населения будет состоять из мигрантов. В таких локациях начинают формироваться замкнутые национальные анклавов, диаспоры, которые живут по своим законам и понятиям.

Тем не менее, в настоящее время, о появлении в Москве замкнутых неблагополучных национальных анклавов все же речь не идет. Так, комментируя ход программы реновации в Москве, реализация которой за счет более высотного строительства на месте сносимых 5–6-этажных домов может привести к увеличению численности населения примерно на 3 млн. чел., мэр столицы С.С. Собянин отметил, что массового приезда мигрантов, даже в связи с масштабным расселением, ждать не стоит, так как срабатывает своего рода высокий имущественный ценз [7], который условно можно считать защитой района города от геттоизации. По оценкам столичных риелторов, цены на квартиры в домах, вошедших в столичную программу реновации, за счет более высокого уровня комфорта проживания, а также повышения качества городской среды в районах реновации, будут минимум на 20 процент выше, чем в сносимом фонде, увеличится так же капитализация жилья и в других домах, что делает их недоступными для трудовых мигрантов.

Иная ситуация уже начинает формироваться в ряде современных жилых массивов, массовой бюджетной застройки (в основном, плотная застройка домами повышенной этажности эконом и комфорт-класса) территорий ближнего Подмосковья, со сверхплотным расселением населения, в которых, несмотря на программы Прави-

тельства Московской области (например, [4]) по созданию зон комплексного и устойчивого развития территорий, крайне остро проявляются проблемы нарастающего дефицита инженерной, социальной, образовательной и, главным образом, транспортной инфраструктуры, что может привести к усилению в ближайшей перспективе тенденции их геттоизации.

Так, как показывает практика развития Московской агломерации в течении последних десятилетий, основная ставка властей была сделана не на промышленное развитие территорий, а на строительный девелоперский бизнес, и, недостаточно продуманная, на наш взгляд, современная градостроительная политика, реализуемая региональными и местными властями, преследующая, в основном, коммерческие интересы, в отличие от муниципальных властей Европейских стран, где строят «долго, сложно и дорого», приводит к строительству крупных жилых массивов по принципу «быстро, просто и дешево», практически без создания соответствующих рабочих мест, социальных объектов (учреждений дошкольного и школьного образования, поликлиник и больниц и т.п.), дорожной и транспортной инфраструктуры, качественной жилой среды.

Наиболее критично отстает от увеличивающихся темпов жилищного строительства (Московская область занимает одно из ведущих мест по вводу жилья в стране) дорожно-транспортная инфраструктура Московской агломерации [6]. Обеспеченность автодорогами по показателю «километров на 1000 населения» составляет менее 2 (для сравнения: в Казанской агломерации этот показатель равен 3,8, в Ярославской — 8); а учитывая исторически сложившуюся систему расселения и плотность проживания, дальнейшее развитие дорожно-транспортной сети, строительство новых автомобильных дорог и развязок, непосредственно затрагивая жизненные и имущественные интересы коренного населения региона, может привести к нарастанию социальной напряженности в обществе и противодействию местных жителей.

В то же время крайняя ограниченность в таких жилых районах и комплексах вакансий на локальных рынках труда, даже с минимально возможными зарплатами; необходимостью ежедневной многочасовой трудовой маятниковой миграции в сто-

лицу; отсутствие достойного социального, образовательного и медицинского обслуживания и ряд других факторов приводят к снижению стоимости квартир, постепенному замещению первоначального состава новоселов трудовыми мигрантами из зарубежных стран, что является достаточно настораживающими тенденциями формирования пространственной сегрегации и реальной геттоизации этих территорий.

Ситуация осложняется отсутствием до сих пор однозначной оценки процессов пространственной сегрегации в градостроительстве.

Несмотря на то, что большинство специалистов в области урбанистики считают, что рост сегрегации — это всегда деградация качества жизни и причина многих настоящих и будущих негативных проблем развития городских агломераций, до сих пор не определена единая государственная политика в этой сфере, предполагающая выработку градостроительных решений и других мер.

В результате разработка таких решений делегируется на муниципальный и городской уровень, и зависит от политики конкретного мэра и городских властей.

И если в Москве выравнивание социально-градостроительной сегрегации возможно путем строительства социально смешанной застройки, специальными мерами по «деконцентрации» бедности в программах реконструкции городской застройки, развитием сети общественного транспорта, повсеместным повышением качества городской среды и другими инструментами, достаточно успешно реализуемыми Правительством города, то на уровне Московской области крайне необходимо вмешательство в процесс застройки территорий на законодательном уровне, например, ввести мораторий на строительство, сделать процедуру согласования более прозрачной и создать на базе подмосковных исторических городов альтернативные центры притяжения, пересмотреть требования по составу социальной, транспортной инфраструктуры, по этажности и плотности застройки, выработать единую стратегию развития Московского мегаполиса [8].

При этом зарубежный опыт показывает, что решать проблемы пространственной сегрегации значительно сложнее, чем пытаться предотвращать развитие этого явления. Часто остается единственный

шанс—это тотальный снос районов гетто. Соответствующая практика есть и в США, и в Голландии, и во Франции. И в дальнейшем, при сохранении современных тенденций пространственной сегрегации не

исключено, что в ряде случаев с уже построенным в Подмоскovie жилыми комплексами в будущем придется применять аналогичные методы.

Литература:

1. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 13.02.2019 г. № 207-р [Электронный ресурс]. — Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 12.02.2020).
2. Зотов В. Б. Управление современным городом — теоретико-методологические основы // В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе Материалы IV Международной научно-практической конференции. 2019. С. 4–8.
3. Куркова А. И., Шарудинова А. Т., Мусинова Н. Н. Развитие городских агломераций в РФ: опыт, проблемы и пути их решения // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного и муниципального управления сборник научных статей, подготовленный в рамках III международной научно-практической конференции. Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 2016. С. 204–206.
4. Милькина И. В., Кветкин В. А. Оценка эффективности функционирования зон комплексного и устойчивого развития в г.п. Пушкино Московской области // В сборнике: Экономическое развитие региона: управление, инновации, подготовка кадров Материалы V Международного экономического форума. под ред. С. В. Лобовой, С. Н. Бочарова. 2018. С. 236–246.
5. Мусинова Н. Н. Проблемы урбанизации в контексте формирования комфортной городской среды // Вестник университета. 2019. № 6. С. 27–31.
6. Мусинова Н. Н., Соколова С. В., Шапошников С. В. Проблемы территориальной организации столичного мегаполиса и пути их решения // Вестник университета. 2012. № 4. С. 125–130.
7. Мусинова Н. Н. Развитие городских агломераций как одно из направлений стратегии пространственного развития России // Вестник университета. 2019. № 2. С. 46–51.
8. Стандарты комплексного развития территорий сформируют правильное направление развития городов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://xn—d1aqf.xn—p1ai/media/news/standarty-kompleksnogo-razvitiya-territoriy-sformiruyutpravilnoe-napravlenie-razvitiya-gorodov/> (дата обращения: 10.02.2020).

Literature:

1. Order Of the government of the Russian Federation» on approval Of the strategy of spatial development of the Russian Federation for the period up to 2025 « dated 13.02.2019 No. 207-R [Electronic resource]. — Access mode: ConsultantPlus legal Reference system <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed 12.02.2020).
2. Zotov V. B. Management of a modern city-theoretical and methodological foundations / / in the collection: the Role of local self-government in the development of the state at the present stage Materials of the IV International scientific and practical conference. 2019. Pp. 4–8.
3. Kurkov, A. I., Shardinov A. T., Musinova N. N. The development of urban agglomerations in Russia: experience, problems and ways of their solution // In collection: Actual problems and prospects of state and municipal management of the collection of scientific articles, prepared in the framework of the III international scientific-practical conference. Financial University under the Government of the Russian Federation. 2016. Pp. 204–206.
4. Milkina I. V., Kvetkin V. A. Assessing the effectiveness of the functioning of integrated and sustainable development zones in Pushkino, Moscow region / / in the collection: Economic development of the region: management, innovation, training Materials of the V International economic forum. edited By S. V. Lobova, S. N. Bocharov. 2018. Pp. 236–246.
5. Musinova N. N. Problems of urbanization in the context of forming a comfortable urban environment. Vestnik universiteta. 2019. No. 6. Pp. 27–31.
6. Musinova N. N., Sokolova S. V., Shaposhnikov S. V. Problems of territorial organization of the Metropolitan metropolis and ways to solve them. Vestnik universiteta. 2012. No. 4. Pp. 125–130.
7. Musinova N. N. Development of urban agglomerations as one of the directions of the strategy of spatial development of Russia. Vestnik universiteta. 2019. No. 2. Pp. 46–51.
8. Standards for integrated development of territories will form the right direction of urban development [Electronic resource]. — Access mode: <https://xn—d1aqf.xn—p1ai/media/news/standarty-kompleksnogo-razvitiya-territoriy-sformiruyutpravilnoe-napravlenie-razvitiya-gorodov/> (accessed 10.02.2020).

Городское агломерирование и подходы к оценке уровня развития городских агломераций

Urban agglomeration and approaches to assessing the level of development of urban agglomerations



Муסיнова Нина Николаевна, к.э.н., доцент Финансового Университета при Правительстве РФ E-mail: 65651951@mail.ru

Musinova Nina Nikolaevna, Ph. D., associate Professor, Financial University under the government of the Russian Federation
E-mail: 65651951@mail.ru



Новикова Валерия Сергеевна, студент Финансового Университета при Правительстве РФ,
E-mail: tettv@mail.ru

Novikova Valeria Sergeevna, student of the Financial University under the government of the Russian Federation,
E-mail: tettv@mail.ru



Холодивкер Дарья Сергеевна, студент Финансового Университета при Правительстве РФ,
E-mail: dkholodivker@gmail.com

Kholodivker Daria Sergeevna
student of the Financial University under the government of the Russian Federation,
E-mail: dkholodivker@gmail.com

Аннотация. В статье раскрывается сущность и содержание городского агломерирования, как закономерного этапа урбанизации: рассматривается понятие и особенности городских агломераций, а также пути, этапы и факторы их формирования. Приведен перечень существующих в России методов оценки уровня городских агломераций. Проводится анализ современного состояния городских агломераций в Российской Федерации, включающий в себя оценку численности городских агломераций, а затем оценку уровня их развития. В работе приведена классификация городских агломераций по уровню их развитости и определен коэффициент развитости агломераций путём прочерчивания окружности в радиусе 55 км от города-ядра и выявляется влияние агломерационного эффекта на развитие регионов.

Ключевые слова: городское агломерирование, урбанизация, пространственное развитие, город-ядро, поселения-спутники.

Abstract. The paper reveals the essence and content of urban agglomeration as a natural stage of urbanization: the concept and features of urban agglomerations, as well as the ways, stages and factors of their formation are considered. A list of existing methods of assessing the level of urban agglomerations in Russia is given. The analysis of the current state of urban agglomerations in the Russian Federation, including the assessment of the number of urban agglomerations in Russia, and then the assessment of the level of development of these agglomerations. In the paper, the classification of urban agglomerations by the level of development was given and the coefficient of development of agglomerations was calculated by drawing a circle within a radius of 55 km from the core city. The influence of agglomeration effect on the development of regions is revealed.

Keywords: urban agglomeration, urbanization, spatial development, core city, satellite settlements.

Термин «агломерация» происходит от латинского «agglomerare», что переводится как «присоединять». В настоящее время существует множество определений понятия «городская агломерация». Одним из наиболее подходящих, на наш взгляд, является: «городская агломерация—это пространственная группировка населенных пунктов, главным образом городских, которые объединены между собой связями (трудовыми, производственными, культурно-бытовыми и др.), которые являются устойчивыми и осуществляются на взаимовыгодной основе, объединяясь в многокомпонентную развивающуюся систему [1; 2, С. 15–17]. В н.в. термин применяется в самых разных научных областях: в градостроительстве, биологии, экономике и т.д.

Особенности городских агломераций (далее—ГА):

1. Рост населения на относительно небольшой местности. Это определяется таким показателем, как количество человек на один кв. км. Следствием этой особенности является наличие интенсивных трудовых, экономических, культурных и др. связей между поселениями, которые являются частью агломерации;

2. Непланомерное и скачкообразное развитие городов-ядер и городов-спутников. Эта особенность обусловлена характером возникновения и связи этих городов и характеризуется задержкой системных эффектов и разным темпом развития поселений. Города-ядра действуют как центры агломерации (они являются первичными), а города-спутники вторичны.

Данные особенности оказывают на ГА как позитивное, так и негативное влияния.

Критерии интеграции территорий в городские агломерации в Российской Федерации и за границей отличаются, но вместе с тем имеют схожие черты. Так, общими основаниями для объединения городов и поселков в одну ГА можно считать следующие условия:

прямое примыкание густонаселенных территорий (городов, поселков) к городу-ядру без значительных пробелов в застройке;

площадь выстроенных (урбанизированных) территорий в агломерации должна преобладать над площадью сельскохозяйственных угодий и лесов;

массовые трудовые, образовательные, бытовые, культурно-развлекательные поездки охватывают значительную часть (не ме-

нее 10–15%) трудоспособного населения, проживающего на всей территории ГА. [9]

Исследованием ГА занимаются специалисты многих отраслей науки, в связи с этим нет единых подходов к определению специфических характеристик процесса формирования агломераций. Однако, данные подходы, в целом, имеют общие закономерности, что позволяет выделить четыре этапа формирования ГА:

1. Первый этап характеризуется концентрацией населения в тех городах, в которых наблюдается значительный рост строительства жилья в относительной доступности от предприятий промышленного характера. Параллельно происходит рост миграции населения в крупные города, что приводит к налаживанию транспортной сети, соединяющей центральный город и пригороды.

2. На втором этапе разворачивается процесс субурбанизации, или иными словами, происходит перемещение населения из центральных городских районов в пригороды, что приводит к образованию (суб)городских разрастаний. Причина в том, что в центральном городе повышается уровень жизни населения, и для состоятельных людей привлекательнее становятся пригороды. Происходит приостановление роста населения города-ядра, однако он остается центром сосредоточения рабочих мест.

3. Третий этап начинается в момент миграции населения в поселения-сателлиты, то есть меньшие населенные пункты, которые находятся рядом с крупным городом, являющимся ядром ГА. Наряду с этим, крупные предприятия выходят за пределы города-ядра. Происходит появление поселений, которые способны конкурировать с центральным городом.

4. На заключительном этапе происходит процесс реурбанизации. Часть населения перемещается в город, который был ранее оставлен. Так, население концентрируется как в центральном городе, так и в поселениях-сателлитах, за счёт чего происходит рост ГА.

Как было отмечено ранее, концентрация населения является основополагающим фактором развития ГА. Существует ряд путей формирования агломераций, однако наиболее распространенными, которые встречаются не только в теории, но и на практике, являются следующие два пути: «от города» или «от района». Путь формирования агломерации «от города» является более распространенным.

На данный момент в Российской Федерации нет официального статистического учета по ГА, однако существуют отдельные исследования, которые проводятся ИГРАН, ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России», а также МГУ Ломоносова, и имеют собственные оценки, подытоживая которые, можно прийти к следующему умозаключению: агломерацией будет считаться населенный пункт, в городе-ядре которого проживает более 100 тыс. чел., а также в пределах езды до полутора часов находится несколько крупных городов, которые тяготеют к центру.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [7], призвана способствовать выравниванию дисбаланса между разными регионами, прежде всего, по уровню жизни. Ее экономическая и социальная составляющие должны быть равноправными по своей значимости для государства и общества.[3] В ней, в частности, сказано про такие основные тенденции развития, как рост социально-экономической роли городов, которые формируют крупнейшие агломерации. В данной Стратегии указан факт того, что на сегодняшний день на территории России определено примерно сорок крупных, с населением от 500000 до 1000000 чел., и крупнейших агломераций, с населением выше 1000000 чел. Совокупная численность граждан, населяющих данные ГА, составляет примерно 75 млн. человек. При этом крупнейшей в Европе считается Московская агломерация—как по территориальному (5698 кв. км), так и по численному (более 16 млн. чел.) критериям [8] и за последние несколько лет в рейтинге по этим критериям она находилась на 9–16 местах в мире.

По наиболее известным оценкам, в России насчитывается 52 крупных и крупнейших ГА. В них проживает более 66 млн. человек (45% населения страны), из которых 46,2 млн. (70%) живут в основном в центрах этих ГА, а меньшая часть—19,8 млн. человек—в пригородных районах. К таким агломерациям относятся ГА с центрами: Москва, Санкт-Петербург, Самара, Тольятти, Нижний Новгород, Екатеринбург, Новосибирск, Ростов, Челябинск, Новокузнецк, Сочи.

Одной из важных пространственных особенностей существующего кластера ГА является их неравномерное расположение по территории России, а стадии их развития уменьшаются с запада на восток. Агломе-

рации, находящиеся в европейской части России, образуют наиболее плотную сеть за счет большей развитости. Их ядрами, как правило, являются административные центры субъектов РФ.

Вся информация касательно этой темы, включая количество ГА, виды, масштабы, развитие и так далее носит, в основном, оценочный характер и обычно основана на различных экспертных мнениях. Этого явления просто не существует ни в правовых, ни административных отношениях, ни в официальной статистике.[10] Поэтому нами был проведен анализ количества ГА на основе более 80 стратегий социально-экономического развития регионов Российской Федерации, более 70 региональных планов территориального планирования, а также ряда комплексных программ регионального развития.

Всего было изучено 158 документов, в которых было найдено 130 ГА. Наибольшее количество ГА сосредоточено в Центральном (22%), Приволжском (24%), Дальневосточном федеральном округах (19%).

На современном этапе урбанизации в России нет определенных закрепленных законодательством методов оценки уровня развития ГА. Однако можно выделить наиболее известные из них. Так, часто в практических исследованиях используется методика Института географии РАН, учитывающая такие показатели, как:

- численность населения (должно быть ≥ 250 тыс. жителей);
- коэффициент развития агломерации (должен быть ≥ 1);
- транспортная доступность ядра агломерации.[4]

Также существует методика Центрального научно-исследовательского института перспективного градостроительства. По мнению сотрудников НИИ ПГ, методика экспертов Института географии РАН включает в себя не исчерпывающий перечень показателей, который позволил бы наиболее верно оценить уровень развития агломераций. Поэтому данный институт дополняет методику Института географии РАН следующими показателями: коэффициент агломерации, двухчасовая транспортная доступность ядра и индекс агломерации.[5]

В рамках нашего исследования работы была проведена оценка уровня развития ГА на основе методики Института географии РАН, согласно которой показателем инте-

грального критерия является коэффициент развитости агломерации. Поскольку в России нет закреплённого перечня ГА, то основу исследования составили 38 агломераций, представленных Министерством транспорта Российской Федерации в рамках исполнения приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги». [6]

Уровень развитости ГА определялся следующим образом: использовались такие показатели, как общее количество городов (М) и посёлков городского типа (N), городское население агломерационной зоны (Р), соотношение населения, проживающего в городах (m) и посёлков городского типа (n). Таким образом, формула расчета уровня развитости ГА была представлена в виде:

$$K_{\text{разв}} = P \times (M \times m + N \times n)$$

Исходя из результатов значения, которое было получено, ГА может попасть в одну из пяти следующих групп: наименее развитые, если $0 \leq < 2,5$; слабо развитые, если $2,5 \leq < 5$; развитые, если $5 \leq < 10$; сильно развитые, если $10 \leq < 50$; наиболее развитые (крупнейшие), если > 50 .

В ходе исследования мы использовали данные Федеральных служб государственной статистики по субъектам за 2017 год. Населённые пункты были выбраны исходя из критерия «временной доступности от окраин до центра». Результаты исследования показали, что 31 из 37 рассмотренных ГА являются совсем не развитыми. Наибо-

лее отстающими агломерациями на данный период являются Ульяновская, Набережночелнинская, Пензенская и Рязанская агломерации. Самыми развитыми—Нижегородская и Самарско-Тольяттинская, получившие 10 и 12,6 соответственно.

Исходя из полученных результатов, был рассчитан коэффициент развитости ГА, на основе использования окружности с радиусом в 55 километров вокруг ядра ГА. «Потенциальный коэффициент развитости городских агломераций» представляет результаты, согласно которым можно говорить о том, что у большинства ГА есть точки роста. Особо выраженный потенциал наблюдается в Екатеринбургской ГА, Ростовской ГА, Тульской ГА. Однако существуют ГА, предел развития которых по реальному и потенциальному коэффициенту развитости показывает схожий результат. Это связано с тем, что в исследовательском радиусе не было обнаружено городов и поселков городского типа. К примеру, такими агломерациями являются Новосибирская, Самарско-Тольяттинская и Томская агломерации.

Таким образом, формирование ГА—является долгосрочным, спорным и сложным процессом. Благодаря агломерациям как факторам экономического развития региона территориальное устройство становится более рациональным, концентрируясь на многих видах хозяйствования в наиболее адаптированных для их функционирования ареалах. Показатели уровня развитости ГА позволяют более осознанно определять стратегии их развития

Литература:

1. Малеева Т. В., Селютин Л. Г. Перспективы развития агломераций в России // Теория и практика общественного развития. — 2014. — № 10.
2. Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд. доп. и перераб. / под общ. ред. Зотова В. Б. — Москва: РМА, 2014. — 936 с. — (Закон и общество).
3. Мусинова Н. Н. Пространственное развитие территории России — веление времени // Вестник Университета. — 2019. — № 5. — С. 62–66 (Дата обращения 12.10.2019)
4. Официальный сайт Института географии Российской академии наук // [Электронный доступ] URL: <http://igras.ru/about> (дата обращения: 10.10.2019).
5. Официальный сайт Центрального научно-исследовательского института перспективного градостроительства // [Электронный доступ] URL: <https://niipg.com/publication/> (дата обращения: 10.10.2019).
6. Паспорт приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги» // Режим доступа: URL: https://bkdrf.ru/uploads/documents/18_04_18/паспорт%20приоритетного%20проекта.pdf (дата обращения: 19.10.2019).
7. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N207-р (ред. от 31.08.2019) // СПС Консультант. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/ (дата обращения: 12.10.2019).
8. Стрейкмане Л. Р. Городские агломерации в России: понятие, признаки, основные проблемы // Молодой ученый. 2019. № 33. С. 45–47. URL: <https://moluch.ru/archive/271/62064/> (дата обращения: 18.09.2019).
9. Швецов А. Н. Городская агломерация организационная форма преобразования пространства в российской федерации // Федерализм. 2017. 2(86). С. 47–60. URL: https://elibrary.ru/ip_restricted.asp?rpage=https%3A%2F%2Felibrary%2Eru%2Fitem%2Easp%3Fid%3D29446878 (дата обращения: 17.09.2019).
10. Швецов А. Н. Поляризация урбанистического пространства: особенности российского процесса в контексте мировых тенденций // Регионалистика. 2017. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/polyarizatsiya-urbanisticheskogo-prostranstva-osobennosti-rossiyskogo-protsessa-v-kontekste-mirovyh-tendentsiy> (дата обращения: 22.10.2019).

Literature:

1. Maleeva T. V., Selyutina L. G. Prospects for the development of agglomerations in Russia // Theory and practice of social development. — 2014. — No. 10.
2. Local government: an encyclopedia. 2nd edition. supplemented and revised / under the general editorship of VB Zotov- Moscow: RMA, 2014. — 936 pp. — (Law and Society).
3. Musinova N. N. Spatial development of the territory of Russia — the imperative of the times // University Herald. — 2019. — No. 5. — S. 62–66 (Date of treatment 12.10.2019)
4. The official website of the Institute of Geography of the Russian Academy of Sciences // [Electronic access] URL: <http://igras.ru/about> (accessed: 10/10/2019).
5. The official website of the Central Research Institute of Advanced Urban Planning // [Electronic Access] URL: <https://niipg.com/publication/> (accessed: 10.10.2019).
6. Passport priority project «Safe and high-quality roads» // Access mode: URL: https://bkdrf.ru/uploads/documents/18_04_18/passport%20priority%20project.pdf (accessed: 10/19/2019).
7. The order of the Government of the Russian Federation of February 13, 2019 N207-r (as amended on August 31, 2019) // ATP Consultant. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/ (accessed: 10/12/2019).
8. Streikman L. R. Urban agglomerations in Russia: concept, signs, main problems // Young scientist. 2019.No.33. S. 45–47. URL: <https://moluch.ru/archive/271/62064/> (accessed: 09/18/2019).
9. Shvetsov A. N. Urban agglomeration organizational form of space transformation in the Russian Federation // Federalism. 2017.2 (86). S. 47–60. URL: https://elibrary.ru/ip_restricted.asp?rpage=https%3A%2F%2Felibrary%2Eru%2Fitem%2Easp%3Fid%3D29446878 (accessed September 17, 2019).
10. Shvetsov A. N. The polarization of the urban space: features of the Russian process in the context of global trends // Regional Studies. 2017. No5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/polyarizatsiya-urbanisticheskogo-prostranstva-osobennosti-rossiyskogo-protsessa-v-kontekste-mirovyh-tendentsiy> (accessed: 10/22/2019).

Кластерная политика в стратегии регионов

Cluster policy in regional strategy



Лапыгин Денис Юрьевич, к.э.н., доцент кафедры менеджмента, докторант Владимирского филиала РАНХиГС, lapygin.den@gmail.com

Lapygin Denis Yuryevich, Ph.D., associate professor of the Department of Management, doctoral candidate of the Vladimir branch of RANEPA, lapygin.den@gmail.com



Тулинова Дарья Владимировна, аспирант кафедры менеджмента Владимирского филиала РАНХиГС, daria-tulinova@mail.ru

Tulinova Daria Vladimirovna, postgraduate student, Department of Management, Vladimir Branch of RANEPA, daria-tulinova@mail.ru



Лапыгин Юрий Николаевич, д.э.н., профессор кафедры менеджмента, руководитель аспирантов и докторантов Владимирского филиала РАНХиГС, lapygin.y@gmail.com

Lapygin Yuri Nikolaevich, Doctor of Economics, Professor, Department of Management, Head of Postgraduate and Doctoral Students of the Vladimir Branch of RANEPA, lapygin.y@gmail.com

Аннотация. Анализ содержания стратегий развития регионов Центрального федерального округа позволяет отметить наличие элементов кластерного подхода во всех стратегиях, что свидетельствует об актуальности аспектов кластерного развития регионов. Однако реализация указанных стратегий не всегда сопровождается формированием кластеров и центров кластерного развития. Показана возможность формирования кластеров в регионе на уровне муниципальных образований на базе инициативы самих представителей малого и среднего бизнеса и органов власти муниципального образования.

Ключевые слова: регион, стратегия, муниципальные образования, кластерная политика, центр кластерного развития.

Abstract. An analysis of the content of the development strategies of the regions of the Central Federal District allows us to note the presence of elements of the cluster approach in all strategies, which indicates the relevance of the aspects of cluster development of the regions. However, the implementation of these strategies is not always accompanied by the formation of clusters and cluster development centers. The possibility of forming clusters in the region at the level of municipalities on the basis of the initiative of the representatives of small and medium-sized businesses and authorities of the municipal formation is shown.

Keywords: region, strategy, municipalities, cluster policy, the center of cluster development.

Постановление Правительства РФ о промышленных кластерах [10] вышло через год после принятия закона о стратегическом планировании в Российской Федерации [11] в развитие Федерального закона о промышленной политике. Содержание кластерной политики с позиций указанных документов отражает требования государства к промышленным кластерам для оценки и принятия решений о применении к ним мер стимулирующего характера в отношении деятельности кластеров.

Однако еще до выхода указанных документов стратегии развития Субъектов Федерации, входящих в Центральный федеральный округ (ЦФО), уже содержали проекты и программы по созданию региональных кластеров, отражающих перспективу пространственного развития территорий. Результаты анализа стратегий развития регионов ЦФО свидетельствует о том, что чаще всего планируется сформировать туристско-рекреационный кластер (12 кластеров), затем идут агропищевые (сельскохозяйственные)—9 кластеров, а также транспортно-логистические, машиностроительные, научно-образовательные (технологические)—по 8 кластеров каждого типа, а также фармацевтические (5 кластеров) и инновационные—4 кластера.

В стратегиях развития каждого региона (за исключением Тульской области) обозначены не только перечни кластеров, но и названы участники кластеров, и специфика их функционирования.

Инициатива регионов по формированию кластерной политики, вероятно, стимулировалась методическими рекомендациями Минэкономразвития РФ [9] и методическими подходами консультантов [7], которые, как правило, обеспечивают, если не организацию процесса разработки стратегии, то, по крайней мере, формирование стратегии как самостоятельного проекта, выполненного силами самих консультантов [8].

Последнее замечание, связано с тем, что в содержании стратегий регионов ЦФО повторяются обширные теоретические рассуждения о целесообразности кластеризации региона, а само содержание стратегий часто не реализуется. Так, например, ни один из кластеров, запланированных в стратегии во Владимирской области, как отмечают исследователи, так и не был создан в течении первых 5 лет реализации стратегии, как, впрочем, и в настоящее время.

Не был создан и «Центр кластерного развития Владимирской области», который хотя и присутствует в тексте действующей стратегии, исходное содержание которой было утверждено Указом губернатора в 2009 году [12], но, видимо, отражен в тексте действующей стратегии как дань Постановлению Правительства [7] о промышленных кластерах, при ежегодной корректировке стратегии. Хотя в связи с выходом пять лет тому назад Федерального закона о стратегическом планировании [11] в РФ стратегию целиком следовало переработать—сформировать заново. Попытки администрации региона в 2014 и 2019 году сформировать стратегию развития региона в соответствии с действующим законодательством не увенчались успехом, были выпущены указы о корректировке стратегии образца 2009 года. Если в 2014 году разработку стратегии целиком выполняли внешние консультанты из Москвы¹, то в 2019 году в целях экономии расходов по формированию стратегии и по причине не понимания важности такой работы, поручения подразделениям администрации самостоятельно сформировать стратегию имеют призрачные перспективы получения документов стратегического планирования, которые могут обеспечить стратегическое развитие региона.

Не все регионы (и, тем более, муниципальные образования [4]) планировали создание Центров кластерного развития (Центров), которые также были предусмотрены Постановлением Правительства РФ о промышленных кластерах². Отчасти такое положение связано с тем, что подавляющее большинство документов стратегического планирования в регионах были разработаны до выхода указанных в начале статьи нормативных документов и с тех пор не пересматривались.

Центр кластерного развития как элемент кластерной политики региона представляет собой специализированную организацию кластера, которая удовлетворяет специфическим требованиям. С одной стороны, организационно-правовая форма Центра может быть любой из числа предусмотренных Гражданским кодексом РФ, предусмотренных для коммерческих организаций, но, с другой стороны, особые виды деятельности Центра (см. рис. 1) делают его сугубо инструментом создания и сопро-

1 ООО «Финансовый и организационный консалтинг».

2 К 2019 году планировали 10 регионов из 17.

вождения развития промышленных кластеров, а также обеспечения условий эффективного взаимодействия самих участников промышленного кластера, стейкхолдеров и организаций инфраструктуры. Причем, учредителями Центра должны выступать не менее половины участников промышленного кластера, а органы управления Центра должны включать представителей указанных участников.

Кластерная инициатива с участием Центров в России в большей степени развивается на основе федеральных программ поддержки локализованных концентраций предприятий и организаций, реализующих совместные проекты. И, как отмечают исследователи [4, с. 47], к 2017 году в России из числа созданных некоторые кластеры «исчезли (170), другие продолжают существование как минимум с 2008 г. (61), а многие (46) возникли в период с 2013 по 2015 гг.».

Муниципальные образования в некоторых регионах также пытаются выйти на реализацию кластерной политики при разра-

ботке стратегий своего развития, имея на своей территории совокупность технологически связанных между собой предприятий и организаций, а также технопарковую инфраструктуру. В некоторых случаях (например, при формировании кластера по переработке отходов) выдвигаются варианты формирования и межмуниципального кластера на базе инициативы самих представителей малого и среднего бизнеса на местах.

И, если на уровне муниципальных образований можно, обеспечить формирование кластеров [3], то создание структур в форме «Центра кластерного развития» смысла не имеет, поскольку Центры задумывались как канал финансирования в части поддержки формируемых кластеров из бюджета федерального уровня через бюджет субъекта федерации. Однако направления содействия развитию кластеров, реализуемые органами местного самоуправления, как пишут исследователи [13], могут заключаться в следующем:

Содействие развитию - Консалтинговые услуги по продвижению продукции - Правовое обеспечение по продвижению продукции - Коммуникационное взаимодействие со средствами массовой информации - Инвестиционное сопровождение программы развития кластера - Координация взаимодействия участников кластера - Маркетинговые исследования	Виды деятельности - Формирование и реализация программы развития кластера - Подготовка кадров для кластера - Проведение семинаров по вопросам кластера - Мониторинг потенциала региона в интересах кластера - Продвижение продукции кластера на рынок - Выставочно-ярмарочная деятельность в интересах кластера
Характеристики Центра	
Реестр участников - Учредительные документы участников кластера - Соглашение между Центром и участниками кластера - Регистрационный номер участника кластера и его идентификационный номер налогоплательщика	Содержания соглашения - Центр должен сопровождать развитие кластера в соответствии со стратегиями развития страны и региона - Центр должен формировать схему размещения и взаимодействия участников кластера - Губернатор региона должен обеспечить мониторинг и координацию деятельности участников кластера

Рис. 1. Сведения о Центре кластерного развития

- содействие созданию некоммерческих организаций (ассоциаций), реализующих функции специализированных организаций. Инициатирующих формирование и развитие кластеров;

- обеспечение поддержки проектов, направленных на рост конкурентоспособности предприятий (участников кластера) и эффективного взаимодействия участников;

- обеспечение благоприятных условий функционирования муниципального кластера.

Таким образом, направленность кластерной политики в регионах может быть обеспечена как формированием Центров кластерного развития по инициативе региональных органов власти, так и созданием муниципальных кластеров на основе инициативы органов местного самоуправления или инициативы самих предприятий малого и среднего бизнеса.

Стратегия развития муниципального образования непременно обращена в будущее и содержит отдельные функциональные стратегии, которые принято называть политиками.

Для определения перспектив развития муниципального образования, как правило, производится предварительный анализ ситуации в самом муниципальном образовании и в его окружении. Для предварительного анализа используется распорядительная документации органов управления муниципальным образованием, а также иная доступная для анализа вторичная (в основном статистическая) информация в рамках предмета исследования. Первичная информация, полученная в результате опросов (анкетирование и интервьюирование), уточняет и дополняет вторичную информацию, а экспертные оценки степени важности полученных характеристик внешней и внутренней среды обеспечивают выделение области Парето для последующего построения матриц решений.

Агрегирование стратегически значимых решений и построение иерархической схемы, полученных агрегатов, дают представление о содержании стратегии на первом этапе ее реализации, поскольку в указанных решениях отражены стратегически значимые возможности и угроза, а также самые главные проблемы и потенциал муниципального образования.

Обобщая практику формирования

стратегий муниципальных образований во Владимирской области, можно сделать вывод о том, что структурные схемы стратегий содержат направления, ориентирующие муниципальные образования на кластеризацию своей территории и формирование кластеров.

Так, например, перспективное развитие Петушинского района Владимирской области содержат четыре основных направлений, обусловленных сложившейся ситуацией, выявленной в результате анализа факторов внешней и внутренней среды. Причем, содержание указанных направлений развития района, свидетельствует о том, что в развитии района может доминировать кластерная политика, которая содержит проекты и программы, направленные на формирование таких объединений организаций района:

- логистический кластер;
- фармацевтический кластер;
- кондитерских изделий;
- кластер по обращению отходов;
- сельскохозяйственный кластер;
- кластер жилищно-коммунального хозяйства.

Однако, для успешного функционирования кластеров необходимо развить адекватную инфраструктуру. В этом плане предусмотрена муниципальная программа инвестирования инфраструктурных объектов района для стимулирования развития бизнеса, привлечения инвестиций предприятий московского региона в инфраструктуру района и подготовку кадров, а также развития инфраструктуры на основе внедрения инноваций и обеспечения свободных земельных участков инфраструктурой.

Инициатором формирования и реализации кластерной политики в муниципальном образовании в данном случае, вероятнее всего, выступит администрация Петушинского района, на плечи которой ляжет не только традиционная помощь в привлечении инвестиций и обеспечении поручительств, но и осуществление процедур проведения переговоров между потенциальными участниками кластеров, и формирование затем управляющих компаний для создаваемой сети кластеров. При успешной реализации проектов по созданию сети кластеров появляется возможность создания ассоциации кластеров (управляющих компаний), которые смогут формировать рыночную структуру по управлению соци-

ально-экономическим развитием муниципального образования региона.

Подводя итоги, отметим, что, несмотря на то, что в регионе не сформирована или не реализована стратегия, ориентированная на кластеризацию территории, отдельные муниципальные образования могут формировать свою сеть кластеров [1], что позволит повысить эффективность развития региона в целом за счет снижения транзакционных

издержек [4] в муниципальном образовании, «использования пространственных эффектов и потенциала общественного разделения труда, реализации отношений сотрудничества в условиях обострения конкурентной борьбы, активизация взаимодействий между органами государственного управления, субъектами предпринимательства, научно-исследовательскими и образовательными организациями» [2].

Литература:

1. Агарков А. П. Проектирование и формирование инновационных промышленных кластеров: Монография / А. П. Агарков, Р. С. Голов. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2016. — 288 с.
2. Бареев Т. Ф. Совершенствование организационного механизма управления развитием потенциала региональных инновационных кластеров: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Бареев Тимур Фаридович; ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет». — Казань. — 2015. — 23 с.
3. Зотов В. Б. Кластерные системы в экономике города // Научные труды Вольного экономического общества России. 2007. Т. 82. С. 206–220.
4. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 6–9.
5. Коуз Р. Фирма, рынок и право: сб. статей / пер. с англ. Б. Пинскера; науч. ред. Р. Капелюшников. — М.: Новое издательство, 2007. — 224 с.
6. Куценко Е. С., Абашкин В. Л., Фияксель Э. А., Исланкина Е. А. Десять лет кластерной политики в России: логика ведомственных подходов // Инновации. 2017. № 12. — С. 46–58.
7. Лапыгин Д. Ю., Лапыгин Ю. Н., Тулинова Д. В. Стратегический консалтинг в регионе // Управленческое консультирование. 2019. № 5. С. 35–41.
8. Лапыгин Ю. Н. Управленческий консалтинг (учебник). — М.: Инфра-М, 2017. — 330 с.
9. Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации. Минэкономразвития РФ 26.12.2008 N20615-ак/д19. — URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/209522881> (дата обращения: 20.11.2019).
10. О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров. Постановление Правительства РФ от 31 июля 2015 г. N779. — URL: <https://base.garant.ru/71150302/> (дата обращения: 19.11.2019).
11. О стратегическом планировании в Российской Федерации / Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. N26 (часть I) ст. 3378.
12. Скивря Д. В. Региональные кластеры на примере кластера по производству строительных материалов Владимирской области // Интернет-журнал «Науковедение». 2013. № 3. — <http://naukovedenie.ru/112ЭВН313> (дата обращения: 20.11.2019).
13. Чесноков Д. С. Реализация кластерной политики на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2009. № 7. — С. 50–52.

Literature:

1. Agarkov A. P. Design and formation of innovative industrial clusters: Monograph / A. P. Agarkov, R. S. Golov. — M.: Publishing and trading corporation «Dashkov and Co.», 2016. — 288 p.
2. Bareev T. F. Improving the organizational mechanism for managing the development of the potential of regional innovation clusters: Author. diss. ... cand. econ. Sciences: 08.00.05 / Bareev Timur Faridovich; FSAEI of HE «Kazan (Volga) Federal University». — Kazan. — 2015. — 23 p.
3. Zotov V. B. Cluster systems in the city economy // Scientific works of the Free Economic Society of Russia. 2007. V. 82. S. 206–220.
4. Zotov V. B. Strategic planning in the local government system (problematic review and recommendations) // Municipal Academy. 2018. No. 1. S. 6–9.
5. Coase R. Firm, market and law: Sat. articles / transl. from English B. Pinsker; scientific ed. R. Kapelyushnikov. — M.: New Publishing House, 2007. — 224 p.
6. Kutsenko E. S., Abashkin V. L., Fiyaksel E. A., Islankina E. A. Ten years of cluster policy in Russia: the logic of departmental approaches // Innovations. 2017. No. 12. — S. 46–58.
7. Lapygin D. Yu., Lapygin Yu. N., Tulanova D. V. Strategic consulting in the region // Management Consulting. 2019. No 5. S. 35–41.
8. Lapygin Yu. N. Management Consulting (textbook). — M.: Infra-M, 2017. — 330 p.
9. Methodological recommendations for the implementation of cluster policy in the constituent entities of the Russian Federation. Ministry of Economic Development of the Russian Federation 12/26/2008 N20615-ak / d19. — URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/209522881> (accessed: 11/20/2019).
10. About industrial clusters and specialized organizations of industrial clusters. Decree of the Government of the Russian Federation of July 31, 2015 N779. — URL: <https://base.garant.ru/71150302/> (date of treatment: 11/19/2019).
11. On strategic planning in the Russian Federation / Federal Law of June 28, 2014 N172-ФЗ // Meeting of the legislation of the Russian Federation of June 30, 2014 N26 (Part I) Art. 3378.
12. Squire D. V. Regional clusters as an example of a cluster for the production of building materials in the Vladimir region // Internet journal «Science of Science». 2013. No3. — <http://naukovedenie.ru/112ЭВН313> (circulation date: 11/20/2019).
13. Chesnokov D. S. Implementation of cluster policy at the level of constituent entities of the Russian Federation and municipalities // Financial analytics: problems and solutions. 2009. No7. — S. 50–52.

Муниципальное управление в контексте цифровизации: концепция и опыт

Municipal governance in the context of digitalization: concept and experience



Черкасова Марина Александровна, Профессор, доктор философских наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Государственный университет управления, г. Москва
Msk-1972@mail.ru

Cherkasova Marina Aleksandrovna, Doctor of philosophy, Professor of the Department of state and municipal government, State University of management, Moscow
Msk-1972@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрено значение цифровизации в изменении формы деятельности муниципальной администрации. Выявлена сущность развития местного самоуправления в контексте нового тренда общественного развития. Отражен опыт становления и развития информационно-коммуникативных технологий в муниципальном управлении и их влияние на эффективность социально-экономического развития территории.

Ключевые слова: муниципальное управление, цифровизация самоуправления; концепция цифровой трансформации.

Abstract. the article considers the importance of digitalization in changing the form of municipal administration activity. The essence of local self-government development in the context of a new trend of social development is revealed. The article reflects the experience of formation and development of information and communication technologies in municipal management and their impact on the effectiveness of socio-economic development of the territory.

Keywords: municipal management, digitalization of self-government; concept of digital transformation.

Вот уже четверть века идет становление и развитие информационно-коммуникативных технологий в практике муниципального управления. На смену информатизации и компьютеризации пришел новый тренд развития информационного общества — цифровизация, который несет с собой изменения в форму управленческой деятельности на основе цифрового представления информации.

Информатизация органов местного самоуправления ведет свой отсчет с 90-х годов прошлого столетия. За этот период был сделан значительный шаг в достижении прогресса по реализации государственных программ, ориентированных на разработку серверов электронного правительства и развитие информационного общества[11].

Для более активного привлечения инвестиций в городскую экономику необходимо максимально повышать уровень предсказуемости, открытости, определенности ситуации, снижая тем самым уровень риска для инвесторов.

Развивающиеся хозяйственные связи муниципальных образований в определенной степени обусловили сложность принятия эффективных управленческих решений администрацией муниципалитета. Осуществление эффективной организационно-управленческой деятельности в условиях растущего пропорционально уровню социально-экономического развития территории, потоку информации, возможно при ее высоком качестве.

Основными требованиями к качеству такого рода информации выступают: достоверность с определенной вероятностью; надежность с определенной степенью риска; адресность; правовая корректность; возможность многократного использования; возможность высокой скорости сбора, обработки и передачи; актуальность. Создав как можно быстрее с помощью современных информационных технологий цифровую платформу, муниципалитеты в значительной степени минимизируют человеческий фактор, автоматизируют сбор и обработку данных различного рода отчетностей, обеспечат принятие управленческих решений на основе анализа реальной ситуации[10].

Несмотря на хронический дефицит финансов в муниципальном бюджете, за прошедший период был достигнут значи-

тельный прогресс в развитии информатизации муниципального управления. Для успешного становления и развития автоматизированных информационных систем (АИС), в большинстве городских муниципалитетов были созданы специализированные подразделения, решающие вопросы информатизации, сформированы информационные ресурсы по приоритетным направлениям деятельности муниципалитета. Опираясь на теоретические исследования и официальные данные по информатизации муниципального управления, можно отметить следующие изменения, произошедшие в данной сфере:

- осуществлено межведомственное электронное взаимодействие (МФЦ);
- в органах власти и управления внедрены технологии безбумажного документооборота;
- развита информационно-телекоммуникационная инфраструктура;
- создана государственная инфраструктура облачных вычислений;
- разработан и представлен к пользованию комплекс открытых данных общественно значимой информации[4].

Дальнейшее развитие и совершенствование базовой информационно-технологической инфраструктуры с учетом особенностей и потенциала муниципалитетов будет способствовать значительному улучшению качества оказываемых населению услуг[6].

Побудительными причинами цифровизации местного самоуправления стали:

- глубокая интеграция в повседневную жизнь социальных сетей;
- активизация развития Интернет-технологий и возможность их использования;
- осознание необходимости цифровизации для интеграции России в мировое экономическое пространство.

Цифровизация муниципального управления, как в свое время информатизация и компьютеризация, столкнулась с проблемами и трудностями, уходящими к началу формирования местного самоуправления в современном виде[5].

Принятые основополагающие документы по политике цифровой трансформации серьезно затронули муниципальное управление. Началом процесса цифровой трансформации муниципального управления можно по праву считать 2008 год, когда Президентом Российской Федера-

ции В.В. Путиным была утверждена «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» [1].

В 2011 году была разработана и утверждена к реализации программа по созданию целостной системы эффективного использования информационных технологий, в том числе, и в муниципальном управлении.

Программа предусматривала переход к цифровизации муниципального управления на основе внедрения современных информационных технологий, повышающих качество управления, способствующих развитию электронного правительства, создающих условия для эффективного оперативного взаимодействия администрации муниципалитета с местным населением и бизнесом. В период с 2008 по 2017 годы в России наступает значительный прогресс в реализации подпрограммы «Информационное государство», главной целью которой было создание «электронного правительства». В этот период активное развитие получили многофункциональные центры (МФЦ) и единый портал госуслуг (ЕПГУ).

В центрах «Мои документы» каждому желающему могут быть предоставлены 170 видов услуг, из которых 29-федерального уровня.

С.Г. Камолов, выделяет следующие этапы цифрового управления по темпам саморазвития и самосовершенствования:—электронное правительство; открытое правительство; умное правительство. Сегодня наиболее употребляемым является термин «электронное правительство». По своей сути электронное правительство является главной формой цифровизации [8].

С переходом муниципального управления в режим цифровизации, для администраций муниципалитетов открываются новые возможности:

- автоматизируется процесс подготовки всех документов и решений по запросам граждан;
- достигается открытость и прозрачность деятельности муниципальных органов власти;
- значительно снижается уровень коррупции;
- создаются условия онлайн доступа для всех граждан к цифровым товарам и услугам.

Практика цифровых технологий обеспечит сокращение временных и административных затрат: по предоставлению

государственных и муниципальных услуг; осуществлению контрольно-надзорных функций; совершенствованию внутрифункциональных связей. С ростом цифровых технологий и платформенных решений значительно улучшатся показатели качества и скорости обслуживания граждан и бизнеса. [7, 3]; произойдет ослабление социальных противоречий; осуществится инновационный прорыв в различных сферах общественного развития; выявится потенциал ближайшего развития государственных и негосударственных структур и определяться пути его рационального использования. Являясь более высоким уровнем информационного развития общества, цифровизация служит одной из форм практической реализации цифровой трансформации в науке об управлении[12].

Стратегическое управление цифровыми ресурсами будет способствовать повышению социально-экономической конкурентоспособности конкретной территории и государства в целом.

По состоянию на 2019 год в очередном рейтинге Open Data Barometr, проводимом Международным союзом электросвязи по индексу цифровой готовности (NRI), Россия заняла 41 позицию из 175 стран-участниц рейтинга. В 2016 году мы занимали 43 позицию. Рейтинг оценивает доступность и качество данных по 15 ключевым позициям необходимой для граждан и бизнеса информации. Развитие глобальной информационной сети Интернет создает возможность всеобщего пользования большими массивами общественно-значимой информации в открытом доступе.

К числу основных задач цифровизации органов местного самоуправления исследователи и разработчики государственных информационных систем и сервисов электронного правительства относят:

- обеспечение доступности к актуальной и необходимой информации всем участникам хозяйственного процесса для принятия эффективных управленческих решений;
- разработку организационно-методических и правовых основ эффективного осуществления цифровой трансформации в муниципальном управлении;
- формирование информационных ресурсов и обеспечение доступа к ним через интеграцию сетевой компьютерной среды (интернета).

Цифровые муниципалитеты создают предпосылки формирования умных городов и становятся частью цифровой экономики. Побудительными причинами цифровизации органов местного самоуправления стали—глубокая интеграция в повседневную жизнь социальных сетей, активизация развития Интернет-технологий, а так же возможность их использования[13]. Возросшая популярность социальных сетей у граждан вызвана возможностью быть не только наблюдателями за формированием и реализацией государственной и муниципальной политики, но и быть в интерактивном взаимодействии с органами местного самоуправления через сервисы электронного правительства. Опыт показывает, что такое взаимодействие повышает результативность обратной связи, вовлекает граждан в обсуждение важных задач управления социально-экономическим развитием территории муниципалитета, создает новации, обеспечивающие безопасность и комфорт граждан. Без социальных медиа полноценные коммуникации в деловой и личной деятельности сегодня невозможны.

Современные информационно-коммуникативные технологии, основанные на технологиях веб 2.0, из обособленных средств информационной деятельности превратились в инструменты коллективной командной работы[5].

Пришло время перехода от привычных автоматизированных информационных систем к использованию цифровых ресурсов управления с применением искусственного интеллекта.

Необходимо перестроить управленческую деятельность с учетом новой версии информационной системы, которая будет отвечать требованиям времени и соответствовать стандартам цифровой экономики.

Цифровизация муниципального управления не должна осуществляться обособленно от цифровизации российской экономики, так как является одним из ее институтов.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» определены первостепенные задачи успешной реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [2].

Определяя место и роль цифровизации в контексте национальной программы, можно утвердительно заявить, что развитие цифровой экономики поможет выработать механизмы обеспечения органов местного самоуправления необходимыми, тесными контактами с федеральными и региональными органами государственной власти на официально-регламентированной основе.

Литература:

1. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 N203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы». Утверждена «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» утверждена.
2. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»
3. Бабкин А. В. формирование цифровой экономики в России: сущность, особенности, техническая нормализация, проблемы развития. / Бабкин А. В., Д. Д. Буркальцева, Д. Г. Костень, Воробьев Ю. Н. // Научно-технические ведомости СПб.ГПУ. Экономические науки. 2017. № 3. с. 9–25
4. Выжимова Н. Г. Перспективы развития электронного правительства в РФ // цифровые технологии в экономической сфере: возможности и перспективы. М-во обр. и науки РФ, ФГБОУ ВО «Тамб. гос. ун-т имени Г. Р. Державина». Тамбов: Издательский дом ТГУ имени Г. Р. Державина, 2017. С. 181. (с. 136–143)
5. Днепровская Н. В. // Цифровая трансформация взаимодействия органов государственной власти и граждан/ Днепровская Н. В. // Государств. управление. Электронный вестник. № 67. 2018. с. 96–110.
6. Зотов В. Б. «Умный город»: методология построения системы. // Статья в журнале «Муниципальная Академия». Изд. Муниципальная Академия. Москва. 2019. № 3. с. 3–11.
7. Зубарев В. Цифровой муниципалитет // Эксперт. 2017. 24 июля. № 30–33(1039).
8. Камолов С. Г. Государственное управление в цифровую эпоху/ С. Г. Камолов // 25 лет внешней политики России: сб. материалов X Конвента РАМИ (Москва, 8–9 декабря 2016 г.). Москва: МГИМО-Университет. 2017. с. 449–460.
9. Потехин В. А. Модернизация городского управления в современной России: направления и механизмы: автореф. дисс. на соискание ученой степени д-ра социол. наук. Москва. 2011. 40 с.
10. Фролова Е. А. Цифровая экономика: муниципальный аспект // Вестник СГСЭУ. 2019. № 1 (75)
11. Черкасова М. А. Тенденции совершенствования процесса управления муниципальным образованием в современной информационно-коммуникативной среде. // Статья в журнале «Муниципальная Академия». Изд. Муниципальная Академия. Москва. 2019. № 4. с. 119–124.
12. Хмельченко Е. Г., Ибятков Ф. М., Хандожко В. В. Управление знаниями в эпоху цифровой экономики: маркетинговые инструменты в развитии территорий // В сборнике: Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика. Революция в управлении: новая цифровая экономика или новый мир машин. Материалы II Международного научного форума. Под общей редакцией П. В. Терелянского. 2018. С. 310–316.
13. Хмельченко Е. Г. Применение информационных технологий в маркетинге // В сборнике: Инновационная экономика, стратегический менеджмент и антикризисное управление в субъектах бизнеса. Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2018. С. 536–539

Literature:

1. Decree of the President of the Russian Federation of 09.05.2017 N203 «on The strategy for the development of the information society in the Russian Federation for 2017–2030». The «strategy for the development of the information society in the Russian Federation for 2017–2030» was approved.
2. Decree of the President of the Russian Federation No. 204 of may 7, 2018 «on national goals and strategic objectives for the development of the Russian Federation for the period up to 2024»
3. Babkin A.V. formation of the digital economy in Russia: essence, features, technical normalization, problems of development. / V. A. Babkin, D. D. Burkalev, D. G. Kosten, Vorobyov Yu. N. // Scientific-technical Bulletin of SPb.HCP. Economics. 2017. No. 3. pp. 9–25
4. Vyzhimova N. G. Prospects for the development of e-government in the Russian Federation // digital technologies in the economic sphere: opportunities and prospects. M-vo OBR. I nauki RF, FGBOU VO «Tamb. state University named after G. R. Derzhavin». Tambov: publishing house of TSU named After G. R. Derzhavin, 2017. P. 181. (pp. 136–143)
5. Dneprovskaya N. V. // Digital transformation of interaction between state authorities and citizens/ Dneprovskaya N. V. // States. management. Electronic Bulletin. No. 67. 2018. pp. 96–110.
6. Zotov V. B. «Smart city»: methodology for building the system. // Article in the magazine «Municipal Academy». Ed. Municipal Academy. Moscow. 2019. . No. 3. pp. 3–11.
7. Zubarev V. Digital municipality // Expert. 2017. July 24. No. 30–33(1039).
8. Kamolov S. G. Public administration in the digital age/ S. G. Kamolov // 25 years of Russian foreign policy: collection of materials Of the x RAMI Convention (Moscow, December 8–9, 2016). Moscow: MGIMO University. 2017. pp. 449–460.
9. Potekhin V. A. Modernization of urban management in modern Russia: directions and mechanisms: autoref. Diss. on competition of a scientific degree of Dr. of sociology. sciences'. Moscow. 2011. 40 PP.
10. Frolova E. A. the Digital economy: the municipal aspect // Bulletin of SGSEU. 2019. No. 1 (75)
11. Cherkasova M. A. Trends in improving the process of municipal education management in the modern information and communication environment. // Article in the magazine «Municipal Academy». Ed. Municipal Academy. Moscow. 2019. . No. 4. pp. 119–124.
12. Khmelchenko E. G., Ibyatov F. M., Khandozhko V. V. knowledge Management in the era of digital economy: marketing tools in the development of territories // in the collection: Step into the future: artificial intelligence and digital economy. A revolution in management: a new digital economy or a new world of machines. Materials of the II International scientific forum. Under the General editorship of P. V. Terransage. 2018. Pp. 310–316.
13. Khmelchenko E. G. Application of information technologies in marketing // in the collection: Innovative economy, strategic management and anti-crisis management in business entities. Collection of articles of the International scientific and practical conference. 2018. Pp. 536–539

Правовые возможности экологизации территорий муниципальных образований в свете развития зеленой инфраструктуры

Legal possibilities for greening municipal territories in the light of green infrastructure development



Майорова Е. И. д.ю.н., профессор, профессор кафедры частного права Государственного Университета управления, e-mail troi003@mail.ru

Mayorova E. I. Doctor of Law, Professor and professor in the pulpit of private law in State University of Management, e-mail troi003@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются возможности исполнения органами местного самоуправления приоритетных национальных проектов по формированию комфортной городской среды. Отмечается важная роль зеленых насаждений в создании благоприятной среды обитания горожан. В современном мире используется термин «зеленая инфраструктура, то есть вся совокупность геосистем естественного и искусственного происхождения. Она выполняет природоохранные функции и содействует формированию основ социальной, экономической и политической безопасности горожан. Велика ее роль в повышении качества жизни городского населения, снижении риска заболеваемости, стрессов урбанизации и реабилитации нарушенных городских территорий. Для придания четкости деятельности органов МСУ в рассматриваемой сфере целесообразно включение легальных определений понятий «комфортная городская среда» и «зеленая инфраструктура» в федеральный закон «Об охране окружающей среды».

Ключевые слова: национальные проекты, комфортная городская среда, зеленая инфраструктура, городская инфраструктура, качество жизни, стрессы урбанизации, территории муниципальных образований.

Abstract. The possibilities of the implementation by local governments of priority national projects to create a comfortable urban environment are considered. The important role of green spaces in creating a favorable habitat for citizens is noted. In the modern world, the term “green infrastructure” is used, that is, the whole set of geosystems of natural and artificial origin. It performs environmental functions and contributes to the formation of the foundations of social, economic and political security of citizens. Its role is great in improving the quality of life of the urban population, reducing the risk of morbidity, stress of urbanization and rehabilitation of disturbed urban areas. In order to give clarity to the activity of LSG bodies in this area, it is advisable to include legal definitions of the concepts “comfortable urban environment” and “green infrastructure” in the federal law “On Environmental Protection”.

Keywords: national projects, comfortable urban environment, green infrastructure, urban infrastructure, quality of life, stresses of urbanization, the territory of municipalities.

Вопросы местного значения, то есть вопросы, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности жителей муниципального образования, находятся в ведении органов муниципальной (местной) власти¹. В соответствии с Законом муниципальное образование является первичным территориальным звеном, в котором происходят самые разнообразные производственные и социальные процессы.

До настоящего времени наблюдается разрыв между государственной и муниципальной властью, которые разделены действующими положениями Конституции, что отметил Президент РФ на заседании Совета, посвящённого развитию местного самоуправления, возрастанию его роли в реализации национальных проектов по развитию городской среды и вовлечению в процесс их осуществления городского населения. «Это самый близкий к людям уровень публичной власти, у него огромная сфера ответственности. Где бы ни жил человек, он хочет жить достойно». Владимир Путин добавил, что главная задача—обеспечить эффективность местного самоуправления, устранить разрывы, несогласованность между регионами и муниципалитетами [1]. Работа по «созданию комфортной среды не только в крупных центрах, но на всей территории Российской Федерации» уже в течение нескольких последних лет определена как политическая задача для региональных и муниципальных властей. В качестве правовой основы для формирования комфортной городской среды выступают федеральные многоуровневые программы. Это Федеральная программа «Формирование комфортной городской среды», Муниципальные программы «Формирование комфортной среды города» на 2018–2020 годы; Приоритетный проект Правительства РФ «ЖКХ и городская среда»; Программа по формированию благоприятной среды жизнедеятельности человека [11].

Все перечисленные документы непосредственно связаны с вопросами стратегического планирования развития муниципальных образований и регионов страны. Их цель—повышение качества жизни россиян. При этом большинство муниципальных программ по формированию комфортной городской среды предусматривает комплекс мероприятий по благоустройству как общественно значимых пространств, так и дворовых территорий [4].

В развитие перечисленных документов принят Приказ Минстроя России от 26 июня 2018 г.

№ 363/пр «Об организации работы по исполнению пунктов 35 и 37 Правил предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований—победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2018 г. № 237».

Легальное определение понятия комфортности городской среды пока не сформулировано. Как правило, под комфортной городской средой в общем виде понимают «городское естественно-природное пространство в определенных административных границах с совокупностью застройки зданиями и сооружениями, наполнение его предметами и знаками, позволяющими в полной мере удовлетворить индивидуальные и социальные потребности населения для повышения качества жизни и обеспечить устойчивое развитие городских территорий». В соответствии с п. 3 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ «устойчивое развитие территорий—обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений».

Существуют формальные требования к комфортности жилой среды—она должна удовлетворять основным потребностям современного человека, особенностям его психики, строения организма, эстетическому чувству, возрастным особенностям.

В настоящее время для оценки качества жизни горожан применяются международные и российские индикаторы качества жизни (ИКЧ), основанные на оценке качества городской среды, например, Национальный стандарт российской федерации ГОСТ Р ИСО 37120–2015 «Устойчивое развитие сообщества. Показатели городских услуг и качества жизни», Приказ Минрегиона России от 09.09.2013 N371 «Об утверждении методики оценки качества городской среды проживания», а также такие зарубежные программы как European Green Capital Award и European Green City Index [5;8].

Вопрос о комфортности проживания в городах в последние годы приобрел особую актуальность. Концентрация населения опре-

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

² СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1) ст. 16

деляет не только проблемы развития энергетической, транспортной, социальной и других видов городских систем, но, главным образом, приводит к ухудшению состояния биологических элементов окружающей среды—зеленых насаждений, почвы, атмосферного воздуха, уменьшению биоразнообразия. Социальный запрос граждан на экологизацию территории муниципального образования выступает важнейшим элементом создания комфортной городской среды.

В настоящее время оценка комфортности городской среды осуществляется по ряду ключевых групп свойств: климатическая политика; мобильность и транспорт; уровень шумового загрязнения; производство отходов и обращение с отходами; потребление воды; обращение со сточными водами и пр.—всего по сообщению на Московском урбанфоруме-2019 министра строительства и ЖКХ выделено 36 показателей [10]. Но это открытый список.

Изменение отношения к формированию комфортной городской среды давно назрело по нескольким причинам.

Во-первых, за несколько прошедших десятилетий в России, как и во всем мире, повысились темпы роста количества и площадей городов. Еще несколько десятилетий назад ООН прогнозировала грядущую «городскую революцию»: в 2025 г. 90% людей переместится в города, где человек, оторванный от природного окружения, неминуемо будет испытывать стрессы урбанизации [13]. Для снижения уровня стресса городского населения и требуется создание благоприятной (комфортной) окружающей среды.

Во-вторых, устарел взгляд на земельный фонд муниципальных образований. До недавнего времени земли рассматривались лишь как базис размещения хозяйственных предприятий и жилых объектов, без учета экологического потенциала. Градостроительным кодексом РФ закреплены планы, ориентированные на разделение функций и увеличение масштаба застройки, хотя и имеющие комплексный характер, но нацеленные, главным образом, на промышленное, коммунальное и дорожное строительство. Использование городских земель с экологическими целями полностью игнорируется, по сути, несмотря на формальные реверансы ГрК в сторону «экологии».

В-третьих, градостроительная деятельность привела к фрагментации не только естественных городских ландшафтов, но и пригородных территорий и разрушению экологических функций существующих зеленых насаждений и других средообразующих природных объ-

ектов (например, долин малых рек и т.д.) за городской чертой. Это еще более усугубляет экологические проблемы городов и усиливает стресс-факторы урбанизации.

Пожалуй, ничто так не способствует улучшению качества окружающей среды в городах, как продуманная и взвешенная система озеленения. В градостроительной практике под термином «озеленение» принято рассматривать упорядоченное пространственное размещение городских лесов, парков, скверов, бульваров, аллей и пр. При устройстве зеленых насаждений учитывается различного рода градостроительная документация, территориальное планирование, зонирование города, почвенные и другие природно-естественные особенности отведенных под зеленое строительство участков [8]. При соблюдении указанных условий достигается оптимальный желаемый эффект. В целом подобный подход находится в русле последних тенденций, когда особое внимание в сфере обеспечения устойчивого развития уделяется природоохранным вопросам.

Значение зеленых насаждений различных типов привело к выделению их комплекса в обособленное понятие «зеленая инфраструктура» («Green infrastructure»), широко применяемое в зарубежной практике городского планирования. В нее могут быть включены самые разнообразные типы зеленых насаждений—как указанные выше, так и иные, например, особо охраняемые природные территории (ООПТ), участки специального назначения: озелененные придомовые территории, зеленые массивы при больницах, школах и пр., кладбища, сады, луга, газоны. Основное требование к зеленой инфраструктуре—непрерывность. Считается, что, если структура города будет включать систему связанных между собой естественных и искусственно созданных природных участков, это не только существенно улучшит состояние окружающей среды, но и сможет защитить городские территории от различных неблагоприятных природных воздействий: перегрева, наводнений, смога и пр. [6; 14].

Существуют различные определения зеленой инфраструктуры. В понимании Н.Ф.Реймерса [9] «экологическая (зеленая) инфраструктура представляет собой комплекс сооружений, предприятий, учреждений, сетей и технологических систем, обеспечивающих условия среды жизни человека». Важно, что в экологическую, или зеленую инфраструктуру ученые, настаивающие на необходимости создания этого компонента городской среды, включают

не только совокупность природных территорий с их рельефом, почвой, видовым составом растительности, но и элементы традиционной социальной и производственной инфраструктуры, играющие роль в их жизнедеятельности. Это системы водного хозяйства: полива, очистных сооружений, дренажных систем, фильтрации и пр., а также сбора твердых коммунальных отходов, уборки территории и т.д.

Таким образом, зеленая инфраструктура аккумулирует весь природный компонент вне зависимости от происхождения (естественное/искусственное), а также включает технологические системы его жизнеобеспечения.

Появился даже новый термин, разработанный Европейской Комиссией—«экосистемные услуги». Имеются ввиду так называемые «бесплатные блага», которые могут предоставить здоровые городские экосистемы: очищение воздуха и воды, экологичное управление отходами, смягчение, а в ряде случаев и купирование опасных природных явлений, создание особого микроклимата, экологические транспортные маршруты, новые рекреационные возможности и т.д. Комплекс экосистемных услуг способствует формированию комфортной среды обитания, поддерживает здоровье и позитивное настроение проживающих на конкретной муниципальной территории. Многочисленные социологические исследования, посвященные изучению особенностей потребностей населения в городских зеленых насаждениях, показывают, что значительная часть (более 40%) жителей хотела бы проводить время в «диких» местах, максимально напоминающих нетронутую природу. Зеленое обустройство селитебной территории создаёт у жителей особое отношение к городу: чувство места, идентификация с районом проживания и пр.[7].

Таким образом, под зеленой инфраструктурой понимается «связанная система различных пространств от диких природных территорий до окультуренных, таких как фермы, парки и т.д., которая предполагает непрерывную связь между ними и беспрепятственное движение в ней различных, присущих данной местности, видов животных и растений» [3].

Формирование зеленой инфраструктуры преследует множество целей: предотвращение эрозии почвы и сохранение водоносных горизонтов, нейтрализация диффузных источников загрязнения от городских землепользований, сохранение биоразнообразия, климато- и водорегулирование, уменьшение теплового стресса, сохранение и экологическое преобразование природных ландшафтов, приближе-

ние к местам проживания населения рекреационных территорий (что предусматривается требованиями ВОЗ), уменьшение площади запечатанных почв и др.

Зеленая инфраструктура не противопоставляется «серой», включающей систему улиц, магистралей, аэропортов, транспортных узлов, станций очистных сооружений и других инженерных систем, а также системе социальной инфраструктуры. Комплекс «серой» и «социальной» инфраструктуры образует единую инфраструктуру города.

Зеленая и серая инфраструктуры могут использоваться совместно для повышения общей производительности городской экосистемы и ее устойчивости к изменению климата, часто при более низких затратах. Скверы, газоны, цветники способны замещать некоторые составляющие «серой» инфраструктуры. Например, устройство водопроницаемого покрытия или использование открытого грунта в некоторых случаях заменяет технические системы отвода воды. Удаление осадка из воды для улучшения ее свойств, что естественным образом осуществляют леса, часто является самой дорогой задачей водоочистных станций. Восстановление деградировавших городских лесов может быть дешевле, чем модернизация обычной водоочистной станции, поскольку лесная растительность улучшает качество вод с такой же эффективностью. Связь растительности с поверхностными и подземными водными ресурсами общепризнана и очевидна. Не случайно зеленую инфраструктуру в ряде стран называют «синие-зеленая инфраструктура» или «зелено-голубые городские сети».

Элементы зеленой инфраструктуры потенциально могут поглощать огромное количество углерода. Крупные зеленые массивы способны аккумулировать выбросы углекислого газа приблизительно в таком же количестве, какое выделяет половина используемых в городском поселении автомобилей.

Суммируя вышесказанное, можно констатировать, что специалисты-градостроители вправе рассматривать зеленую инфраструктуру как один из способов инженерного благоустройства территории. Наряду с этим она выступает основой экологической безопасности, являющейся базисом физического и психического здоровья граждан, снижения общего риска заболеваемости. Окультурирование деградированных городских земель (промзон, свалок и пр.) для создания «зеленых коридоров» повышает рекреационную и культурно-эстетическую ценность территорий [5].

Несмотря на то, что создание зеленой инфраструктуры как природно-технологического комплекса получило широкое распространение в мировой практике градостроения, у нас в стране пока не разработаны критерии оценки ее эффективности. Более того, не имеется законодательно-определенной дефиниции понятия «зелёная инфраструктура». В отечественной практике термины «озеленение», «зеленый фонд», «зеленая инфраструктура» связаны с благоустройством муниципальных площадей и включают территории общего пользования, специального назначения и ограниченного пользования. При этом используется оборот «нормативы обеспеченности населения озеленёнными пространствами общего пользования». По мнению большинства специалистов в области урбанистики, это не показатель эффективности озеленения, а всего лишь старинный показатель «эффективности деятельности городской власти», который используется в отчетах о проделанной работе.

Природоохранным законодательством Российской Федерации пока не выработан системный подход к сохранению баланса между комфортностью городской среды и коммерческими интересами определенных групп предпринимателей (так называемого «строительного лобби»). Согласно данным автоматизированного дешифрирования космических снимков природный каркас столицы—природный комплекс Москвы—находится в критическом состоянии, главным образом, из-за нецелевого использования его территорий. Коммерческая застройка, новое дорожное строительство, устройство стоянок для автотранспорта и пр. осуществляется за счет зеленых насаждений общего пользования. Кроме того, следует иметь ввиду и произрастание деревьев и кустарников в неблагоприятных для них условиях мегаполиса. Жесткие условия существования способствуют угнетению, возникновению болезней, а то и гибели насаждений. Площадь территорий, занятых древесно-кустарниковой растительностью, в последние 5 лет сократилась на 8165 га, (4,2% от состояния на 2000 г.) [12]. Тем не менее, все еще возможно воссоздание природно-экологического каркаса и даже природных коридоров. Для этого требуется целевое выделение и озеленение участков городской земли, чтобы связать между собой разобщенные фрагменты зеленой инфраструктуры. Однако создание зеленых коридоров не должно исключать такие мероприятия, как компенсационное озеле-

нение, рекультивация и передача под зеленое строительство бывших промышленных зон и пр.

Представляется, что внесение в главный документ природоохранного законодательства—федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ—формализованного определения понятий «зеленая инфраструктура» и «комфортная городская среда» будет в большей степени способствовать формированию благоприятной среды жизнедеятельности населения, чем довольно абстрактная установка ст. 42 Конституции РФ 1993 г.

Поскольку в масштабах крупных городов создание зеленой инфраструктуры представляет определенные трудности, в основном, организационного характера [6], установление экологического равновесия перспективно на уровне нескольких смежных планировочных районов или муниципальных образований. Это тем более обосновано, что отвлеченная «окружающая среда» менее важна для людей, чем собственная среда обитания. В этой связи роль органов МСУ в реализации нацпроектов значительно возрастает. Жители муниципальных образований должны иметь возможность участвовать в принятии решений о размещении на территории муниципального образования промышленных предприятий—с одной стороны, источников сбросов, выбросов и отходов, которые могут негативно влиять на среду обитания и причинять вред их здоровью. Но, с другой стороны, население должно осознавать, что благодаря тем же предприятиям создаются рабочие места и решается ряд важных социальных задач.

Министерство экономического развития выступило с конкретными предложениями интенсификации деятельности органов местного самоуправления по реализации национальных проектов создания комфортной городской среды. В частности, предложено усилить ответственность муниципальных чиновников. «Нужно сделать прозрачную систему оценки их деятельности, обновить и дальше усилить ответственность муниципалитетов, которые участвуют в нацпроектах» [2].

Следует надеяться, что оптимизация эффективности деятельности органов МСУ, запланированное грядущими изменениями Конституции Российской Федерации, будет способствовать улучшению состояния городской среды, более высоким показателям ее комфортности и тем самым повышению качества жизни городского населения.

Литература:

1. Владимир Путин провел заседание совета по развитию местного самоуправления... https://www.1tv.ru/news/2020-01-30/379726-vladimir_putin_provel_zasedanie_soveta_po_razvitiyu_mestnogo_samoupravleniya_v_krasnogorske
2. Глава Минэкономразвития указал на проблемы, связанные с работой местных администраций [<https://tass.ru/nacionalnye-proekty/7649709>].
3. Горохов В. А. Зеленая природа города: Том 2. Садово-парковое искусство России // М.: Архитектура-С, 2012. 592 с
4. Зотов В. Б. Управление городом, (на примере г. Москвы).— М.: Издательство «Юстицинформ», 2018 г., 44 стр.
5. Климанова О. А., Колбовский Е. Ю., Курбаковская А. В. Оценка геоэкологических функций зеленой инфраструктуры в городах Канады // География и природные ресурсы.— 2016.— № 2.— С. 191–200.
6. Лукьянова Е. В. Экологическое равновесие в системе «город-природа/«Зеленая инфраструктура городской среды: современное состояние и перспективы развития»/ Сборник статей II международной научно-практической конференции Воронеж, Россия 29–30 августа 2018 г.». С. 115–117.
7. Майорова Е. И. Зеленая инфраструктура как модернизация понятия «природный комплекс»// Сборник «Правовое обеспечение комплексного развития территорий» (МИИГАиК, ИЗиСП, 15 марта 2018 г).— С. 233–237.
8. Морозова Г. Ю., Дебелая И. Д. Зеленая инфраструктура как фактор обеспечения устойчивого развития Хабаровска // Экономика региона.— 2018.— Т. 14, вып. 2.— С. 562–574
9. Реймерс Н. Ф. Надежды на выживание человечества. Концептуальная экология.— М.: Россия молодая, 1992. С. 367
10. Сообщение министра строительства и ЖКХ на Московском урбан-форуме-2019: <https://stroi.mos.ru/news/rossiiskie-ghoroda-otseniat-po-36-pokazateliyam-komfortnoi-sriedy>
11. Федеральная программа «Формирование комфортной городской среды» <http://gorodsreda.ru/federal-projects/gorodskaya-sreda>
12. Яблоков В. М. Геоинформационный анализ структуры и динамики природно-экологического каркаса Москвы на основе открытых геоданных: Вестник московского университета. Серия 5. География. 2018. № 1
13. Brouckhoff M. P. An urbanizing world // Population Bulletin.— 2000.— Vol. 55 (3).— P. 45
14. RPA. Regional Plan Association, 9 Ways to Make Green Infrastructure Work, 2012 (November)

Literature:

1. Vladimir Putin held a meeting of the Council for the development of local self-government... https://www.1tv.ru/news/2020-01-30/379726-vladimir_putin_provel_zasedanie_soveta_po_razvitiyu_mestnogo_samoupravleniya_v_krasnogorske
2. The head of the Ministry of economic development pointed to problems related to the work of local administrations [<https://tass.ru/nacionalnye-proekty/7649709>].
3. Gorokhov V. A. Green nature of the city: Volume 2. Garden and Park art of Russia // Moscow: Architecture-S, 2012. 592 s
4. Zotov V. B. city Management (on the example of Moscow).— Moscow: Justicinform publishing House, 2018, 44 p.
5. Klimanova O. A., Kolbovsky E. Yu., Kurbakovskaya A. V. Assessment of geo-ecological functions of green infrastructure in canadian cities // Geography and natural resources.— 2016.— No. 2.— Pp. 191–200.
6. Lukyanova E. V. Ecological balance in the “city-nature” system/ “Green infrastructure of the urban environment: current state and prospects of development” / Collection of articles of the II international scientific and practical conference Voronezh, Russia August 29–30, 2018“. Pp. 115–117.
7. Mayorova E. I. Green infrastructure “as a modernization of the concept of “natural complex” // Collection “Legal support for integrated development of territories” (MIGAiK, Izisp, March 15, 2018).— Pp. 233–237.
8. Morozova G. Yu., Debelaya I. D. Green infrastructure as a factor of ensuring sustainable development of Khabarovsk // Economy of the region.— 2018.— Vol. 14, vol. 2.— Pp. 562–574
9. Reimers N. F. Hopes for the survival of mankind. Conceptual ecology.— Moscow: young Russia, 1992. Pp. 367
10. Message from the Minister of construction and housing at the Moscow urbanforum-2019: <https://stroi.mos.ru/news/rossiiskie-ghoroda-otseniat-po-36-pokazateliyam-komfortnoi-sriedy>
11. The Federal program “Formation of a comfortable urban environment” <http://gorodsreda.ru/federal-projects/gorodskaya-sreda>
12. Yablokov V. M. Geoinformation analysis of the structure and dynamics of the Pro-environmental framework of Moscow based on open GEODATA: Bulletin of the Moscow University. Series 5. Geography. 2018. No. 1
13. Brouckhoff M. P. An urbanizing world // Population Bulletin.— 2000.— Vol. 55 (3).— P. 45
14. RPA. Regional Plan Association, 9 Ways to Make Green Infrastructure Work, 2012 (November)

Маркетинг муниципальных образований на примере Филипповского как территории межрегионального санаторно-курортного оздоровления

Marketing of municipal educations on the example of the Philippian as a territory of interregional sanatorium and resort health



Осипов Виктор Иванович, доктор геолого-минералогических наук, академик РАН Научный руководитель Института геоэкологии им. Е.М. Сергеева Российской академии наук (ИГЭ РАН)

Osipov Viktor Ivanovich, Doctor of Geological and Mineralogical Sciences, Academician of the Russian Academy of Sciences Scientific Director of the Institute of Geoecology. E.M. Sergeeva Russian Academy of Sciences (IGE RAS),



Данилов-Данильян Виктор Иванович, доктор экономических наук, член-корреспондент РАН Научный руководитель Института водных проблем Российской академии наук (ИВП РАН)

Danilov-Danilyan Viktor Ivanovich, Doctor of Economics, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences Scientific Director of the Institute of Water Problems of the Russian Academy of Sciences (IWP RAS)



Медовар Юрий Анатольевич, кандидат геолого-минералогических наук, старший научный сотрудник, Институт водных проблем РАН

Medovar Yuri Anatolievich, candidate of geological and mineralogical sciences, Senior Researcher, Institute of Water Problems, RAS



Казакова Ирина Генриховна, кандидат геолого-минералогических наук, Член Правления Российского союза гидрогеологов «РосГидроГео»

Kazakova Irina Genrikhovna, Candidate of Geological and Mineralogical Sciences, Member of the Board of the Russian Union of Hydrogeologists «RosHydroGeo»



Хмельченко Елена Геннадьевна, кандидат биологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления», депутат Совета народных депутатов муниципального образования Филипповское Киржачского района Владимирской области

Khmelchenko Elena Gennadevna, Candidate of Biological Sciences, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration FSBEI of HE «State University of Management», deputy of the Council of People's Deputies Municipality Filippovskoye, Kirzhachsky district of Vladimir region

Аннотация. В настоящее время в связи с ухудшением экологических условий особенно актуальным становится поиск новых мест, которые по своим уникальным природным условиям подходят для санаторно-курортного оздоровления граждан. Муниципальное образование сельское поселение Филипповское Киржачского района Владимирской области является идеальным местом для строительства нового санаторно-курортного комплекса, который может стать центром межрегионального санаторно-курортного оздоровления для жителей г. Москвы, Московской и Владимирской областей.

Ключевые слова: муниципальное образование, санаторно-курортное оздоровление.

Abstract. Currently, in connection with the deterioration of environmental conditions, the search for new places that, due to their unique natural conditions, are suitable for sanatorium-resort recreation of citizens, is becoming especially urgent. The municipality, the rural settlement of Filippovskoye, Kirzhachsky District, Vladimir Region, is an ideal place for the construction of a new spa complex, which can become a center for interregional spa treatment for residents of Moscow, Moscow and Vladimir regions.

Keywords: municipality, sanatorium-resort rehabilitation.

Сегодня территории муниципальных образований вступают в конкурентную борьбу за лидерство в экономической, социальной и других сферах деятельности [8,9]. От уровня социально-экономического развития, наличия развитой инфраструктуры, рабочих мест, образовательных и медицинских учреждений, а также благоприятных экологических условий зависит их привлекательность для высококвалифицированных специалистов, инвесторов, туристов и жителей [3,4].

Использование маркетинговых технологий сегодня имеет огромное значение в развитии территорий муниципальных образований, когда учитывая все сильные и слабые стороны, возможности и угрозы, проведя маркетинговые исследования, можно придумать интересную идею и сделать ее вектором развития территории [5,7].

Муниципальное образование сельское поселение Филипповское Киржачского района Владимирской области расположено в западной части Владимирской области на границе с Московской областью. В состав сельского поселения Филипповское входит 26 населенных пунктов и 76 СНТ.

В настоящее время муниципальное образование Филипповское стало одним из мест, которое получило широкую известность, превосходящую региональный масштаб, в связи с тем, что инициативная группа, муниципальные депутаты, да и всё население более 2,5 лет стали примером того, как можно объединиться и вместе активно отстаивать свое конституционное право на благоприятную окружающую среду [1].

В 2017 году комиссия администрации Владимирской области по рассмотрению инвестиционных проектов в сфере обращения с отходами производства и потребления одобрила инвестиционный проект ООО «ЭкоТехСтрой Владимир», предусматривающий строительство гигантского мусорного полигона на территории Филипповского сельского поселения под красивой вывеской «копытно-экспериментальная площадка по сортировке, переработке, выделению вторичных материальных ресурсов и размещению твердых коммунальных отходов», где 57 гектаров были запланированы под участки размещения «хвостов», под

банальную свалку. В качестве бонусов жителям обещали рабочие места в количестве 80 единиц на этом сомнительном предприятии [13].

Однако этим планам не суждено было сбыться: массовый протест населения и объединение всех жителей сыграло определяющую роль в борьбе людей за право проживать на экологически чистой территории, право дышать чистым воздухом и пить чистую воду.

Начался долгий путь борьбы—подготовка и отправка писем, обращений в органы государственной власти и местного самоуправления, выступления на различных экологических площадках, в Общественной палате РФ, проведение собраний, встреч, митингов, встречи с депутатами Государственной Думы РФ, участие в «Форуме действий» на площадке Общероссийского народного фронта в г. Москве в декабре 2017 года, проведение круглого стола региональным отделением Общероссийского народного фронта «О проблемах реализации инвестиционного проекта по созданию мусоросортировочного комплекса вблизи поселения Филипповское Киржачского района» в г. Владимире в феврале 2018 года.

Особую роль в этой нелегкой борьбе сыграли заключения ученых и специалистов по геоэкологическим исследованиям и инженерно-геологическим изысканиям природной среды, комплексному геологическому изучению недр: первое экспертное заключение было получено в Институте водных проблем РАН, затем были получены заключения и ответы авторитетных независимых экспертов, свидетельствующие о том, что размещение мусороперерабатывающего предприятия категорически недопустимо на выбранной территории по природным геолого-гидрогеологическим условиям, от Общероссийской общественной организации «Российский союз гидрогеологов» РосГидроГео, ЗАО «Геолинк Консалтинг» [13].

В феврале 2019 г. состоялось заседание Научного Совета Российской Академии Наук по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии (НС РАН), на котором рассматривался вопрос размещения объекта обращения с отходами в муниципальном образова-

нии сельское поселение Филипповское Киржачского района Владимирской области [13].

Все без исключения российские учёные и специалисты вынесли единогласное решение о том, что размещение полигона ТКО приведет к катастрофическим последствиям, важнейшим из которых станет загрязнение и потеря крупного уникального Клязьминско-Шернинского месторождения питьевых подземных вод высокого качества с запасами питьевых вод равными 150 тыс. м³ в сутки, что поставит под угрозу в дальнейшем водоснабжение городов и населенных пунктов части территории Владимирской области и всего Восточного Подмосковья, а также к потере природного комплекса, уникального для этого региона [13].

На основании данного решения было составлено и подписано открытое обращение ученых к Президенту РФ В. В. Путину о недопустимости размещения полигона ТКО в зоне формирования запасов подземных вод Клязьминско-Шернинского месторождения и сохранении уникального природного комплекса на данной территории.

В 2017 году инициативная группа обратилась в Институт проблем экологии и эволюции им. А. Н. Северцова Российской академии наук с запросом о наличии редких и исчезающих животных на территории, где планировали разместить мусорный полигон.

В ответе была получена информация о том, что данная территория включает места обитания животных, занесенных в Красную книгу Российской Федера-

ции—русской выхухоли, филина, гигантской вечерницы.

В 2018–2019 годах Центром охраны дикой природы были организованы и проведены ботаническое и зоологическое обследования на территории сельского поселения Филипповское.

Итоги данной работы подробно изложены в отчете Центра охраны дикой природы «Результаты ботанического и зоологического обследования земельных участков с кадастровыми номерами 33:02:021257:912, 33:02:021257:913, 33:02:021257:914 (территория сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области), 2018–2019 гг.» [14].

По мнению ученых, вся территория земельных участков и леса, прилегающие к ним по периметру, по праву заслуживают статуса особо охраняемой природной территории (ООПТ) регионального значения [13,14].

Муниципальное образование следует развивать в том направлении, где оно имеет наибольшие возможности и шансы на конкурентное преимущество [12]. Определяя направления развития территории, необходимо применять известные инструменты маркетинга территории и проводить маркетинговые исследования.

При создании стратегии развития, прежде всего, осуществляется оценка первоначальных условий, в которых планируется развитие муниципального образования, проводится SWOT-анализ, который позволяет выделить слабые и сильные стороны, возможности и угрозы, табл. 1.

Таблица 1

SWOT-анализ сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области

Сильные стороны	Возможности
1. Наличие уникальных природных условий, которые подходят для санаторно-курортного оздоровления граждан. 2. Обеспеченность питьевой водой из подземных источников, не требующей дополнительной дорогостоящей водоподготовки. 3. Наличие развитой торговой сети, кафе. 4. Наличие развитой сети автодорог (автомобильная дорога федерального значения А108, Щелковское, Ярославское шоссе). 5. Наличие большого количества объектов историко-культурного наследия в Киржачском районе (более 100 памятников истории и культуры). 6. Наличие особо охраняемых природных объектов (Филипповский родник). 7. Экологически чистое место. 8. Наличие газификации. 9. Наличие питомников плодово-ягодных и декоративных культур. 10. Выгодное местоположение: близость к г. Москве и Московской области.	1. Строительство межрегионального санаторно-курортного комплекса. 2. Строительство завода по производству природной питьевой воды и безалкогольной продукции. 3. Строительство новых сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий (молочное и мясное животноводство) 4. Развитие различных направлений в туризме: делового, экологического, лечебно-оздоровительного, сельского, выходного дня, организация походов выходного дня по интересным и живописным местам. 5. Развитие культурно-досуговой деятельности. 6. Развитие транспортной инфраструктуры. 7. Газификация всей территории муниципального образования. 8. Проведение мастер-классов по ландшафтному дизайну. 9. Строительство физкультурно-оздоровительного комплекса. 10. Развитие взаимовыгодного сотрудничества с соседними регионами.

Слабые стороны	Угрозы
1. Высокий уровень конкуренции со стороны других областей, входящих в географическое окружение г. Москвы. 2. Недостаточное обеспечение территории инженерными коммуникациями. 3. Не вся территория газифицирована. 4. Недостаточная развитость рынка услуг. 5. Слабо развитая туристическая и гостиничная инфраструктура. 6. Низкий уровень жизни населения, низкие заработной платы. 7. Отток трудовых ресурсов в крупные города и столичный регион. 8. Отсутствие системы центрального водоснабжения. 9. Пробки, загруженность дорог. 10. Отсутствие железнодорожного сообщения с Московской областью и г. Москвой.	1. Высокая дотационность муниципального бюджета и зависимость от финансовой помощи из регионального бюджета. 2. Высокая конкуренция за инвестиции на рынке оздоровительных услуг. 3. Ухудшение состояния дорог. 4. Ухудшение экологического состояния территории. 5. Отток молодого трудоспособного населения в крупные города. 6. Дефицит квалифицированных кадров, вызванный низким уровнем и качеством жизни в сельской местности. 7. Отсутствие готовой инфраструктуры для создания межрегионального санаторно-курортного комплекса. 8. Низкий уровень развития государственно-частного партнерства. 9. Низкий уровень развития туристской инфраструктуры и гостиничного бизнеса. 10. Снижение платежеспособности населения.

Для того чтобы задать определенный вектор развития муниципального образования, необходимо сконцентрировать свое внимание на уникальных особенностях территории, ее специализации [10, 11].

Территория сельского поселения Филипповское имеет выгодное географическое положение, т.к. она расположена в 70 км от столичного мегаполиса и находится на границе с Московской областью.

Необходимо отметить также наличие огромного количества объектов историко-культурного наследия в Киржачском районе—более 100 памятников истории и культуры, которые с успехом можно использовать для развития различных направлений в туризме: делового, экологического, лечебно-оздоровительного, сельского, выходного дня, организации походов выходного дня по интересным и живописным местам.

Одна из самых главных особенностей территории муниципального образования Филипповское—наличие уникальных природных условий, которые подходят для санаторно-курортного оздоровления граждан.

На территории муниципального образования в основном произрастают сосновые леса с примесью ели и широколиственных лесов, для которых характерны песчаные и супесчаные почвы, которые создают уникальные условия для дыхательной системы человека и могут быть использованы для аэротерапии—лечения воздухом.

Лес—это легкие нашего края! Он ежегодно дарит жителям и гостям чистый воздух, ягоды, грибы и орехи, лечебные травы.

А воздух в Филипповском—особен-

ный. По словам местных жителей, его хоть ложкой на хлеб можно вместо сливочного масла намазать. Действительно такого чистого воздуха нигде нет. Те, кто впервые приезжают в Филипповское первым делом отмечают, что здесь особенный воздух, легко дышится и никуда не хочется уезжать.

Филипповское—это экологически чистое место, и совсем не случайно оно является рекреационной зоной, а число дачников в летний период достигает ста тысяч человек.

Вместе с детьми жители мегаполиса и крупных городов Московской области ежегодно проводят все лето на своих дачных участках, пьют чистую природную воду и дышат чистым свежим воздухом. А это очень важно для оздоровления, особенно для детского организма. Многие дачники живут в СНТ круглогодично.

Чистая природная вода—еще одно национальное достояние Филипповского. Все мы прекрасно знаем такой российский бренд как вода из Черноголовки. Черноголовка находится в 25 км от Филипповского в одной гидрогеологической зоне.

На территории Филипповского отсутствует центральное водоснабжение, поэтому все жители пользуются индивидуальными скважинами из верхних песчаных горизонтов.

Филипповское находится в области формирования запасов крупного резервного Клязьминско-Шернинского месторождения пресных подземных вод, которое является уникальным по своим физико-химическим свойствам и составу воды.

Как отмечают местные жители и дачники, природная вода из скважин чистая,

Таблица 2

Исследования пробы питьевой воды в деревне Аленино из индивидуальной личной скважины глубиной 11 метров

№ п/п	Определяемые ингредиенты	Единицы измерения	Результаты анализов	Норматив* (не более)	Нормативные документы
1.	Температура	°С	20	—	—
2.	Водородный показатель	Ед. рН	5,70	6–9	ПНДФ 14.1:2:3:4.121–97
3.	Запах	бал	0	2,0	ГОСТ 3351–74
4.	Цветность	Градус цветности	14	20(35)	ГОСТ 31868–2012
5.	Мутность	мг/ дм ³	0,09	2,0	ПНДФ 14.1:2:4.213–05
6.	Жесткость общая	°Ж	1,8	7,0(10)	ГОСТ 31954–2012
7.	Железо общее	мг/ дм ³	0,28	0,3 (КО)	ПНДФ 14.1:2:4.50–96
8.	Фториды	мг/ дм ³	0,14	1,5	ПНДФ 14.1:2:3:4.179–2002

имеет уникальный вкус, не образует накипи, долго не портится. Многие дачники набирают воду с собой в пластмассовые емкости на всю неделю.

В Московской области, наиболее часто встречающимися проблемами подземных артезианских вод является повышенное содержание железа, марганца, фтора, аммиака и жесткость. Поэтому обязательно проводятся мероприятия по улучшению качества питьевой воды.

В Филипповском такая проблема отсутствует. В качестве примера приведем результаты исследования питьевой воды, которое по личной инициативе было проведено одним из жителей деревни Аленино из индивидуальной личной скважины глубиной 11 метров, свидетельствующие о высоком качестве природной питьевой воды.

На территории муниципального образования находятся особо охраняемые природные объекты—родник, который расположен в прибрежной защитной полосе реки Кошенка, и источник со святой водой возле Филипповской церкви Николая Чудотворца, вода из которого почиталась в старину как Иорданская, и в бочках ее развозили по всей Руси. Православные едут сюда не только из Владимирской, но и других областей—они верят, что вода его обладает исцеляющей силой.

В 20 км от Филипповского расположена еще одна святыня—Гремячий ключ источник Преподобного Сергия Радонежского в Московской области в деревне

Взгляднево.

Считается, что источник Гремячий ключ возник по молитве святого Сергия Радонежского. Водопад является одним из самых известных мест паломничества, а также популярным туристическим объектом. Вода источника считается целебной. На территории источника есть купель, трапезная и гостиница для паломников.

В советский период времени на территории сельского поселения Филипповского в Бережках работал санаторий по реабилитации больных с заболеваниями органов дыхания.

В России не так много мест, где можно организовать санаторно-курортный комплекс именно для реабилитации больных с заболеваниями органов дыхания. Такие уникальные природные особенности встречаются редко, одним из таких уникальных мест сегодня считается Крым.

В Распоряжении Правительства РФ от 26 ноября 2018 г. № 2581-р «О Стратегии развития санаторно-курортного комплекса РФ», приведена общая характеристика текущего состояния санаторно-курортного комплекса Российской Федерации [2].

Возможность высокоэффективного лечения на российских курортах является альтернативой выездного лечебно-оздоровительного туризма российских граждан и способствует развитию выездного медицинского туризма [2].

Из проведенного анализа текущего состояния санаторно-курортного комплекса Российской Федерации [2], можно

сделать вывод о том, что в настоящее время назрела необходимость поиска новых лечебно-оздоровительных мест и строительства новых современных лечебных комплексов для организации санаторно-курортного лечения [6].

Благодаря своим уникальным природным условиям сельское поселение Филипповское Киржачского района Владимирской области может стать идеальным местом для строительства нового санаторно-курортного комплекса, который станет центром межрегионального санаторно-курортного оздоровления для жителей г. Москвы, Московской, Владимирской и близлежащих областей.

Для этого считаем необходимым разработать предложения о возможности организации строительства нового современного санаторно-курортного комплекса на территории сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области, где будет проводиться лечение сердечно-сосудистых, неврологических, бронхо-легочных заболеваний в региональную программу по развитию санаторно-курортного комплекса или программу по увеличению доступности санаторно-курортного лечения.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2018 г. № 2581-р «О Стратегии развития санаторно-курортного комплекса РФ».
3. Зотов В. Б., Мусинова Н. Н. Реформа организации муниципальной власти в России: плюсы и минусы // Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 111–116.
4. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 6–9.
5. Квачко А. В., Береговская Т. А. Брендинг как инструмент маркетинга территорий // В книге: Актуальные проблемы управления — 2016. 21-я Международная научно-практическая конференция. 2016. С. 46–47.
6. Лебедева Ю. А. Особые экономические зоны туристско-рекреационного типа как государственный и муниципальный механизм стимулирования инвестиций // Муниципальная академия. 2017. № 2. С. 66–72.
7. Милькина И. В. Инновации как главный фактор конкурентоспособности территорий // Вестник университета. 2010. № 13. С. 123–129.
8. Миронова Н. Н. Роль государства в системе местного самоуправления сельских территорий // В сборнике: IV. Международная конференция серии «Дискурс: Запад-Восток» Government Relation: анализ политических возможностей для бизнеса и общества. Материалы докладов. 2008. С. 194–202.
9. Миронова Н. Н., Миронов С. В. Факторы инновационного управления организацией // Вестник национального института бизнеса. 2019. № 37. С. 175–179.
10. Петрина О. А., Стадолин М. Е. Комфортная городская среда: тенденции и проблемы организации // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2018. № 6. С. 34–38.
11. Черкасова М. А. Непрерывное профессиональное образование в свете социокультурного подхода (методологические и исторические аспекты) диссертация на соискание ученой степени кандидата философских наук / Ростов-на-Дону, 2002.
12. Черкасова М. А. Человек, природа, мелиорация в контексте глобальных проблем современности: монография / М. А. Черкасова; Сев. — Кавк. науч. центр высш. шк.. Ростов н/Д, 2005.
13. Осипов В. И., Данилов-Данильян В. И., Медовар Ю. А., Казакова И. Г., Хмельченко Е. Г. Сохранение водных ресурсов Московской и Владимирской областей как важнейший аспект экологической безопасности страны // Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 28–35.
14. Хмельченко Е. Г. Проблемы сохранения биологического разнообразия флоры и фауны на территории сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области // Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 40–46.

Literature:

1. The Constitution of the Russian Federation.
2. Decree of the Government of the Russian Federation of November 26, 2018 No. 2581-r "On the Development Strategy of the Sanatorium and Resort Complex of the Russian Federation".
3. Zotov VB, Musinova NN Reform of the organization of municipal authority in Russia: pros and cons // Municipal Academy. 2016. No. 1. S. 111–116.
4. Zotov VB Strategic planning in the local government system (problematic review and recommendations) // Municipal Academy. 2018. No. 1. S. 6–9.
5. Kvachko A. V., Beregovskaya T. A. Branding as a tool for marketing territories //the book: Topical management problems — 2016. 21st International Scientific and Practical Conference. 2016.S. 46–47.
6. Lebedeva Yu. A. Special economic zones of tourist-recreational type as a state and municipal mechanism of investment promotion // Municipal Academy. 2017. No. 2. P. 66–72.
7. Milkina I. V. Innovation as the main factor in the competitiveness of territories // University Herald. 2010. No. 13. S. 123–129.
8. Mironova N. N. The role of the state in the system of local self-government of rural territories // In the collection: IV. International Conference of the Discourse: West-East Series Government Relation: An Analysis of Political Opportunities for Business and Society. Materials of reports. 2008.S. 194–202.
9. Mironova N. N., Mironov S. V. Factors of innovative management of the organization // Bulletin of the National Institute of Business. 2019.No 37.P. 175–179.
10. Petrina O. A., Stadoln M. E. Comfortable urban environment: trends and problems of organization // Bulletin of the University (State University of Management). 2018. No. 6. S. 34–38.
11. Cherkasova M. A. Continuing professional education in the light of the sociocultural approach (methodological and historical aspects) the dissertation for the degree of candidate of philosophical sciences / Rostov-on-Don, 2002.
12. Cherkasova M. A. Man, nature, land reclamation in the context of global problems of our time: monograph / M. A. Cherkasova; North Caucasus. scientific center of higher school .. Rostov n / a, 2005.
13. Osipov V. I., Danilov-Danilyan V. I., Medovar Yu. A., Kazakova I. G., Khmelchenko E. G. Conservation of water resources of the Moscow and Vladimir regions as the most important aspect of the country's environmental safety // Municipal Academy. 2019. № 2. S.28–35.
14. Khmelchenko EG Problems of conservation of the biological diversity of flora and fauna in the territory of the rural settlement Filippovskoye, Kirzhach district, Vladimir region // Municipal Academy. 2019. № 2. S.40–46.

Совершенствование механизмов поддержки малого бизнеса в курортной сфере в Республике Крым

Improving small business support mechanisms in the resort sector in the Republic of Crimea



Голованов Владимир Иванович, профессор, доктор экономических наук, академик РМА, МАИ, РАЕН, Российский государственный гуманитарный университет, Заведующий кафедрой Государственного и муниципального управления, Москва, Россия, golovanov52@rambler.ru

Golovanov V.I., D.E.S., prof., „ akademician RMA, MAI, RAEN, Russian State University for the Humanities, Professor Department of « of state and municipal management
Moscow, Russia, golovanov52@rambler.ru



Анфимова Анна Юльевна, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления АНО ВО Московский международный университет, Российская Федерация, Москва
ladyannstyle@mail.ru

Anfimova A.YU., Ph. D., associate Professor of the Department of state and municipal management ANO VA Moscow international University

Аннотация. Целью исследования является разработка механизмов управленческих решений и механизмов поддержки малого бизнеса в Республике Крым. Задача исследования — совершенствование качества предоставления туристских услуг в Республике Крым, повышение собираемости налогов. Предложенные авторами механизмы могут найти практическое применение в совершенствовании управления малым бизнесом в Крыму.

Ключевые слова: Малый бизнес, управление туристской сферой, Республика Крым, курортный сбор, механизмы поддержки, муниципальные образования, проблемы курортных городов.

Abstract. The purpose of the study is to develop management decision-making mechanisms and support mechanisms for small businesses in the Republic of Crimea. The aim of the study is to improve the quality of tourist services in the Republic of Crimea and increase tax collection. The mechanisms proposed by the authors can find practical application in improving small business management in Crimea.

Keywords: Small business, tourism management, Republic of Crimea, resort fee, support mechanisms, municipalities, problems of resort cities.

В последние три года курортный бизнес в Республике Крым имеет тенденцию к устойчивому росту. Этому способствовал ряд факторов: закрытие для россиян перспективных в прошлом направлений—Турции и Египта; открытие движения по автомобильной части Крымского моста; межрегиональные обмены организованными группами; реконструкция инфраструктурных объектов региона и пр. Грядущий летний сезон 2020 года также ожидаемо должен быть высоко наполняемым, что связано, в первую очередь, с открытием железнодорожного движения по Крымскому мосту, а также с масштабными мероприятиями, посвящёнными празднованию 75-й годовщины Победы над фашизмом. Однако имеются очень серьёзные моменты, которые могут негативно влиять на туристский поток в Республику:

1. Введение курортного сбора.
2. Открытие Египетского направления.
3. Развитие рынка частного жилого сектора в Турции.
4. Низкий уровень сервиса.
5. Неграмотная политика ценообразования, как на рынке жилья, так и на продовольственном рынке.

Существуют и проблемы с учётом туристического потока для организации самого курортного сбора. Если с организованными туристами всё значительно проще, то собирать сборы с неорганизованных туристов, которых в регионе большинство, представляется затруднительным. Впрочем, в период принадлежности Крыма украинской юрисдикции население было достаточно законопослушным и налоги платило исправно, поскольку величина налогов была небольшая. Обязанности по уплате курортных сборов брали на себя жилищные маклеры, которые и предлагали приехавшим частным образом отдыхающим частное жильё, и оформляли все необходимые процедуры по приёму и уплате сборов, выдавали квитанцию. В период перехода на российские нормативно-правовые акты многие прежние схемы разрушились. Налоги увеличились, что заставило многих частных сдавать жильё нелегально. Бюджет региона потерял на этом существенную часть доходов особенно в малых поселениях. Введение статуса самозанятых граждан призвано решить эту проблему, насколько эффек-

тивно будет работать новое законодательство—покажет время.

В Крыму действуют пункты временной регистрации граждан, на которые можно возложить обязанности за сбор налога. Но не все граждане самостоятельно проходят эту регистрацию. Кроме того, налог, в отличие от действовавшего в Украине, берётся от количества дней, а не разово. Это создаёт дополнительные трудности с его исчислением. Для туристов, отдыхающих в кемпингах, можно предусмотреть сбор налога организаторами услуг. Но та часть отдыхающих, которая селится в частном секторе и в палатках вне палаточных городков, остаются вне системы уплаты курортного сбора. И если любителей палаточного туризма не так много, то в частном секторе отдыхают за сезон тысячи туристов.

Проблема путешествующих частным образом для Крыма в 2020-м году связана также с развитием частного предложения жилья в Турции. В период официального закрытия российской стороной турецкого туристического направления рынок туризма в Турции, учитывая российский опыт, стал подстраиваться под запросы наших граждан и развивать предложения частного сектора, в первую очередь—сдачу в аренду на период отдыха апартаментов. В настоящий момент на рынке арендного жилья в курортных городах Турции существует широкий выбор различных предложений жилья, качество которого существенно выше, чем большая часть предложений в Крыму, а цены сопоставимы или существенно ниже. Например, в курортном городе Аланья, очень востребованном российскими туристами направлении, в высокий сезон—июнь-август—стоимость апартаментов эконом класса варьируется от \$27 за однокомнатные (на 2–3 человека) до \$45 за трёхкомнатные (на 6–9 человек) за сутки. Качество жилья и инфраструктура соответствуют мировым стандартам. К сожалению, частный сектор в Крыму в отличие от искушённого российского туриста не проводит маркетинговые исследования. Многие туристы, привыкшие к высокому зарубежному уровню сервиса, впервые приехавшие в Крым, остаются недовольны ни качеством сервиса, ни стоимостью отдыха в целом. Такие категории, скорее всего, вернуться к прежним маршрутам отдыха.

Наш малый бизнес не умеет работать на потребителя. Люди едут на юг на отдых, в том числе, вдоволь наестся дешёвыми фруктами и овощами. Особенно семьи с детьми. Крымские рынки в курортных городах встречают их в сезон непомерно высокими ценами, которые иногда в разы выше, чем даже там, откуда люди приехали. И это на продукты, которые растут в регионе! Сложно понять логику бизнеса. Покупатель голосует рублём. В условиях отсутствия в нашей стране законов о ценообразовании, эту проблему решать особенно сложно.

В предыдущих публикациях авторы уже касались темы «портрета» крымского отдыхающего: это в большей степени люди старшего возраста и семьи с детьми, т.е. как правило, малообеспеченные граждане. В частных пансионатах и отелях цены на грядущий сезон по сравнению, например, с 2017 годом выросли в полтора раза. Выросли цены и в частном секторе, которые дополнительно завышаются в сезон «чёрными» маклерами, которые просто завышают в разы сдаваемое арендодателями жильё. Если малый бизнес полуострова не изменит ценовую политику, то он рискует потерять в доходах. Следовательно, доходов не досчитается и бюджет региона. Доходы от рекреационной деятельности являются в Крымской республике бюджето-образующими. Чтобы предотвратить или нивелировать возможные негативные последствия в развитии туристского сектора, авторы предлагают ряд организационных механизмов:

С целью повышения собираемости курортного сбора для индивидуальных туристов, прибывающих на полуостров общественным транспортом (самолётом, поездом, автобусом) включить курортный сбор отдельной статьёй в стоимость приобретаемых билетов. Поскольку билеты как правило приобретаются туда и обратно, будет возможность учитывать количество дней отдыха. Квитанцию об оплате сбора выдавать отдельным документом вместе с билетами.

Внести изменения в системы электронного бронирования билетов, включив дополнительные опции по оплате курортного сбора. (По аналогии с топливным сбором, например).

С целью упрощения сбора курортных платежей в частном секторе обязать соб-

ственников сдаваемых жилых помещений проводить регистрацию арендаторов в регистрационных пунктах с одновременным внесением курортного сбора.

Если отдыхающие уже оплатили сбор, например, при покупке билетов на транспорт, они просто предъявляют квитанцию об оплате, которую фиксируют регистрирующие органы.

Внести изменение в систему объединённого сайта бронирования жилья в Крыму, который должен начать функционировать летом 2020 года, с целью возможности уплаты курортного сбора на сайте при бронировании жилья.

Разработать единый республиканский (региональный) реестр по организации услуг отдыха на Крымском полуострове. Цель—информирование граждан о легальных и безопасных услугах частных лиц и компаний.

Для зарегистрированных в реестре организаций и частных лиц предусмотреть систему поддержки в виде мониторинга услуг, предоставления статистики зарубежных конкурентов, рекламной поддержки социальных услуг для граждан из незащищённых групп населения.

Упорядочить внесение в реестр собственников жилья, сдающих его в аренду отдыхающим. Внесение в региональный реестр данных о собственниках обеспечит, как нанимателей, так и собственников жилья, сделает прозрачными арендные отношения в частном секторе. А также снизит стоимость аренды на частном рынке жилья, исключив посреднические услуги.

Данные из реестра должны быть доступны для единого сайта бронирования, т.е. объединены в единую систему.

Мотивировать граждан для добровольной регистрации в реестре переходом на систему налогообложения—самозанятые граждане. За исключением частного гостиничного бизнеса, включая гостевые дома. Предусмотреть сохранение системы льгот для пенсионеров, и социально-незащищённых категорий граждан, сдающих собственное жильё в аренду.

В целях снижения цен на фрукты и овощи на рынках курортных городов организовывать передвижные ярмарки и ярмарки выходного дня для фермеров-производителей с предоставлением мест торговли на безвозмездной основе.

Предлагаемые авторами меры помогут: сделать отдых граждан более безопасным и комфортным, повысить конкурентоспособность организаций, упростят процедуру поиска и аренды жилья, повысят собираемость курортного сбора.

рентоспособность организаций, упростят процедуру поиска и аренды жилья, повысят собираемость курортного сбора.

Литература:

1. Анфимова А. Ю., Дорофеев А. Ю., Новицкий И. Ю., Голованов В. И., Фадеев А. С. Сегментация рынка гостиничной недвижимости крупного города. Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» <https://naukovedenie.ru> Том 7, № 5 (сентябрь — октябрь 2015). 17 стр.
2. Анфимова А. Ю., Голованов В. И., Рукина И. М. Совершенствование организационных механизмов управления транспортной инфраструктурой в курортном городе Евпатория. Муниципальная Академия № 4/2019, с. 140–143.
3. Голованов В. И. Проблемы развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в муниципальных образованиях в современных условиях. Сборник трудов ежегодной Международной научно-практической конференции «Экономические аспекты развития Российской индустрии в условиях глобализации». М.: Моск. политех. университет, 15.12.2016.
4. Голованов В. И., Латыпов Н. А. Повышение конкурентоспособности государственных и муниципальных унитарных предприятий при функционировании и осуществлении предпринимательской деятельности. Экономические аспекты технологического развития современной промышленности 9/2017 / Материалы Международной научно-практической конференции. Москва 19 мая 2017.
5. Зотов В. Б., Бронников И. А. Анализ проблем привлечения инвестиций в развитие муниципальных образований // Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики Материалы первой Всероссийской научно-практической Конференции с международным участием. Редактор А. Н. Гуда. 2016. С. 7–13.
6. Зотов В. Б., Проказова Ю. В. Организация экологического контроля на муниципальном уровне. //Муниципальная Академия № 2/2019, с. 17–23.
7. Рукина И. М., Анфимова А. Ю. Повышение качества государственных услуг в социальных учреждениях: домах отдыха и пансионатах. //Муниципальная Академия № 3/2018, с. 168–170.

Literature:

1. Anfimova A. Yu., Dorofeev A. Yu., Novitsky I. Yu., Golovanov V. I., Fadeev A. S. Segmentation of the hotel real estate market in a large city. Online journal «science STUDIES» <https://naukovedenie.ru> Volume 7, no. 5 (September-October 2015). 17 p.
2. Anfimova A. Yu., Golovanov V. I., Rukina I. M. Improvement of organizational mechanisms of transport infrastructure management in the resort city of Evpatoria. Municipal Academy no. 4/2019, pp. 140–143.
3. Golovanov V. I. Problems of development and support of small and medium-sized businesses in municipalities in modern conditions. Proceedings of the annual International scientific and practical conference «Economic aspects of Russian industry development in the context of globalization». Moscow: Mosk. Polytech. University, 15.12.2016.
4. Golovanov V. I., Latypov N. A. improving the competitiveness of state and municipal unitary enterprises in the operation and implementation of business activities. Economic aspects of technological development of modern industry 9/2017 / Proceedings of the International scientific and practical conference. Moscow may 19, 2017.
5. Zotov V. B., Bronnikov I. A. Analysis of problems of attracting investment in the development of municipalities / / state, municipal and corporate Governance: theory and best practices Materials of the first all-Russian scientific and practical Conference with international participation. Editor Of A. N. Hood. 2016. Pp. 7–13.
6. Zotov V. B., Prokazov Y. V. Organization of environmental monitoring at the municipal level. // Municipal Academy no. 2/2019, pp. 17–23.
7. Rukina I. M., Anfimova A. Yu. Improving the quality of public services in social institutions: rest homes and boarding houses. //Municipal Academy no. 3/2018, pp. 168–170.

Content

Resolution XIX of the Russian Municipal Forum.....	3
Yurkova S.N., Lvutina E.A.	

Management organization

Participation of non-profit organizations in social services to the population	10
Zotov V.B., Milkina I.V.	

Legal and organizational bases of project management in the sector of governance	20
Petrina O.A., Stadolin M.E.	

The main approaches to the assessment and improvement of the effectiveness of public program management.....	26
Lyalin A.M., Zozulya A.V., Eremina T.N., Zozulya P.V.	

Implementation of state programs of the Russian Federation and programs of social and economic development of the city of Moscow.....	34
Matveeva N.S.	

Features of implementation of the priority project «Formation of a healthy lifestyle» in Russia.....	40
Sokolova S.V., Filippov A.A.	

Intellectual capital as a factor of development modern information technologies and economies of Russia.....	48
Mironova N.N., Mironov S.V., Hmelchenko E.G., Ibyatov F.M.	

Foreign experience forming «Smart cities».....	53
Sokolova S.V.	

Competency-based approach in the training of state and municipal specialists in the direction of “Smart City Management”	59
Golovanov V.I.	

The role of design technologies in the preparation of state servants in the conditions of digital economy.....	70
Serebryakova G.V., Nezamaykin I.V.	

Organization of public discussions at the site of municipal public chambers on the example of a discussion on the construction of the Shchelkovo highway understudy in the Moscow region	75
Okolshev D.A.	

Efficiency improvement organization of surface wastewater treatment in the Russian Federation	81
Sirazhdinov R.Z., Shaposhnikov S.V., Zotov R.S.	

Economics and Finance

Features of short-term budget lending to municipalities.....	85
Sergienko N.S.	

About some problems of loss of budget revenues of all levels in forestry	90
Sirazhdinov R.Z.	

Managing the structure of capital investments in fixed assets of real sector enterprises in municipalities	96
Atoyan S.V., Matveev G.S., Parshikova G.Y., Silaev A.A.	

The place of stat and municipal joint-stock ownership in the airport industry of the Russian Federation	105
Titov A.A., Yakovlev A.Y.	

Prospects and trends of development of currency legislation in Russia.....	111
Lebedeva J.A., Zelenev A.A.	

About the evolution of regional joint-stock companies in the Russian Federation	116
Yakovlev A.Y.	

Next-11 and the challenges of macro-financial sustainability in emerging markets.....	120
Matrizaez B.J.	

Formation of conditions and prerequisites for combating corruption in the sphere of state and municipal procurement	127
Ryazantsev I.I.	

Development of regions and municipalities

Heads of administrations of municipal formations (mayors) are not elected by the population: pros and cons	132
Zotov V.B.	

Self-assessment of life conditions of city residents in interrelation with satisfaction of local authorities activities.....	140
Zalivanskiy B.V., Samokhvalova E.V.	

Investment policy as a tool for achieving social and economic effect development of the municipality	147
Cherkasova M.A.	

Improving the living standards of the population of the Kamchatsk region, as the main goal of socio-economic development of the region.....	151
Lebedeva J.A., Chugunova A.A.	

Separate trends in urban space transformation	156
Zudenkova S.A.	

On spatial segregation in the development of urban agglomerations	161
Stadolin M.E., Petrina O.A.	

Urban agglomeration and approaches to assessing the level of development of urban agglomerations	167
Musinova N.N., Novikova V.S., Kholodivker D.S.,	

Cluster policy in regional strategy	172
Lapygin D.Y., Tulinova D.V., Lapygin Y.N.	

Municipal governance in the context of digitalization: concept and experience.....	177
Cherkasova M.A.	

Legal possibilities for greening municipal territories in the light of green infrastructure development.....	182
Mayorova E.I.	

Marketing of municipal educations on the example of the Philipian as a territory of interregional sanatorium and resort health.....	188
Osipov V.I., Danilov-Danilyan V.I., Medovar Y.A., Kazakova I.G., Khmelchenko E.G.	

Improving small business support mechanisms in the resort sector in the Republic of Crimea	196
Golovanov V.I., Anfimova A.YU.	

Информационно-аналитический журнал
зарегистрирован в Роскомнадзоре.
Свидетельство о регистрации СМИ:
ПИ № ФС77-50260 от «22» июня 2012 г.
Подписной индекс в каталоге «Роспе-
чать» 70500

УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия»
включён в Перечень научных журналов,
рекомендованных ВАК РФ для публикации
материалов кандидатских и докторских
диссертаций.

В издании публикуются официальные
материалы союзов и ассоциаций местного
самоуправления, результаты научных
исследований и лучшая практика
в области местного самоуправления и
муниципального управления.

При написании и оформлении статей
редакция журнала «Муниципальная
академия» просит придерживаться правил,
представленных на сайте.

Электронная версия журнала
и требования к публикациям размещены
на официальном сайте журнала
«Муниципальная Академия»:

www.journal-rma.ru

По вопросам публикации статей следует
обращаться

в редакцию журнала

по телефонам:

+7 (915) 405–64–19

+7 (495) 229–03–87

или по электронной почте:

journal-rma@mail.ru

ООО «Муниципальная академия»

Адрес: 111024, г. Москва, ул. Авиамо-
торная, д. 12, офис 814.

Тел.: +7 (915) 405–64–19

+7 (495) 229–03–87

E-mail: journal-rma@mail.ru

Сайт: www.journal-rma.ru

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Бурак Петр Иосифович — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета
Быков Александр Владимирович — д.п.с.н., профессор
Зотов Владимир Борисович — д.э.н., профессор
Пупырев Евгений Иванович — д.т.н., профессор
Мокрый Владимир Семенович — д.ю.н., профессор
Рош Елена Сергеевна — д.э.н., профессор
Калабеков Алан Лазаревич — д.б.н., профессор
Найданов Александр Сергеевич — к.пед.н.
Толкачев Сергей Генрихович — к.э.н.
Ружицкий Владимир Петрович — д.т.н., профессор
Белых Ирина Викторовна — к.э.н.
Шульга Татьяна Ивановна — д.п.с.н., профессор
Рой Олег Михайлович — д.с.н., профессор
Беляев Александр Матвеевич — д.с.н., профессор
Грищенко Леонид Леонидович — д.ю.н., профессор
Рагулина Юлия Вячеславовна — д.э.н., профессор
Семкина Ольга Сергеевна — к.э.н., профессор
БUTOVA Татьяна Витальевна — к.э.н., доцент
Юркова Светлана Николаевна — к.т.н., доцент

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор:

Зотов Владимир Борисович, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Голованов Владимир Иванович, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Кириллова Ариадна Николаевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Рагулина Юлия Вячеславовна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Авдеева Татьяна Тимофеевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Рождественская Ирина Андреевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Терехова Кристина Олеговна

Заместителя главного редактора:

Анопоченко Татьяна Юрьевна, д.э.н., профессор

Ученый секретарь: **Бирюкова Татьяна Александровна**

Выпускающий редактор: **Вишнякова Татьяна Витальевна**

Верстка: **Попов Дмитрий Сергеевич**

Руководитель издательских проектов: **Чихирников Валерий Васильевич**

РЕЦЕНЗЕНТЫ

Алексеев Александр Юрьевич — к.э.н., доцент

Ибятov Фаиль Мужипович — к.и.н., доцент

Номер отпечатан в типографии:

ООО «Фабрика Офсетной Печати»

www.fop.ru

Подписан в печать 27.03.2020

Заказ № 23927

Тираж 1000 экз.

Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, неподлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна.

Открыта подписка на научный информационно-аналитический журнал

МунициПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ

Научный информационно-аналитический журнал

На второе полугодие 2020 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, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте журнала «Муниципальная Академия»: www.journal-rma.ru.

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам:

+7 (915) 405-64-19

+7 (495) 229-03-87

или по электронной почте: journal-rma@mail.ru.

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: 70500.



