

# Муниципальная Академия

Научный информационно-аналитический журнал

№3 • июль-сентябрь • 2016

ISSN 2304-831X



Официальный печатный орган Российской Муниципальной Академии

## СОДЕРЖАНИЕ

### СОБЫТИЯ

Быстрорастущие мегаполисы.  
Технологии динамичного развития ..... 2

Праздник местного самоуправления  
в столице Башкортостана ..... 6

### ПАТРИОТИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ

**АЛЕКСЕЕВ А.Ю.** Российское движение школьников,  
как база военно-патриотического воспитания детей ..... 8

### РЕГИОНАЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ

**КАБАЛИНСКАЯ Н.А.** Возможности внедрения лучших  
зарубежных практик государственно-частного партнерства  
в сфере промышленности (на примере электроэнергетики)  
для обеспечения развития регионов и муниципальных  
образований РФ ..... 17

**ЕРЕМИН С.Г.** К вопросу о соотношении и специфике управле-  
ния государственной и муниципальной собственностью ..... 21

**ПУХОВА М.М., ГРУЗИНА Ю.М., ХАРЧИЛАВА Х.П.**  
Влияние инновационной инфраструктуры вузов на развитии  
промышленности регионов России ..... 26

### ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

**ПРОКОФЬЕВ С.Е.** Программный подход в государственном  
управлении: проблемы и пути их решения ..... 35

**КИСЕЛЕВ С.Г.** К вопросу о соотношении права и закона  
в государстве ..... 41

**КАРЦЕВ Б.В., МУСИНОВА Н.Н.** Особенности взаимодействия  
органов местного самоуправления с органами  
государственного контроля (надзора) ..... 46

**ХАРЧИЛАВА Х.П.** Анализ практики корпоративного  
управления в российских компаниях с государственным  
участием ..... 53

### СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

**БУТОВА Т.В.** Анализ развития Северо-Кавказского  
федерального округа ..... 61

**КИРИЛЛОВА А.Н.** Структурные изменения, подходы  
и направления стратегии развития жилищно-коммунального  
хозяйства региона ..... 71

**НАГАЕВ А.Г.** Формирование рынка управления  
многоквартирными домами в г. Москве: этапы, тенденции  
и проблемы ..... 75

**СЕМКИНА О.С., ОВСЯННИКОВА Д.К.** Проблема утилизации  
твердых коммунальных отходов ..... 79

**КОМОВ В.Э.** Роль социально-ориентированных  
некоммерческих организаций в решении задач социально-  
экономического развития муниципального образования ..... 86

**РОЙ О.М.** Роль местного самоуправления в сфере  
градостроительства ..... 92

**БАБИЧЕВ К.Н.** Становление института арендного жилья  
в современной России ..... 100

### ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

**ВАСЮНИНА М.Л.** Финансовый менеджмент главных  
распорядителей средств федерального бюджета: оценка  
качества и направления совершенствования ..... 107

**АНЦИФЕРОВА О.Ю., ТРУБА А.С.** Методология  
оценки рациональности экономического поведения  
сельскохозяйственных организаций ..... 113

**КАДЫШЕВА О.В., САФРОНОВА М.И.** Мировой опыт  
привлечения высококвалифицированных специалистов  
и особенности его применения в России ..... 120

**РАЗЖИВИНА Д.О., ДОЛГОПОЛОВ Д.Ф.** Организация  
предоставления государственных и муниципальных услуг  
в многофункциональных центрах в рамках жизненных  
ситуаций ..... 128

**ИСМАИЛОВ И.Ш.** Базельские стандарты банковской  
деятельности в историческом разрезе: предпосылки,  
проблемы внедрения и перспективы ..... 135

**НАГРАЖДЕНИЕ** ..... 141

### Уважаемые читатели!

Журнал «МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ» включен в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденных приказом Министерства образования и науки Российской Федерации в 2015 году. В связи с этим на страницах журнала, кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления, будут публиковаться научные изыскания в области экономики, социологии и юриспруденции, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

## БЫСТРОРАСТУЩИЕ МЕГАПОЛИСЫ. ТЕХНОЛОГИИ ДИНАМИЧНОГО РАЗВИТИЯ



*В Москве в середине лета традиционно состоялся шестой Московский урбанистический форум. Главная тема дискуссии в этом году – «Быстрорастущие мегаполисы. Технологии динамичного развития». Форум прошел под эгидой Правительства Москвы. В его работе приняли участие депутаты столичного парламента, ведущие эксперты, архитекторы, городские активисты и девелоперы, где обсудили цели и задачи современной урбанистики, экономики и облик комфортного городского пространства.*

Московский урбанистический форум – международная конференция в области градостроительства, архитектуры, экономики и стратегического планирования городов. Форум зарекомендовал себя авторитетной международной площадкой для дискуссий среди признанных в мире урбанистов, сити-менеджеров и представителей бизнес-сообщества.

При управлении мегаполисами адаптивность и гибкость часто являются важными факторами успеха, а национальная политика может напрямую влиять на локальную стратегию. Современный мегаполис – это пространство,

которое не ограничено географическими рамками и имеет тесные экономические, транспортные и прочие связи с ближайшими территориями. Все эти идеи, широко обсуждаемые в мире, стали основой новой повестки Московского урбанистического форума-2016. Название мероприятия – «Эпоха мегаполисов: глобальные, национальные и локальные приоритеты». Спецификой форума этого года стал глобальный диалог мэров и экспертов со всего мира, которые обсудили ключевые урбанистические тренды и векторы развития территорий – от небольших городов до агломераций.

**Сергей Собянин, Мэр Москвы:**

– Нынешний форум стал самым масштабным, его посетило более 70 делегаций. Москва становится центром притяжения для экспертов и управленцев.

Проблемы, стоящие перед большими городами, требуют системного подхода, новых технологий, крупных проектов. Именно такие решения мы будем обсуждать на площадках форума. Это развитие метрополитена, железнодорожной сети, строительство делового центра «Москва-Сити» и крупнейших в мире стадионов.

Мегапроектами могут быть также и новые технологии. Их невозможно увидеть, как здание. Но они имеют не меньшую роль в нашей жизни. В Москве работают система городских референдумов, платформы народного контроля, единая медицинская информационная система, интеллектуальная транспортная система. Все они помогают миллионам москвичей.

К мегапроектам можно отнести и обустройство дворов, скверов, ремонт улиц и дорог. Особенно если этот ремонт масштабировать на весь город. Точечные решения в мегаполисе малоэффективны. Но для реализации крупных проектов всегда нужны диалог и компромисс. Необходимо активно обсуждать планы, применять опыт других городов и стран. Благодаря таким обсуждениям наш форум поможет сделать Москву более удобной и комфортной для людей.

В 2016 году форум продлился 4 дня и был посвящен обсуждению таких идей как:



– гибкость и адаптивность города в условиях интенсивных изменений;

– взаимосвязь национальных интересов страны и локальной политики городских властей;

– расширение границ мегаполисов до агломераций, а также переход от географического зонирования к пространственному, учитывающему социальные, экономические, транспортные и прочие связи территорий; Алексей Шапошников, Председатель Московской городской Думы:





– Московский урбанистический форум стал авторитетной международной экспертной площадкой, на которой не только обсуждаются проблемы мегаполисов, но и презентуются современные подходы к их решению, а также вырабатываются новые интересные предложения в сфере стратегического планирования городского развития.

На сегодняшний день Москва занимает лидирующие позиции по внедрению современных технологий, которые помогают сделать жизнь в мегаполисе более комфортной и позволяют жителям полноценно участвовать в процессе управления городом.

Безусловно, развитие современного мегаполиса неизбежно связано с необходимостью внесения изменений в действующее законодательство. Технологическая революция, транспортные проблемы, ухудшение экологической обстановки, активные миграционные процессы бросают вызовы крупным городам и приводят к трансформации устоявшегося уклада жизни горожан. Законодатели, в свою очередь, должны оперативно реагировать на происходящие изменения, предлагая горожанам пути нормативно-правового регулирования новых процессов и отношений.

Для повышения эффективности законодательного процесса и создания «работающих», адекватных запросам времени правовых моделей необходимо не только координировать позиции власти и гражданского общества, но и выстраивать межрегиональные коммуникации. И площадка Московского урбанистического форума предоставляет широкие возможности для реализации таких задач.

### **О глобальной и общероссийской повестках**

Первый день деловой программы форума был посвящен двум повесткам: глобальной и по городам России.

В рамках глобальной повестки мэры крупнейших городов мира и ведущие эксперты-урбанисты обсудили тренды развития мегаполисов и агломераций, актуальные вопросы борьбы за человеческий капитал и другие темы. Кураторами и партнерами дискуссий являются такие организации как ISOCARP, ЮНЕСКО, ICLEI, Всемирный банк и другие международные интеллектуальные лидеры.

Среди ключевых сессий глобальной повестки – дискуссия, посвященная реализации крупномасштабных городских проектов, сессия с участием ведущих международных рейтинговых агентств и обсуждение специфики создания бренда города.

Мероприятия общероссийской повестки стали площадкой для презентаций лучших проектов, а также для обмена опытом по решению насущных проблем развития территорий РФ. Ключевыми спикерами этих сессий были губернаторы и мэры российских городов, представители федеральных органов власти.

### **О московской повестке**

Во второй день деловой программы форума участники обсудили векторы развития российской столицы. Члены Правительства Москвы представили такие актуальные городские инициативы как реновация промышленных зон, реконструкция и благоустройство набережных Москвы-реки, МКЖД, а также проекты, которые планируются к реализации в ближайшее время. Центральной экспозицией форума стала выставка, посвященная МКЖД как проекту комплексного развития территорий.



### О фестивале

В течение всех четырех дней форума проходил урбанистический фестиваль для жителей и гостей столицы. ЦВЗ «Манеж» распахнул свои двери для всех желающих уже в первый день форума – 30 июня прошли лекции известных урбанистов. Традиционно в программе фестиваля предусмотрены дискуссии в формате UrbanTalks, презентации и обсуждения результатов исследований, мастер-классы, выставки, культурно-развлекательные мероприятия для детей и взрослых, спортивные тренировки, кинопоказы. Кроме того, урбанистический фестиваль в ЦВЗ «Манеж» поддержал специальные мероприятия в парках столицы.

### Об исследованиях

В 2016 году Московский урбанистический форум представил результаты четырех новых исследований, которые были презентованы в докладах на заседаниях форума и стали основой для дискуссий UrbanTalks.

Глобальное исследование «Городское развитие и планирование: глобальные тренды и актуальные практики» (куратор ISOCARP) представили лучшие практики развития мегаполисов по всему миру. Сделан анализ экономики, темпов городского развития, транспортной системы, социальной среды, моделей управления различных городов. Специально проанализированы лучшие практики по обеспечению мобильности населения мегаполисов. В исследовании особое

внимание уделено опыту городов в развитых странах и странах БРИКС.

Москва, где ежегодно проводятся форумы, является одним из ведущих мегаполисов в мире, кроме того, имеет статус столицы большого государства. Каждый год перед московскими властями встают всё новые задачи, требующие быстрого и эффективного реагирования. Нужно обеспечить удобными жилыми и общественными пространствами миллионы горожан, развивать транспортные сети, наладить бесперебойную работу инфраструктуры – словом, делать город удобным.

Московский урбанистический форум был задуман как международная площадка для обмена мнениями и опытом, что с успехом реализуется уже более 5 лет. За эти годы форум посетило более ста иностранных делегаций, более 20 тысяч участников, более сотни мэров, вице-мэров, губернаторов и представителей властей различных городов мира.

За прошедшие годы Московский урбанистический форум стал не просто местом встречи, но авторитетным мероприятием, на котором принимаются важные решения, презентуются проекты, кардинально меняющие облик городов, предлагаются результаты уже проделанных работ.

Мы не просто рассуждаем о перспективах – мы создаем привлекательные городские пространства.

## ПРАЗДНИК МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТОЛИЦЕ БАШКОРТОСТАНА



*Государственный праздник — День местного самоуправления — в России отмечается относительно недавно, с 2013 года. Прошедшей весной на торжественном мероприятии по этому поводу в Уфе выступил Глава Башкортостана Рустэм Хамитов. Руководитель республики поздравил муниципальных служащих и депутатов с праздником и вручил награды лауреатам конкурса «Лучшее муниципальное образование Республики Башкортостан».*

Напомним, праздник был учрежден в 2012 году Указом Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина. Новая дата в календаре призвана повысить роль и значение института местного самоуправления, развивать демократию и гражданское общество.

С поздравительной речью выступил Глава региона Рустэм Хамитов. Сегодня в органах местного самоуправления республики трудятся более восьми тысяч муниципальных служащих. Более девяти тысяч человек представляют депутатский корпус. Десятки тысяч человек работают в муниципальных учреждениях и предприятиях. Многие показывают пример высокого профессионализма, грамотной и системной организации работы на местах.

На мероприятии президент республики особо отметил, что местное самоуправление должно стать не просто самым близким к людям уровнем власти, а самой народной властью. С реальными полномочиями и ресурсами в решении местных проблем, которые никто лучше самих жителей не знает.

— И когда эта система реально работает, когда муниципалитеты станут самодостаточными, по-настоящему эконо-

*мически независимыми, тогда будет еще сильнее и республика, и Россия, — выразил уверенность Рустэм Хамитов.*

мически независимыми, тогда будет еще сильнее и республика, и Россия, — выразил уверенность Рустэм Хамитов.

Трудности всегда есть, без них, скорее всего, и не будет развития поселения. Выступая перед руководителями муниципалитетов, Глава республики отметил: трудности в экономике налицо. Тем не менее сельские поселения за последний год умело отвечают на вызовы кризиса и продолжают трудиться.

Рустэм Хамитов: «Наше движение вперед в определенной степени затрудняет ситуация в мировой экономике: санкции, низкие цены на энергоресурсы и тому подобное. Но ни одна программа развития не свернута, ни в одной области социальной сферы не допущено ухудшения».

От того, как защищены граждане, во многом зависит и доверие к местной власти. И чтобы оно было зримым, нужно постоянно улучшать качество жизни людей. Речь не только о пожарной безопасности. Построить дорогу, провести воду, газ или сделать ремонт — с просьбой о помощи люди, прежде всего, идут в сельсовет, так уж заведено. Ведь эта ветвь власти — самая приближенная к народу.

Рустэм Хамитов: «Стремление людей взять на себя ответственность за улучшение ситуации в городе или селе, принять участие в конкретных делах – это и есть главная движущая сила в укреплении власти на местах».

Ежеквартальные премии, что инициировал Глава региона, приносят свои плоды. За последние годы в 88 поселениях реализовано 168 проектов по строительству детских и спортивных площадок, ремонту уличного освещения, водоснабжению и многим другим направлениям. Но президент также сказал, что надеяться исключительно на республиканский бюджет нельзя.

Рустэм Хамитов: «Главный вектор действия – это повышение финансовой самостоятельности муниципалитетов. Нужно постоянно искать новые источники пополнения местных бюджетов, работать над расширением их налоговой базы, способствовать созданию рабочих мест, в первую очередь развивая малый бизнес».

Также, с профессиональным праздником собравшихся в зале поздравил глава Администрации городского округа город Уфа РБ Ирек Ишмухаметович Ялалов, отметив, что органы местного самоуправления являются самым близким к гражданам уровнем власти, а круг вопросов, за которые они отвечают, широк и многообразен.

– Самое главное, мы своей работой должны делать жизнь людей комфортной и удобной. Это только одна сторона нашего ежедневного труда, – подчеркнул глава Администрации Уфы. – С другой стороны, мы должны создавать каждому инициативному человеку возможность для подключения к общему полезному делу, вовлекать жителей в общегородские проекты, предоставлять условия для реализации своих идей, направленных на повышение качества жизни в нашем городе.

По словам Ирека Ялалова, от эффективной работы органов местного самоуправления, профессионализма, целенаправленной деятельности депутатов муниципалитетов зависит качество жизни и настроение, социальное самочувствие наших граждан.

– У нас сформирована работоспособная система муниципальной власти, которая функционирует в тесном взаимодействии с государственными органами – сказал Ирек Ишмухаметович.

– Постоянное внимание и поддержка республиканских органов власти и Главы Республики Башкортостан Рустэма Закиевича Хамитова помогают нам реализовывать крупные инфраструктурные проекты.

Глава Администрации Уфы напомнил, что муниципальные практики, разработанные и внедренные в столице, были отмечены на федеральном уровне и будут рекомендованы для повсеместного использования. Это проект «Чрезвычайный Фонд города Уфы» и муниципальное бюджетное учреждение «Центр общественной безопасности».



После своего выступления Ирек Ялалов отметил передовых работников муниципалитета, наградив победителей конкурса «Лучший муниципальный служащий».

Лучшими в этом году признаны Нуримановский, Мелеузовский районы и город Нефтекамск. Руководители получили награды из рук Главы республики. В этих муниципалитетах активно строится инфраструктура, школы, детские сады. Наконец, за последний год здесь создано много рабочих мест. Именно на их примере должно строиться отношение власти к населению. Помимо этого, была проведена церемония награждения лучших работников местного самоуправления. На мероприятии объявили, что Нефтекамск был признан лучшим городским округом в республике. Глава Администрации города отметил, что это большая честь получить такую награду.

По мнению чиновников, именно от местного самоуправления часто зависит судьба многих перспективных проектов. Решения, принимающиеся на местах, очень важны для республики и страны в целом.

**По материалам пресс-службы  
Главы Республики Башкортостан**

## РОССИЙСКОЕ ДВИЖЕНИЕ ШКОЛЬНИКОВ, КАК БАЗА ВОЕННО-ПАТРИОТИЧЕСКОГО ВОСПИТАНИЯ ДЕТЕЙ.



А.Ю. Алексеев,  
кандидат экономических  
наук, академик Российской  
муниципальной академии,  
директор Центра  
патриотического развития  
«Русич»

Проблема патриотического воспитания и гражданского становления подрастающего поколения сегодня одна из актуальных задач государства и общества. Изменения политической обстановки в мире требуют укрепления мощи Отечества, повышения его обороноспособности, отлаженной работы всей системы патриотического воспитания подрастающего поколения, подготовки его к защите Родины. Одним из таких связующих звеньев в области патриотического воспитания становится Российское движение школьников.

Российский патриотизм предполагает как любовь к своей «малой Родине», чувство принадлежности к своему народу, так и чувство ответственности за всю страну, всю Россию, наше общее государство. Но на всем протяжении нашей российской истории в случае угрозы нашему Отечеству весь народ вставал на его защиту. Формирование морально-психологической готовности граждан к защите Отечества стало, как отмечено в военной доктрине Российской Федерации, одним из направлений социально-политического обеспечения военной безопасности России.

Но, чтобы доверить управлять сложной современной боевой техникой и оружием, сегодняшнему защитнику Отечества нужно, что бы он понимал, ради кого и чего он это делает. Нужно донести до сегодняшнего школьника, что у него есть мама и папа, братья и сестры – его семья. У него есть друзья, его одноклассники. Есть огромная красивая страна со славной историей, великой культурой и вековыми традициями – наша Родина. И нужно объяснить сегодняшнему школьнику, что все это богатство – семью, друзей, любимую девушку, Родину нужно защищать и, как показывает вся наша предыдущая история, в том числе с оружием в руках. И чтобы умело защитить свою Родину во время суровых испытаний, к этому нужно готовиться заранее – с детства.

Поэтому именно в школьном возрасте оно становится особенно массовым, интересным для ребят и, следовательно, те, кому выпала честь научить этому будущих защитников, должны владеть передовой теорией и практикой, для того чтобы профессионально вести воспитательный процесс, искать и находить актуальные формы работы в свете современных требований вовлечения в него молодежи. Разумеется, решать эту сложную и важ-



ную задачу призваны не только педагоги, но и представители Российского движения школьников, других общественных организаций, ведомств и в первую очередь представители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Одним из четырех направлений Российского движения школьников является военно-патриотическое.

Патриотическое воспитание подрастающего поколения всегда являлось одной из важнейших задач современной школы, ведь детство и юность – самая благодатная пора для привития священного чувства любви к Родине. У школьников должно вырабатываться чувство гордости за свою Родину и свой народ, уважение к его великим свершениям и достойным страницам прошлого. Многие требуются от школы: ее роль в этом плане невозможно переоценить. Таким образом, военно-патриотическое воспитание – это составная часть патриотического воспитания учащихся, представляющая собой целенаправленный управляемый процесс их личностного развития на основе боевых традиций своего народа, формирования их готовности к выполнению задач по обеспечению защиты Отечества и овладению необходимыми для этого знаниями, навыками и умениями.

Для школьников быть патриотом – это значит, прежде всего, быть достойным гражданином своей страны. Хорошо

дине, воинскому долгу в царской России, в годы Советской власти. Определяющими символами тех эпох были самоотверженность, мужество, храбрость наших соотечественников. На этих примерах и следует воспитывать ребят. Стремление воспитать молодых людей патриотами должно подкрепляться обучением общественно полезному делу – защите Отечества. Одни лишь рассказы тут не помогут. Именно такой принцип – единства военно-патриотического воспитания и начальной военной подготовки учащихся должен быть заложен в основу деятельности образовательных учреждений, работающих совместно с Российским движением школьников.

В Российском движении школьников военно-патриотическое направление является необходимым элементом и средством воспитания личности подрастающего поколения, формирования у него творческого мышления, пробуждения познавательного интереса у подростков к героическому прошлому нашей Родины.

В рамках Российского движения школьников цель военно-патриотического направления – это выработка системы мер, помогающая воспитывать у детей патриотизм, чувство долга перед своей Родиной и готовность защищать в любой момент интересы Отечества.

Для достижения данной цели рекомендуется выполнить следующие задачи (рисунки 1):

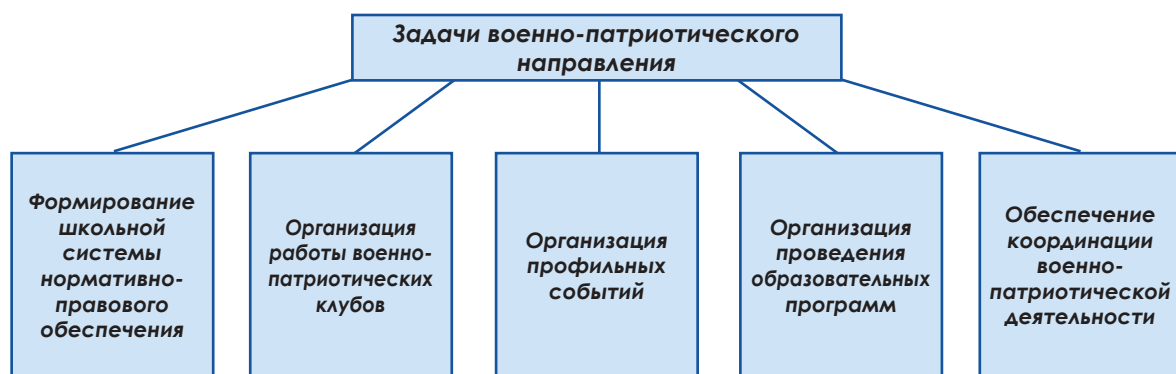


Рисунок 1. Задачи военно-патриотического направления Российского движения школьников

учиться, быть готовым к выполнению своего конституционного долга и своих обязанностей. Необходимо увлечь учащихся примерами отечественной истории, напомнить им, какой была преданность Ро-

К числу определяющих принципов, которые являются важным условием реализации целей и задач военно-патриотического направления в Российском движении школьников, относится при-

знание высокой социальной значимости гражданственности, патриотизма и готовности к достойному служению Отечеству, необходимости создания реальных возможностей осуществления целенаправленных усилий для их развития у российской молодежи.

Военно-патриотическое направление как один из видов многоплановой, масштабной и постоянно осуществляемой деятельности в Российском движении школьников обладает высоким уровнем

2016-2020 годы», которая разработана в связи с необходимостью повышения качества работы в данной сфере до уровня, соответствующего текущим и стратегическим задачам обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации. Реализация программы направлена на совершенствование системы патриотического воспитания, охватывающей все социально-возрастные и социально-профессиональные группы граждан Российской Федерации.

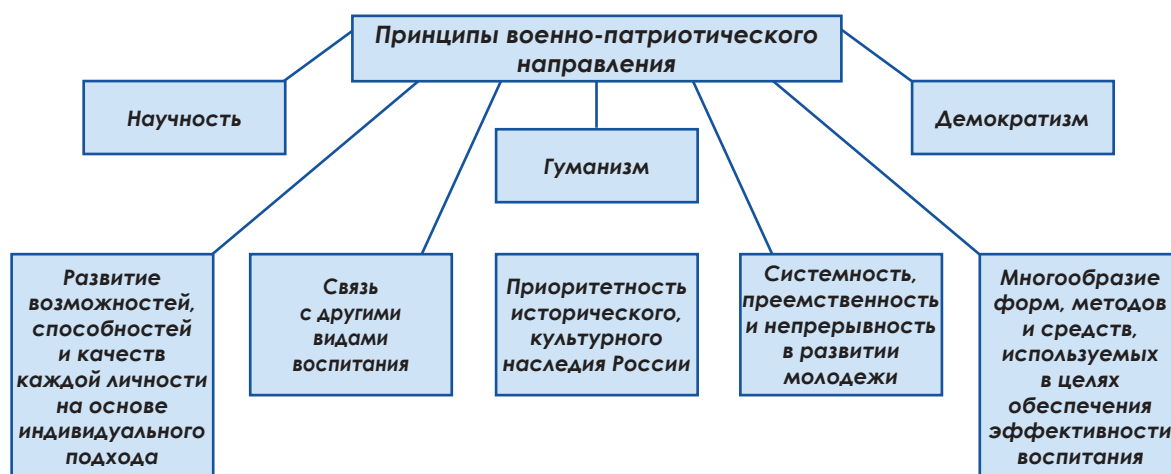


Рисунок 2. Принципы военно-патриотического направления Российского движения школьников

комплексности, то есть охватывает своим воздействием практически все категории детей и молодежи, пронизывает многие стороны жизни общества, особенно Вооруженных Сил России и правоохранительных органов.

Основополагающие принципы военно-патриотического направления, представляющие собой исходные руководящие положения при осуществлении практической деятельности в Российском движении школьников, представлены на рисунке 2.

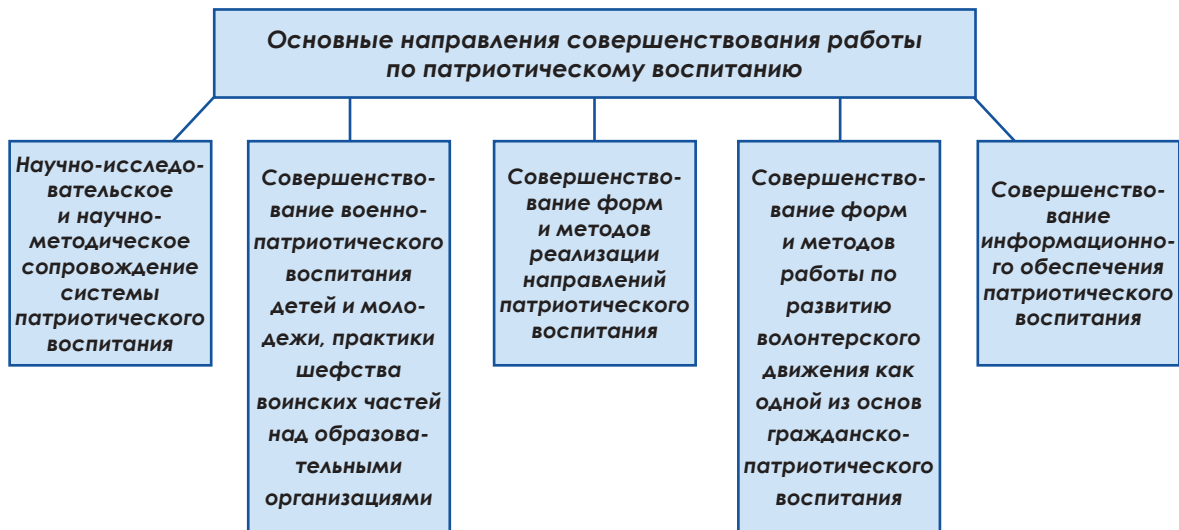
Реализация этих принципов призвана обеспечить развитие у молодых людей нового, по-настоящему заинтересованного отношения к военной и государственной службе, готовности к достойному выполнению функции по защите и постоянному развитию Отечества.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. №1493 утверждена Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации» на

В государственной программе выделено пять предметных разделов, соответствующих основным направлениям совершенствования работы по патриотическому воспитанию, которые представлены на рисунке 3.

Основным подходом к реализации предлагаемого проекта государственной программы является значительное расширение общественно-государственного партнерства, взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти, органов муниципального управления, их взаимодействия с негосударственными организациями и отдельными гражданами по вопросам патриотического воспитания.

Важную юридическую составляющую в военно-патриотическом воспитании имеет статья 14 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», в которой обязанность по систематической работе по военно-патриотическому воспитанию граждан возложена на Правительство Российской Федера-



**Рисунок 3. Основные направления совершенствования работы по патриотическому воспитанию в соответствии с Государственной программой «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016-2020 годы»**

ции, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления совместно с Министерством обороны Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, в которых настоящим Федеральным законом предусмотрена военная служба, и должностных лиц этих организаций.

Со ссылкой на данную статью Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» издано Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 551 «О военно-патриотических молодежных и детских объединениях», которым устанавливается, что военно-патриотическим объединением является созданное по инициативе граждан добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, осуществляющее в соответствии с уставом о его деятельности и при участии органов исполнительной власти и органов местного самоуправления военно-патриотическое воспитание молодежи и детей. По решению руководителя федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, военно-патриотическому объединению могут передаваться снятая с производства и не используемая в войсках пригодная для дальнейшей эксплуатации техника, подлежащие списанию технические средства, учебные пособия, тренажеры и пр.

Основные задачи военно-патриотического объединения в школе представлены на рисунке 4.

В своей деятельности Российское движение школьников берет лучший накопленный опыт и практики развития воспитания детей, рассматривает к реализации инновационные формы, в том числе по военно-патриотической направленности. Так, на федеральном уровне создана рабочая группа военно-патриотического направления Российского движения школьников, в которую вошли представители ФГБУ «Роспатриотцентр», МВД России, Пограничной службы ФСБ России, Министерства обороны России, представители общественно-государственных и крупных общественных организаций. Представители этих структур, по согласованию с вышестоящими организациями, будут входить в состав регионального совета Российского движения школьников. Также в этот совет, при условии создания, могут входить представители «Совета командиров региона», который формируется из руководителей военно-патриотических клубов и объединений на данной территории.

Исторически сложилось, что у нас в стране ребята занимаются в военно-патриотических клубах по направлениям, представленным на рисунке 5.

Каждое из этих направлений поддерживается профильным министерством

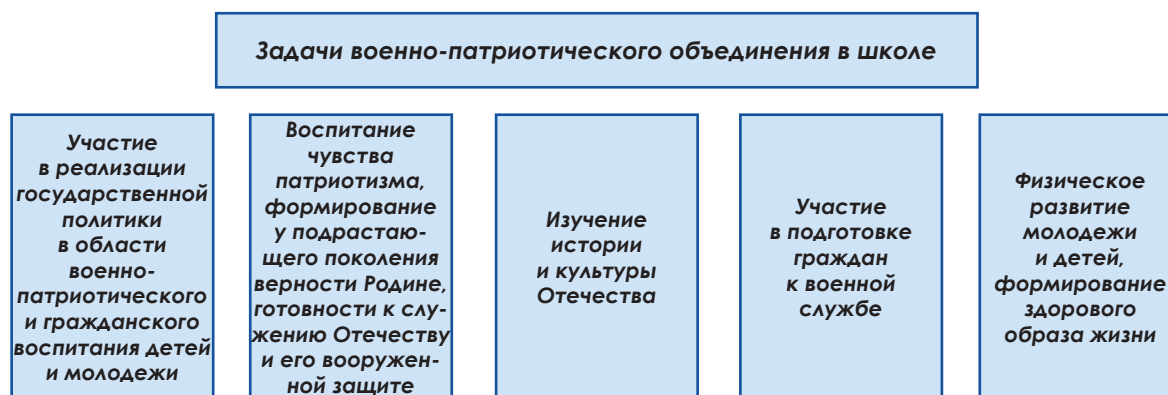


Рисунок 4. Основные задачи военно-патриотического объединения в школе

или ведомством как методически, так и предоставлением тренировочной базы, полигонов, тиров, в некоторых случаях возводятся полосы препятствий на территории учебного заведения. Но самое главное это инструкторский состав.

Это не полный перечень направлений. Нужно учитывать, чем хотят заниматься ребята и самое главное, выбор направления клуба зависит от его руководителя.

Цель военно-патриотического воспитания предполагает сотрудничество с различными общественными военно-патриотическими и ветеранскими организациями. Представить себе данную работу без тесного взаимодействия с воинскими частями, с территориальными подразделениями органов МВД, ФСБ, Росгвардии, МЧС и другими подразделениями специального назначения, базирующимися неподалеку от школы, невоз-

можно. И, конечно, основную роль при координации работы со всеми перечисленными ведомствами и организациями отводится региональным и муниципальным органам власти.

Почти во всех регионах России приняты программы субъекта Российской Федерации в сфере патриотического воспитания, созданы координационные советы по патриотическому воспитанию и функционируют региональные центры патриотического воспитания (рисунок 6).

Очень часто родители школьников являются руководителями таких организаций, которые сами выходят с предложением о заключении соглашения со школой, но и сама школа может выйти с инициативой о заключении подобного соглашения либо через региональные органы власти, либо через председателя регионального отделения Российского движения школь-

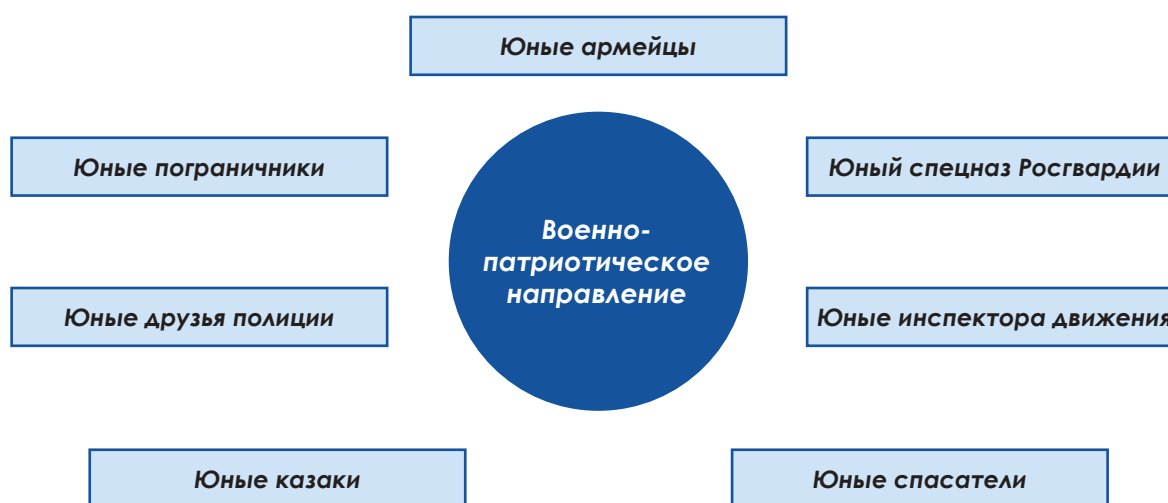


Рисунок 5. Основные направления деятельности военно-патриотических клубов



Рисунок 6. Межведомственная система взаимодействия военно-патриотического направления в системе Российского движения школьников

ников и регионального координатора. Как показывает опыт, их руководители в целом всегда подходят с пониманием к существующим проблемам военно-патриотического воспитания в школе, стараясь в силу своих возможностей участвовать в совместно спланированных мероприятиях.

Данная система совместной работы школы с воинскими и другими подразделениями способствует более качественному проведению мероприятий по военно-патриотическому воспитанию, а активная и целеустремленная позиция администрации школы не позволяет командирам и руководителям частей и организаций формально подходить к выполнению намеченных планов военно-патриотического воспитания.

При взаимодействии с частями и подразделениями Министерства обороны Российской Федерации предлагаем пользоваться приказом министра обороны Российской Федерации от 15 октября 2014 г. № 745 «Об утверждении порядка взаимодействия органов военного управления, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации при организации и проведении мероприятий по военно-па-

триотическому воспитанию граждан Российской Федерации» (Приложение 3). Данный документ регламентирует взаимодействие органов военного управления, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации при организации и проведении некоммерческими общеобразовательными организациями, а также военно-патриотическими общественными объединениями мероприятий, связанных с военно-патриотическим воспитанием граждан Российской Федерации, с использованием учебно-материальной базы соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации.

Кроме того, при работе по военно-патриотическому воспитанию школьников рекомендуем в случае необходимости через региональных координаторов Российского движения школьников налаживать отношения с учреждениями Министерства обороны и общественно-государственной организацией.

При взаимодействии с Федеральной службой безопасности Российской Федерации необходимо действовать в соответствии с ведомственными инструкциями. Как правило, в территориальных

органах ФСБ России есть сотрудник, курирующий детско-юношеские патриотические организации, либо с вами будет работать сотрудник кадровой службы.

Большая работа по взаимодействию с военно-патриотическими организациями ведется в Пограничной службе ФСБ России. Так, в соответствии с решением коллегии Пограничной службы ФСБ России от 18 марта 2010 г. с Минобрнауки России в январе 2011 г. было подписано совместное письмо «О порядке создания отрядов «Юных друзей пограничников» в образовательных учреждениях субъектов Российской Федерации». Проведенный анализ поступившей информации свидетельствует, что пограничными органами и образовательными учреждениями субъектов Российской Федерации выражена поддержка в развитии данного направления военно-патриотической работы с молодежью, а в местах дислокации пограничных органов возрастает активное желание молодежи участвовать в военно-патриотической деятельности. Продолжается практика проведения совместных рабочих встреч руководства пограничных органов с руководством органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования субъектов Российской Федерации.

В Министерстве внутренних дел Российской Федерации в настоящее время ведется большая работа по возрождению отрядов «Юный помощник полиции». Помимо этого, управлением правового регулирования и пропаганды безопасности дорожного движения ГУОБДД МВД России совместно с Всероссийским сообществом отрядов юных инспекторов движения ведется работа по направлению «Юный инспектор движения», которое сегодня в России насчитывает более 27 тысяч отрядов ЮИД с охватом более 300 тысяч детей. Основная цель этих отрядов – профилактика детского дорожно-транспортного травматизма и пропаганда безопасности дорожного движения.

Также, чтобы организовать взаимодействие с силовыми структурами (Министерство обороны, МВД, ФСБ, Росгвардия, ФСИН, ФССП, ФТС), рекомендуется выйти с предложением о совместной деятельности на их подведомственные образовательные учреждения, которые располагаются в вашем регионе. Они

заинтересованы в физически и морально подготовленных ребятах, а вы в их методиках и инструкторах.

Отдельный большой пласт военно-патриотической работы со школьниками занимает казачество России.

Начиная с 90-х годов прошлого столетия идет процесс возрождения российского казачества и укрепления его роли как составной части гражданского общества. Российское казачество, продолжая лучшие исторические традиции, несет государственную и иную службу во благо России.

Военно-патриотическое воспитание казачества основывается прежде всего на духовно-нравственных принципах, идеологии защиты Отечества, народа, национальных святынь и культурного наследия, суверенности и целостности государства.

Сегодня в Российской Федерации действуют одиннадцать войсковых казачьих обществ, внесенных в государственный реестр.

Министерством образования и науки Российской Федерации ведется мониторинг системы образования казаков, который свидетельствует о наметившейся тенденции развития сети кадетских образовательных организаций разных уровней, от дошкольного и общего до высшего образования. Так, сеть учреждений для обучения юных казаков по сравнению с 2006 годом выросла более чем в 2 раза. В настоящее время система непрерывного образования казаков в Российской Федерации представлена целой сетью образовательных организаций. В их числе 7 казачьих детских дошкольных организаций, 28 казачьих кадетских корпусов, 12 казачьих центров, 53 казачьи школы, более 3600 казачьих классов, 13 казачьих профессиональных организаций (СПО) и одна организация высшего образования – МГУТУ им. К.Г. Разумовского (Первый казачий университет). Всего в образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность с использованием культурно-исторических традиций казачества, обучается более 90 тысяч молодых казаков.

Разработаны и прошли апробацию дополнительные общеобразовательные программы, дополнительные общеразвивающие программы, программы по-

вышения квалификации и переподготовки педагогов, наставников и вожатых казачьих классов и др. Разработан ряд соответствующих методических указаний и рекомендаций.

Огромное значение в военно-патриотической работе на всей территории Российской Федерации имеют общественные ветеранские организации, которые в свою очередь можно разделить на следующие подгруппы, представленные на рисунке 7.

Одним из самых ярких примеров таких детских центров является Военно-патриотический центр «Вымпел», который был создан ветеранами Группы специального назначения органов государственной безопасности «Вымпел» и ветеранами

никул в разных регионах России, а также осуществление круглогодичных воспитательных и социальных проектов патриотической направленности.

Для работы с подростками разработаны комплексные программы (например, «Антитеррор: голос юных, выбор молодых»), «Родительский десант», эстафета памяти «Дорога к обелиску», видеопроjekt «Откуда приходят герои» и др.), включающие воспитательный, образовательный и оздоровительный компоненты.

На основе огромного опыта в ВПЦ «Вымпел» была разработана Межрегиональная комплексная программа патриотического воспитания молодежи «Честь имею!», которая является крупномасштабным проектом в сферах патри-

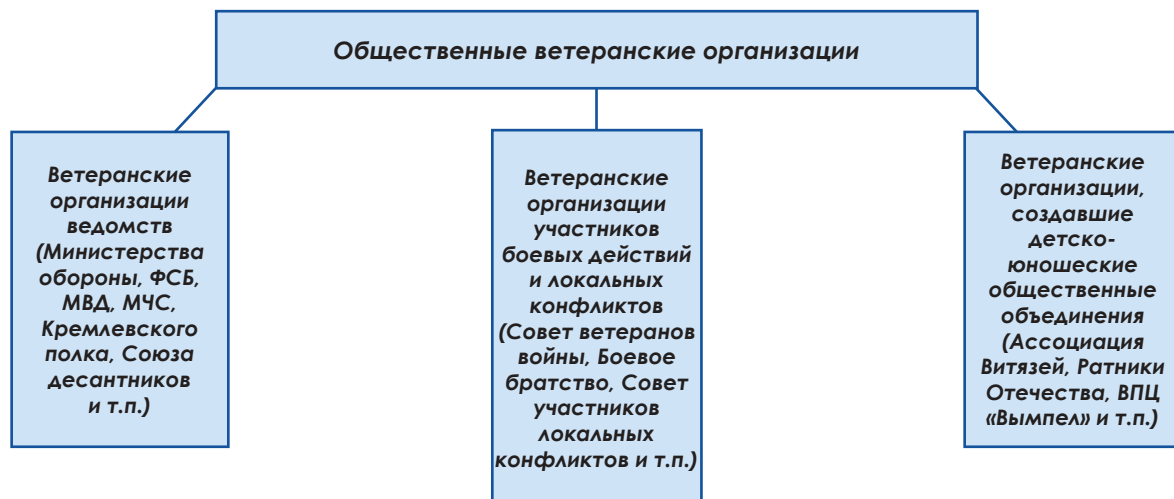


Рисунок 7. Общественные ветеранские организации

Кремлевского полка. Многообразием задач по комплексному развитию личности продиктована специфика кадрового состава ВПЦ «Вымпел», в который входят ветераны и действующие сотрудники силовых структур России, а также педагоги, психологи, экологи, врачи, специалисты в сфере культурно-просветительской деятельности. Активное участие в работе ВПЦ «Вымпел» принимают ветераны военных действий, Герои Советского Союза и Герои России.

Основной формой работы ВПЦ «Вымпел» с детьми и молодежью является проведение тематических героико-патриотических, исторических, военно-спортивных детско-юношеских мобильных и стационарных лагерей и эколого-краеведческих экспедиций во время школьных ка-

отического воспитания и дополнительного образования молодежи. Программа представляет собой комплекс организационных, методических и практических мероприятий, призванных содействовать формированию единой эффективной системы патриотического воспитания подрастающего поколения на территории Российской Федерации.

Большую работу по военно-патриотическому воспитанию детей и молодежи возлагают на себя и такие общероссийские общественные организации, как «Российский союз спасателей», при котором создано и активно работает Всероссийское детско-юношеское общественное движение «Школа безопасности».

Российскому движению школьников в регионах также следует выстраивать

совместную работу с вновь созданным Всероссийским военно-патриотическим общественным движением «Юнармия». Цель движения – вызвать интерес у подрастающего поколения к географии и истории России и ее народов, героев, выдающихся ученых и полководцев. Юнармейцы в свободное от учебы время будут вести работу по сохранению мемориалов, обелисков, нести вахты памяти у Вечного огня, заниматься волонтерской деятельностью, принимать участие в крупных культурных и спортивных мероприятиях, смогут получить как дополнительное образование, так и навыки оказания первой помощи.

Необходимо отметить, что все, кто отвечает за военно-патриотическое воспитание, как гражданские, так и военные, всегда с большим желанием и ответственностью проводят запланированные мероприятия. Высокий профессионализм руководителей занятий, их уважительное отношение к детям снискали большое уважение. Сотрудничать необходимо со всеми подразделениями, как боевыми, так и с редакциями военных СМИ, ансамблями и оркестрами, музеями.

Понимание важности военно-патриотического воспитания в школе, доброе и чуткое отношение к детям со стороны указанных организаций и воинских частей способствует воспитанию учащихся школы.

В настоящее время в нашей стране активно возрождается система патриотического воспитания детей и подростков, в котором, наряду с традиционными задачами подготовки молодежи к военной службе, появилась необходимость ориентировать ребят на выбор профессии учителя, социального работника, врача, спасателя, пожарного, сотрудника правоохранительных органов и другие социально-значимые профессии.

Патриотическое воспитание представляет собой организованный и непрерывный процесс педагогического воздействия на сознание, чувства, волю, психику и физическое развитие молодого человека. Поэтому работа по патриотическому воспитанию должна проводиться комплексно, что позволит подростку усилить свою ориентацию на развитие интересов и способностей, укрепить здоровье,

овладеть военно-прикладными видами спорта.

На Всероссийском семинаре-совещании руководителей патриотических объединений, который проходил в Москве, в Кремле в октябре 2015 года была принята за основу образовательная программа патриотического воспитания «Служу Отечеству», которая является базовой для всех патриотических клубов и комплексной по своему содержанию.

В рамках Программы «Служу Отечеству» по военно-патриотическому направлению Российского движения школьников можно развивать военно-патриотические игры «Орленок», «Зарница», «Юные защитники Отечества», «Наследники Победы», дать новое развитие движениям «Юнармия» и «Пост №1». Также школьникам будут интересны «Школа разведчика-следопыта», Уроки мужества, музей боевой славы, конкурсы («Юный стрелок», «Юный медик», «Строя и песни»), викторины («Мое Отечество», «Великие полководцы»), спортивные соревнования и состязание по военно-прикладным видам спорта.

Безусловно, в каждой школе организовывать эту работу следует исходя из местонахождения, специфики решаемых задач и потребности детей. Важно учитывать гендерное и процентное соотношение детей, их возрастные группы.

Организовывать и проводить работу по патриотическому воспитанию школьников необходимо в тесном взаимодействии с представителями органов государственной власти, местного самоуправления и общественных объединений.



ВОЗМОЖНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ ЛУЧШИХ  
ЗАРУБЕЖНЫХ ПРАКТИК ГОСУДАРСТВЕННО-  
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ (НА ПРИМЕРЕ  
ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ) ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ОБРАЗОВАНИЙ РФ

POSSIBILITIES OF IMPLEMENTING FOREIGN PPP BEST  
PRACTICE (IN THE ELECTRIC POWER INDUSTRY  
EXAMPLE) FOR DEVELOPING OF RUSSIAN REGIONS  
AND MUNICIPALITIES



Кабалинская  
Наталья Алексеевна,  
аспирант Института региональных  
экономических исследований

Kabalinskaya Natalia Alekseevna,  
Postgraduate Institute for Regional  
Economic Research

[n.kabalinskaya@yandex.ru](mailto:n.kabalinskaya@yandex.ru)

**Аннотация:** В статье рассматриваются возможности и пути использования зарубежного опыта реализации проектов с использованием ГЧП для развития регионов РФ.

**Abstract:** The article is dedicated to possibilities and ways to use foreign experience of implementing PPP projects to for the development of Russian regions.

**Ключевые слова:** Государственно-частное партнерство, развитие ГЧП, внедрение ГЧП, лучшие практики ГЧП, региональное развитие.

**Keywords:** Public-private partnership, PPP development, PPP best practice, regional development.

Одним из ключевых элементов, необходимых для обеспечения устойчивого развития и благосостояния любой страны является наличие эффективно функционирующей инфраструктуры. Под инфраструктурой в данном случае следует понимать отрасли, не принимающие непосредственного участия в производстве товаров и услуг, но создающие благоприятные условия для деятельности всех занятых в экономике. К инфраструктуре относятся дороги, системы связи, транспорт, энергоснабжение, водоснабжение и водоотведение, сбор и утилизация отходов, образование, здравоохранение др.

Обеспечение социальной и производственной инфраструктурой традиционно относится к сфере ответственности государства, а расходы на возведение и поддержание инфраструктурных объектов закладываются в государственный бюджет и бюджеты регионов и муниципальных образований. Однако, по мере роста спроса на производственную и социальную инфраструктуру и повышения требований к ней, перед государством становится проблема увеличения бремени на бюджет и неспособности самостоятельно реализовать отвечающие спросу проекты в области инфраструктуры. Для решения этой проблемы все большее количество стран обращается за помощью к частному сектору.

Одним из получивших популярность способов привлечения частного сектора к реализации инфраструктурных инвестиционных проектов является механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) [1].

В мире накоплен значительный опыт применения ГЧП в различных инфраструктурных отраслях для решения широкого спектра проблем. Сбором и анализом данных, связанных с реализацией инвестиционных проектов с использованием механизма ГЧП в мире, уделяя особое внимание развивающимся странам и странам с переходной экономикой (включая Россию), занимается Всемирный банк. В частности, эта организация помогает выявить наиболее эффективные подходы к организации ГЧП, на основе которых можно разработать универсальные модели, позволяющие предсказать ход развития проектов и оценить возможные выгоды и риски их внедрения.

Тем не менее при использовании опыта других стран необходимо учитывать

особенности региона, в котором планируется реализовывать проект с использованием ГЧП и специфику проблем, стоящих перед данным регионом. Следует помнить, что любые модели требуют адаптации и тщательной настройки под конкретные политические, социальные и экономические реалии.

Несмотря на то, что не может быть универсальных, готовых к внедрению решений в области ГЧП, есть проекты, успех которых может быть воспроизведен и принят в качестве основы при реализации собственных проектов.

Обратимся к опыту развивающихся стран. Механизм ГЧП достаточно активно используется для решения инфраструктурных проблем в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Так, по данным Всемирного банка [2], в первом полугодии 2015 г. в странах, входящих в эту группу, в 124 инфраструктурных проекта с использованием ГЧП было инвестировано \$25,3 млрд. Наибольший объем инвестиций в инфраструктуру в первом полугодии 2015 г. был направлен в Южной Африке – \$4,0 млрд, Колумбии – \$2,2 млрд, Чили – \$2,0 млрд, Мексике – \$1,9 млрд и Бразилии – \$1,8 млрд. Совокупная доля этих стран в общем объеме инвестиций в инфраструктуру в первом полугодии 2015 г. составляет 47%. Всемирный Банк собирает и анализирует данные по проектам с использованием механизма ГЧП в энергетике, транспорте и водоотведении. Подробная структура проектов ГЧП в развивающихся странах и странах с переходной экономикой представлена в таблице. Значительный объем инвестиций – 64% от общего объема – был направлен в энергетическую отрасль, причем только 8 проектов на сумму \$1,3 млрд были направлены на расширение существующих мощностей, а 79 проектов с общим объемом инвестиций в \$15,4 подразумевали строительство новых мощностей. Необходимо также отметить, что в развивающихся странах все большую популярность приобретают проекты, связанные с созданием возобновляемых источников энергии (ВИЭ). Так, 74 из 124 проектов в первом полугодии 2015 г. были связаны с ВИЭ. Общий объем инвестиций в ВИЭ составил \$12,5 млрд, а наиболее популярными были проекты по строительству солнечных панелей и прибрежных ветровых генераторов[3].

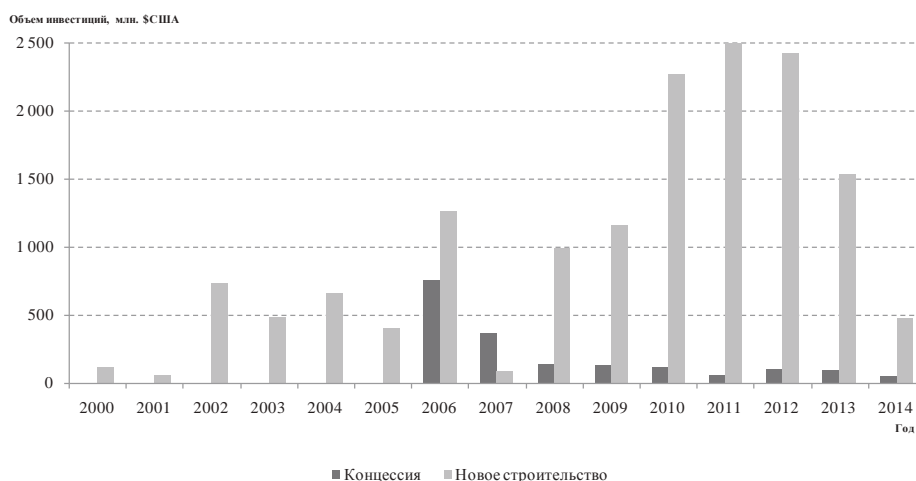
## Отраслевая структура проектов ГЧП в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в первом полугодии 2015 г.

Отрасль	Количество проектов	Объем инвестиций, млрд долл. США	Доля от общего объема инвестиций
Энергетика	87	16,3	64%
Транспорт	18	8,1	32%
Водоснабжение и водоотведение	19	0,884	4%
<b>Всего</b>	<b>124</b>	<b>107,6</b>	<b>100%</b>

Источник: Всемирный банк

Доминирование энергетики в отраслевой структуре инвестиций с использованием ГЧП в развивающихся странах и странах с переходной экономикой вполне понятно: рынкам, находящимся на стадии становления, требуется стабильная, надежная и безопасная энергосистема, а частные инвестиции в энергетику хорошо зарекомендовали себя в развитых странах. Необходимо отметить, что механизмы ГЧП в энергетике применяются не только при строительстве новых генерируемых мощностей, но и для организации эффективной передачи энергии. Так, Марселино Мадригал (Marcelino Madrigal) [4], старший специалист по энергетике Всемирного банка, в статье "Let's talk transmission" в посвященном вопросам ГЧП журнале "Handshake" описывает примеры успешного частного инвестирования в сети передачи энергии. Он настаивает, что, несмотря на то, что сети электропередачи всегда рас-

сматривались как естественная монополия, представление о необходимости монопольного владения ими ошибочно. Сети электропередачи нуждаются в независимом управлении для обеспечения недискриминационного доступа, но потребность в инвестициях может быть удовлетворена привлечением нескольких участников, частных и государственных. Успех частного инвестирования в сети электропередачи в США привел к тому, что такие страны как Бразилия – яркий пример огромной потребности в инвестициях – начали адаптировать этот подход под свои нужды. В период с 2000 по 2014 гг. в Бразилии в сети электропередачи было инвестировано около \$17 млрд, причем порядка 89% (\$15,2 млрд) было инвестировано в строительство новых мощностей электропередачи. Более подробные сведения (по данным Всемирного банка) представлены на рисунке.



Объем инвестиций в передачу электроэнергии в Бразилии в 2000–2014 гг.

Бразилии требовалось расширить и усилить свою энергосеть, чтобы замкнуть систему и способствовать созданию новых возобновляемых источников энергии. Местные чиновники поняли, что внедрение частных инвестиций в распределительные сети не только возможно, но и выгодно всем сторонам. При этом управление сетями остается монопольным и организуется в виде целостной единицы.

Этот подход работает, потому что, несмотря на то, что существует только одна сеть, она состоит из отдельных частей, и эти части могут управляться частным сектором независимо друг от друга.

По мнению г-на Марселино, этот подход можно применить и в других развивающихся странах. Единую сеть требуется разбить на отдельные элементы, выявить недостающие элементы, необходимые, например, для замыкания системы, и поручить частному сектору строительство этих элементов. После завершения строительства частный партнер получит право на получение установленной доли дохода в обмен на выполнение своих обязательств по обслуживанию активов и обеспечению необходимых результатов. Это позволит гарантировать, что линии электропередачи или подстанции всегда будут работать согласно техническим стандартам, определенным правилами системы, которая будет управляться централизованно, монопольным образом.

Рассмотренный выше подход приобретает особую значимость в случаях,

когда потребность в инвестициях в сети распределения электроэнергии растет вместе со спросом населения и необходимостью интегрировать в электроэнергетические системы больше возобновляемых источников энергии.

Для России этот подход может быть полезным, в частности при решении проблем обеспечения энергией изолированных энергорайонов. К изолированным относятся энергорайоны, расположенные в энергосистемах Чукотского автономного округа, Камчатской, Сахалинской и Магаданской областей, Норильско-Таймырского и Николаевского энергорайонов, энергосистемы центральной и северной частей Республики Саха (Якутия), а также Крымской энергосистемы (с момента вхождения Республики Крым и города Севастополь в состав Российской Федерации – 18 марта 2014 г.)

Привлечение частных инвестиций в строительство и эксплуатацию сетей передачи электроэнергии поможет обеспечить стабильное функционирование и развитие отдаленных регионов и в перспективе может способствовать созданию единой полностью замкнутой системы энергоснабжения. Наличие полностью замкнутой системы энергоснабжения внесет значительный вклад в обеспечение энергетической безопасности страны и поможет гарантировать равномерное развитие всех регионов России.

### Литература:

1. Федеральный закон от 13.07.2015 №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
2. №1 2015 Global PPI Update, World Bank Group.
3. Private Participation in Infrastructure Projects Database, <http://ppi.worldbank.org/data>.
4. Marcelino Madrigal Let's Talk transmission, Handshake. 2014. №13.

### Literature:

1. The Federal law from 13.07.2015 №224-FZ "On state-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and introducing amendments to certain legislative acts of the Russian Federation"
2. №1 2015 global update of the PPI, world Bank Group
3. Private sector participation in infrastructure projects database, <http://ppi.worldbank.org/data>
4. Transfer to talk Marcelino Madrigal come on, shake. 2014. №13

## К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ И СПЕЦИФИКЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

## ON THE QUESTION OF THE RELATIONSHIP AND THE SPECIFICS OF STATE AND MUNICIPAL PROPERTY MANAGEMENT



Еремин Сергей Геннадьевич,  
кандидат юридических наук,  
Финансовый университет при  
Правительстве РФ, доцент кафедры  
«Государственное и муниципальное  
управление»

Eremin Sergey G.  
Candidate of Law, Financial university  
under the Government of the Russian  
Federation, Associate Professor of "State and  
Municipal Management"

eremin\_100@mail.ru

**Аннотация:** В данной статье рассматривается соотношение и специфика управления государственной и муниципальной собственностью. Автор приходит к выводу, что закономерным представляется применение одновременно целевого, системного, функционального, воспроизводственного подходов при осуществлении управления государственной и муниципальной собственностью.

**Abstract:** This article discusses the relationship and the specific management of state and municipal property of the author comes to the conclusion that the natural is the use of a target at the same time, system, functional, reproductive approaches in the implementation of state and municipal property management.

**Ключевые слова:** Собственность, государственная собственность, муниципальная собственность.

**Keywords:** The property, state property, municipal property.

В научной литературе не существует однозначного подхода к трактовке сущности понятия «управление». В настоящее время известно около 300 его определений. Кроме этого, существует и многообразие качественных характеристик этого феномена. Проанализируем определение понятия «управление», которые чаще всего встречаются в научной литературе.

Энциклопедическое толкование данного термина заключается в том, что управление понимается как элемент, функция организованных систем различной природы (биологических, социальных, технических), обеспечивающая хранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей<sup>1</sup>.

Социальное управление предполагает влияние на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития. При этом различают стихийное управление, воздействие которого на систему – результат пересечения различных сил, массы случайных единичных актов (к примеру, рынок) и осознанное управление, которое осуществляется институтами и организациями (например, государство и др.)<sup>2</sup>.

По мнению Ю.В. Тихомирова, управление – это осознанная деятельность человека, имеющего определенную цель; особый вид деятельности, который связан с выработкой исполнения, с организацией, направленной на воплощение исполнения в жизнь, с регулировкой системы в соответствии с заданной целью до подведения итогов деятельности, к систематическому получению, переработке и использованию информационных ресурсов<sup>3</sup>. В работах А.С. Большакова управление рассматривается как деятельность, обеспечивающая воздействие на объект с целью формирования и сохранения психического состояния и свойств, необходимых для решения определенных проблем<sup>4</sup>. Другой исследователь, В.П. Орешин, рассматривает управление как искусство выдвигания цели, четкого определения пути

ее достижения (стратегия), организации дела и контроля за выполнением (тактика)<sup>5</sup>. Наконец, В.В. Рыжкова понимает под управлением целенаправленное воздействие субъекта на объект и в результате этого изменение последнего<sup>6</sup>. Резюмируя изложенное, остановимся на наиболее универсальном понятии управления.

Управление – процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления для достижения определенных результатов деятельности.

Управление государственной и муниципальной собственностью с учетом указанных выше подходов к пониманию и специфике управления можно определить как процесс воспроизводства государственной и муниципальной собственности, процесс ее использования и трансформации, что особенно важно для развития экономики Российской Федерации в условиях современных кризисных явлений. Координация взаимодействия между субъектами государственной и муниципальной собственности, а также других форм собственности, является наиболее важной функцией такого управления.

Управление государственной и муниципальной собственностью – система организационно-экономических отношений между различными субъектами для организации воспроизводства и использования объектов государственной и муниципальной собственности путем применения организационно-экономических функций, форм и методов с целью обеспечения реализации социальных и экономических интересов общества и государства.

Особенностью такого определения является комплексность – применение одновременно целевого, системного, функционального, воспроизводственного подходов к определению управления указанными видами собственности.

При этом под субъектом управления в целом подразумевается физическое или юридическое лицо, осуществляющее властное действие. В процессе управления при таком подходе можно выделить:

– властные полномочия субъекта управления;

1 Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2009. С. 615.

2 Коробко В.И. Теория управления : учебн. пособие. М., 2012. С. 23.

3 Тихомиров Ю.В. Теория управления. М., 2010. С. 55.

4 Большаков А.С. Современный менеджмент: теория и практика. СПб., 2010. С. 39.

5 Орешин В.П. Государственное и муниципальное управление. М., 2011. С. 11.

6 Рыжова В.В. Экономическое управление организацией: учеб. пособие. М., 2012. С. 69.

– организационно-распорядительные, экономические и морально-этические рычаги воздействия.

Права государственной и муниципальной собственности характеризуются множественностью субъектов. В роли субъектов государственной собственности выступают Российская Федерация в целом и ее субъекты – республики, края, области и т.д., но не их органы власти или управления (ГК РФ, ст. 214, п. 3). Последние выступают в имущественном обороте от имени государственного образования и согласно своей компетенции лишь осуществляют те или иные правомочия публичного собственника. Субъектами права муниципальной собственности являются городские и сельские поселения и другие муниципальные образования в целом. От их имени в гражданском обороте правомочия могут осуществлять те или иные органы в соответствии со своей компетенцией (ГК РФ, ст. 125).

Под объектом управления в целом в юриспруденции понимается то, на что направлено властное действие субъекта управления. Субъектами управления могут быть физические и юридические лица, социальные, социально-экономические системы и процессы.

В сфере управления государственной и муниципальной собственностью объектами государственной и муниципальной собственности могут выступать различные виды недвижимости, включая земельные участки, предприятия и другие имущественные комплексы, жилищный фонд и нежилые помещения, здания и сооружения производственного и непроизводственного назначения, различные средства производства и предметы бытового, потребительского характера. В состав публичного имущества входят и принадлежащие публично-правовым образованиям ценные бумаги, в частности акции приватизированных предприятий, ставших акционерными обществами, вклады в кредитных учреждениях, иностранная валюта и валютные ценности, а также различные памятники истории и культуры.

Объекты публичной собственности распределяются между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. Порядок отнесения государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъек-

тов Российской Федерации должен устанавливаться специальным законом (ГК РФ, ст. 214). В его отсутствие сохраняет силу Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»<sup>7</sup>, которое в настоящее время продолжает оставаться основополагающим нормативным актом, регулирующим вопросы разграничения публичной собственности.

Реализация права на объекты государственной и муниципальной собственности достигается через функционирование системы управления государственной и муниципальной собственностью, под которой понимается совокупность федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов управления собственностью субъектов РФ, а также органов управления собственностью муниципальных образований. При этом органы управления собственностью имеют полномочия управлять только тем имуществом, которое передано им в собственность.

При этом специфика управления государственной и муниципальной собственностью состоит в сложном характере их объектов, которые, с одной стороны, имеют целевое назначение, так как предназначены для решения вопросов государственного, регионального либо сугубо местного значения (удовлетворения жилищно-коммунальных, социально-культурных и бытовых потребностей населения государства, субъекта Федерации, муниципального образования), а с другой стороны – исключительно многофункциональны.

Функция управления в сфере государственной и муниципальной собственности – часть управленческой деятельности, которая осуществляется на основании закона или иного правового акта органами специальной компетенции присущими

<sup>7</sup> Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Российская газета. 11.01.1992. № 8.

им методами для выполнения задач государственного и муниципального управления в рамках деятельности органов специальной компетенции.

К указанным органам принято относить государственные органы, а также органы муниципальной власти, специально уполномоченные выполнять функции управления в сфере государственной и муниципальной собственности.

При этом по функциональному признаку система управления государственной и муниципальной собственностью РФ включает несколько подсистем – планирование и прогнозирование, мониторинг, учет и аудит, контроль и т.д.<sup>8</sup>

Одновременно с функциональными подсистемами можно выделить подсистемы обеспечения функционирования системы управления государственной и муниципальной собственностью.

В системе управления государственной и муниципальной собственностью важное значение имеют ее задачи, раскрывающие своим содержанием сущность системы управления государственной и муниципальной собственностью. На различных этапах управления государственной и муниципальной собственностью, к его задачам можно отнести:

- формирование нормативно-правовой базы системы управления государственной и муниципальной собственности;
- обеспечение иерархии объектов государственной и муниципальной собственности;
- организацию и осуществление статистического и оперативного учета и контроля по управлению объектами указанных видов собственности;
- обеспечение контроля за целостностью и сохранностью объектов государственной и муниципальной собственности;
- оптимизацию и рационализацию состава структуры объектов государственной и муниципальной собственности;
- обеспечение эффективного и рационального использования указанных объектов;
- реализацию государственной регуляторной политики и государственной политики в сфере развития экономической конкуренции и ограничения монополизма;

– обеспечение защиты экономических прав и законных интересов государства, субъектов Федерации, муниципальных органов, отечественных и иностранных субъектов хозяйствования;

– обеспечение реализации государственной политики в сфере закупок товаров, работ и услуг за счет государственных средств и средств муниципальных органов;

– обеспечение реализации государственной ценовой политики;

– обеспечение выполнения задач по приватизации государственного имущества;

– обеспечение реализации государственной политики в сфере экономической безопасности и детенизации экономики.

Кроме того, в структуру системы управления государственной и муниципальной собственностью принято относить и ее стратегические и тактические цели. В частности, к стратегическим целям можно отнести:

– защиту законных интересов общества, государства, муниципального образования;

– обеспечение сохранности, рационального использования, капитализации государственного и муниципального имущества;

– увеличение уровня доходности использования государственного и муниципального имущества;

– оптимизацию использования бюджетных средств на содержание государственного и муниципального имущества;

– решение социальных задач, связанных с повышением уровня благосостояния населения.

Тактические цели управлений государственной и муниципальной собственности заключаются:

– в увеличении доходности государственного или соответствующих муниципальных бюджетов вследствие повышения эффективности использования государственного и муниципального имущества;

– оптимизации структуры государственной и муниципальной собственности с ее максимально эффективным распределением на макро-, мезо- и микроуровнях с целью обеспечения устойчивого экономического развития;

– оптимизации процесса управления государственной и муниципальной соб-

<sup>8</sup> Методические материалы научно-практического семинара «Управление земельными ресурсами г. Москвы». URL: [www.pandia.org/text/78/049/98537-10.php](http://www.pandia.org/text/78/049/98537-10.php) (дата обращения 29.11.2015).



ственностью с вовлечением максимального количества объектов такой собственности;

- повышении инвестиционной привлекательности муниципальных образований;
- повышении конкурентоспособности коммерческих организаций, улучшении финансово-экономических показателей их деятельности путем содействия внутренним преобразованиям в них и прекращению выполнения несвойственных им функций.

Процесс управления государственной и муниципальной собственностью должен включать следующие составляющие:

- определение стратегии и разработку программ развития государства и муниципальных образований;
- построение системы нормативов и критериев эффективности управления государственной и муниципальной собственностью;
- обоснование ожидаемых результатов;
- определение и предупреждение рисков в управлении государственной и муниципальной собственностью;
- осуществление контроля по использованию объектов государственной и муниципальной собственности;
- анализ эффективности полученных результатов и определение путей совершенствования системы управления государственной и муниципальной собственностью;
- пересмотр существующих нормативов и критериев эффективности на основе проведенного анализа и с учетом изменений условий хозяйствования.

Эффективная реализация указанных составляющих возможна лишь на основе

следующих принципов управления государственной и муниципальной собственностью:

- подчиненности общим целям социально-экономического развития государства (муниципального образования);
- комплексного подхода к решению поставленных задач;
- координации деятельности всех звеньев системы управления государственной и муниципальной собственностью;
- децентрализации системы управления указанными видами объектов собственности;
- эффективного использования объектов государственной и муниципальной собственности;
- превалирования социального и политического эффектов над экономическим;
- осуществления контроля по эффективности использования и сохранения государственной и муниципальной собственности.

Все указанные выше элементы (функции, цели, задачи, принципы) составляют структуру управления государственной и муниципальной собственностью в Российской Федерации. Координация взаимодействия между субъектами государственной (муниципальной) собственности и других форм собственности является наиболее важной функцией управления государственной и муниципальной собственностью.

Следовательно, закономерным представляется применение одновременно целевого, системного, функционального, воспроизводственного подходов при осуществлении управления государственной и муниципальной собственностью.

### Литература:

1. Ожегов С.И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2009. С. 615.
2. Коробко В.И. Теория управления : учебн. пособие. М., 2012. С. 23.
3. Тихомиров Ю.В. Теория управления. М., 2010. С. 55.
4. Большаков А.С. Современный менеджмент: теория и практика. СПб., 2010. С. 39.
5. Орешин В.П. Государственное и муниципальное управление. М., 2011. С. 11.
6. Рыжова В.В. Экономическое управление организацией : учеб. пособие. М., 2012. С. 69.
7. Постановление ВС РФ от 27.12.1991 №3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Российская газета. 11.01.1992. №8.
8. Методические материалы научно-практического семинара «Управление земельными ресурсами г. Москвы». URL: [www.pandia.org/text/78/049/98537-10.php](http://www.pandia.org/text/78/049/98537-10.php) (дата обращения 29.11.2015).

### Literature:

1. Ozhegov S.I., Shvedova N. Yu dictionary of the Russian language. M., 2009. P. 615.
2. Korobko V.I. control Theory : uchebn. allowance. M., 2012. P. 23.
3. Tikhomirov Yu.V. Theory of management. M., 2010. P. 55.
4. Bolshakov, A.S. Modern management: theory and practice. SPb., 2010. P. 39.
5. Oreshin V.P. State and municipal management. M., 2011. P. 11.
6. Ryzhov V.V. Economic governance of the organization : textbook. allowance. M., 2012. P. 69.
7. The resolution of the Supreme Council of the Russian Federation from 27.12.1991 №3020-1 "About state ownership differentiation in the Russian Federation into Federal property, state property of republics within the Russian Federation, edges, areas, Autonomous region, Autonomous districts, cities of Moscow and St. Petersburg and municipal property" // The Russian newspaper. 11.01.1992. №8.
8. Methodical materials of the scientific-practical seminar "Management of land resources of Moscow". URL: [www.pandia.org/text/78/049/98537-10.php](http://www.pandia.org/text/78/049/98537-10.php) (accessed on 29.11.2015).

## ВЛИЯНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ВУЗОВ НА РАЗВИТИИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РЕГИОНОВ РОССИИ

## THE IMPACT OF THE INNOVATION INFRASTRUCTURE OF UNIVERSITIES IN THE DEVELOPMENT OF THE INDUSTRIAL REGIONS OF RUSSIA



Пухова Марина Михайловна,  
к.э.н., доцент, заместитель декана факультета  
менеджмента ФГОБУ ВПО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»

Pukhova Marina  
Deputy Dean, PhD, Faculty of Management, Financial  
University under the Government of the Russian  
Federation, Moscow

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



Грузина Юлия Михайловна,  
к.э.н., доцент, заместитель декана факультета  
менеджмента ФГОБУ ВПО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»

Gruzina Yulia,  
Deputy Dean, PhD, Faculty of Management, Financial  
University under the Government of the Russian  
Federation, Moscow

[ygruzina@list.ru](mailto:ygruzina@list.ru)



Харчилава Хвича Патаевич,  
к.э.н., доцент, департамента корпоративных  
финансов и корпоративного управления ФГОБУ  
ВПО «Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации»

Kharchilava Khvicha,  
Ph.D., Associate Professor of Corporate Finance and  
Corporate Governance Department Federal State-  
Funded Educational Institution of Higher Professional  
Education "Financial University under the Government  
of the Russian Federation"

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

**Аннотация:** В статье отражена роль инновационной инфраструктуры вузов в развитии промышленности регионов России, в том числе проведен выборочный анализ данных по корреляции организации и степени использования компонентов инновационной инфраструктуры вузов. Также рассмотрены основные проблемы интеграции отечественной промышленности и вузов. В завершении статьи сформулированы предложения по развитию инновационной инфраструктуры вузов с целью его максимально эффективного участия в процессах инновационной экономики регионов.

**Abstract:** The article reflects the role of universities in the development of innovation infrastructure industrial regions of Russia, including carried out a selective analysis of data on the correlation of the organization and utilization of high schools of innovative infrastructure components. Also, the basic problems of the integration of the domestic industry and universities were considered. At the end of the article were formed the proposal for the development of innovation infrastructure of universities with a view to maximize participation in the processes of innovation economy of the regions.

**Ключевые слова:** Инновационная инфраструктура вузов, научно-технический потенциал, инновационные разработки, коммерциализация, промышленность регионов России, интеграция промышленности регионов и вузов.

**Keywords:** Innovative infrastructure of universities, scientific and technical potential, innovation, commercialization, production of Russian regions, the integration of industry and regional universities.

В современных условиях велика роль инновационной инфраструктуры вузов в развитии промышленности российских регионов в долгосрочной перспективе. Данный вопрос отличается особой актуальностью в условиях необходимости создания импортозамещающей и конкурентоспособной отечественной продукции. В данном аспекте широко обсуждается проблема интеграции российской промышленности с вузами для достижения синергетического эффекта. Развитие в экономическом отношении страны стратегические перспективы дальнейшего развития связывают с функционированием инновационной экономики, когда инновации становятся не просто средством увеличения прибыли, а превращаются в основной фактор роста экономики, повышения уровня и качества жизни населения. Исследования показали, что 90% роста экономики развитых стран обусловлено внедрением результатов НИО-КР в хозяйственный оборот. В России на сегодняшний день произошло полное осознание того факта, что экспортно-сырьевая модель развития исчерпала себя. Воспроизводство экспортно-ориентированной сырьевой модели экономики не в состоянии обеспечивать не только в долгосрочной, но и в краткосрочной перспективе экономический рост и удовлетво-

ние потребностей населения. Ситуация усугубилась разразившимся мировым финансовым и экономическим кризисами. Как следствие – снижение спроса на энергетические ресурсы и падение их цены. Уменьшение экспортной выручки привело к резкому уменьшению объема прямых инвестиций в экономику России и стагнации многих отраслей. Этому же способствовало введение экономических санкций в отношении России.

В настоящее время в Российской Федерации можно отметить недостаточное развитие институциональных условий и механизмов формирования и функционирования сферы науки и технологий, а также слабую развитость инструментов и методов ее государственного регулирования. Это является серьезным препятствием на пути эффективного осуществления всего инновационного цикла создания и коммерциализации продукции: научные исследования – опытно-конструкторские разработки – технические испытания – опытное производство – серийное производство – вывод на рынок.

В настоящее время в рассматриваемой области выделяется проблема эффективности реализации государственной политики, в том числе использования ключевых инструментов государственного регулирования в сфере науки и техно-

логий Российской Федерации для достижения мирового уровня исследований и разработок, обеспечивающих конкурентоспособность страны на приоритетных научно-технологических направлениях. Указанная проблема формирует ряд проблем, в том числе:

- наличие разрыва между потребностями бизнеса в новых технологиях и предложениями российского сектора исследований и разработок;

- наличие ограничений используемых инструментов государственной поддержки исследований и разработок, препятствующих их наиболее эффективному выполнению, в том числе получению качественно новых, прорывных результатов;

- недостаточный уровень интегрированности российского сектора исследований и разработок в глобальную международную инновационную систему при выраженной неравномерности развития научно-технического сотрудничества Российской Федерации с ведущими странами мира.

Таким образом, возникает необходимость корректировки государственной политики в сфере науки и технологий по следующим базовым направлениям:

- формирование системы приоритетов и механизмов ее реализации для научно-технологических прорывов по отдельным приоритетным направлениям;

- формирование единой инфраструктуры обеспечения сектора исследований и разработок, позволяющей выполнять комплексные проекты национального масштаба, создание механизмов его регулирования и координированного развития;

- содействие коммерциализации научно-технологических результатов и новых технологий, в том числе за счет развития инновационной инфраструктуры отечественных вузов.

Согласно результатам проведенных исследований, полученных в рамках научно-исследовательской работы, выполненной по заказу Министерства образования и науки России в 2015 г. (руководитель проекта – д.э.н., проф. Ряховская А.Н., участники проекта – к.э.н., доц. Грузина Ю.М., к.э.н., доц. Харчилава Х.П., к.э.н., доц. Пухова М.М. и др.) по теме: «Проведение исследований и ана-

лиз стратегических программ развития экономики и промышленности регионов, в целях разработки комплекса мер для включения результатов инновационной, научно-технологической деятельности вузов в экономическую деятельность субъектов Российской Федерации (реализация антикризисного плана Правительства Российской Федерации)», была отмечена очень низкая зависимость количества патентов вуза от объема финансирования по хоздоговорам с региональными предприятиями. В рамках указанного проекта были изучены различные показатели деятельности 42 российских вузов, характеризующих научно-технический потенциал, уровень внедрения результатов инновационной деятельности вузов в производство регионов Российской Федерации.

При этом следует отметить, что важными показателями инновационной деятельности вузов являются:

- сформированная инновационная инфраструктура (компоненты);

- общий объем научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, поскольку инновационные разработки и уровень внедрения их в промышленность регионов связаны с объемом их финансирования;

- общий объем средств, полученных образовательной организацией от управления объектами интеллектуальной собственности, в общих доходах образовательной организации. Каждый из исследуемых вузов имеет поддерживаемые организацией патенты, разрешения, ноу-хау и пр. При этом на их содержание вуз ежегодно тратит определенные средства;

- удельный вес доходов от НИОКР в общих доходах образовательной организации. Данный показатель характеризует доходность научно-исследовательской деятельности и возможность создания компонентов инновационной инфраструктуры;

- рейтинг вузов на 2015 г. (рейтинговый функционал). Методика составления рейтинга включает научно-исследовательский потенциал вузов;

- рейтинг инновационных регионов Российской Федерации на 2015 г. В данном аспекте анализировалось инновационное развитие региона, в котором расположен вуз.

Аналитическая характеристика вузов проводилась на основании данных отчетов о самообследовании за 2014 г., которые были размещены на сайтах исследуемых вузов и рейтингов вузов. Инновационная инфраструктура вузов оценивалась по наличию следующих компонентов: бизнес-инкубаторы, инжиниринговые центры, технопарки, научно-исследовательские центры, малые инновационные предприятия,

от управления объектами интеллектуальной собственности, в общих доходах образовательной организации (тыс. руб.) и количество объектов инновационной инфраструктуры вуза (шт.) (см. график 1):

$$K_k = -0,146889076$$

Объекты инновационной инфраструктуры могут создавать объекты интеллектуальной собственности, но слабая сторона развития – их реализация и получение доходов от их использования.

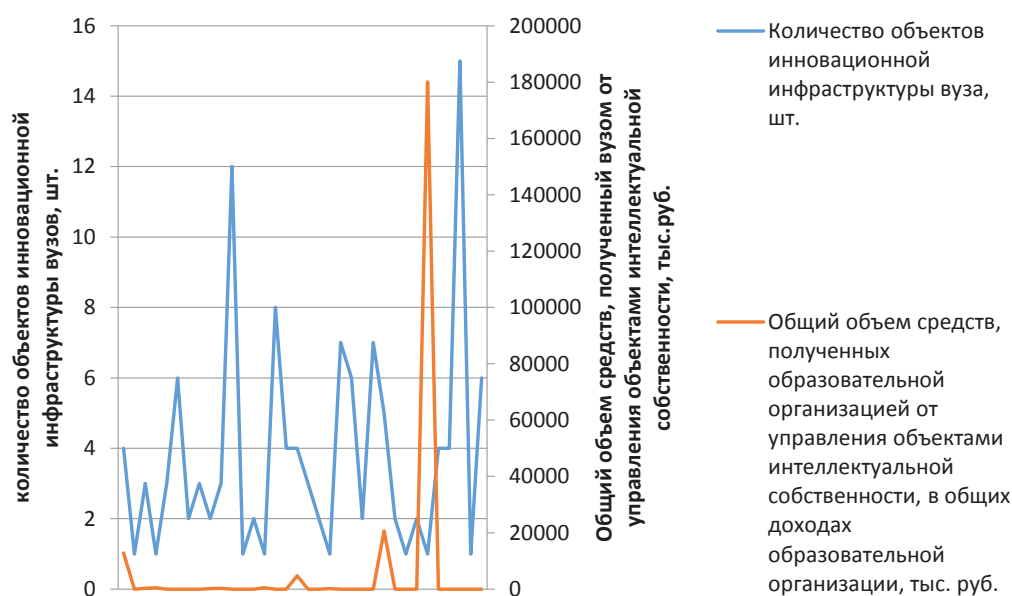


График 1

научно-исследовательские институты и лаборатории. Научно-технический потенциал вузов – комплексный показатель, который характеризует потенциальные возможности научно-педагогических кадров и научно-технических ресурсов вузов, а также сложившихся научных школ в выполнении научных исследований наряду с подготовкой высококвалифицированных специалистов и научных кадров, наличие инновационной инфраструктуры, количества патентов и пр.

По результатам анализа показателей научно-технического потенциала вузов приведены следующие данные по корреляции организации и степени использования компонентов инновационной инфраструктуры вузов:

– наблюдается отрицательная низкая корреляция: общий объем средств, полученных образовательной организацией

на графике 1 показана зависимость общего объема средств, полученных образовательной организацией от управления объектами интеллектуальной собственности, в общих доходах образовательной организации (тыс. руб.) от количества объектов инновационной инфраструктуры вуза (шт.)

Наблюдается средняя корреляция: Общий объем научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (тыс. руб.) и рейтинговый функционал (рейтинг вузов – 2015) (см. график 2):

$$K_k = 0,666381737.$$

На графике 2 показана зависимость общего объема научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (тыс. руб.) от рейтингового функционала (рейтинг вузов – 2015).

Инновационная активность вузов непосредственно влияет на НИОКР и другие

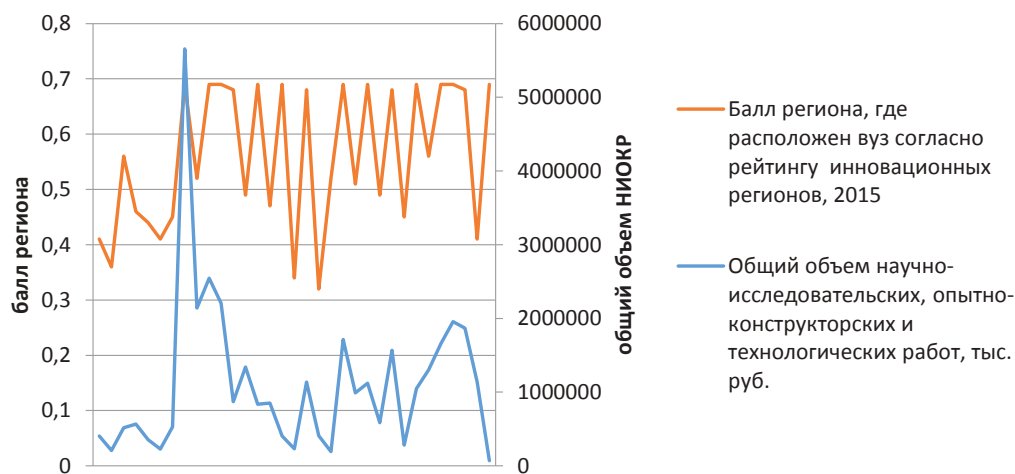


График 2

качественные показатели деятельности образовательной организации. Наличие эффективно работающей инновационной инфраструктуры обеспечивает развитие научно-исследовательской деятельности и интеграцию вузов и промышленных предприятий регионов, повышение качества образования, привлечения к преподавательской и научно-исследовательской деятельности ведущих отечественных и зарубежных ученых.

– наблюдается средняя корреляция: общий объем научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ и степень инновационного развития региона (балл региона, где расположен вуз согласно рейтингу инновационных регионов, 2015) (см. график 3):

$$K_k = 0,515694389.$$

На графике 3 показана зависимость общего объема научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (тыс. руб.) от степени инновационного развития региона (балл региона, где расположен вуз согласно рейтингу инновационных регионов, 2015)

Следует выделить роль регионального развития в развитии инновационной инфраструктуры, которая позволяет проводить НИОКР, в том числе внедрять результаты инновационной деятельности в производство. Например, НИОКР и инновационные разработки в ряде вузов спонсируются из различных региональных фондов.

Средняя корреляция: общий объем научно-исследовательских, опытно-кон-

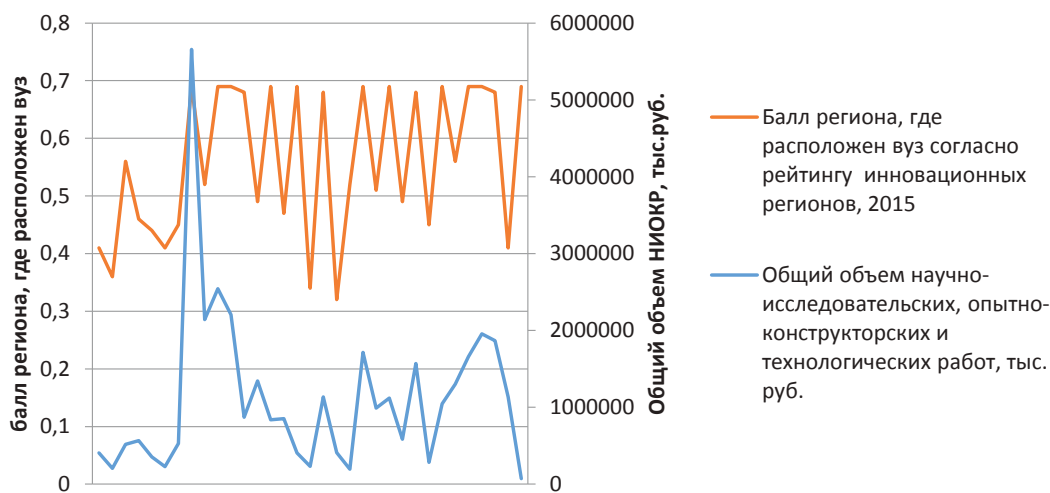


График 3

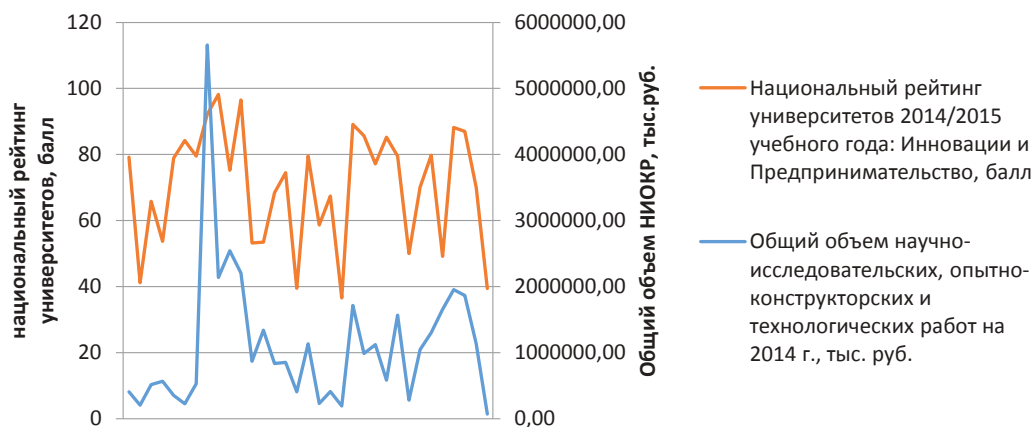


График 4

структурских и технологических работ (тыс. руб.) и положение вуза в национальном рейтинге университетов 2014/2015 учебного года: Инновации и Предпринимательство (график 4):

$$K_k = 0,519903959.$$

На графике 4 показана зависимость общего объема научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (тыс. руб.) от положения вуза в национальном рейтинге университетов 2014/2015 учебного года: Инновации и Предпринимательство (балл).

Национальный рейтинг университетов [1] (Инновации и предпринимательство) включает следующие показатели: доходы вуза от коммерциализации разработок в отрасли LS, договора с профильными предприятиями и организациями, занятые в МИП вуза НПР и обучающиеся, специализирующиеся в отрасли LS, оценку наличия и уровня развития инфраструктуры технологического предпринимательства вуза в отрасли LS.

Таким образом, объем финансирования вузов в части проведения научно-исследовательских отражает активную инновационную политику в части кооперации вузов с региональными предприятиями, в том числе с использованием своей инновационной инфраструктуры.

Слабая корреляция: поддерживаемые в силе патенты в вузе (шт.) и количество объектов инновационной инфраструктуры вуза (шт.) (см. график 5):

$$K_k = 0,285443951.$$

На графике 5 показана зависимость количественного состава поддерживаемых в силе патентов в вузе от количества

объектов инновационной инфраструктуры вузов (шт.)

Количество объектов инновационной инфраструктуры не влияет на количество патентов, свидетельств о регистрации вуза и т.п.

Выделим основные барьеры взаимодействия вузов и предприятий.

#### 1. Системные проблемы:

- зависимость индустрии от государственного заказа, действия вне конкурентной среды;

- существенное отставание по промышленному оборудованию, что затрудняет внедрение современных инноваций;
- зависимость от зарубежных поставщиков оборудования, которые должны одобрять любые инновации в производственном процессе.

#### 2. Операционные проблемы:

- отсутствуют бизнес-процессы по рассмотрению, необходимой доводке и внедрению сторонних разработок;

- не выделены инвестиционные ресурсы на внедрение сторонних разработок;
- отсутствуют технологические политики, дорожные карты развития технологий.

Новые формы взаимодействия должны формироваться с учетом внедрения в интеграционный процесс объектов инновационной инфраструктуры вузов. На базе данных объектов можно проводить межвузовские фундаментальные и прикладные исследования, осуществлять кооперацию вузов и предприятий, вовлекать в данный процесс ведущих отечественных и зарубежных ученых, молодые перспективные научные кадры.

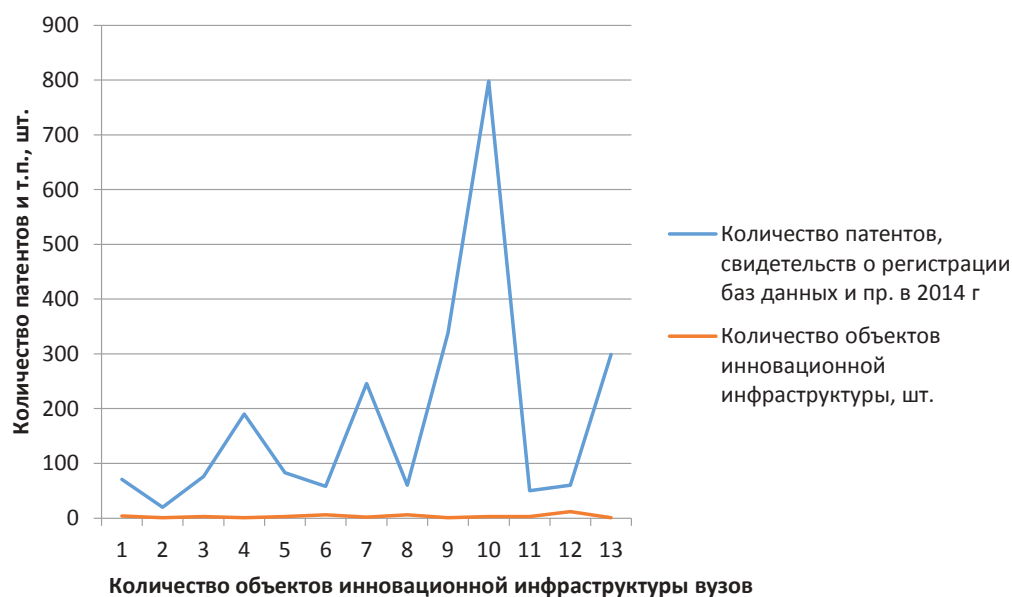


График 5

Повышение эффективности деятельности инновационной инфраструктуры вузов.

Вопросам оценки эффективности инновационной инфраструктуры в настоящее время уделяется недостаточное внимание, несмотря на то, что развитие инновационной инфраструктуры, которая является связующим звеном между создателями инноваций и производителями товаров и услуг, должно способствовать активизации инновационных процессов во всех сферах деятельности.

Принципы оценки развития инновационной инфраструктуры:

1. Измеримость системы факторов, отражающих развитие инновационной инфраструктуры, с целью сопоставления полученных результатов во времени, выявления устойчивости темпов роста и прогнозирования полученных результатов.

2. Полнота отражения показателями оценки всех элементов инновационной инфраструктуры.

3. Содержательность показателей оценки, т.е. формирование достаточно комплекса показателей, наиболее существенных для оценки инновационной инфраструктуры, и доступность исходных данных для их расчета.

4. Отражение влияния инфраструктуры на инновационное и экономическое развитие региона.

С целью увеличения результирующего показателя и повышения эффективности взаимодействия вузов с регионами России можно предложить следующее:

– с целью повышения количества созданных передовых технологий усилить взаимодействие хозяйствующих субъектов и вузов в сфере производственно-технического и информационно-консалтингового обеспечения путем создания новых производственно-экспериментальных площадок и дополнительного финансирования уже имеющихся производственных площадей;

– разработка программ предоставления лизинга для обновления основных фондов инновационно-активных вузов и инновационных центров и программ финансирования модернизации технологического оборудования, которые способствуют обновлению основных фондов исследовательских и производственных организаций инновационной инфраструктуры;

– повышение качества обслуживания и обеспечения инновационной деятельности вузов на региональном уровне с учетом позиций и интересов инновационно-активных хозяйствующих субъектов путем создания консалтингового центра.

– обеспечение прироста финансовой поддержки НИОКР, бизнес-инкубаторов и инновационно-технологического центра вузов с целью увеличения количества обслуживаемых компаний и пр.



Формирование единообразных баз данных по всем российским вузам в области инновационной инфраструктуры, научно-технических и инновационных разработок.

В настоящее время в России нет единой информационной базы, аккумулирующей весь объем информации об инновационной деятельности вузов. Необходимо сформировать унифицированную базу данных, которая будет открыта с целью доступа, предоставления возможности каждому предприятию ее анализа и ознакомления с ней. Предлагается все необходимые показатели и компоненты по инновационной деятельности вузов свести в унифицированную таблицу.

1. Перечень всех объектов инновационной и научно-технологической инфраструктуры, созданных в структуре вуза.

2. Количественный состав сотрудников, работающих в указанных подразделениях.

3. Доход от деятельности данных подразделений.

4. Список патентов, разрешений, ноу-хау и пр. вуза.

5. Доход от коммерциализации патентов, разработок, ноу-хау и пр.

6. Приоритетные направления научных исследований вуза.

7. Привлечение ведущих ученых к научным и инновационным разработкам.

8. Участие вуза в различных федеральных целевых программах с указанием сроков, объема финансирования и достигнутых результатов.

9. Эффективность деятельности объектов инновационной инфраструктуры и пр.

Приведенный перечень компонентов и показателей может быть дополнен с учетом специфики вуза и региона.

По результатам исследования были выработаны следующие предложения по развитию инновационной инфраструктуры вузов с целью его максимально эффективного участия в процессах инновационной экономики регионов:

Необходимо повысить уровень доходов вузов, полученных от управления объектами интеллектуальной собственности. Таким образом, создаваемые объекты интеллектуальной собственности могут быть использованы в процессах инновационной экономики регионов. Реко-

мендуется каждому вузу создать центр коммерциализации, трансфера технологий, которые способствует реализации патентов (пр. объектов интеллектуальной собственности) хозяйствующим субъектам РФ.

В настоящее время показатели научно-технического потенциала вуза зависят в большей степени от показателей эффективности развития самого вуза, инновационной активности регионов, где они расположены, от объемов финансирования (преимущественно государственного и хоздоговорного). Важно привлечь к формированию данного потенциала объекты инновационной инфраструктуры.

Повысить доходную базу вуза от деятельности объектов инновационной инфраструктуры в части НИОКР. Объекты инновационной инфраструктуры вузов должны активно участвовать в НИОКР, создавая объекты интеллектуальной собственности, привлекая ведущих отечественных и зарубежных ученых, молодых исследователей и пр. При этом формируются дополнительные рабочие места, создаются условия для более гибкой и эффективной интеграции вузов и предприятий регионов.

Повысить инновационную активность вузов в части НИОКР (формирование эффективной инновационной инфраструктуры, способной интегрироваться в промышленность регионов в области создания инноваций). Повышение уровня инновационной активности положительно отражается на качественных показателях деятельности образовательной организации. Как и было отмечено ранее, созданные объекты интеллектуальной собственности формируют дополнительную доходную базу для вузов и объекты внедрения предприятиям регионов.

Создать механизмы интеграции региональных предприятий и вузов в области внедрения результатов инновационной деятельности вузов в производство. Отмечена большая роль уровня инновационного развития регионов в формировании инновационной инфраструктуры вузов, которая позволяет внедрять данные разработки в промышленность.

Формирование эффективных механизмов коммерциализации объектов интеллектуальной собственности (патентов,

программных продуктов и пр.). В данном аспекте важную роль должны играть объекты инновационной инфраструктуры вузов, создавая именно те объекты интеллектуальной собственности, которые пользуются спросом у региональных предприятий.

Создание новых форм взаимодействия вузов и предприятий регионов для достижения синергетического эффекта в области инновационного развития. Например, основные формы взаимодействия вузов и реального сектора экономики – НИОКР по хоздоговору, формирование в вузах базовых кафедр и пр. В таком виде существующая система имеет малый потенциал роста и способствует «закрытости» вузов и компаний, так как из взаимодействия исключаются те, кто не участвовал в сети; сложно привлечь

ресурсы других вузов; масштаб проектов не значителен и не влияет на стратегические планы; не формируется общий горизонт планирования и не создаются новые организационные модели, поскольку вовлечено лишь незначительное число сотрудников в вузе или в компании. Новые формы взаимодействия должны формироваться с учетом внедрения в интеграционный процесс объектов инновационной инфраструктуры вузов. На базе данных объектов можно проводить межвузовские фундаментальные и прикладные исследования, осуществлять кооперацию вузов и предприятий, вовлекать в данные процесс ведущих отечественных и зарубежных ученых, молодых перспективных научных кадров.

### Литература:

1. <http://www.univer-rating.ru/txt.asp?rbr=30&txt=Rbr29Text140&lng=0> – национальный рейтинг университетов 2015.
2. [http://raexpert.ru/rankings/vuz/vuz\\_2015/](http://raexpert.ru/rankings/vuz/vuz_2015/) – рейтинг вузов России – 2015.
3. <http://www.i-regions.org/about/proekty/rejting-innovatsionnogo-razvitiya> – рейтинг инновационного развития регионов России 2015. Приложение А.

### Literature:

1. <http://www.univer-rating.ru/txt.asp?rbr=30&txt=Rbr29Text140&lng=0> – national University rankings 2015.
2. [http://raexpert.ru/rankings/vuz/vuz\\_2015/](http://raexpert.ru/rankings/vuz/vuz_2015/) – rating of Russian universities – 2015.
3. <http://www.i-regions.org/about/proekty/rejting-innovatsionnogo-razvitiya> – rating of innovative development of regions of Russia in 2015. Appendix A.

## ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

## THE PROGRAM APPROACH IN PUBLIC ADMINISTRATION: PROBLEMS AND SOLUTIONS



Прокофьев Станислав Евгеньевич,  
д.э.н., профессор, зав. кафедрой  
Государственного и муниципального  
управления Финансового университета  
при Правительстве Российской  
Федерации

Prokofiev Stanislav Evgenyevich,  
doctor of Economics, Professor, head  
of Department "State and municipal  
management", Financial University under  
the Government of the Russian Federation

gmiku2007@mail.ru

**Аннотация:** В данной статье рассматривается программный подход в государственном управлении, изучаются проблемы его реализации, а также предлагаются возможные пути их решения. Автором дана классификация существующих проблем с учетом новых экономических реалий. Рассмотрены пути их решения с возможностью привлечения федеральных органов исполнительной власти.

**Abstract:** This article discusses a software governance approach, study the problem of its implementation, and suggests possible solutions. The author gives a classification of the existing problems with the new economic realities. The ways of their solution with the possibility of involvement of the federal bodies of executive power.

**Ключевые слова:** Программный подход, государственная программа, федеральные органы исполнительной власти, оценка эффективности государственных программ, методические требования к качеству программ.

**Keywords:** A programmatic approach, a state program, federal executive authorities, assess the effectiveness of government programs, methodological requirements for the quality of programs.

Внедрение программно-целевых принципов в организацию деятельности органов исполнительной власти является стратегическим направлением совершенствования планирования и прогнозирования социально-экономического развития публично-правовых образований, в том числе финансового обеспечения данного развития. Поставленная задача потребовала реформирования бюджетного процесса на основе полномасштабного внедрения программных бюджетов.

Использование программного подхода позволяет:

- соотнести имеющиеся ресурсы с наиболее актуальными целями развития на всех уровнях управления в соответствии с иерархией интересов, сложившихся в результате действия существующего механизма их представительства;
- добиться скоординированного (в пространстве и времени) использования ресурсов отраслевой, региональной и иной принадлежности для достижения долгосрочных или ресурсоемких комплексных целей;
- оценить эффективность управленческих действий и обеспечить контроль за ходом их реализации с помощью количественных и качественных показателей, ориентированных на результат вы-

возникшей социально-экономической, научно-технической проблемы, требующей межотраслевой, и межрегиональной координации мероприятий; необходимость скоординированного использования финансовых и материальных ресурсов отраслевой, региональной принадлежности для достижения особо важной цели федеральной или региональной значимости и другие.

В настоящее время в соответствии с Перечнем государственных программ Российской Федерации, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р, ответственными исполнителями должны быть разработаны 43 государственные программы Российской Федерации.

Указанный Перечень государственных программ Российской Федерации сформирован по отраслевому признаку, исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, отраженных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации:

- новое качество жизни (качественное развитие отраслей, ориентирован-



Рисунок 1. Проблемы реализации государственных программ

полнения программы, что включает аудит (внешний и внутренний), программный анализ, мониторинг деятельности, бюджетное планирование.

Далеко не все проблемы, возникающие при функционировании экономических и социальных систем, можно решить применением программного подхода. Для этого необходимо существование ряда условий, среди которых можно назвать: комплексность

ных на человека, включающее развитие здравоохранения, образования, поддержка семьи и улучшение качества жизни социально незащищенных групп населения, развитие пенсионной системы и др.);

- инновационное развитие и модернизация экономики (вопросы развития отраслей промышленности, науки, внешнеэкономической деятельности);

- сбалансированное региональное развитие (региональная политика и развитие макрорегионов, межбюджетные отношения);

- обеспечение национальной безопасности (оборонеспособность, госбезопасность);

- эффективное государство (управление федеральным имуществом, управление госфинансами, развитие финансовых и страховых рынков, внешнеполитическая деятельность, юстиция).

Существующие проблемы реализации государственных программ в Российской Федерации можно разделить на 4 типа (см. рис. 1).

Проблемы, связанные с низким качеством государственных программ или, другими словами, проблемы качества, обуславливаются в первую очередь отсутствием полноценной системы стратегических документов.

Сложность реальной оценки достижения результатов реализации государственной программы связана с тем, что показатели качества, используемые в программе, сформулированы в самом общем виде: они должны быть адекватными, точными, объективными, достоверными, однозначными, экономичными, сопоставимыми, своевременными и регулярными. Также отмечено, что в их число должны включаться показатели, характеризующие общественно значимые результаты, непосредственные результаты и уровень удовлетворенности потребителей государственными услугами (работами), их объемом и качеством.

Таким образом, можно говорить о несоблюдении методических требований к качеству программ, так как они не содержат требования к системе показателей, характеризующих эффективность и результативность реализации программы. Результативность сводится к освоению общего объема финансовых ресурсов, эффективность – к результативности с учетом рисков и социально-экономических эффектов. В результате нечетких требований к системе показателей в программах и подпрограммах даны самые разнообразные показатели, не увязываемые в систему. Существование данных показателей по отдельности может себя оправдывать, однако невозможно с

точностью утверждать, что вместе они способствуют достижению экономической, социальной, экологической или иной эффективности.

Следует отметить, что в большинстве утвержденных государственных программ цель программы зачастую не увязана с соответствующими направлениями социально-экономического развития, сформулирована нечетко, задачи не раскрывают достижение цели. В требованиях к подпрограммам сделана оговорка, что цели указываются, если они имеются. Однако необходимо понимать, что именно на основании цели определяются задачи, решаемые на промежуточных этапах реализации подпрограммы по основным мероприятиям, финансируемым из бюджета, а также оценку результативности исполнения подпрограммы можно рассчитать исходя из достижения (или неполного достижения) цели.

Недостатки структуры у ряда программ обусловлены дублирующими направлениями реализации или чрезмерной детализацией. Это создает трудности при установлении критериев отбора и оценки проблем, ситуаций и объектов. Оценочные показатели требуют четкой формулировки для выявления значимости и приоритетности проблем, они наименее формализованы, их параметры определяются экспертно-аналитическим путем, и решения принимаются на основе опыта и возможностей, что требует дальнейшей методической работы по совершенствованию этих показателей.

Следующий тип проблем – проблемы интеграции государственных программ в бюджетный процесс. Здесь также стоит отметить, что на сегодняшний момент не все государственные программы утверждены.

В законодательстве не закреплены полномочия и ответственность должностных лиц: в направлениях развития и совершенствования государственных программ Правительством Российской Федерации обозначена сфера ответственности заказчиков и координаторов программ на федеральном уровне, но не определена ответственность остальных участников программ на других уровнях, что требует нормативной и методической доработки.

Также важным препятствием на пути реализации государственных программ становится отсутствие актуального прогноза социально-экономического развития страны на долгосрочный период, что не дает возможности учитывать изменения среды и осуществлять необходимую корректировку государственной программы.

Очередным блоком проблем реализации государственных программ становятся проблемы федеральных органов исполнительной власти. Наличие множества различных планов ФОИВов по реализации отдельных стратегических документов, не связанных между собой и главное – с госпрограммами, приводит к их дублированию и противоречиям. Как следствие, значительная часть реализуемых мероприятий на основании отдельных поручений президента и правительства не вытекает из государственных программ.

Проблемы оптимизации отчетности и оценки эффективности государственных программ или проблемы контроля предполагают, что на стадии реализации программ большое значение отводится системе мониторинга и оценке выполнения программных мероприятий, что требует унификации показателей мониторинга государственных программ для упрощения, сопоставимости и доступности его использования на различных уровнях. Сложность заключается в формализации экономического эффекта по социальным программам, для чего следует активно использовать социологические исследования и методы экспертных оценок, широко применяемые за рубежом.

Несвоевременное предоставление отчетности в министерства и ведомства заметно усложняет проработку корректировок ГП. Данный аспект связан с тем, что большинство целевых индикаторов государственных программ основаны на годовых статистических данных, публикуемых в феврале-марте года, следующего за отчетным, а ключевые решения относительно пролонгации ГП, включения их в бюджет и т.п. необходимо принимать на полгода раньше, в сентябре-октябре года отчетного, то есть в момент, когда идет процесс рассмотрения и утверждения бюджета следующего

года. Соответственно, на практике органы власти вынуждены либо принимать решения по корректировке ГП осенью, но на основе неполных статданных, либо принимать решение следующей весной, но с учетом того факта, что бюджет уже сверстан и утвержден.

При проведении сравнительного анализа можно выделить следующие основные проблемы подхода к оценке эффективности государственных программ:

- отсутствие единообразия методик оценки эффективности государственных программ, возможности сопоставления между собой результатов, полученных в результате оценки эффективности;
- низкое качество подготовки данных методик, которые носили лишь формальный характер;
- отсутствие требования расчета эффективности для отдельных мероприятий;
- отсутствие в большинстве случаев требований использования рассчитанных показателей эффективности (результативности) при принятии управленческих решений (в чем, по сути, и заключается смысл оценки эффективности);
- результаты оценки эффективности программ не используются при их корректировке и в бюджетном планировании;
- трудности в объективизации оценки достижения индикаторов результативности и эффективности.

Перечисленные выше проблемы представляют собой главные трудности на пути реализации и оптимизации государственных программ. Автором предложен ряд мер по совершенствованию и решению данных проблем (см. табл. 1).

Предложенные меры смогут значительно улучшить существующее сегодня положение по реализации государственных программ в Российской Федерации.

Таким образом, программный подход в государственном управлении – это наиболее разработанный и применяемый во всем мире управленческий механизм, облегчающий принятие решения по возможным вариантам эффективного использования ресурсов, дающий возможность сопоставить альтернативы целей и последствий расходов, а также задач, которые не могут быть решены без такого механизма.

Таблица 1. Пути решения проблем реализации ГП

Исполнитель	Мероприятие
<b>Нормативно-правовое регулирование</b>	
Минэкономразвития России	Модернизация порядка составления госпрограмм. Проработка отдельных вопросов, связанных с особыми типами госпрограмм и корректировка их перечня. Модернизация методических указаний по госпрограммам.
Ответственные министерства и ведомства	Разработка и доработка курируемых госпрограмм и оптимизация их структуры. Утверждение предусмотренных перечнем, но не утвержденных госпрограмм.
Минфин России	Внесение изменений в Бюджетный кодекс в части госпрограмм. Разработка бюджетного прогноза РФ на долгосрочный период с учетом госпрограмм. Модернизация новой редакции положения о составлении проекта ФБ с учетом особенностей госпрограмм. Доработка порядков учета и отчетности при программно-целевом бюджетировании. Учет результатов исполнения программ при бюджетном планировании.
<b>Организационные мероприятия</b>	
Аналитический центр при Правительстве РФ совместно с ответственными министерствами	Инвентаризация действующих стратегических документов – в итоге сводный аналитический документ по актуальным целям Разработка перечней показателей для каждой государственной программы – в итоге свободный аналитический перечень целей госпрограмм.
Минэкономразвития России Минфин России	Разработка единых форм и порядка отчетности. Решение вопроса интеграции данных о результатах госпрограмм в информационные системы. Учет реализации государственных программ при бюджетном процессе.
Отраслевые министерства и ведомства	Формирование открытых данных по всем госпрограммам. Активизация работы госпрограмм на региональном и муниципальном уровнях путем предоставления субсидий. Доработка госпрограмм территориального развития с учетом межотраслевых проектов.
<b>Совершенствование системы контроля</b>	
Счетная палата РФ Федеральное казначейство Росфиннадзор	Формирование комплексной системы внешнего финансового контроля за реализацией государственных программ. Совершенствование системы обратной связи в процессе контрольной деятельности.
Субъекты внутреннего финансового контроля (ВФК)	Завершение процесса формирования подразделений ВФК во всех ФОИВах. Формирование нормативной базы ВФК с учетом отраслевых особенностей ФОИВов. Организация систем перманентного ВФК (в том числе на основе аутсорсинга) и адекватного управленческого реагирования.
Институты общественного контроля (ИОК)	Содействие органов государственной власти развитию ИОК. Внедрение в работу ФОИВ принципов прозрачности, подотчетности и подконтрольности обществу.

Кадрово-методологические мероприятия	
Ответственные министерства и ведомства	Локализация компетенций по формированию и координации исполнения ГП в специализированных структурных подразделениях. Трансформация внутренних процессов (в том числе – процесса бюджетирования) с учетом новых подходов. Формирование эффективной системы управленческого реагирования на вызовы и проблемы. Обучение и повышение квалификации персонала в соответствии с потребностями программно-целевого менеджмента.
Минэкономразвития России Минфин России	Координация работы по методическому обеспечению компетентностного подхода при подготовке кадров. Методологическое сопровождение процесса программно-целевого управления при разработке Государственных информационных (автоматизированных) систем.

**Литература:**

**Literature:**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 15.02.2016).
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации №1950-р от 11.11.2010 г. «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» (в ред. распоряжений Правительства РФ от 20.01.2011 № 44-р, от 21.03.2011 № 450-р, Постановления Правительства РФ от 18.05.2011 №399, распоряжений Правительства РФ от 03.06.2011 №970-р, от 06.02.2012 №136-р, от 15.12.2012 №2394-р, от 25.04.2013 №678-р).
3. План деятельности Министерства финансов Российской Федерации до 2018 года (направление 01.04): официальный сайт [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/Plan\\_Minfina\\_Rossii\\_2014-2018.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/Plan_Minfina_Rossii_2014-2018.pdf). Дата обращения: 12.01.2016 г.

1. Budget Code of the Russian Federation from 31.07.1998 N145-FZ (ed. By 02.15.2016).
2. Order the Government of the Russian Federation №1950-r dated 11.11.2010 "On approval of the list of the Russian Federation state programs" (in red. Russian Government orders from 20.01.2011 № 44-p from 21.03.2011 №450-p, RF Government Decree of 18.05.2011 №399 on the orders of the Government of the Russian Federation 03.06.2011 №970-p from 06.02.2012 №136-p from 15.12.2012 №2394-r of 04/25/2013 №678-p).
3. Plan of the Ministry of Finance of the activities of the Russian Federation until 2018 (direction 01.04): the official website [electronic resource]. Access: [http://minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/Plan\\_Minfina\\_Rossii\\_2014-2018.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/Plan_Minfina_Rossii_2014-2018.pdf). Treatment Date: 12.01.2016 Mr.



## К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПРАВА И ЗАКОНА В ГОСУДАРСТВЕ

## TO ISSUE ABOUT THE CORRELATION OF LAW AND LEGISLATION IN THE STATE



Киселев Сергей Георгиевич,  
доктор философских наук, профессор  
заведующий кафедрой теории  
и истории государства и права ФГБОУ  
ВО «Государственный университет  
управления», Москва

Kiselev Sergey Georgievich  
Doctor of Philosophical Sciences, Professor,  
the Head of Department of Theory  
and History of State and Law, State  
University of Management, Moscow

ksg56@mail.ru

**Аннотация:** В статье исследуется проблема соотношения одних из основных категорий юриспруденции – права и закона. На протяжении развития юридической науки данный вопрос неоднократно ставился различными учеными, решавшими его определенным образом, но до сих пор он остается дискуссионным. Автором предпринята еще одна попытка его решения. Собственная позиция базируется на трудах отечественных и зарубежных ученых, анализе действующего законодательства Российской Федерации и актов судебных органов, исторических событий.

**Abstract:** The article examines the problem of the relation of some of the major categories of jurisprudence – of law and legislation. Throughout the development of jurisprudence this question has been repeatedly raised by various scholars solved it a certain way, but still it remains controversial. The author makes another attempt for his decision. Own position based on works of Russian and foreign scientists, on the analysis of a number of legislation acts of the Russian Federation and acts of the judiciary, on historical events.

**Ключевые слова:** Право, закон, соотношение права и закона, естественное право, позитивное право, естественные неотчуждаемые права.

**Keywords:** Law, legislation, correlation of law and legislation, natural law, positive law, natural inalienable rights.

Вопрос соотношения и взаимодействия права и закона чрезвычайно сложный, дискуссионный, требующий внимательного рассмотрения. Дело в том, что право и закон не тождественны друг другу, как это может представиться на первый взгляд, без должного углубления в рассмотрение проблемы. Принципиальное, сущностное различие права и закона заключается в том, что если право относится к сфере должноствования, к тому, что «должно быть», какие правила поведения и правового регулирования общество хотело бы иметь, то закон относится к тому, что «есть», что получилось в результате деятельности законотворцев – представителей общества, работающих в законодательных государственных органах.

В данном соотношении право первично, закон – вторичен. Объясняется это тем, что право обладает как внутренней объективной правовой сущностью (собственно право), так и явлением – внешним субъективным проявлением (закон). Отсюда понятно происхождение и употребление термина «неправовой закон» (т.е. закон, не соответствующий ожиданиям и неадекватный потребностям общества), а также вполне объяснимое стремление создать при помощи права «правовой закон», т.е. более совершенное законодательство. По мнению В.С. Нерсесянца, «под правом в его различении с законом имеется в виду право как сущность, т.е. присущая только праву как особому социальному явлению и специфическому регулятору объективная по своей природе правовая сущность, не зависящая от воли или произвола законодателя (государства), а под законом как официально-властным явлением имеется в виду все позитивное право (все его источники, все формы его выражения), т.е. принудительно-обязательные установления (правила, нормы поведения), которые зависят от воли и возможного произвола законодателя (государства) и, следовательно, могут как соответствовать, так и не соответствовать сущности права (праву как сущности). Иначе говоря, под законом в контексте различения права и закона имеется в виду закон в собирательном смысле, т.е. все то,

что обладает законной силой, является официально-обязательным»<sup>1</sup>.

В основе нетождественности права и закона лежит различие между естественным правом и позитивным правом, поэтому дихотомия «право-закон» распространяется на соотношение естественного права и позитивного права. Сторонники естественно-правовой школы понимания права воспринимают естественное право как единственное подлинное право, т.е. право в истинном, собственном смысле слова. В свою очередь, по их мнению, позитивное право (официально действующее, государственно установленное право) – это искусственное, ненастоящее, условное, неистинное, произвольное право, которое имеет правовое значение лишь постольку и в той мере, поскольку и в какой мере оно соответствует естественному праву.

Отметим, что у сторонников естественного права имеются серьезные оппоненты (даже антиподы), к которым относятся представители легизма (от лат. *lex* – закон) – позитивистских и неопозитивистских течений понимания права, которые отрицают не только естественное право, но и вообще объективную сущность права, независимую от воли законодателя и официальной государственной власти. По их мнению, право представляет собой закон (позитивное право), который является настоящим правом именно потому, что принимается государством и обладает официально-властным и принудительно-обязательным характером, а все остальное – надуманное и произвольное. Подобное различие в мнениях по вопросу соотношения права и закона, которое условно можно было бы назвать научным спором (если бы у сторонников позитивистского понимания права было больше аргументов) напоминает спор между учением Конфуция и учением легистов (Шан Ян и др.) в Древнем Китае. Тогда, кстати, победило политико-правовое учение Конфуция, успешно применяемое в Китае до наших дней. Имеются основания полагать, что и в современном споре «естественно-правовиков» и «позитивно-правовиков» верх

<sup>1</sup> Нерсесянц В.С. *Философия права: Учебник* / В.С. Нерсесянц. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011, с. 2-3.

одержат первые, иначе у права, на наш взгляд, не будет прочной, естественной основы, перспективы и прогресса в развитии.

Как показывает сравнительно-правовой анализ систем законодательства разных государств, в настоящее время в большинстве стран мира естественные права закрепляются нормами позитивного права, т.е. нормами, издаваемыми законодательными государственными органами. Впрочем, это не значит, что, к примеру, такое естественное право, как право человека на кров, на жилье гарантируется государством. Как не значит данное обстоятельство и того, что до эпохи Нового времени, когда стало происходить прямое закрепление естественных прав человека, не было таких прав вообще. Безусловно, они были, поскольку по своей сути являются правами прирожденными, т.е. исходящими из самой природы человека как социального существа. Точнее, можно сказать, что начиная с этого исторического периода естественное право становится основой для права позитивного, становится ориентиром для развития позитивного права.

Между естественными правами и позитивным правом, представляющим собой совокупность норм поведения, установленных государством для общества, наличествует взаимодействие. Характерной чертой этого взаимодействия следует выделить его непростой, нередко конфликтный характер. Поэтому в юридической науке имеется немало спорных вопросов, связанных с взаимодействием естественного и позитивного права. На определенных этапах развития общества возникают противоречия и происходят конфликты между естественными правами, которыми наделяются все люди от рождения вне зависимости от их социального происхождения, и нормами позитивного права, которыми для некоторых категорий населения естественные права государством ограничиваются, и подчас весьма существенно.

В качестве примера можно взять восстание Степана Разина в России второй половины XVII века, произошедшее через два десятилетия после закрепления крепостного права в Собор-

ном Уложении 1649 года царя Алексея Михайловича Тишайшего. Вслед за Степаном Разиным поднялись многочисленные народные массы, которые, конечно, своим разумом еще не осознавали тогда наличия у них естественных прав, но объективно стремились к свободе, к освобождению от рабского гнета крепостного права, интуитивно догадываясь и на деле стремясь к тому, чтобы их естественные права обеспечивались если не в полной мере, то хотя бы в большей степени, чем это было. Следует в этой ситуации отметить наличие такого важного обстоятельства, как действующие тогда законы (т.е. нормы позитивного права) не позволявшие низшим сословиям реализовать ряд своих естественных прав, например, естественное право на свободу.

И в результате стремление низов бороться за свои естественные права (в частности, за свободу от рабской зависимости) материализовалось, объективировалось в формально противозаконные действия и средства, сопровождавшиеся общеуголовными преступлениями (разбоями, грабежами, убийствами). Можно сказать, что в данной ситуации каждая сторона была по-своему права: государство защищало установленный законом правопорядок, а низшие слои общества пытались реализовать неотчуждаемые естественные права, данные им от рождения. И в то же время каждая из сторон была по-своему не права, а именно: государство не обеспечивало низам уровня прав, хотя бы основных, к которым относится свобода, а низы были не правы в том, что нарушали принятые государством законы. Кстати, в ходе мятежа исключительную жестокость проявляли как восставшие, так и силы правопорядка, подавлявшие восстание.

Таким образом, восприятие фигуры Степана Разина, предводителя совсем недавно закрепощенного восставшего народа, не видится однозначно. С одной стороны, с точки зрения действовавший законов, т.е. позитивного права, он – нарушитель правопорядка, уголовный преступник. А с другой стороны, с точки зрения естественного права, он – народный герой.

Степан Разин был первым русским, о котором в Европе была защищена диссертация. В Германии в Виттенбергском университете 29 июня 1674 года состоялась защита диссертации о восстании Степана Разина в контексте российской истории; автор – Иоганн Юст Марций. В XVII–XVIII вв. диссертация неоднократно переиздавалась, ее изучал А.С. Пушкин. Впрочем, внимание прагматичной Европы к восстанию Степана Разина объясняется еще и таким обстоятельством: от исхода борьбы царской власти и восставших низов зависела судьба важных торговых путей по Волге, связывавших Европу и Персию – центр Великого шелкового пути.

Фигура Степана Разина до сих пор остается противоречивой, опять же, вследствие восприятия естественного противоречия между естественными правами и позитивным правом, которое должно эти права закреплять в законах, в силу состояния общественного развития на данный исторический момент и материально-финансовых возможностей государства.

Еще одним противоречием, которое практически неизбежно возникает между позитивным и естественным правом, является ограничение первым вторых. Вот наглядный пример такого противоречия: с одной стороны, в нормах позитивного права зафиксировано, что естественные права принадлежат каждому человеку от рождения (например, ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации); с другой – при определенных обстоятельствах, например при совершении преступления, естественное право человека может быть ограничено, и более того, согласно Уголовному кодексу РФ предусматривается смертная казнь, что влечет за собой лишение и вовсе всех естественных прав (справедливости ради, следует упомянуть, что в соответствии с решением Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. суды общей юрисдикции не могут выносить смертные приговоры до тех пор, пока суды присяжных не будут работать во всех субъектах Российской Федерации). Другими словами, нормами позитивного права могут устанавливаться и устанавливаются ограничения реализации естественных прав. Исходя из вышесказанного, сле-

дует резюмировать, что надежды экспертов-правоведов, прежде всего сторонников естественно-правовой школы понимания права, связаны с тем, чтобы естественное право стало основой, ориентиром, вектором развития для права позитивного.

Какие векторы развития права позитивного на основе естественного права можно очертить. На наш взгляд, таковыми могут быть следующие направления:

- гарантированное и обеспеченное государством естественное право на кров (предоставление жилища);

- гарантированное и обеспеченное государством естественное право на труд, на работу, т.е. на рабочее место (например, в Конституции Норвежского королевства записано: § 110. В обязанность государственных органов вменяется создание условий для того, чтобы каждый способный к труду человек мог обеспечивать себе содержание своим трудом);

- право на природную ренту. Понятие ренты – понятие вечное. Это как бы плата за Богом созданные ресурсы – за полезные ископаемые, воду, землю, т.е. за ресурсы, которые по идее должны принадлежать всему народу (или какой-то конкретной территории). Ренту надо учитывать для всех и каждого. И рентой пользоваться по-справедливости. Тем более что для мировой экономики это не новость (примеры есть: это – Оман, Кувейт, Саудовская Аравия, уже упомянутая Норвегия и др.). К примеру, в Норвегии нефтегазовые компании отдают казне 78% прибыли и эти средства идут через государственный бюджет на социальные нужды (образование, медицину и др.), в результате обеспечивая норвежскому населению один из самых высоких уровней жизни в мире. То, что остается после социальных расходов, вкладывается в ценные бумаги или инвестируется в экономику.

Поэтому представляется несправедливым явление, когда преобладающей целью российского бизнеса становится стремление к приобретению ренты (дохода от добычи и продажи природных ресурсов) или нерыночной прибыли, получаемой в результате связей и влияния на органы власти и участию в политическом процессе. Например, с учетом нынешнего состояния России платежи

по природной ренте могли бы поступать в региональные и местные бюджеты и целенаправленно расходоваться на социальные нужды.

В современных условиях усиления межгосударственной конкуренции, обострения геополитических вызовов<sup>2</sup> и вы-

зовов глобализации, продолжающейся модернизации российского общества, в том числе развития правовой системы, конструктивное решение данной проблемы представляется серьезным конкурентным ресурсом укрепления Российского государства.

<sup>2</sup> Киселев С.Г. Геополитические и гецивилизационные сдвиги в трансформируемой картине мира // Вестник Международного института менеджмента ЛИНК, 2012, №28, с. 215-219; Киселев С.Г. Трансформации мировой геополитической модели: последствия для России // Среднерусский вестник общественных наук, 2015, №2, с. 61-64.

### Литература:

1. Киселев С.Г. Геополитические и гецивилизационные сдвиги в трансформируемой картине мира // Вестник Международного института менеджмента ЛИНК, 2012, № 28, с. 215-219.
2. Киселев С.Г. Трансформации мировой геополитической модели: последствия для России // Среднерусский вестник общественных наук, 2015, № 2, с. 61-64.
3. Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник / В.С. Нерсесянц. - Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011, с. 2-3.

### Literature:

1. Kiselev S.G. Geopolitical and Geo-civilizational Shifts in Transformed Worldview // Bulletin of the International Institute of Management LINK, 2012, № 28. P. 215–219.
2. Kiselev S.G. Transformation of the Global Geopolitical Model: Implications for Russia // Srednerussky Vestnik of Social Sciences, 2015, №2. P. 61–64.
3. Nersesyants V.S. Philosophy of Law: Textbook / V.S. Nersesyants. – Moscow: Norma: INFRA-M, 2011, p. 2-3.

## ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

## FEATURES OF INTERACTION OF LOCAL GOVERNMENTS AND REGULATORY AUTHORITIES OF THE STATE

(Статья подготовлена по результатам научно-исследовательской работы, выполненной за счет государственных средств по заказу 2016 года)



Карцев Борис Владимирович,  
к.э.н., доцент кафедры «Государственное  
и муниципальное управление»  
Владимирский филиал РАНХиГС при  
Президенте Российской Федерации

Kartsev Boris Vladimirovich,  
candidate of Economics, associate Professor  
of Department "State and municipal  
management" Vladimir branch of  
Ranepa under the President of the Russian  
Federation

amovo@mail.ru



Муסיнова Нина Николаевна,  
к.э.н., доцент, доцент кафедры  
«Государственное и муниципальное  
управление» ФГБОУ ПО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации»

Musinova Nina Nikolaevna,  
candidate of Economics, associate  
Professor, Professor of Department "State and  
municipal management" Department at  
Financial University under the government  
of the Russian Federation".

65651951@mail.ru

**Аннотация:** В научной статье раскрывается конкретная ситуация по проблеме организации и проведения контрольно-надзорных мероприятий по выполнению полномочий органами местного самоуправления. Предложены мероприятия по совершенствованию взаимоотношений контрольно-надзорных органов с органами местного самоуправления.

**Abstract:** In the scientific article reveals the specific situation on the issue of organizing and conducting Supervisory activities for the implementation of powers by local authorities. The activities proposed for the improvement of relationship between regulatory (supervisory) bodies and local authorities.

**Ключевые слова:** Контроль и надзор, органы местного самоуправления, контрольно-надзорные органы, регламенты контроля и надзора, финансовое обеспечение выполнения предписаний.

**Keywords:** Control and supervision, local governments, regulatory authorities, regulations, control and supervision, financial support for the implementation of the regulations.

Контроль и надзор – это явления, присущие многим процессам, которые происходят в обществе и государстве. Через проверки, наблюдения, сопоставления контроль и надзор дают оценку подконтрольному объекту, что позволяет сделать выводы и осуществить действия, которые исправят или улучшат его состояние. Контроль и надзор – это функции, которые необходимы для существования и развития общества, эффективного функционирования государства.

В современных условиях становления суверенного и демократического государства контрольно-надзорные механизмы приобретают все большую значимость. Вопрос о контроле и надзоре является чрезвычайно актуальным еще и потому, что российское государство отходит от патерналистской концепции, и происходит, в сущности, изменение парадигмы: от государства, которое «опекает» общество, к государству, которое функционирует в его интересах, а именно обеспечивает нормальное функционирование и развитие гражданского общества. То есть осуществляется переход от мелочной регламентации и постоянного вмешательства в дела общества к минимальному, опосредованному влиянию на него.

Местное самоуправление (далее – МСУ), провозглашенное в Российской Федерации в качестве формы осуществления народом своей власти, является сложной системой, имеющей специфику во взаимодействии с государственной властью. В соответствии с Конституцией

РФ органы МСУ не входят в структуру органов государственной власти. Однако обособленность МСУ не предполагает абсолютной независимости от государства. Обособление является структурно-организационным, но не функциональным.

Взаимодействие государства и МСУ представляет собой систему правоотношений, складывающихся по множеству направлений. Эта система, реализуемая с помощью правового механизма взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ, призвана обеспечивать как самостоятельность МСУ, так и единство публичной власти. На государственные органы возлагаются право и обязанность осуществления контрольных функций, занимающих по важности следующее место после целеполагания и планирования.

Правовое регулирование и государственный контроль являются государственно-властным институтом. Главной целью государственного контроля является обеспечение исполнения законодательства Российской Федерации, направленное на охрану конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, законных интересов граждан, общества и государства, на соблюдение законности и правопорядка в государстве в целом.

Заметим, что в отечественной научной литературе государственный контроль рассматривается как сложная системная функция. Многочисленными авторами представлен широкий спектр мнений по вопросу соотношения поня-

тий «контроль» и «надзор», используемых и как синонимы, и как соотношение целого (контроль) и частного (надзор), и для обозначения самостоятельных видов деятельности. Более распространенным является мнение о соотношении контроля и надзора как целого и части. При этом отмечается, что контроль, в отличие от надзора, представляет собой более широкое и объемное понятие, не ограниченное кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний. [4]

Указанные понятия в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2] и с изменениями, внесенными в положения более 100 отраслевых федеральных законов, применяются как синонимы, равенство употребления которых определяется единством их содержания. Наряду с этим во многих законодательных актах еще сохраняется использование терминов «контроль» и «надзор» и их сочетаний в различных вариантах при определении контрольно-надзорных функций государственных органов.

На наш взгляд, контроль в системе органов публичной власти – это деятельность контролирующего субъекта по своевременному выявлению отклонений в деятельности контролируемых органов и должностных лиц. Между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности. Объектом контроля является не только законность, но и целесообразность деятельности контролируемого.

Надзор в отличие от контроля осуществляется специальными государственными органами за деятельностью не подчиненных им органов и должностных лиц и только с целью выявления нарушений законности. Целесообразность принимаемых решений надзору не подлежит. Вмешательство надзирающего органа в текущую деятельность поднадзорного не допускается. [10, с. 73] Таким образом, под государственным надзором понимается разновидность государственного контроля со свойственными ему особенностями: отсутствием организационной

соподчиненности между субъектами и объектами надзора; наличием права субъектов надзора применять меры административного принуждения и пр.

МСУ в Российской Федерации, базирующееся на теоретических положениях о двойственной, государственно-общественной природе МСУ, обладает двумя видами полномочий: собственными (по решению вопросов местного значения) и переданными им органами государственной власти (по исполнению отдельных государственных полномочий).

Решение вопросов местного значения в соответствии с Конституцией РФ органы МСУ осуществляют самостоятельно под свою ответственность и поэтому со стороны государства относительно этого вида деятельности возможно и необходимо осуществление государственного надзора.

В случае реализации органами МСУ переданных им отдельных государственных полномочий, контролю подлежат не только муниципальные правовые акты по вопросам исполнения переданных полномочий на предмет соответствия законодательству, но и использование предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств, включая ревизии финансово-хозяйственной деятельности, отчетность администрации о реализации полномочий, запрос необходимых сведений, назначение уполномоченных лиц для наблюдения за реализацией полномочий.

На территории Российской Федерации на 01.01.16 действует 22 401 муниципальное образование (по состоянию на 01.03.16 по уточненным данным субъектов РФ их насчитывается 22 397). [8] Органы МСУ большинства муниципальных образований участвуют в осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных им в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Органам МСУ переданы два федеральных государственных полномочия – формирование списков присяжных заседателей и осуществление первичного воинского учета там, где нет военных комиссариатов. Еще 30 федеральных государственных полномочий в соответствии с 15 федеральными законами переданы органам государственной власти субъек-



ектов РФ с правом дальнейшей передачи органам МСУ (субделегирования). Чаще всего таким образом передаются полномочия по регистрации актов гражданского состояния, а применительно к 2016 году – также полномочия по подготовке и проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи.

В 84 из 85 субъектов РФ (за исключением города федерального значения Севастополя) органы МСУ в том или ином объеме наделены государственными полномочиями субъектов РФ с выделением из региональных бюджетов субвенций на их осуществление. Адресатами делегированных полномочий являются все без исключения городские округа и муниципальные районы, а в некоторых субъектах Российской Федерации, как правило, выборочно, – также городские и сельские поселения, в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – все внутригородские муниципальные образования.

В числе делегируемых органам МСУ наиболее часто оказываются полномочия: в сфере опеки и попечительства; по созданию и обеспечению деятельности административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, по профилактике безнадзорности несовершеннолетних; по отлову и содержанию безнадзорных домашних животных, а также делегируемые муниципальным районам полномочия по предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Несколько реже передаются органам МСУ полномочия в сфере жилищно-коммунального хозяйства (включая регулирование тарифов на услуги организаций коммунального хозяйства), здравоохранения, социальной защиты и транспортного обслуживания населения, поддержки сельскохозяйственного производства. [8, с. 90]

Представление об объеме выполняемых органами МСУ переданных государственных полномочий дает показатель доли межбюджетных трансфертов в форме субвенций в общем объеме межбюджетных трансфертов.

В структуре межбюджетных трансфертов доля средств, передаваемых с целью финансового обеспечения исполнения органами МСУ отдельных го-

сударственных полномочий Российской Федерации и субъектов РФ в форме субвенций из региональных бюджетов, увеличилась с 53,8% в 2014 г. до 55,9% в 2015 г.. Общий объем субвенций в 2015 г. увеличился по отношению к 2014 г. на 2,9% (или 35,1 млрд руб.) и составил 1 238,7 млрд руб. Основной объем субвенций (52,7%) в 2015 г. был предоставлен бюджетам муниципальных районов (653 млрд руб.), в бюджеты городских округов поступило 581,8 млрд руб. или 47,0% от общего объема субвенций. Субвенции бюджетам городских поселений и бюджетам сельских поселений составили – 0,1% и 0,3%. [13, с. 16-17]

Анализ структуры расходов местных бюджетов в 2015 г. показывает, что расходы по осуществлению отдельных государственных полномочий в городских округах составляют 14,2%, расходы по решению вопросов местного значения – 65,0% и расходы на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, составляют 20,8%; в муниципальных районах соответственно – 20,5%, 53,2% и 26,2%. [13, с. 28]

Конечно, органы надзора обязаны постоянно и качественно осуществлять свои функции, особенно когда дело касается жизни и здоровья, безопасности граждан. Контрольно-надзорная деятельность должна способствовать эффективному исполнению муниципалитетами возложенных на них полномочий. Однако контрольная деятельность не должна тормозить работу органов МСУ, никому не нужны проверки ради их количества, без всякого внятного результата.

На примере Владимирской области отмечается, что органы МСУ являются объектом внимания со стороны 22 контрольно-надзорных органов, в отношении которых осуществляется более 40 видов контроля и надзора. Как показывает практика, наибольшую активность в части контрольно-надзорных функций проявляет государственный пожарный надзор, прокуратура, Роспотребнадзор, внебюджетные фонды (ФСС, ОМС, ПФ), органы земельного контроля, а также контрольно-счетные органы субъектов РФ.

Здесь следует согласиться с В.Е. Чиркиным [13] о том, что контроль и надзор, безусловно, необходимы, но должна существовать мера, предел такой деятель-

ности. Недостаточность контроля может привести к игнорированию интересов государства, к снижению авторитета государственной власти. С другой стороны, чрезмерный контроль со стороны высших органов государственной власти может приводить к потере самостоятельности других органов власти, нарушения прав человека и гражданина, вмешательства в «жизнь» институтов гражданского общества, коим является МСУ.

Для подтверждения этих выводов уместно на примере муниципальных образований Владимирской области (на основе сведений о проверках и запросах контрольно-надзорных органов за 2012 и 2015 гг.) провести анализ контрольно-надзорной деятельности, обратив внимание на динамику тенденций.

За 2012 г. в муниципальных образованиях Владимирской области было проведено 2482 проверки и отработан 1361 запрос. Около половины проверок приходилось на органы прокуратуры. Естественно, что на таком большом поле взаимодействия контрольно-надзорных органов с органами МСУ возникает множество проблем и особенностей их решения.

Они имели разносторонний характер и заключались в следующем:

### **1. Большое количество проверок и запросов.**

Так, например, Управление образования г. Владимира проверялось в 2012 г. разными контрольно-надзорными органами 128 раз (в т.ч. прокуратурой 1 раз, остальные проверки – ФСС и ПФ России). Всего на эти проверки было потрачено 413 рабочих дней. Управление архитектуры, строительства и земельных ресурсов в том же году проверялось прокуратурой 19 дней. За 2012 год в адрес администрации Кольчугинского муниципального района поступило 1040 запросов (рекордное количество), из них 140 документов из прокуратуры, 54 – из департамента имущественных и земельных отношений, 38 – из отдела МВД.

В настоящее время ситуация с упорядочением количества проверок изменилась в лучшую сторону. После внесения изменений в статью 77 Федерального закона № 131-ФЗ [1], в соответствии с которыми органы прокуратуры стали с 2014 г. осуществлять координацию деятельности

органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок в отношении органов МСУ и должностных лиц МСУ, количество проверок значительно уменьшилось. Введена плановость проверок, установлены разумные сроки на запросы. Так, за 2015 г. контрольно-надзорными органами было проведено 137 проверок, план 2016 г. предусматривает уже только 78 контрольно-надзорных мероприятий.

### **2. Контрольно-надзорные органы требуют от муниципальных образований осуществления функций, которые фактически им не принадлежат.**

Основное требование контрольно-надзорных органов справедливо: муниципалитеты должны качественно и в срок в полном объеме осуществлять свои полномочия. Однако на практике реализация данного требования затрудняется в силу ряда причин, одной из которых является расплывчатость и неконкретность формулировок вопросов местного значения в Федеральном законе №131-ФЗ [1] как-то: «создание условий», «содействие», «участие» и др. Такие формулировки, безусловно, предполагают разработку регламентов взаимодействия государственных органов и органов МСУ. Однако на практике такие регламенты большая редкость. При этом в дополнение к этому перечню вопросов местного значения органам МСУ устанавливаются обязательства многочисленными отраслевыми федеральными законами. Все это создает предпосылки для массового и неконтролируемого возложения на органы МСУ не финансируемых полномочий и соответствующих расходных обязательств.

### **3. Требования контрольно-надзорных органов зачастую несопоставимы и с финансовыми возможностями муниципальных бюджетов.**

Отмечается, что консолидированные доходы муниципальных бюджетов за последние пять лет выросли. В 2012 г. во исполнение 601-го Указа Президента об основных направлениях совершенствования системы государственного управления был принят целый ряд мер, направленных на повышение бюджетной обеспеченности муниципальных бюджетов. Местные бюджеты получили отчисления от применения патентной системы налогообложения, доходы от единого сельхозналога,

штрафы за несоблюдение муниципальных актов.

Вместе с тем о кардинальных изменениях пока говорить не приходится, потому что те меры, которые приняты, дают бюджетам муниципальных образований дополнительно лишь небольшую прибавку.

Уровень покрытия расходов местных бюджетов за счёт собственных источников по-прежнему остаётся невысоким и составляет примерно 25-30 %. Он существенно ниже, чем собственные доходы субъектов РФ. В некоторых случаях для удовлетворения всех требований контрольно-надзорных органов необходимо изыскать суммы, превышающие доходы муниципального бюджета. Зачастую к органам местного самоуправления применяются чрезвычайные и чрезмерно жёсткие штрафные санкции, которые из-за дефицита бюджетов только ухудшают ситуацию.

Штрафные санкции достаточно редко обжалуются, потому что это процесс трудоёмкий и затратный. Претензионно-исковая работа – это сложная часть работы муниципальных образований.

Следует сказать, что определённые шаги в установлении экономически обоснованных требований происходят: был принят Федеральный закон от 05.10.2015 № 288-ФЗ «О внесении изменений в статью 24.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях» и ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ [1]. Данным законом установлено, что если главой муниципального образования или руководителем муниципального учреждения направлялись предложения по выделению бюджетных средств на выполнение соответствующих полномочий органа МСУ или бюджетного учреждения и бюджетные средства не выделялись,

то административная ответственность не наступает.

Следовательно, необходимо учитывать реальные возможности муниципалитетов при выборе мер воздействия. Они должны быть адекватны тем полномочиям, которые заложены в действующее законодательство.

#### **4. При ответах на запросы не используются электронные носители информации.**

Выполнение запросов часто требует предоставления больших объемов информации на бумажных носителях. При этом государственные информационные системы и электронный документооборот практически не используются. В настоящее время ситуация изменяется к лучшему – обеспечивается информационное межведомственное взаимодействие. В качестве примера можно привести увеличивающиеся объемы оказываемых государственных и муниципальных услуг многофункциональными центрами (МФЦ), созданными в необходимом количестве в каждом субъекте РФ.

Таким образом, происходит постепенная минимизация запросов документов в бумажной форме и значительно сокращается бумажный документооборот. Необходимо более активно использовать регистр муниципальных правовых актов.

Учитывая то, что главным критерием деятельности контрольно-надзорных органов является эффективность проведенных мероприятий, необходимо уйти от практики оценки деятельности контрольно-надзорных органов по количественным показателям проведенных проверок и сделать главным критерием оценки – мнение населения, как это делается сейчас органами МСУ и региональными властями при оценке своей деятельности.

#### **Литература:**

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. на конец 2015 г.) // [Электр. ресурс]: <http://www.pravo.gov.ru/> (Дата обращения: 09.04.2016 г.).
2. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. на конец 2015 г.) // [Электр. ресурс]: <http://www.pravo.gov.ru/> (Дата обращения: 12.05.2016 г.).
3. Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы» // [Электр. ресурс]: <http://www.pravo.gov.ru/> (Дата обращения: 25.05.2016 г.).

#### **Literature:**

1. Federal law of 06.10.2003 № 131-FZ "On General principles of organization of local government in the Russian Federation" (as amended. at the end of 2015) // [Electr. resource]: <http://www.pravo.gov.ru/> (accessed: 09.04.2016).
2. Federal law of 26.12.2008 № 294-FZ "On protection of rights of legal entities and individual entrepreneurs when exercising state control (supervision) and municipal control" (Rev. at the end of 2015) // [Electr. resource]: <http://www.pravo.gov.ru/> (accessed: 12.05.2016).
3. The decree of the RF Government from 01.04.2016 No. 559-R "On approval of the action plan (road map) to improve the control and Supervisory activities in the Russian Federation for the period of 2016-2017 years" // [Electr.resource]: <http://www.pravo.gov.ru/> (accessed: 25.05.2016).

4. Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса. *Право и жизнь*. 2011. №7–8. С. 78–108.
5. Взаимодействие органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами будет урегулировано. // *Практика муниципального управления*. – 2014. №1. С. 7–20.
6. Волков В.В. Правовое регулирование вопросов государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. // *Практика муниципального управления*. – 2014. №2. С. 8–14.
7. Местное самоуправление и муниципальные финансы: учебное пособие / коллектив авторов; под ред. В.Б. Зотова, Е.В. Маркиной, С.Е. Прокофьева. – М.: изд-во «Российская муниципальная академия», 2016. – 359 с.
8. Минюст России. Мониторинг развития системы местного самоуправления (по состоянию на 1 марта 2016 года) // *Муниципальное право*. – 2016. №2. С. 85–97.
9. Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля. / Доклад Минэкономразвития России. – М.: 2015, 2016 // [Электр. ресурс]: [esopomy.gov.ru](http://esopomy.gov.ru) (Дата обращения: 02.06.2016 г.).
10. Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. – 5-е изд. исп. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. – 717 с. – С. 73–79.
11. Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации / Коллектив авторов: Гос. ун-т. – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 304 с.
12. Чаннов С.Е. Контроль и надзор за деятельностью должностных лиц и органов местного самоуправления. // *Практика муниципального управления*. – 2014. №4. С. 79–86.
13. Чиркин В.Е. Контрольная власть [Текст] // *Государство и право*. – 2009. – №3. – С. 22–30.
14. Министерство финансов Российской Федерации. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год. М.: Департамент межбюджетных отношений, 2016. // [Электр. ресурс]: [minfin.ru](http://minfin.ru) (Дата обращения: 25.06.2016 г.).
4. Baranov M. the relation of state control and state supervision: the theory and practice of the issue. *Law and life*. 2011. No. 7-8. P. 78-108.
5. Interaction of local authorities with enforcement bodies is resolved. // *Practice of municipal management*. - 2014. №1. Pp. 7-20.
6. Volkov V.V. Legal regulation of state control (supervision) over activity of bodies and officials of local self-government. // *Practice of municipal management*. - 2014. №2. P. 8-14.
7. Local government and municipal finances: textbook / group of authors; under the editorship of V.B. Zotova, E.V. Markina, S.E. Prokofiev. – M.: publishing house "the Russian municipal Academy, 2016. – 359 p.
8. The Ministry of Justice. Monitoring of development of system of local self-government (as of March 1, 2016) // *Municipal law*. – 2016. No. 2. P. 85-97.
9. On the implementation of state control (supervision), municipal control in the respective spheres of activity and the effectiveness of such control. / The Report Of The Ministry Of Economic Development. – M.: 2015, 2016 // [Electr. Resource]: [economy.gov.ru](http://economy.gov.ru) (reference date: 02.06.2016).
10. The system of municipal management / edited by V.B. Zotov. – 5th edit., lzd. Spanish and extra – Rostov n/D: Feniks, 2010. – 717 p. – p. 73-79.
11. The state of the system of state control in the Russian Federation / the Collective of authors: State. University – Higher school of Economics. – M.: Publ. House State. University – Higher school of Economics, 2010. – 304 p.
12. Channov S.E. Control and supervision over the activities of officials and bodies of local self-government. // *Practice of municipal management*. – 2014. №4. P. 79-86.
13. Chirkin V.E. the Control authority [Text] // *State and law*. – 2009. – №3. – P. 22-30.
14. The Ministry of Finance of the Russian Federation. Information on the results of monitoring of execution of budgets and the interbudgetary relations in the subjects of the Russian Federation on regional and municipal levels for 2015. M.: the Department of intergovernmental relations, 2016. // [Elektr. resource]: [minfin.ru](http://minfin.ru) (date accessed: 25.06.2016).

# АНАЛИЗ ПРАКТИКИ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКИХ КОМПАНИЯХ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ<sup>1</sup>

## ANALYSIS OF THE PRACTICE OF CORPORATE GOVERNANCE IN RUSSIAN COMPANIES WITH STATE PARTICIPATION



Харчилава Хвича Патаевич,  
к.э.н., доцент департамента  
корпоративных финансов  
и корпоративного управления  
ФГБОУ ВПО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской  
Федерации»

Khvicha Kharchilava,  
PhD., Associate Professor of Corporate  
Finance and Corporate Governance  
Department  
Federal State-Funded Educational Institution  
of Higher Professional Education  
«Financial University under the Government  
of the Russian Federation»

leorem@yandex.ru

**Аннотация:** В статье рассматривается практика корпоративного управления в российских компаниях с государственным участием. В настоящее время деятельность компаний с государственным участием в большей степени признается недостаточно эффективной. Возникает вопрос о необходимости совершенствования системы корпоративного управления в российских компаниях с государственным участием для эффективности управления государственной акционерной собственностью. Проведен комплексный анализ крупнейших

<sup>1</sup> Статья подготовлена по результатам научно-исследовательской работы Государственного задания Финансового университета при Правительстве Российской Федерации по теме: «Разработка методических материалов по совершенствованию корпоративного управления в компаниях с государственным участием».

российских компаний с государственным участием в части внедрения положений кодекса корпоративного управления. Выявлены основные преимущества и недостатки системы корпоративного управления в российских компаниях с государственным участием.

**Abstract:** The article discusses the practice of corporate governance in Russian companies with state participation. Currently, the activities of companies with state participation, to a greater extent deemed insufficiently effective. The question of the need to improve corporate governance in Russian companies with state participation for the effective management of state property. In the article was conducted the comprehensive analysis of the largest Russian companies with state participation in the part of the implementation of the provisions of the Code of Corporate Governance. The basic advantages and disadvantages of corporate governance in Russian companies with state participation were defined.

**Ключевые слова:** Корпоративное управление, кодекс корпоративного управления, компании с государственным участием, совет директоров, независимый директор, профессиональный поверенный, независимый эксперт.

**Keywords:** Corporate governance, corporate governance code, companies with state participation, board of directors, independent director, a professional attorney, independent expert.

С момента издания национального Кодекса корпоративного управления и внесения изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации государство проводит активные преобразования в сфере корпоративного права, регуляторы ужесточают условия для публичных компаний на рынке. Кодекс корпоративного управления (далее – Кодекс) в целом одобрен 13.02.2014 на заседании Правительства Российской Федерации, имея в виду его рекомендательный характер, и утвержден советом директоров Банка России 21.03.2014 [5].

Применение норм Кодекса позволяет российским акционерным обществам с госучастием получить базовые ориентиры по внедрению передовых стандартов корпоративного управления с учетом специфики российского законодательства и сложившейся на российском рынке практики взаимоотношений между акционерами, членами совета директоров (наблюдательного совета), исполнительными органами, работниками и иными заинтересованными сторонами [1].

Во исполнение пункта 1 протокола Правительства Российской Федерации от 28.05.2014 № ДМ-П36-46пр (далее – протокол № ДМ-П36-46пр) Правительство Российской Федерации поручением от 31.07.2014 г. № ИШ-П13-5859 одобрило перечень 13 акционерных обществ для первоочередного внедрения принципов

и норм Кодекса, в который вошли: АК «АЛРОСА» (ОАО); ОАО «АК «Транснефть»; ПАО «Аэрофлот»; ПАО «Газпром»; ОАО «НК «Роснефть»; ОАО «РЖД»; ПАО «Россети»; ПАО «Ростелеком»; ПАО «РусГидро»; ПАО «Совкомфлот»; ПАО «ФСК ЕЭС»; ПАО Банк ВТБ; ПАО «Сбербанк России» [6].

При этом обеспечение внедрения принципов и норм Кодекса в ОАО «Сбербанк России» поручено Центральному банку Российской Федерации, владеющему контрольным пакетом акций в уставном капитале данного АО. В этой связи Росимуществом проводится работа по анализу и внедрению базовых принципов Кодекса в отношении 12 акционерных обществ (далее – АО ТОП-12), включенных в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.01.2003 № 91-р (далее – АО спецперечня) [7].

В январе 2015 года Правительством Российской Федерации одобрены планы мероприятий («дорожные карты») по внедрению Кодекса и в соответствии с директивами Правительства Российской Федерации утверждены на заседаниях советов директоров (наблюдательных советах) АО ТОП-12 [5].

В рамках исполнения государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» (на период 2013–2018 годов), утвержденной постановлением Правительства Рос-

сийской Федерации от 15.04.2014 № 327, активно применяются в деятельности Росимущества ранее разработанные документы, направленные на повышение качества корпоративного управления в АО с госучастием, содержащие позицию акционера – Российской Федерации [3]:

1. Методика самооценки качества корпоративного управления в компаниях с госучастием;

2. Методика индивидуальной оценки деятельности членов совета директоров.

Анализ вышеуказанных оценок осуществляется посредством функционала, внедренного в личном кабинете АО (далее – ЛК АО), путем выгрузки соответствующих сведений Межведомственного портала по управлению государственной собственностью (МВ-портал). Результаты проведенных оценок позволяют принимать более взвешенные объективные решения при формировании позиции акционера – Российской Федерации в лице Росимущества по кандидатурам в составы органов управления АО с госучастием.

Учет результатов использования АО с госучастием данных методик при проведении Росимуществом кампании выдвижений способствует повышению профессионального уровня членов советов директоров госкомпаний, улучшению оценки качества их работы, отвечающей лучшим передовым практикам в области корпоративного управления, а также эффективности и прозрачности самого процесса избрания кандидатов [2].

Полученная Росимуществом информация (результат проведенных оценок) используется на соответствующих заседаниях комиссий, функционирующих в Росимуществе, при принятии решений по разработке рекомендаций в части выдвижения и избрания кандидатов в органы управления и контроля АО с госучастием, в том числе включенных в спецперечень, а также при подготовке предложений Росимущества для номинации «Профессиональный директор в госкомпании» в рамках ежегодной Национальной премии «Директор года» [6].

В целях исполнения пункта 1 поручения Президента Российской Федерации от 27.12.2014 № Пр-3013 (далее – поручение № Пр-3013) в части разработки и утверждения перечня внутренних нормативных документов, регламентирующих

деятельность государственных корпораций и государственной компании, а также АО спецперечня, Росимуществом, совместно с Минэкономразвития России, подготовлены предложения по указанному перечню документов, которые утверждены поручением Правительства Российской Федерации от 23.03.2015 № ИШ-П13-1818 [7].

В данный перечень вошли следующие внутренние нормативные документы АО с госучастием:

- Долгосрочная программа развития
- Положение о ключевых показателях эффективности
- Регламент повышения инвестиционной и операционной эффективности и сокращения расходов
- Положение о внутреннем аудите
- Положение о системе управления качеством
- Положение о системе управления рисками
- Положение о порядке разработки и выполнения программ инновационного развития.

В целях исполнения подпункта «а» пункта 2 поручения № Пр-3013 в части разработки Методических указаний по подготовке внутренних нормативных документов в соответствии с пунктом 1 поручения № Пр-3013, Росимущество, совместно с заинтересованными ФОИВ, организациями и Экспертным советом, обеспечило разработку соответствующих проектов Методических указаний, одобренных поручением Правительства Российской Федерации от 24.06.2015 г. № ИШ-П13-4148 (далее – поручение № ИШ-П13-4148) [7]:

- Методические указания по подготовке Положения о порядке разработки и выполнения программы инновационного развития;
- Методические указания по формированию Положения о системе управления качеством продукции, работ и услуг;
- Методические указания по подготовке Регламента повышения инвестиционной и операционной эффективности и сокращения расходов;
- Методические указания по подготовке Положения о внутреннем аудите в государственных корпорациях, государственных компаниях, а также открытых акционерных обществах с участием Российской Федерации;

- Методические указания по подготовке Положения о системе управления рисками в государственных корпорациях, государственных компаниях, а также открытых акционерных обществах с участием Российской Федерации.

В отношении долгосрочной программы развития и положения о ключевых показателях эффективности необходимо отметить, что соответствующие Методические указания ранее одобрены Правительством Российской Федерации, а именно:

- Методические рекомендации по разработке ДПР (поручение № ИШ-П13-2583);

- Методические указания по применению КПЭ (поручение № ИШ-П13-2043).

В рамках исполнения подпункта «б» пункта 2 поручения Пр-3013 поручением №ИШ-П13-4148 утвержден план-график принятия государственными корпорациями и государственной компанией, а также АО спецперечня, внутренних нормативных документов, регламентирующих их деятельность, с учетом необходимости их разработки, утверждения и внедрения до 16.11.2015 и представления АО с госучастием соответствующего отчета в Росимущество до 30.11.2015.

В настоящее время из 51 АО спецперечня (без учета ПАО «ГТЛК», права акционера осуществляет Минтранс России) разработаны и утверждены:

- долгосрочные программы развития (в 45 АО);

- положения о ключевых показателях эффективности (в 46 АО);

- регламенты повышения инвестиционной и операционной эффективности и сокращения расходов (в 33 АО);

- положения о внутреннем аудите (в 40 АО);

- положения о системе управления качеством (в 35 АО);

- положения о системе управления рисками (в 40 АО);

- положения о порядке разработки и выполнения программ инновационного развития (в 35 АО).

В отношении АО, не включенных в спецперечень, доля участия Российской Федерации в уставном капитале которых в совокупности более 50 %, и ведущих стабильную финансово-хозяйственную деятельность, из 436 АО:

в части ДПР:

- по 159 АО утверждена долгосрочная программа развития на заседаниях совета директоров (наблюдательного совета) АО;

- по 92 АО проект долгосрочной программы развития находится в стадии разработки;

- по 195 АО информация о статусе разработки и утверждения долгосрочной программы развития уточняется;

в части КПЭ:

- в 205 АО системы КПЭ утверждены на заседаниях советов директоров (наблюдательных советов) АО;

- в 36 АО системы КПЭ находятся в стадии разработки менеджментом АО;

- по 195 АО информация о статусе разработки и утверждения систем КПЭ уточняется.

При этом Росимущество регулярно доводит до сведения указанных госкомпаний и курирующих их ФОИВ необходимость безусловного исполнения поручения № Пр-3013, поручения № Пр-3086, поручения № Пр-1474 и представления информации о ходе исполнения средствами МВ-портала. Одновременно с этим Росимущество намерено активно применять рыночный инструментарий для оценки эффективности работы топ-менеджмента государственных компаний и его мотивации в увеличении капитальной стоимости соответствующих АО.

1. В Росимуществе на постоянной основе функционируют три комиссии: Комиссия по отбору независимых директоров, представителей интересов Российской Федерации и независимых экспертов для избрания в органы управления и контроля акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, в том числе включенных в спецперечень (далее – Комиссия по отбору ПД и НЭ), действующая на основании приказа Росимущества от 27.06.2014 № 233.

2. Комиссия по рассмотрению вопросов формирования исполнительного органа обществ, а также прекращения (в том числе досрочного) его полномочий, отбора кандидатов для избрания в качестве единоличного исполнительного органа (управляющей организации, управляющего) в акционерных обществах с государственным участием, не включенных в спецперечень (далее – Комиссия по отбору ЕИО), действующая на основании приказа Росимущества от 26.09.2014 № 369.



3. Комиссия по урегулированию конфликтных ситуаций в органах управления и контроля акционерных обществ с государственным участием, не включенных в спецперечень (далее – Комиссия по урегулированию конфликтов), действующая на основании приказа Росимущества от 14.10.2013 № 318.

Росимущество, осуществляющее от имени Российской Федерации права акционера, при подготовке к заседаниям вышеперечисленных комиссий в соответствии с требованиями положения, утвержденного постановлением № 738, реализует свои полномочия во взаимодействии с отраслевыми ФОИВ, в том числе путем:

- направления запросов в ФОИВ и получения их предложений по вопросам повестки дня соответствующих корпоративных мероприятий.
- рассмотрения и анализа предложенных позиций ФОИВ по вопросам повестки дня соответствующих корпоративных мероприятий, которым членами Комиссий на соответствующих заседаниях уделяется особое внимание с учетом обоснований, доводимых до членов комиссий со стороны представителей ФОИВ.
- выпуска итоговых решений комиссий с учетом позиции ФОИВ.

Таким образом, эффективно и прозрачно Росимуществом и ФОИВ реализуется принцип «двух ключей», положенный в основу постановления № 738. Целесообразно отметить высокую эффективность взаимодействия Росимущества и ФОИВ в связи с использованием функционала МВ-портала в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 31.12.2010 №1214 «О совершенствовании порядка управления открытыми акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, и федеральными государственными унитарными предприятиями», позволяющего членам комиссий максимально оперативно получать необходимую информацию и принимать взвешенные, обоснованные и объективные решения по вопросам, рассматриваемым на соответствующих заседаниях.

Росимуществом во исполнение подпункта «М» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 18.08.2015 № Пр-1659 и пункта 12 поручения Правительства Российской Федерации от

29.08.2015 № ДМ-П13-5943, в рамках повышения уровня персональной ответственности представителей интересов Российской Федерации, подготовлены [6]:

- проект примерных требований к форме и содержанию договора с членом (председателем) совета директоров (наблюдательного совета) АО с госучастием, избранным от имени Российской Федерации в качестве независимого директора или в качестве представителя интересов акционера, подготовленных в соответствии с пунктом 16 положения, утвержденного постановлением № 738, с учетом положений Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» в части реализации прав Российской Федерации как акционера;
- проект приказа Росимущества, устанавливающий персональную ответственность государственных служащих за ненадлежащее исполнение обязанности по представлению интересов Российской Федерации в органах управления АО с госучастием, в случае избрания в соответствующем корпоративном году.

Комиссия по отбору профессиональных директоров и независимых экспертов сформирована при Росимуществе и функционирует на основании приказа Росимущества от 27.06.2014 № 233 на постоянной основе в соответствии с положением, утвержденным постановлением №738. Комиссия по отбору ПД и НЭ Росимущества носит открытый характер и создана для целей:

- совершенствования порядка осуществления Росимуществом мероприятий, проводимых в рамках расширения практики привлечения в составы органов управления и контроля госкомпаний кандидатов из числа лиц, не являющихся государственными служащими, в качестве независимых директоров и представителей интересов Российской Федерации, а также независимых экспертов;
- обеспечения эффективности и прозрачности процесса отбора кандидатов, выдвигаемых для дальнейшего избрания в качестве профессиональных директоров и независимых экспертов в составы органов управления и контроля госкомпаний;
- обеспечения формирования позиции акционера – Российской Федерации по кандидатурам профессиональных директоров с принятием оптимально

взвешенных и обоснованных решений по каждому кандидату с учетом его полной и всесторонней оценки, индивидуальной профессиональной квалификации, необходимой для работы в органе управления конкретной госкомпанией.

С целью совершенствования процесса анализа информации по кандидатам для избрания в органы управления и контроля АО с госучастием состав Комиссии по отбору ПД и НЭ формируется из представителей Росимущества, Администрации Президента и Аппарата Правительства Российской Федерации, Минэкономразвития России (при рассмотрении АО спецперечня), ФОИВ, на которые возложен контроль и координация отраслевой деятельности АО в соответствующей сфере экономики, а также представителей ведущих независимых общественно-профессиональных организаций (далее – ОПО).

С 2014 года для участия в работе комиссии привлекаются представители ПАО «Московская Биржа» и Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации для оценки кандидатов, выдвигаемых в составы органов управления и контроля листингуемых акционерных обществ, на предмет их соответствия положениям кодекса и требованиям правил листинга [6].

Комиссия по отбору ПД и НЭ осуществляет отбор профессиональных директоров и независимых экспертов в соответствии с постановлением № 738, а также, в том числе во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 27.04.2012 № Пр-1092 (пп. «д» п. 1), в части поэтапной замены до 01.09.2015 государственных служащих в органах управления АО с госучастием профессиональными директорами.

В соответствии с уведомлением Контрольного управления Президента Российской Федерации Администрации Президента Российской Федерации от 19.11.2015 № А8-12445-2 исполнение поручения № Пр-1092 снято с контроля и не требует дальнейшей реализации. Вместе с тем в отдельных АО с госучастием присутствует практика сохранения госслужащих в органах управления:

- для контроля за целостностью активов при формировании вертикально-интегрированных структур;
- для контроля со стороны акционера за подготовкой и сопровождением прива-

тизационных процедур в отношении АО с госучастием, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества;

- для вынесения вопроса на рассмотрение совета директоров от имени и в интересах Российской Федерации при необходимости.

В рамках осуществления государственной политики по усилению контроля за реализацией государственных программ в соответствующих отраслях экономики во исполнение указания Президента Российской Федерации от 05.08.2015 № Пр-1567 и поручения Правительства Российской Федерации от 17.08.2015 № СП-П17-5585 в части разработки проекта федерального закона о предоставлении государственным служащим права участия в деятельности органов управления дочерних и зависимых акционерных обществ государственных корпораций сроком на 3 года, Росимущество представило в Минэкономразвития России предложения по данному вопросу.

Необходимо отметить, что Президент Российской Федерации В.В. Путин на встрече с представителями Клуба Лидеров в ходе обсуждения вопросов корпоративного управления в АО с госучастием поддержал практику Росимущества в части работы Комиссии по отбору ПД и НЭ, а также согласовал предложение распространить данную практику отбора профессиональных директоров в дочерние компании государственных холдингов, отметив, что Росимущество осуществляет непрерывную работу по повышению эффективности управления в госкомпаниях.

В рамках проведения Росимуществом кампании по выдвижению кандидатов из числа профессиональных директоров и независимых экспертов в органы управления и контроля АО спецперечня на 2016 корпоративный год в ноябре 2015 года проведены заседания Комиссии по отбору ПД и НЭ (далее – комиссия), на которых было рассмотрено 51<sup>1</sup> АО спецперечня и приняты решения по избранию профессиональных директоров и независимых экспертов в 49<sup>2</sup> АО спецперечня [4].

1 Не включая ОАО «ГТЛК» и ОАО «ММП», права акционера в отношении которых Росимущество не осуществляет.

2 В ОАО «НМТП» и АО «МАШ» в составы органов управления и контроля в качестве представителей интересов Российской Федерации избраны только госслужащие, профессиональные директора не избраны.

По итогам заседаний комиссии в советы директоров (наблюдательные советы) АО спецперечня на 2016 корпоративный год отобран 421 кандидат, включая [4]:

- 191 позицию профессиональных поверенных;
- 86 позиций независимых директоров;
- 144 позиции госслужащих.

В ревизионные комиссии отобрано 196 кандидатов, включая:

- 66 позиций независимых экспертов;
- 130 позиций госслужащих.

Ниже представлена ретроспектива привлечения профессиональных директоров в АО спецперечня:

- в 2015 году избрано 277 профессиональных директоров в 49 АО;
- в 2014 году избрано 296 профессиональных директоров в 51 АО;
- в 2013 году избрано 325 профессиональных директоров в 63 АО;
- в 2012 году избрано 293 профессиональных директора в 57 АО;
- в 2011 году избрано 235 профессиональных директоров в 51 АО.

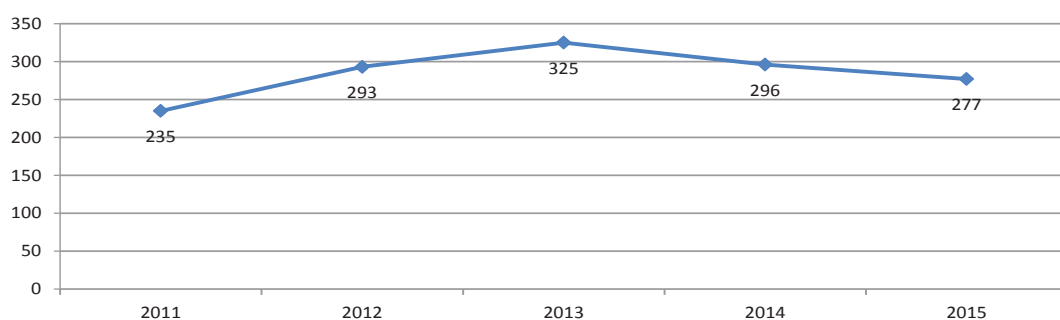
ления и контроля АО с госучастием, не включенных в спецперечень, на 2016 корпоративный год в декабре 2015 года Росимуществом проведены заседания комиссии, на которых были рассмотрены 196 АО, доля участия Российской Федерации в уставных капиталах которых составляет менее 100%, но более 25%, и приняты решения по избранию профессиональных директоров и независимых экспертов в 158 АО.

По итогам заседаний комиссии в советы директоров вышеуказанных 158 АО отобрано 369 кандидатов:

366 позиций профессиональных поверенных (что на 96 профессиональных поверенных больше, чем в 2015 корпоративном году);

3 позиции независимых директоров (что на 21 независимого директора меньше, чем в 2015 корпоративном году).

Госсектор стал не просто заметным, но существенным. Россия находится где-то посередине между рыночными экономиками развитых стран с точечным участием государства в бизнесе и Китае, в котором



Источник: Отчет о деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом за 2015 год. Росимущество

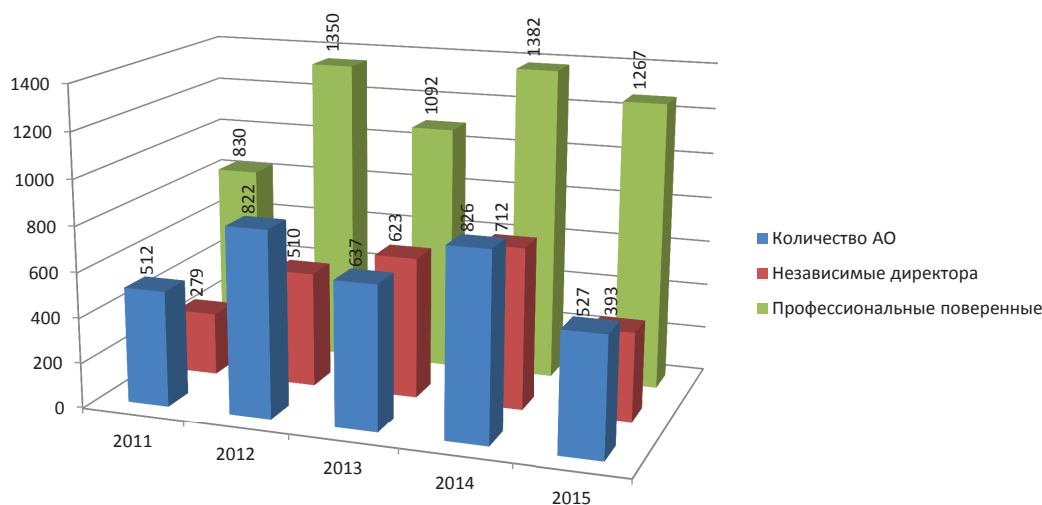
**Рисунок 1. Ретроспектива привлечения профессиональных директоров в АО спецперечня**

Общее количество АО с госучастием, не включенных в спецперечень и стабильно функционирующих, по состоянию на конец 2015 года составило 696 АО. В указанные АО с госучастием надлежит направить предложения для включения в повестку дня годовых общих собраний акционеров в 2016 году.

В связи с этим в рамках проведения кампании по выдвижению кандидатов из числа профессиональных директоров и независимых экспертов в органы управ-

госкомпании являются основой экономики. Хотя руководство страны не делало программных заявлений в этой области, логично предположить, что оно связывает большие надежды с развитием госкомпаний, видя в них потенциальный мотор будущего экономического роста. К сожалению, пока российский госсектор не может порадовать опережающим ростом.

Традиционно экономисты, а за ними и специалисты по корпоративному управлению утверждали, что государство хро-



Источник: Отчет о деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом за 2015 год. Росимущество.

**Рисунок 2. Динамика привлечения профессиональных директоров в АО с государством, не включенных в спецперечень**

нически неэффективно как хозяйствующий собственник. В отличие от частного инвестора, нацеленного на прибыль, государство в лице действующих от его имени чиновников не имеет однозначных целей, менеджеры не мотивированы на создание добавленной стоимости и склонны к

использованию полномочий в частных интересах, т.е. коррупции. Однако в последние годы стали появляться исследования, показывающие, что при определенных условиях госкомпании могут стабильно демонстрировать высокие финансовые результаты.

### Литература:

1. Беляева И.Ю., Харчилава Х.П., Пухова М.М. Система корпоративного управления в непубличных акционерных обществах с государственным участием // Вестник Академии, научный журнал Московской академии предпринимательства при Правительстве Москвы №3 -2015 (45).
2. Бутова Т.В., Харчилава Х.П. Стейкхолдерская модель корпоративного управления в непубличных акционерных обществах с государственным участием // Журнал «Научные записки молодых исследователей» №4-2015.
3. Государственная программа РФ «Управление федеральным имуществом» (на период 2013–2018 годы). Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. №327.
4. Официальный сайт Федерального агентства по управлению государственным имуществом. URL: <http://www.rosim.ru>.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации ст. 185, 186. – 2014. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «Консультант Плюс».
6. Отчет о деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом за 2015 год. Росимущество.
7. Методические указания по применению ключевых показателей эффективности государственными корпорациями, государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия РФ, субъекта РФ в совокупности превышает пятьдесят процентов, ФАУГИ, 2013.
8. Шиткина И.С., Бирюков Д.О. Компании с государственным участием: особенности правового регулирования и корпоративного управления // Национальный доклад по корпоративному управлению. Выпуск VI, Москва, 2013.

### Literature:

1. Belyaeva I.Yu., Kharchilava H.P., Puhova M.M. corporate governance in private joint-stock companies with state participation // Bulletin of the Academy, the scientific journal of the Moscow Academy of entrepreneurship under Government of Moscow No. 3 -2015 (45)
2. Butova T.V., Kharchilava H.P. Stakeholder model of corporate governance in private joint-stock companies with state participation // Journal "Scientific notes of young researchers №4-2015.
3. The state program of the Russian Federation "Federal property Management" (for the period 2013-2018). Approved by the Resolution of the RF Government dated 15 April 2014 №327.
4. Official website of the Federal Agency for state property management. URL: <http://www.rosim.ru>.
5. Civil code of the Russian Federation 185, 186. – 2014. [Electronic resource]. – Mode of access: Reference legal system "Consultant Plus".
6. A report on the activities of the Federal Agency for state property management for 2015. The Federal property management Agency.
7. Guidelines for the use of key performance indicators of state corporations, state unitary enterprises and economic companies, whose authorized capital the share of participation of the Russian Federation, subject of the Russian Federation, in aggregate, exceeds fifty percent, faugi, 2013.
8. Shitkina I.S., Biryukov D.A. The Companies with state participation: peculiarities of legal regulation and corporate governance // national report on corporate governance. Issue VI, Moscow, 2013.

## АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

## THE DEVELOPMENT ANALYSIS OF THE NORTH CAUCASUS FEDERAL DISTRICT



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

Butova Tatyana Vitalyevna,  
the Head of the Faculty of Foundation  
Programs for International Students,  
Associate Professor of the Department  
of Public Administration and Municipal  
Management, PhD (Economics) of the  
Financial University under the Government  
of the Russian Federation

tvbutova@mail.ru

**Аннотация:** В статье рассматриваются особенности развития Северо-Кавказского федерального округа, возможности реализации стратегии развития округа, перспективные отрасли региона, слабые стороны и проблемы территории, пути их решения.

**Abstract:** The features of the development of the North Caucasus, implementation opportunities of the district development strategy, weaknesses and problems of the territory and their solutions are considered in the article.

**Ключевые слова:** Округ, социально-экономическое развитие, ресурсы, стратегия.

**Keywords:** District, social and economic development, resources, strategy.

Решение о создании СКФО было крайне актуально, отвечало требованиям времени и диктовалось необходимостью ускоренного интенсивного развития южных территорий России, решения экономических и этнополитических проблем, стабилизации внутривосточной ситу-

ации на Северном Кавказе, понижения террористической активности.

В сентябре 2010 года Правительство Российской Федерации утвердило Стратегию социально-экономического развития Северо-Кавказского Федерального округа до 2025 года, в которой были опре-

делены основные направления, способы и средства достижения стратегических целей устойчивого развития и обеспечения национальной безопасности территорий, входящих в состав СКФО<sup>1</sup>.

Главной целью Стратегии является обеспечение условий для:

- опережающего развития реального сектора экономики, то есть новых высокотехнологичных, инновационных производств, соответствующих реалиям XXI века;
- создания новых рабочих мест и модернизации действующих;
- повышения уровня жизни населения.

За прошедшие пять лет проводилась большая работа по решению поставленных задач. Часть из них нашли свое решение, над многими проблемами предстоит работать.

До образования в 2014 году Крымского федерального округа, СКФО был самым маленьким федеральным округом России. Площадь его территории составляет 170,4 тыс. кв. км, или около одного процента от площади территории Российской Федерации, по плотности населения (56 человек на 1 кв. км) округ на 2-м месте в Российской Федерации. Постоянно проживает здесь 9,6 млн человек (на 1 января 2014 г.). На долю округа приходится 6,7% населения страны. Примерно половина (50,9%) – жители сельской местности. Северо-Кавказский федеральный округ является самым многонациональным в России, доминируют (имеют большую численность) представители двух десятков национальностей и народностей, таких как аварцы, азербайджанцы, армяне, балкарцы, даргинцы, ингуши, кабардинцы, карачаевцы, кумыки, лакцы, лезгины, ногайцы, осетины, русские, черкесы, чеченцы и другие.

Основу экономического комплекса Северо-Кавказского округа составляют сельское хозяйство, промышленное производство, строительство, трубопроводный транспорт, туристско-рекреационный кластер.

Немало задач стоит перед округом в сфере повышения уровня жизни населения. Ряд показателей еще складываются ниже среднероссийских. Но по

<sup>1</sup> См. более подробно данные Росстата [http://stavstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/stavstat/resources/f2c8338046f4decebbc3bb87789c42f5/5+%D0%BB%D0%B5%D1%82+%D0%A1%D0%9A%D0%A4%D0%9E.pdf](http://stavstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/stavstat/resources/f2c8338046f4decebbc3bb87789c42f5/5+%D0%BB%D0%B5%D1%82+%D0%A1%D0%9A%D0%A4%D0%9E.pdf)

отдельным параметрам округ занимает лидирующие места. Северо-Кавказский округ обладает огромными трудовыми ресурсами. Доля населения трудоспособного возраста составляет 60% от общей численности, а населения младше трудоспособного возраста – 24% (самый высокий показатель среди округов).

Также, СКФО находится на первом месте в России по уровню рождаемости. Среди всех округов России в СКФО преобладает демографическое воспроизводство населения (естественный прирост в расчете на 1000 человек населения составил +9,2), тогда как в 4-х округах России коэффициенты естественного прироста отрицательные, а в Дальневосточном, Сибирском и Уральском округах – варьируются от +0,9 до +2,5.

Северо-Кавказский регион славится своими долгожителями, имеет самые низкие показатели общей заболеваемости – 662,8 на 1000 человек населения (по Российской Федерации – 793,9).

СКФО демонстрирует тенденцию усиления интереса молодежи к собственному здоровью. Значительная часть молодежи, проживающей в данных республиках, реализует свой интерес к физической культуре и спорту в полном объеме (т.е. молодые люди одновременно имеют несколько увлечений). Для других молодых людей спорт и физкультура не имеют особого значения, а их увлечения находятся в иной плоскости<sup>2</sup>.

Употребление спиртных напитков, табакокурение, склонность к наркомании (по данным проведенного исследования) рассматривается большинством респондентов как недопустимое поведение. Так, 88,0% молодежи Чеченской Республики, 85,0% молодежи Республики Дагестан, 79,5% молодежи Кабардино-Балкарской Республики вообще не употребляют крепких спиртных напитков.

Около половины опрошенных Республики Ингушетии (56,0%) и Республики Северная Осетия–Алания (45,0%) также никогда не употребляют крепких спиртных напитков.

<sup>2</sup> См. более подробно Совершенствование государственной молодежной политики на Северном Кавказе: краткосрочные и долгосрочные программы. Развитие научно-образовательного потенциала Северо-Кавказского федерального округа – электронный ресурс <http://yandex.ru/clck/jsredir?from=yandex.ru%3Bsearch%2F%3Bweb%3B%3B&text=&text=1045>.

Однако на фоне несомненных достижений в экономике нельзя забывать и о трудностях, с которыми пришлось столкнуться. В первую очередь они были связаны с определением приоритетов развития.

Еще пять лет назад, например, в качестве «прорывной» отрасли экономики Северного Кавказа назывался туризм. Теперь же на эту сферу возлагаются куда более скромные надежды. А в промышленности и АПК воспользоваться специально созданными для СКФО механизмами господдержки новых инвестпроектов смогли лишь единичные компании.

Одним словом, инвестиционного бума в СКФО, несмотря на ожидания и определенные усилия властей, не случилось. А если судить по авторитетному рейтингу инвестиционной привлекательности российских регионов агентства «Эксперт РА», то уровень рисков для инвесторов за годы существования СКФО в ряде субъектов значительно вырос.

Северный Кавказ традиционно не относится к группе так называемых «старо-промышленных регионов» типа Урала. Но если взглянуть на список крупнейших промпредприятий СКФО, то сразу становится ясно, что основу индустриального потенциала округа составляют заводы, созданные еще в советскую, а то и в до-революционную эпоху.

За последние пять лет каких-либо принципиальных изменений не произошло: большинству новых предприятий СКФО пока еще далеко до состоявшихся лидеров.

Но сами лидеры при этом активно вкладывались в модернизацию своих мощностей. И это очень важный позитивный экономический результат последних лет. Северный Кавказ не постигла полная деиндустриализация, крупная промышленность в округе чувствует себя вполне уверенно.

Среди промышленных предприятий СКФО, реализующих масштабные инвестпрограммы, следует назвать «Невинномысский азот», химический комбинат «Ставролен» (город Буденновск Ставропольского края), компанию «Арнест» из Невинномысска, владикавказский завод «Электроцинк», «Кавказцемент» из Карачаево-Черкесии и ряд других.

Начавшаяся модернизация промышленности СКФО в первую очередь была

связана с политикой федеральных холдингов, в структуру которых входит большинство крупнейших промпредприятий округа.

За последние несколько лет многомиллиардные инвестсоглашения с руководством регионов СКФО подписали такие корпорации, как ЛУКОЙЛ (строительство комплекса по переработке газа Северного Каспия в Буденновске), «ЕвроХим» (развитие производства меламина и минеральных удобрений на «Невинномысском Азоте»), «ЕвроЦемент» (переход к так называемому сухому способу производства на «Кавказцементе»).

Еще один перспективный сегмент кавказской промышленности, доставшейся в наследство от СССР, – оборонка. Укрепление этой отрасли также связано с федеральным трендом: оборонные предприятия в последние годы стали получать крупные госзаказы в связи с начавшейся программой перевооружения российской армии.

На Северном Кавказе в их числе уже оказались такие заводы, как «Победит» (Владикавказ), «Дагдизель» (Каспийск), «Сигнал» (Ставрополь) и другие предприятия, показавшие по итогам 2013 года очень высокую динамику увеличения доходов.

В прошлом году на уровне руководства СКФО много говорилось о необходимости ускоренного развития кавказской оборонки в рамках программ импортозамещения, и не приходится сомневаться, что без внимания государства эта отрасль не останется.

Что же касается новых промпредприятий округа, то здесь о несомненных успехах можно говорить лишь в единичных случаях. Наиболее характерный пример – карачаево-черкесский автозавод «Дервейс», который в последние годы стал одним из ведущих производителей легковых машин в России.

Завод, основанный в 2002 году, несколько лет потратил на поиск собственной стратегии развития, пока не остановился на партнерстве с китайскими производителями (марки Lifan, Geely и Haima). Как оказалось, эта продукция соответствовала ожиданиям российского рынка, и всего за 3-4 года «Дервейс» стал крупнейшим машиностроительным предприятием СКФО.

Кроме того, необходимо перечислить ряд значимых промышленных предприятий, которые появились на Северном Кавказе уже после образования СКФО и были построены с использованием различных форм господдержки.

Это Каспийский завод листового стекла в Дагестане, фабрика по переработке шерсти компании «Квест-А» и фабрика группы компаний «Обувь России» в Карачаево-Черкесии, ряд предприятий в Невинномысском индустриальном парке, несколько новых заводов в Ингушетии и др.

Однако этим предприятиям еще нужно выйти на проектную мощность. К тому же в новых экономических реалиях для недавно стартовавших проектов могут возникнуть непредвиденные риски, связанные с удорожанием кредитных средств и валютной составляющей.

Наконец, нужно напомнить и о том, сколько громких деклараций о намерениях за последние несколько лет так и остались на бумаге. Характерный пример: регулярно возникающие планы различных регионов СКФО (Ставропольского края, Дагестана, Чечни, Ингушетии) по созданию собственных автопроизводств.

С точки зрения новых рабочих мест, это идеальный вариант развития промышленности Северного Кавказа. Но реальная «история успеха» пока только одна – завод «Дервейс».

Все надежды на будущее у аграриев Северного Кавказа сегодня связаны с госпрограммами развития импортозамещения. Что это такое, объяснять им не требуется, поскольку во многих регионах собственные конкурентоспособные производства в сфере АПК появились уже давно.

Например, в Кабардино-Балкарии еще в прошлом десятилетии стартовала программа развития интенсивного садоводства, в Дагестане был начат проект «Дагагрокомплекс», предполагающий обеспечение республики собственным сахаром и продукцией сельхозпереработки, в Северной Осетии было создано чуть ли не единственное в России производство семян картофеля и т.д.

«Дагагрокомплекс» – самый крупный в Дагестане проект в индустриальном формате АПК, который продемонстрирует потенциал модернизации в отрас-

ли, где сегодня доминирует традиционный уклад – 80% валовой продукции сельского хозяйства в республике приходится на личные подсобные хозяйства. Вместе с тем «Дагагрокомплекс» – это не только бизнес-проект, а еще и социальная инициатива – одна из наиболее значительных в Дагестане за последние годы. Прежде всего, в рамках проекта в северной части республики предполагается реанимировать тысячи гектаров земли, которые в последние десятилетия никак не использовались. Во-вторых, при выходе на полную мощность проект даст республике 15 тысяч рабочих мест, причем для значительного числа работников планируется построить жилье в непосредственной близости от производства. Тем не менее, уже на начальном этапе проект столкнулся с рядом препятствий – как со стороны российских банков, так и со стороны местного населения. Из-за протестов жителей Ногайского района, где первоначально планировал разместиться «Дагагрокомплекс», пришлось искать землю в соседних районах, а кредит Россельхозбанка под проект пока не выдан, несмотря на предоставленные прошлой осенью госгарантии. Всё это – вполне предсказуемые трудности перехода от одного экономического уклада к другому, который в Дагестане не обещает быть простым.

Но основные проблемы отрасли, как и прежде, связаны с доступом аграриев к земле и капиталу – двум важнейшим факторам производства. При этом пресловутая проблема малоземелья на Северном Кавказе зачастую заключается не в том, что земли объективно не хватает, а в том, что доступ к ней ограничен в силу других обстоятельств: межкланового противостояния, отсутствия современной техники и технологий для ее обработки, коррупционного фактора и т.д.

В результате сельское хозяйство СКФО за последние годы так и не раскрыло свой несомненно высокий потенциал. В ноябре прошлого года на очередном совещании правительственной комиссии по социально-экономическому развитию СКФО прозвучала такая статистика: нынешняя доля Северного Кавказа в российском производстве продукции АПК составляет от 6 до 14% по разным видам.



В условиях введения антироссийских экономических санкций и ограничения ввоза сельскохозяйственной продукции в нашу страну, остро встал вопрос продовольственного самообеспечения. Это обстоятельство открыло возможность сделать агропромышленный комплекс высококорентабельным и эффективным.

Вот почему развитие аграрного сектора является приоритетом в деятельности органов государственной власти СКФО, органов местного самоуправления и общественных организаций. Обусловлено это еще и тем, что уровень развития АПК в значительной мере определяет состояние экономики региона, ее социальную стабильность.

Для мобилизации средств и усилий на решение первоочередных задач в Республике Дагестан, например, задействован механизм проектного управления отраслью посредством реализации приоритетного проекта развития Дагестана «Эффективный агропромышленный комплекс». Уже сегодня можно утверждать, что реализация плана мероприятий проекта дает положительные и чрезвычайно заметные результаты. Дагестан относится к числу регионов России, демонстрирующих динамичное развитие агропромышленного комплекса, обеспечен прирост объемов валовой продукции сельского хозяйства более чем на 8,7%, что в два с лишним раза больше, чем в целом по стране<sup>3</sup>.

Приоритетный проект «Эффективный агропромышленный комплекс» – это 66 мероприятий по 12 направлениям развития и модернизации АПК республики. Реализация мероприятий приоритетного проекта требует тесного взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления республики с инвесторами на основе государственно-частного партнерства. Осуществление плана мероприятий проекта позволяет сконцентрировать усилия всех

заинтересованных структур и имеющиеся ресурсы на решении наиболее острых проблем отрасли, основной из которых является структурно-технологическая модернизация за счет активизации инновационной и инвестиционной составляющей.

В последние годы значительные усилия направлены на восстановление виноградарства как традиционной для республики отрасли. За 2014 год в Дагестане посажено 2055 га виноградников, что составляет 47,4 процента от объема посадки в целом по стране. К тому же это позволило создать около 25 тысяч сезонных рабочих мест. Все это стало возможным во многом благодаря кластерной модели развития отрасли, предусматривающей создание предприятиями виноделия собственной сырьевой базы. Ведь совещания виноградарей и виноделов, которых в предстоящий уборке летний период бывает предостаточно, резюмируют: развивать производство без собственных виноградников нереально.

Один лишь Дербентский завод игристых вин (ДЗИВ) выращивает собственные виноградники на площади 2140 га. Они оснащены системой капельного орошения, что в свою очередь позволило значительно снизить себестоимость выросшего в два раза урожая.

Однако, учитывая нацеленность на интенсивное развитие виноградарства в республике, важно помнить и о том, что параллельно нужно развивать объекты агрологистики и мощности перерабатывающей промышленности, иначе имеющиеся проблемы усугубятся. Сегодня виноградари сталкиваются с отсутствием достойного сбыта, оптовых покупателей. И в том случае, если производство винограда вырастет, вопрос с его реализацией встанет как никогда остро.

Именно поэтому над привлечением инвестиций в развитие сети агрологистических комплексов республика вкладывает особые усилия, задействует все возможные механизмы. И результаты уже видны: даже сами фермеры заинтересовались идеей возведения небольших плодо- и овощехранилищ, выстраивая их рядом со своими садами-огородами, что говорить о предпринимателях, вкладывающих серьезные финансовые средства

<sup>3</sup> По данным ОАО «Корпорация развития Дагестана» – институт развития, ключевыми целями деятельности которого являются: обеспечение высокого темпа социально-экономического развития Дагестана, создание благоприятного инвестиционного климата в республике, комплексное развитие территории Дагестана путем создания площадок под жилую и промышленную застройку, содействия реализации инвестиционных проектов в сфере транспорта и инфраструктуры, развитие принципов государственно-частного партнерства в Дагестане, привлечение в экономику Дагестана инвестиций и технологий. Электронный ресурс <http://oaokrd.ru/>.

в строительство масштабных объектов агрологистики на территории аграрного Дагестана, нацеленного в скором будущем стать одним большим плодоносящим садом.

Современный Дагестан – это открытая площадка для развития инвестиционной деятельности в совершенно разных, но равных по значимости направлениях. Один из грандиозных проектов, реализуемых на данном этапе – ООО «Дагагрокомплекс», включающий реализацию ряда мероприятий приоритетного проекта развития Республики Дагестан «Эффективный агропромышленный комплекс»: на площадях агрохолдинга выращивается картофель, ведутся работы по севу риса, есть собственные добротные саженцы томатов, урожай которых будет перерабатывать завод производственной мощностью 8 тысяч тонн, возводятся агрологистические центры по хранению зерна и овощной продукции. Иными словами, есть чем похвастаться. И есть кому продемонстрировать подобные преобразования.

Накануне министр сельского хозяйства и продовольствия РД Баттал Батталов провел выездные практические занятия по теме «Лучшие практики реализации приоритетного проекта "Эффективный АПК"». Для проведения занятий были привлечены начальник управления растениеводства и земельных отношений Ахмед Расулов, начальник отдела проектного развития Магомед Патахов, начальник отдела молочного и мясного животноводства Магомедбашир Халималов.

С целью изучения современных передовых технологий в области растениеводства делегация ознакомилась с полевыми работами, проводимыми ООО «Дагагрокомплекс». К тому моменту агрохолдингом был произведен сев на площади 1405 га, в том числе 585 га картофеля (всего планируется 1100 га), 620 га кукурузы (всего планируется 1000 га), 200 га томатов (всего планируется 500 га). Также проведена подготовка почвы под посев риса на площади 1000 га.

Через территорию СКФО проходят магистральные транзитные нефтепроводы Каспийского трубопроводного консорциума (КТК) мощностью около 40 млн т в год и Баку – Махачкала – Новороссийск мощностью 7 млн т в год. До конца текущего года пропускная способность не-

фтепроводов КТК будет увеличена до 67 млн т нефти в год<sup>4</sup>.

Потребность СКФО в нефтепродуктах практически полностью обеспечивается за счет поставок из других регионов России, дефицита нефтепродуктов в регионе нет.

В округе реализуется несколько перспективных проектов в сфере газонефтехимии. Так, на базе ООО «Ставролен» в городе Буденновске ведется реконструкция установки полимеризации этилена мощностью 300 тыс. т в год, что позволит к 2017 году повысить качество выпускаемой продукции и расширить ассортимент. Важным для отрасли также является проект «Этана» по строительству завода по производству ПЭТФ в городе Нальчике мощностью 486 тыс. т в год.

В части электроэнергетики. СКФО является самодостаточным регионом по производству и потреблению электроэнергии. В 2015 году выработка электроэнергии в СКФО составила 25 млрд кВт/ч, что полностью покрыло потребность местных потребителей. В структуре установленной мощности генерации основную долю, около 60%, составляют тепловые станции, 40% установленной мощности занимает гидрогенерация.

Для повышения надежности энергоснабжения потребителей СКФО в 2015 году Правительством Российской Федерации было принято решение о строительстве Грозненской ТЭС мощностью 360 МВт с возможностью отпуска тепла потребителям города Грозного. Первый энергоблок мощностью 180 МВт должен быть введен в эксплуатацию в середине 2018 года и к концу года будет введен второй блок. Кроме того, для обеспечения перспективных потребностей округа в ближайшие годы в СКФО будут введены еще несколько электростанций в Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии и Ставропольском крае, в том числе на основе гидро- и солнечной генерации.

Прошедший 2015 год стал первым полным годом работы Министерства Российской Федерации по делам Северного Кавказа<sup>5</sup>. Приоритетом госу-

4 См. данные сайта Министерства РФ по делам Северного Кавказа <http://www.minkavkaz.gov.ru/>.

5 Развитие Северного Кавказа: некоторые результаты и показатели 2015 года – официальный сайт Министерства РФ по делам Северного Кавказа – <http://www.minkavkaz.gov.ru/>.

дарственной политики в регионе является сокращение межрегиональных диспропорций в социально-экономическом развитии и повышение качества жизни.

Основным инструментом реализации поставленных задач является государственная программа Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года.

По итогам 2015 года СКФО оказался в числе немногих макрорегионов, продемонстрировавших рост промышленного производства, который составил 102,3% к уровню 2014 года.

В сфере строительства СКФО достиг также высоких показателей роста. Объем работ составил 105,1% к уровню 2014 года.

Объем сельскохозяйственной продукции Северного Кавказа в 2015 году достиг 103,2% по сравнению с 2014 годом, что составило 7,75% от объемов общероссийского производства.

По итогам 2015 года в СКФО значительно сократился уровень зарегистрированной безработицы (в целом по России наблюдался рост показателя). Численность официально зарегистрированных безработных в СКФО на 1 января 2015 года составила 168,0 тыс. человек, или 86,8% от уровня аналогичного периода прошлого года (193,6 тыс. человек).

Основными инструментами реализации госпрограммы на первом этапе (до 2016 года) являлись федеральная целевая программа «Юг России (2014–2020 годы)» и федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы». В 2015 году в рамках этих инструментов введено в эксплуатацию 67 объектов (в 2014 году – 21 объект).

Введены в эксплуатацию 42 объекта образования (включая дошкольное) (в 2014 году – семь объектов). Создано 28 885 новых ученических мест в школах. Один из важнейших результатов – сократилось количество обучающихся в третью смену в школах Республики Ингушетия, Чеченской Республики и Республики Дагестан.

Введены в эксплуатацию семь объектов здравоохранения (в 2014 году – четыре объекта):

- Республика Ингушетия: противотуберкулезный диспансер в Назрани, по-

ликлиника с женской консультацией в Назрани, эндокринологический центр в Магасе;

- Республика Дагестан: районная больница в с. Арани, больница в с. Гуниб;

- Чеченская Республика: родильный дом в Грозном и горбольница в Аргуне.

Снизился показатель младенческой смертности: с 11,9 детей, умерших в возрасте до одного года, на 1 тыс. родившихся (в 2014 году) до 10,3 (в 2015 году).

Введены в эксплуатацию 16 объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры (в 2014 году – шесть объектов).

Важным направлением работы была реализация мероприятий по переселению и обустройству семей, проживающих в оползневой зоне на территории Чеченской Республики и Республики Ингушетия. В результате 619 семей из Чечни получили сертификаты для получения нового жилья. В Ингушетии в декабре 2015 года были сданы в эксплуатацию шесть жилых домов.

Для развития реального сектора экономики уделялось повышенное внимание сопровождению инвестиционных проектов в промышленности и сельском хозяйстве. Основная работа велась по ранее утвержденному перечню из 30 якорных проектов в сфере промышленности и 36 – в агропромышленном комплексе региона.

В результате в 2015 году запущено два новых якорных проекта в промышленности и семь проектов в АПК:

- в Ставропольском крае – ОАО «Ар-нест»: запущен второй этап проекта по производству импортозамещающих косметических продуктов массового потребления; ООО «Овощи Ставрополя» – проект, предусматривающий выращивание овощей в защищенном грунте;

- в Карачаево-Черкесской Республике – ООО «Квест-А»: запущена вторая очередь проекта по первичной переработке шерсти и производству топса (гребенная шерстяная лента);

- в Чеченской Республике – ООО «Родина»: проект, предусматривающий закладку новых садов, строительство тепличного комплекса для выращивания помидоров и огурцов, строительство фруктохранилища на 5 тыс. т; ООО «Лидер-А» – строительство торгового оптово-розничного комплекса; ООО «Лидер-К» – производ-

ство детского питания и восточных сладостей;

– в Республике Дагестан – ООО «Кикунинский консервный завод»: запуск крупнейшей в СКФО линии детского питания;

– в Кабардино-Балкарской Республике – ОАО «Прохладное»: один из крупнейших логистических центров в СКФО, а также тепличный комплекс для выращивания овощей. В 2015 году открыто хранилище мощностью единовременного хранения 23,8 тыс. т в рамках реализации инвестиционного проекта «Строительство современного фруктохранилища вместимостью 60 тыс. т» ООО «Кабардино-Балкарский хладкомбинат».

Проекты позволили создать около 1,2 тыс. рабочих мест.

В целях содействия сбыту производимой предприятиями СКФО продукции, а также импортозамещению в течение 2015 года проведена работа по активизации их участия в промышленной кооперации, а также по организации производства и поставок продукции для нужд крупных компаний, в том числе с государственным участием.

В целях обеспечения российских сельхозпроизводителей качественным отечественным семенным и генетическим материалом совместно с ФАНО России запущены проекты по созданию селекционно-семеноводческих и селекционно-генетических центров.

Важное направление работы на Северном Кавказе – реализация его рекреационного потенциала. Благодаря работе в этом направлении турпоток в регионы Северного Кавказа увеличился более чем в два раза. Так, если в 2014 году турпоток составил 1,2 млн человек, то по предварительным итогам 2015 года турпоток достигнет 2,7 млн человек.

Особый акцент в течение 2015 года был сделан на развитие особых экономических зон туристско-рекреационного типа, объединенных в туристический кластер.

В 2010 году на территории Северо-Кавказского федерального округа, Краснодарского края и Республики Адыгея образован туристический кластер. В состав туристического кластера включены девять туристско-рекреационных особых

экономических зон (ОЭЗ) на территории Краснодарского края (ВТРК «Лагонаки»), Республики Адыгея (ВТРК «Лагонаки»), Карачаево-Черкесской Республики (ВТРК «Архыз»), Кабардино-Балкарской Республики (ВТРК «Эльбрус – Безенги»), Ставропольского края (бальнеологический кластер), Республики Северная Осетия – Алания (ВТРК «Мамисон»), Республики Ингушетия (ВТРК «Армхи» и «Цори»), Чеченской Республики (ВТРК «Ведучи») и Республики Дагестан (ВТРК «Матлас») и Каспийский прибрежный кластер, а управляющей компанией указанных ОЭЗ определено открытое акционерное общество «Курорты Северного Кавказа» (ОАО «КСК»).

В первый этап развития туристического кластера входят международный курорт ВТРК «Архыз» (действует с 2013 года), международный курорт ВТРК «Эльбрус» (действует с 1970-х годов) и региональный курорт ВТРК «Ведучи» (в стадии проектирования).

Развитие горнолыжных курортов в составе туристического кластера осуществляется по модели эталонного курорта, основанной на опыте международных компаний, которые эксплуатируют горнолыжные курорты, в частности французской *Compagnie des Alpes* (более 20 курортов в управлении).

Эталонный курорт – точка роста туристического кластера, которая обеспечивает жизнедеятельность проекта и придает импульс дальнейшему развитию как самого курорта, так и остальных проектов туристического кластера. Он должен обеспечить операционную рентабельность (отсутствие субсидирования затрат со стороны государства), инвестиционную привлекательность курорта (опережающий рост горнолыжной инфраструктуры над местами размещения), а также создать ощутимый социально-экономический эффект для региона.

В ВТРК «Архыз» к сезону 2015/2016 построена канатная дорога, рассчитанная на 2,4 тыс. человек в час, и три трассы общей протяженностью 6,53 км. Общая протяженность трасс составила 13,4 км, а пропускная способность подъемников – более 6 тыс. человек в час. В настоящее время инфраструктура курорта может обслуживать до 5 тыс. человек в

день (рост составляет более 50% к показателю сезона 2014/2015). Уже сейчас в туристической деревне Романтик функционируют три гостиницы, предлагающие более 400 мест размещения<sup>6</sup>.

Число туристов, посетивших курорт в зимний сезон 2015 года, составило 75 тыс. человек, что в два раза превышает показатель аналогичного периода 2014 года. Общее количество туристов, посетивших ВТРК «Архыз» за три квартала 2015 года составляет 133 тыс. человек.

На территории ОЭЗ зарегистрировано 17 резидентов. Объем инвестиций, осуществлённых инвесторами, в т.ч. резидентами ОЭЗ, в период 2010–2014 годов, составил 951 млн рублей.

Инвесторами с 2015 по 2018 год будут построены две трёхзвёздочные гостиницы, две четырёхзвёздочные гостиницы, апартаменты на 124 места размещения, коттеджный посёлок, ресторанный комплекс, конно-туристический и банно-оздоровительный комплексы и другие объекты туристско-рекреационного назначения.

ВТРК «Эльбрус» функционирует с 1970-х годов прошлого века и характеризовался в значительной степени устаревшей горнолыжной инфраструктурой.

На сегодняшний день ВТРК «Эльбрус» располагает 15,4 км обустроенных горнолыжных трасс, 10 подъёмниками, в том числе тремя современными канатными дорогами гондольного типа и около 6 тыс. мест размещения различного уровня комфортности.

После включения горнолыжного курорта в состав туристического кластера создана новая современная инфраструктура с горнолыжными трассами с общим перепадом 1500 м и длиной более 6000 м, обслуживаемые до 2015 года двумя очередями гондольных дорог с производительностью 1500–2400 человек в час.

В 2015 году завершена третья очередь гондольной канатной дороги на г. Эльбрус (поднимается на высоту 3847 метров в район ледника Гара Баши) мощностью до 1500 человек в час и длиной 1675 метров, которая будет обслуживать новую, обустроенную горнолыжную

трассу протяженностью около 1900 метров, что делает эту зону катания самой высокогорной в Европе.

Курорт обеспечивает рабочими местами более 3 тыс. человек.

Среди важнейших для региона событий 2015 года – празднование 2000-летия основания Дербента. В рамках подготовки к празднованию города проведена реконструкция уникальных памятников архитектуры: объект культурного наследия «Дербентская цитадель Нарын-Кала, VI–XVIII вв.», «Стены Дербентской крепости, VI в. (северная стена, южная стена)», других уникальных сооружений. Решён ряд социальных и инфраструктурных задач: строительство школы, восстановление водопроводной насосной станции, реконструкция парков, развитие улично-дорожной сети.

Одним из ключевых программных результатов деятельности министерства является разработка постановления Правительства России от 27 февраля 2016 года №148. Постановлением вносятся изменения в государственную программу развития СКФО до 2025 года. Новый вариант госпрограммы определяет стратегию развития Кавказского макрорегиона на ближайшие годы.

Госпрограмма позволит форсировать решение задач развития макрорегиона, в том числе за счет привлечения капитала и стимулирования инвестиционной активности, поддержки проектов в различных сферах экономики, что в свою очередь приведет к улучшению социально-экономического положения в субъектах СКФО. Динамичное социально-экономическое развитие макрорегиона создаст условия для развития смежных секторов экономики, формирования новых высокопроизводительных рабочих мест в конкурентоспособных отраслях, обеспечит снижение безработицы и рост реальных денежных доходов населения; увеличит объем товаров собственного производства и объем инвестиций в основной капитал по СКФО, а также объем налоговых и неналоговых доходов, перечисляемых в бюджетную систему.

6 Семкина О.С., Подзорова М.А. Повышение эффективности управления государственной собственностью на уровне региона // Экономика и предпринимательство. 2016. №1-1 (66-1). С. 402-405.

### Литература:

1. Семкина О.С., Подзорова М.А. Повышение эффективности управления государственной собственностью на уровне региона // Экономика и предпринимательство. 2016. № 1-1 (66-1). С. 402-405.
2. Данные Росстата – [http://stavstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/stavstat/resources/f2c8338046f4decebbc3bb87789c42f5/5+%D0%BB%D0%B5%D1%82+%D0%A1%D0%9A%D0%A4%D0%9E.pdf](http://stavstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/stavstat/resources/f2c8338046f4decebbc3bb87789c42f5/5+%D0%BB%D0%B5%D1%82+%D0%A1%D0%9A%D0%A4%D0%9E.pdf).
3. Данные сайта Министерства РФ по делам Северного Кавказа – <http://www.minkavkaz.gov.ru/>.
4. ОАО «Корпорация развития Дагестана» – институт развития, ключевыми целями деятельности которого являются: обеспечение высокого темпа социально-экономического развития Дагестана, создание благоприятного инвестиционного климата в республике, комплексное развитие территории Дагестана путем создания площадок под жилую и промышленную застройку, содействия реализации инвестиционных проектов в сфере транспорта и инфраструктуры, развитие принципов государственно-частного партнерства в Дагестане, привлечение в экономику Дагестана инвестиций и технологий. Электронный ресурс – <http://oaokrd.ru/>.
5. Развитие Северного Кавказа: некоторые результаты и показатели 2015 года – официальный сайт Министерства РФ по делам Северного Кавказа – <http://www.minkavkaz.gov.ru/>.
6. Совершенствование государственной молодежной политики на Северном Кавказе: краткосрочные и долгосрочные программы. Развитие научно-образовательного потенциала Северо-Кавказского федерального округа – электронный ресурс – <http://yandex.ru/clck/jsredir?from=yandex.ru%3Bsearch%2F%3Bweb%3B%3B&text=&e-text=1045>.

### Literature:

1. Siomkina O.S., Podzorova M.A. Improving the efficiency of state property management at the regional level // Economy and Entrepreneurship. 2016. № 1-1 (66-1). С. 402-405.
2. Rosstat information – [http://stavstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/stavstat/resources/f2c8338046f4decebbc3bb87789c42f5/5+%D0%BB%D0%B5%D1%82+%D0%A1%D0%9A%D0%A4%D0%9E.pdf](http://stavstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/stavstat/resources/f2c8338046f4decebbc3bb87789c42f5/5+%D0%BB%D0%B5%D1%82+%D0%A1%D0%9A%D0%A4%D0%9E.pdf).
3. The data website of the Ministry of Russian Federation for the North Caucasus – <http://www.minkavkaz.gov.ru/>.
4. OJSC "Corporation of development of Dagestan" – Institute of Development, the key objectives of which are: to ensure a high rate of social and economic development of Dagestan to create a favorable investment climate in the Republic of Dagestan, the comprehensive development of the territory through the creation of sites for residential and industrial development, the implementation assistance of investment projects in the sphere of transport and infrastructure development of public-private partnership in Dagestan, attracting investments and technologies into the economy of Dagestan. Electronic resource – <http://oaokrd.ru/>.
5. The development of the North Caucasus: some results and indexes in 2015 – the official website of the Ministry of the Russian Federation for the North Caucasus – <http://www.minkavkaz.gov.ru/>.
6. The improvement of the state youth policy in the North Caucasus: the short-term and long-term programs. The development of the scientific and educational potential of the North Caucasus Federal District – the electronic resource – <http://yandex.ru/clck/jsredir?from=yandex.ru%3Bsearch%2F%3Bweb%3B%3B&text=&e-text=1045>.

## СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ, ПОДХОДЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РЕГИОНА

## STRUCTURAL CHANGES, APPROACHES AND DIRECTIONS OF THE STRATEGY OF DEVELOPMENT OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES OF THE REGION



Кириллова Ариадна Николаевна,  
д.э.н., профессор кафедры организации  
строительства и управления  
недвижимостью ФГБОУ ВПО «Московский  
государственный строительный  
университет»

Kirillova Ariadna Nikolaevna,  
Ph. D, professor of organization and  
management of real estate construction  
VPO Moscow State University of Civil  
Engineering

[kirillova\\_an@mail.ru](mailto:kirillova_an@mail.ru)

**Аннотация:** В статье рассматривается вопрос о необходимости структурных изменений между инвестиционно-строительными и эксплуатационными фазами жизненного цикла объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры с целью повышения эффективности и результативности обеспечения комфортных условий проживания граждан и предлагаются мероприятия по опережающему развитию ЖКХ на основе структурных сдвигов в качественном изменении взаимосвязей и пропорций при реализации воспроизводственной политики в этой сфере.

**Abstract:** The article discusses the need for structural changes between investment-building and operational phases of the life cycle of objects of housing and communal infrastructure in order to increase efficiency and effectiveness to ensure comfortable conditions of citizens living and offers activities outstripping Housing development on the basis of structural shifts in the qualitative change in the relationships and proportions the implementation of the reproductive policies in this area.

**Ключевые слова:** Структурные изменения, типа развития стратегии, стратегия опережающего развития, физический и моральный износ объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры.

**Keywords:** Structural changes, such as the development strategy, the strategy of advancing development, physical and moral deterioration of housing and communal infrastructure.

Обусловленное неравномерной динамикой, строительство жилья в целом имеет тенденцию роста ежегодных объемов, в то же время объемы реконструкции, модернизации и капитального ремонта существенно отстают от потребностей по устранению физического и морального износа объектов жилой и коммунальной инфраструктуры и формируют условия несбалансированности структурной политики в сфере ЖКХ.

Стратегия развития жилищно – коммунального хозяйства требует реализации подходов и направлений, базирующихся на структурных изменениях соотношений и пропорций в системе воспроизводственной политики с обеспечением перехода на интенсивные факторы распределения ограниченных ресурсов, комплексное применение инновационно-энергосберегающих технологий, модернизации и обновления жилищного фонда и объектов коммунальной инфраструктуры, притока профессиональных кадров.

Воспроизводственная политика в жилищно-коммунальной сфере региона формируется как совокупность методов управления и регулирования органами исполнительной власти и местного самоуправления процессов принятия нормативно-правовых и хозяйственных решений, влияющих на инвестиционную привлекательность и объемы инвестиций, меры их концентрации и интеграции на важнейших приоритетных направлениях развития и функционирования ЖКХ и механизмах вовлечения наряду с бюджетными внебюджетных средств, кредитных и заемных ресурсов, предоставления льгот юридическим лицами и государственной поддержки физических лиц, обеспечивающих стабильность темпов и сбалансированность роста потенциала этой сферы в экономике муниципальных образований.

Наличие структурных сдвигов, рассматриваемых как качественное и количественное изменение взаимосвязей

между фазами жизненного цикла объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры, обусловленное опаздывающим, (догоняющим) типом развития, выражающемся в неудовлетворяющем потребителей качестве предоставления услуг, недостаточными темпами обновления фондов, отсутствием относительного равновесия между инвестиционным спросом и инвестиционным предложением, что позволяет сделать вывод о несогласовании развития производственно-технической системы в сфере ЖКХ и базовых принципах ее финансирования, обеспечивающих льготное кредитование, приемлемую величину процентной ставки, эффективность активов и капитала и т.д.

Начальным этапом формирования стратегии развития в сфере ЖКХ является определение типа развития (опаздывающий, догоняющий, лидирующий, опережающий, мобилизационный, форсированный), а также тех макроэкономических инструментов, правил и процедур, стимулирующих развитие приоритетных направлений повышения эффективности функционирования жилищно-коммунального хозяйства.

Для обеспечения обновления и модернизации основных фондов, комфортных условий проживания и повышения качества городской среды требуется реализация стратегии опережающего развития ЖКХ на основе структурных изменений по следующим направлениям.

1. Изменение структуры и пропорций между объемами жилищного строительства, комплексного обновления существующей жилой застройки, реконструкции, капитального ремонта жилищного фонда, сноса аварийного, ветхого фонда, развития и модернизации коммунальной инфраструктуры, что позволит эффективно и более сбалансировано определять воспроизводственную политику в реализации разнообразных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан.



2. Увеличение объемов строительства жилья эконом-класса, обеспечивающего изменение структуры и форм доступности улучшения жилищных условий с целевой ориентацией для граждан со средним уровнем доходов, включая государственную и ведомственную (предприятиями и организациями) поддержку приобретения гражданами первого жилья, развитие арендного жилья, стимулирование формирования жилищно-строительных кооперативов и иных форм жилищного строительства некоммерческими объединениями граждан; переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда.

3. Переориентация на опережающую комплексную модернизацию существующей жилой застройки и обеспечение качества городской среды на основе планомерного управления, организации и финансирования региональных и муниципальных программ капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов, ликвидации аварийного и ветхого жилья, строительства, замены и модернизации инженерных сетей с применением инновационных технологий и альтернативных источников энергии, повышения эффективности управления многоквартирными домами и комплексами индивидуального жилищного фонда, обеспечения системности в реализуемых мероприятиях.

4. С целью повышения эффективности выполнения капитального ремонта необходимо, на наш взгляд, планировать его проведение комплексами жилых домов в условиях компактной застройки, особенно в отношении многоквартирных домов (МКД), построенных в 1960–1980-е годы, что позволит привлечь интерес со стороны крупных строительных компаний большими объемами ремонтно-строительных работ и снизить транзакционные издержки. Необходимо дать больше прав собственникам по принятию решений о выборе, виде, комплексности и перечне проводимых работ. Более эффективным мог бы стать подход, при котором свободные средства регионального оператора могли бы выделяться в качестве ссуд (займов) тем ТСЖ, ЖСК, управляющим организациям, которые принимают решение о проведении комплексного капремонта или ускорении его проведения. Особен-

но это становится актуальным в условиях дефицита финансирования и возникающих рисков, связанных с работой лифтового оборудования в жилищном фонде и влияющих на безопасность проживания граждан. Свободные средства на счете регионального оператора должны направляться на первоочередные мероприятия по замене выработавших нормативный срок лифтов в рамках направляемых обязательных взносов собственников на капремонт. При этом следует более полно учитывать совокупные риски, возникающие при планировании работы регионального оператора по организации проведения капитального ремонта МКД.

5. Для повышения эффективности управления многоквартирными домами в настоящее время жилищным законодательством исходные условия заданы Федеральным законом от 25.12.2012 г. №271 «О внесении изменений в Жилищный кодекс и другие законодательные документы Российской Федерации», Федеральным законом ФЗ №176 от 29.06.2015 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и документами, регламентирующими деятельность органов государственного жилищного и муниципального надзора, развитие общественного жилищного контроля. Результативность управления многоквартирными домами будут зависеть от последовательности проведения мероприятий, направленных на повышение ответственности собственников помещений в многоквартирных домах за состояние их объектов недвижимости, эффективности организации деятельности объединений собственников, развитие предпринимательской конкуренции на рынке услуг ЖКХ, улучшение организационно-экономического взаимодействия между потребителями, управляющими жилищным фондом и ресурсоснабжающими предприятиями и т.д.

6. Мероприятия по повышению качества городской среды должны включать комплекс проведения в первоочередном порядке ремонта фасадов жилых домов, зданий и сооружений, работ по благоустройству дворовых и общественных территорий, созданию мини-парков, народных парков, детских и спортивных

комплексов, организацию велосипедных дорожек, территорий городского пространства для пешеходов, автостоянок.

7. В рамках реализации проектов комплексной реконструкции и обновления существующей жилой застройки муниципальных образований при условии обеспечения экономической привлекательности для частных инвесторов требуется разработка крупных девелоперских инвестиционно-строительных проектов с привлечением инвестиций на условиях софинансирования средств федеральных, региональных и местных бюджетов, а также средств граждан, применения механизмов ГЧП, проведения технической, экономической, финансовой, экологической и управленческой экспертиз с оценкой доходности, сроков окупаемости, общей эффективности для всех участников проекта.

8. Финансирующими секторами развития ЖКХ с целью оптимизации структуры инвестиций и текущих расходов при ускорении реализации приоритетных направлений выступают: домохозяйства в части обеспечения объемов финансирования инвестиций в капитальный ремонт жилищного фонда, коммунальной инфраструктуры, а также текущие расходы на потребление жилищно-коммунальных услуг; частные инвесторы, корпорации и финансово-кредитные организации в части роста объемов привлекаемых

инвестиций в строительство жилья и объектов коммунальной инфраструктуры, в том числе в рамках ГЧП; бюджеты всех уровней в части стабилизации объемов финансовых средств в восстановление жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры и поддержку спроса на рынке жилья, стимулирования снижения нерациональных расходов при производстве и предоставлении жилищно-коммунальных услуг.

Заключая, можно отметить, что основными факторами структурных изменений могут являться изменения технико-экономических характеристик строительства жилья и объектов коммунальной инфраструктуры, формы сервиса и жилищно-коммунального обслуживания, повышение потенциала и устойчивого функционирования рынка жилья и коммунальных услуг; интенсивность применения информационно-коммуникационных технологий, ориентация финансового сектора на нужды ЖКХ; реализация крупных инвестиционных и инновационных социально-значимых проектов и программ, стимулирование притока профессиональных кадров в ЖКХ, использование новых видов оборудования, приборов, средств механизации и автоматизации для повышения эффективности управления и снижения эксплуатационных расходов.

### Литература:

1. «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации до 2020 года».
2. Сухарев О.С. Структурный анализ экономики – М.: «Финансы и статистика», 2012. – 216 с.: илл.
3. Стратегическое планирование, проблемы и перспективы реализации в системе государственного управления российской экономикой: Сб. науч. ст. – М.: ОАО «ГУП ЭКОНОМИКА», 2012. – 290 с.: ил.
4. Организационно-экономический механизм реализации ремонтно-воспроизводственной политики в жилищной сфере. Под общей ред. д.э.н. проф. А.Н. Кирилловой: монография, кол. авт. – М.: Московский гор. ун-т управления Правительства Москвы. 2010. – 236 с.
5. Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХ и ГС, 2012 – 120 с.

### Literature:

1. "Strategy of development of housing – communal services of the Russian Federation until 2020".
2. Sukharev OS Structural analysis of the economy – M O.S. "Finance and Statistics", 2012. – 216 c. il.
3. Strategic planning, problems and prospects of implementation of the system of state control of the Russian economy: Coll. scientific. st. – M.: JSC "State Unitary Enterprise Economy", 2012. – 290 Fs.: il.
4. Organizatsionno-economic mechanism of realization of repair and reproductive policies in the housing sector. Under the general editorship. Dan. prof. A.N. Kirillova: monograph number. avt. – M.: Moscow mountains Univ – p. 236 c. control Moskvу. 2010. Government.
5. Kabashkin V.A. Public-private partnerships in regions of the Russian Federation. M.: Publishing House "Delo" Ranh and HS 2012 -120s.

## ФОРМИРОВАНИЕ РЫНКА УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ В МОСКВЕ: ЭТАПЫ, ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ

## THE FORMATION OF THE MARKET MANAGEMENT OF APARTMENT HOUSES IN MOSCOW: STAGES, TRENDS AND PROBLEMS



Нагаев Альберт Геннадьевич  
аспирант Финансового Университета  
при Правительстве Российской  
Федерации. Кафедра «Корпоративное  
управление»

Nagayev Albert Gennadevich,  
graduate student, Financial University  
under the Government of the Russian  
Federation. Department "Korporative  
management"

albertnag@yahoo.com

**Аннотация:** В статье рассматриваются особенности и проблемы дальнейшего развития рынка управления многоквартирными домами в Москве, анализируются возможные последствия проходящей в городе реформы системы управления жилищным хозяйством.

**Abstract:** The article discusses the features and problems of the further development of the market of management of apartment houses in Moscow the possible consequences of passing in the reform of the regulation of buildings.

**Ключевые слова:** Многоквартирные дома, управляющие организации, городские власти, рынок управления МКД, монопольное положение, Управа района, ограничение конкуренции.

**Keywords:** Apartment building, management companies, city officials, the MCD market control, monopoly, the district Council, the restriction of competition.

Проблемы развития рыночных механизмов в сфере управления многоквартирными домами непосредственно затрагивают жизненно важные интересы большинства городского населения страны. Их могут повлечь за собой социальные конфликты с далеко идущими последствиями. Кроме того, в обществе к настоящему времени сложился достаточно негативный настрой жителей

к любым инициативам, направленным на изменение сложившейся ситуации в сфере управления жилищным хозяйством г. Москвы.

Необходимо отметить, что формирование рынка управления эксплуатацией объектов жилищного хозяйства г. Москвы в последние десятилетия находится в постоянном развитии, а городские власти – в поиске оптимальной системы управле-

ния и организационно-правовых форм организаций в этой крайне проблемной для города сфере городского хозяйства.

В процессе развития сферы управления многоквартирными домами г. Москвы можно выделить основные этапы:

1. Система управления МКД, действующая в районах г. Москвы до 2007 года. Она включала следующие элементы:

- Управа района, выполняющая, в основном, контролирующие функции;

- Государственное унитарное предприятие Дирекция Единого Заказчика (ГУП ДЕЗ района), которое выполняло функции по управлению многоквартирными домами (МКД) района, организацию работ по благоустройству территории района и содержанию улично-дорожной сети, сбором платежей и расчетами с населением за жилищные и коммунальные услуги и ряд других. При этом ГУП ДЕЗ выступали в качестве получателей и распорядителей бюджетных средств, выделяемых на цели содержания и ремонта жилищного фонда, проведения капитального ремонта, благоустройства и т.д., что обуславливало его преимущественное положение по сравнению с частными управляющими компаниями;

- Объединенная диспетчерская служба (ОДС), действующая как функциональное подразделение ГУП ДЕЗ, что фактически предоставляло определенные преимущества;

- Десятки подрядных организаций, в основном коммерческие, выполняющие работы по благоустройству и эксплуатации жилищного фонда;

- Частные управляющие компании (УК) и первые некоммерческие организации – товарищества собственников жилья (ТСЖ);

2. Второй этап преобразования системы управления МКД в Москве начался с 2007 года с принятием Правительством Москвы Постановление №299-ПП, согласно которому в городе были созданы государственные казенные учреждения: инженерные службы административных округов (ГКУ ИС АО) и подведомственные им государственные учреждения инженерные службы районов (ГУ ИС районов), которые были направлены на формирование рыночных отношений в сфере управления жилищным фондом и создание равных условий деятельности управляющих организаций и компаний.

Были разделены функции управления жилищным фондом (ГУП ДЕЗ) и функции содержания придомовой территории и благоустройства (ГУ ИС), а так же введен норматив для расчета субсидий по содержанию жилищного фонда.

Таким образом, в этот период в районах г. Москвы действовала система управления жилищным фондом и благоустройством, состоящая из следующих элементов:

- государственные унитарные предприятия – Дирекции единого заказчика (ДЕЗы), которые на условиях договоров с собственниками помещений осуществляли управление большинством МКД (порядка 70%) и занимали доминантное положение на этом сегменте рынка;

- ГКУ ИС района как распорядитель бюджетных средств, организатор работ по благоустройству и озеленению территории, расчеты с населением;

- ОДС как подразделение ГКУ ИС;

- Различные подрядные организации, выполняющие работы по благоустройству и эксплуатации жилищного фонда.

- Товарищества собственников жилья (ТСЖ), действующие в качестве юридического лица, уполномоченного управлять общим имуществом многоквартирных домов (МКД);

- частные управляющие компании (УК).

При этом ГУП ДЕЗ, как и ГУИС районов, выступали, в основном, в роли посредников, привлекая для выполнения работ через проведение соответствующих тендеров различные подрядные организации.

Такой механизм управления МКД г. Москвы, несмотря на формально рыночный характер, показал ряд системных недостатков, среди которых:

1) низкое качество и нескоординированность выполнения отдельных видов работ в связи с наличием в одном районе нескольких подрядчиков;

2) часто завышенные сметы на выполнение работ;

3) неквалифицированный персонал, включая, в большинстве, нелегальных мигрантов;

4) при привлечении подрядных организаций возникает риск заключения контракта с недобросовестным подрядчиком, не имеющим возможности реализовать поставленные задачи, поскольку

основным критерием оценки участников тендеров является предложение о минимальной цене государственного контракта, осуществлялись другие коррупционные схемы.

3. Современный этап реформирования системы управления МКД начался в 2013 году согласно Постановлению Правительства Москвы от 14.03.2013 №146-ПП на базе создания новой для ЖКХ города организационно-правовой формы бюджетного учреждения (ГБУ) «Жилищник районов», которым передается весь комплекс функций по управлению, содержанию и ремонту многоквартирных домов, а также по содержанию и благоустройству территории районов.

Предполагается, что создание ГБУ «Жилищник» позволит сконцентрировать в одних руках ответственность за управление и содержание МКД, избавиться от неэффективных подрядных организаций, большинство из которых не имеет ни техники, ни квалифицированных кадров для качественной работы, повысить качество услуг, более экономно и рационально использовать бюджетные средства, устранить социальную напряженность, связанную с бесконтрольным привлечением мигрантов и решить ряд других проблем, связанных с управлением МКД г. Москвы.

При этом ГБУ «Жилищник» одновременно являются и заказчиком, и исполнителем работ, выполняют работы самостоятельно, собственными силами, без привлечения сторонних исполнителей, работают по сформированному государственному заданию на выполнение работ, оплата которых производится по расценкам и тарифам, утвержденным Правительством Москвы, что должно способствовать избавлению от коррупционной составляющей в данной сфере.

К несомненным преимуществам созданных ГБУ можно отнести то, что они смогут более рационально использовать и экономить бюджетные средства (за счет экономии НДС и исключения из расценок прибыли), и, кроме того, как бюджетное учреждение они не могут обанкротиться, что гарантирует целевое назначение и сохранение собранных платежей населения.

Городские власти утверждают, что деятельность ГБУ «Жилищник» строго ре-

гламентирована и прозрачна, контроль за ГБУ очень жесткий, строже, чем за частными управляющими и подрядными организациями. Жители могут найти информацию о работе ГБУ на его официальном сайте, на порталах «Наш город», «Управление многоквартирными домами» и других. Кроме того, граждане могут оперативно сообщать о проблемах и оценивать качество услуг, предоставляемых ГБУ.

При этом переход всех МКД под управление ГБУ «Жилищник», по неоднократным заявлениям властей, не является обязательным. В городе сохраняются и негосударственные формы управления жилым фондом – ТСЖ, ЖСК, частные и ведомственные управляющие компании. Так, на 01.03.2016, в управлении 125 ГБУ «Жилищник» районов Москвы находится 22001 многоквартирный дом, что составляет 67,1% от общего количества домов.

Но, несмотря на декларируемую открытость информации, основные итоги происходящих реформ остаются неизвестными, например, итоги лицензирования и аттестации управленческого состава ГБУ в отличие от частных УК.

Кроме того, потенциальные недостатки формируемой системы управления МКД г. Москвы состоят и в том, что эти процессы приведут к существенному усилению одного из доминирующих участников рынка управления и обслуживания МКД – ГБУ «Жилищник», формированию локального монополиста и полному прекращению конкуренции на этом рынке, так как реально конкурировать ТСЖ или частная УК, управляющая несколькими домами с организацией, пользующейся прямой поддержкой органов власти, да еще управляющей сотнями домами, просто не сможет.

Помимо ГБУ «Жилищник», на рынке управляющих компаний могут остаться только наиболее мощные ТСЖ, а также управляющие компании жилищными комплексами элитного и бизнес-класса.

При этом ГБУ «Жилищник района» будут иметь возможность не голосовать сами за себя как представители собственника городских жилых помещений и лоббировать при этом свои интересы, но и фактически контролировать своих потенциальных конкурентов (через сеть диспетчерских служб, механизма

бюджетных субсидий, организации финансирования ремонта, голосование на собраниях собственников жилья и т.п.) – частные управляющие организации и ТСЖ, находящиеся на самоуправлении.

В итоге на только формирующемся рынке управления многоквартирными домами (МКД) районов г. Москвы будет реализована реальная монополия, которая, после того как будут выданы частные управляющие компании, сможет поднять цены и тарифы на предоставляемые услуги до максимально установленного размера, с учетом того, что цены на управление и обслуживание МКД не закреплены законодательно, а выбрать другую управляющую компанию собственники уже не смогут, так как их практически не останется,

Таким образом, по оценкам специалистов, создание такой монополии в сфере управления МКД начнет выдавливать с рынка реально и потенциально конкурентные организации, а ведь малому бизнесу и так крайне сложно попасть в достаточно олигопольную сферу управления жилищно-коммунальным хозяйством (ЖКХ) г. Москвы, а после появления государственной монополии это станет практически невозможным.

Так как фактически ГБУ «Жилищник» становится районным монополистом, то он объективно не будет заинтересован в качестве своих услуг. Не исключено, что и цены на услуги ГБУ «Жилищник» как монополиста далее будут расти.

Кроме того, и профессионализм сотрудников ГБУ «Жилищник» вызывает большие сомнения: это и проблемы с кадрами организации, значительная их текучесть в тех районах, где ГБУ уже работают, и постоянное сокращение штатов, и задолженность по заработной плате, и недовольство населения строительством бытовых городков для проживания рабочих, и растущее число жалоб и обращений, и возможность использования значительного штата работников ГБУ при решении местных вопросов и т.д. Именно поэтому эксперты уже сегодня настаивают, чтобы итоги московского эксперимента с ГБУ «Жилищник» получили широкое общественное обсуждение с привлечением и специалистов, и представителей городских властей, и журналистов.

В заключение необходимо отметить, что нельзя однозначно сказать, что классическая рыночная модель управления МКД единственно правильная и идеальная (только в прошлом году управляющим компаниям было вынесено 17 тыс. предписаний за различные нарушения), а развитие ГБУ «Жилищник», с фактическим ограничением конкуренции – это однозначно плохо. В каждой из них есть свои минусы и плюсы. Просто для дальнейшего развития рынка управления МКД необходимо выбрать какой-то один вектор развития и его не менять 5-7 лет для адаптации управляющих структур и жителей к определенной системе взаимоотношений.

### Литература:

1. Постановление № 299-ПП Правительства Москвы «О мерах по приведению системы управления многоквартирными домами в городе Москве в соответствие с Жилищным кодексом Российской Федерации» от 24.04.2007 г.
2. Постановление Правительства Москвы от 14.03.2013 №146-ПП «О проведении эксперимента по оптимизации деятельности отдельных государственных учреждений города Москвы и государственных унитарных предприятий города Москвы, осуществляющих деятельность в сфере городского хозяйства города Москвы».
3. Реформа системы управления жилищным фондом г. Москвы: ожидания и последствия. Журнал «Вестник Университета». Государственный университет управления. Серия Государственное и муниципальное управление. №7/2014. М.: Изд-во. ГУУ, 2014.

### Literature:

1. Resolution №299-PP of the Government of Moscow "On measures to bring the system of management of apartment buildings in Moscow in accordance with the Housing Code of the Russian Federation" from 24.04.2007.
2. Resolution of the Moscow Government dated 03.14.2013 №146-PP "On the experiment to optimize the activities of certain government agencies in Moscow and state unitary enterprises of Moscow, operating in the area of Moscow city economy".
3. Reforma management of the housing stock in Moscow: the expectations and consequences. Bulletin of the University of the State University of Management. A series of state and municipal management. №7/2014. M.: Publishing House. SUM 2014.

## ПРОБЛЕМА УТИЛИЗАЦИИ ТВЕРДЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ОТХОДОВ

## DISPOSAL OF SOLID MUNICIPAL WASTE PROBLEM



Семкина О.С.,  
к.э.н., профессор кафедры  
«Государственное и муниципальное  
управление» ФГОБУ ВО «Финансовый  
Университет при Правительстве  
Российской Федерации», Москва

Semkina OS,  
Ph.D., Professor of "State and municipal  
management" FGOBU IN "Financial  
University under the Government of the  
Russian Federation", Moscow

9265830066@mail.ru



Овсянникова Д.К.,  
магистрант Факультета  
государственного управления и  
финансового контроля ФГОБУ ВО  
«Финансовый Университет при  
Правительстве Российской Федерации»,  
Москва

Ovsyannikov DK  
graduate student of the Faculty of Public  
Administration and Financial Control  
FGOBU IN "Financial University under the  
Government of the Russian Federation",  
Moscow

**Аннотация:** В данной статье автором рассматривается негативное влияние захоронения твердых коммунальных отходов на экологическую ситуацию территории. Исследуются последствия захоронения ТКО на полигонах, называются причины, по которым ТКО не имеют возможности быть переработанными в нашей стране. Автором предлагаются три сценария утилизации твердых коммунальных отходов в московском регионе. Следствием применения данных сценариев на практике может стать полный отказ от мусоросжигательных заводов на территории Московской области, а также постепенная ликвидация уже существующих полигонов и свалок ТКО.

**Abstract:** In this article the author examines the negative impact of the disposal of municipal solid waste in the territory on the ecological situation. The effects of dumping of MSW was studying in landfills, referred to the reasons for which the MSW are not able to be processed in our country. The author offers three scenarios for disposal of solid municipal waste in the Moscow region. A consequence of the application of these scenarios in practice can be a complete rejection of incineration plants in the Moscow region, as well as the gradual elimination of the existing MSW landfills and dumpsites.

**Ключевые слова:** Твердые коммунальные отходы, переработка отходов, захоронение твердых коммунальных отходов, полигоны, несанкционированные свалки.

**Keywords:** Municipal solid waste, recycling, disposal of municipal solid waste landfills, illegal dumps.

Утилизация коммунальных отходов, иловых осадков сточных вод, отработанных автомобильных шин, отходов деревообработки, нефтепереработки, сельскохозяйственных и медицинских отходов – острейшая проблема любой территории. Совершенствование системы управления отходами признается в настоящий момент главной проблемой в области охраны окружающей среды.

Отходы потребления относятся к одному из основных факторов антропогенного воздействия на окружающую природную среду, обуславливающих ухудшение качества жизни человека. Опыт свидетельствует, что полностью используется только 20-40% добытого и переработанного сырья, в то время как остальная часть сырья превращается в отходы различной степени опасности. По мере использования материальных ресурсов они также переходят в категорию отходов. В итоге основная масса изъятых природных материалов трансформируется в отходы, которые зачастую представляют большую экологическую опасность, чем исходное сырье, и являются прямыми или косвенными источниками загрязнения всех компонентов окружающей среды [1].

В декабре 2014 г. был принят Федеральный закон № 458 «О внесении изме-

нений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации». Данный закон впервые вводит в Федеральный закон №89 «Об отходах производства и потребления» понятие «твердые коммунальные отходы», согласно которому твердые коммунальные отходы – это отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами [3].

В населенных пунктах России ежегодно образуются около 115–118 млн м<sup>3</sup> твердых коммунальных отходов (ТКО). Исходя из сложившегося ежегодного прироста, ожидается, что в ближайшие годы их объем возрастет до 170–180 млн м<sup>3</sup>. В хозяйственный оборот вовлекается только



около 7–8 % собираемых ТКО, остальной их объем направляется на захоронение на полигонах и свалках.

Захоронение ТКО на полигонах вызывает:

- а) загрязнение и захламление земель;
- б) загрязнение верхних водоносных горизонтов токсичными элементами, содержащимися в фильтрате, образующемся на полигонах захоронения ТКО;
- в) выделение больших объемов биогаза, содержание в котором преимущественно метана и углекислого газа приводит к изменению климата, а также к самовозгоранию и горению полигонов захоронения ТКО.

Кроме того, безвозвратно теряются материальные и энергетические ресурсы, которые могли бы быть повторно использованы, в том числе в качестве сырья для производства ряда продукции (товаров).

Низкий процент переработки ТКО обусловлен рядом следующих причин:

- а) ликвидирована система заготовки и переработки («вторичного сырья»), которая функционировала в СССР, а надлежащая система управления деятельностью по обращению с ТКО за «постсоветский» период не создана;
- б) произошел скачкообразный рост потребления населением, особенно городским, продукции (товаров), которые после утраты своих потребительских свойств относятся к ТКО;
- в) инфраструктура по отдельному сбору, использованию (утилизации) и обезвреживанию образовавшихся ТКО имеет крайне недостаточное развитие;
- г) предусмотренный действующим законодательством Российской Федерации механизм привлечения финансовых средств на создание и развитие инфраструктуры по удалению ТКО неэффективен.

Передача полномочий по организации обращения с ТКО от субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления произошла в 2004 году. На сегодняшний момент решение вопросов обращения с отходами потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами в Российской Федерации отнесено к компетенции органов местного самоуправления (организация сбора, вывоза, утилизации и переработки твердых коммунальных отходов), что под-

тверждает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления». Для выполнения этой важной работы требуется решение технических, технологических и организационно-правовых задач [2].

Тем не менее данная ситуация вызывает ряд проблем для МО при выполнении своих обязанностей по организации обращения с ТКО. Муниципальные образования:

- а) испытывают недостаток финансовых средств для реализации возложенных полномочий по регулированию деятельности по обращению с отходами;
- б) располагают ограниченными возможностями по учету геологических и физико-географических условий и по привлечению инвестиций для создания и развития инфраструктуры по удалению ТКО;
- в) не могут принимать решения межмуниципального характера при выборе способа переработки образующихся ТКО.

Сложившаяся в Российской Федерации система обезвреживания ТКО основана на захоронении подавляющего большинства отходов (около 98%) на полигонах и неорганизованных свалках. Положение усугубляется тем, что из-за отсутствия отдельного сбора ТКО в общий контейнер, вместе с бумагой, полимерной, стеклянной и металлической тарой, пищевыми отходами выбрасываются лекарства с истекшим сроком годности, разбитые ртутьсодержащие термометры и люминесцентные лампы, тара с остатками ядохимикатов, лаков, красок и т.д.

Все это под видом малоопасных ТКО вывозится на свалки, которые чаще всего устраивают в выработанных карьерах, оврагах, заболоченных местах вблизи населенных пунктов, что недопустимо с эколого-гигиенических позиций. Нередко их называют полигонами, однако они не отвечают требованиям, предъявляемым к сооружениям по захоронению отходов, не имеют гидроизолирующего (бетонного, глиняного или другого) основания, препятствующего распространению токсичных загрязнений по водоносным горизонтам.

В результате сточные воды (фильтрат), которые вытекают из полигона в результате воздействия природных осадков и

процессов в ТКО, содержат в большом объеме крайне токсичные органические и неорганические загрязнения. Неконтролируемые процессы в свалке приводят к формированию болезнетворной микрофлоры, также усугубляющей опасность фильтрата. При отсутствии необходимой гидроизоляции фильтрат попадает в почву, проникает в подземные воды и по водостокам – в открытые водоемы, отравляя источники водоснабжения. Токсичность фильтрата приводит к уничтожению окружающей свалку растительности [5].

Приведенные данные свидетельствуют о крайней экологической опасности неорганизованных свалок даже для тех, кто не входит в непосредственный контакт с отходами. В результате распространения загрязнений по воде и воздуху у жителей, проживающих вблизи со свалками, отмечается повышенная заболеваемость и смертность, рождение детей с генетическими отклонениями.

Из-за нехватки территорий организованные свалки все дальше удаляются от городов. Огромное число несанкционированных свалок раскинулось в неслучайном количестве вдоль автомобильных и железных дорог, в местах отдыха и купания, вокруг дачных и садовых товариществ. Контроль над свалками практически отсутствует, не разработаны принципы и условия, препятствующие их образованию.

Твердые коммунальные отходы имеют разное происхождение, но объединяет их то, что ответственность за организацию деятельности по сбору (в том числе разделному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению ложится на муниципальные власти [6].

В настоящее время управление твердыми коммунальными отходами для муниципалитетов зачастую ограничивается только сбором и транспортировкой твердых коммунальных отходов к объектам захоронения. Однако в соответствии с ФЗ № 458 от 29.12.2014 г. к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов относится также участие в организации деятельности по сбору (в т.ч. разделному), обработке, утилизации, обезвреживанию твердых коммунальных отходов. Таким образом, управление твердыми коммунальными

отходами должно быть направлено в первую очередь на вторичную переработку отходов и использование сортированных отходов, что соответствует мировой стратегии в области обращения с отходами. Несовершенство деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами приводит к большим потерям вторичных материальных, биогазовых и энергетических ресурсов, какими являются твердые коммунальные отходы, а также значительным увеличением нагрузки на окружающую среду.

Применяемые до сих пор методы утилизации отходов – захоронение и сжигание – показали свою нежизнеспособность и привели ряд территорий на грань экологической катастрофы.

14 апреля 2016 года, на прямой линии президента с гражданами страны, Владимир Путин признал, что в России отсутствует полноценная система переработки мусора, нет системы раздельного сбора мусора, это может грозить экологической катастрофой для некоторых районов. Он отметил, что только половина всех отходов в России утилизируется, остальное закапывается. Путин заявил, что мусороперерабатывающие заводы будут работать эффективно и экономически обоснованно, если будет осуществляться так называемый утилизационный сбор.

Проблема утилизации мусора в последнее время остро встала и в московском регионе. Ежегодно в столице образуются около шести миллионов тонн твердых коммунальных отходов (ТКО) и крупногабаритного мусора (КГМ). При этом мусоросжигательные заводы утилизируют только 6% отходов, образующихся в Москве.

На рисунке 1 показывается, что 90% ТКО московского региона утилизируется методом захоронения, 6% – сжигается и только 4% перерабатывается.

На территории Московской области объем накопления ТКО уже превысил 120 млн тонн. Площадь существующих полигонов, а также нелегальных свалок ТКО Подмоскovie составляет около 15 кв. км (см. рис. 2).

Наиболее неблагоприятными районами Подмоскovie, где есть полигоны твердых коммунальных отходов (ТКО), являются Подольск, Мытищи, Балашиха. Экологи

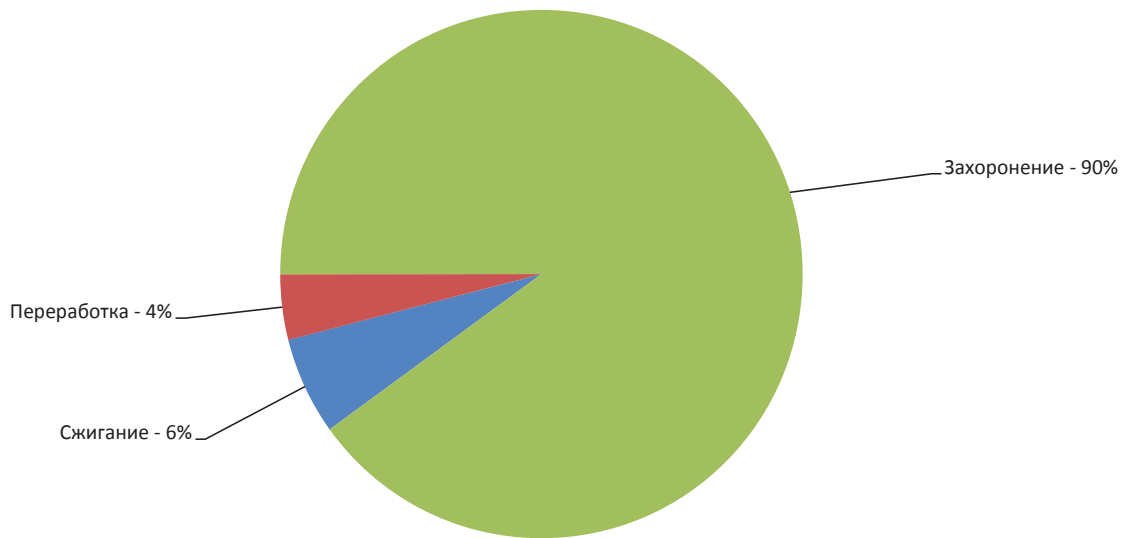


Рисунок 1. Примерное распределение потоков ТКО московского региона

утверждают, что лимит подмосковных полигонов твердых бытовых отходов исчерпается через два-три года (2018-2019 гг.). Всего в Подмоскovie обнаружено более 150 несанкционированных свалок. Легальных же полигонов в московском регионе – 93.

Первый сценарий предполагает решение таких задач, как уменьшение количества отходов, извлечение вторичного сырья, безопасное устранение остатков твердых коммунальных отходов после сортировки, что позволит сберечь экологический потенциал территории, сохра-



Рисунок 2. Несанкционированные свалки и полигоны ТКО в Московской области

нить природный потенциал пригородной зоны, обеспечит возврат в товарный оборот ценных вторичных ресурсов и получение топливно-энергетических ресурсов.

Муниципальные образования не заинтересованы в строительстве мусороперерабатывающих заводов (МПЗ) на своей территории, обосновывая это тем, что это может нанести урон экологической ситуации МО, а также из-за протестов со стороны местных жителей.

Решением данной проблемы можно назвать возведение современного экологически чистого мусороперерабатывающего завода на территории уже существующего полигона ТКО.

Плюсы возведения МПЗ:

- Решение проблемы свалки;
- Нет потребности в поиске специальной территории под строительство МПЗ;

- Дополнительные рабочие места для МО;

- Производство вторичного сырья из отходов. Решающее свойство ТКО – содержание углерода – основного источника энергии современной цивилизации. Также за последние 20 лет стремительное развитие получила технология газификации, позволяющая производить из отходов синтетический или генераторный газ – смесь CO и H<sub>2</sub> с теплотворной способностью 1200 Ккал – альтернатива природного газа, мазута и угля в паровых котлах, дизельного топлива в дизель-генераторах, универсальное сырье для производства продуктов органической химии, включая моторные топлива второго поколения. Возможность использования этого сырья снижает потребности производства в ископаемых источниках и, следовательно, снижает нагрузку на природные богатства.

Необходимо отметить, что земля, переданная под строительство МПЗ, должна иметь санитарно-эпидемиологическое заключение, согласно которому данная территория должна соответствовать всем требованиям для мусороперерабатывающего завода без права организации полигона для захоронения ТКО. Участок под строительство комплекса переводится в категорию «промышленного использования» с видом разрешенного использования «под строительство мусороперерабатывающего комплекса».

Деятельность по переработке мусора лицензируется государством. Деятельность без лицензии невозможна, так как управляющие компании и фирмы, занимающиеся сбором мусора, не имеют право заключать договоры на утилизацию мусора с компаниями, не имеющими лицензии. Учитывая вышеизложенное, нарушение компанией-инвестором целей использования земельного участка ставит под угрозу немалые инвестиции в строительство мусороперерабатывающего комплекса.

После запуска мусороперерабатывающего комплекса в Подмоскovie будет полностью решен вопрос с переработкой мусора, что даст возможность постепенно закрывать существующие сейчас полигоны ТКО.

В рамках реализации проекта мусороперерабатывающего завода должна быть предусмотрена поэтапная рекультивация существующих свалок, что позволит через 10-12 лет полностью обезвредить скопившиеся на полигонах отходы.

Проект мусороперерабатывающего комплекса может финансироваться за счет средств частных российских инвесторов. Источники дохода завода:

Главный источник дохода – оплата услуг клиентами за переработку мусора на заводе. Причем оплата за эти услуги будет зависеть от использованной технологии на разные виды мусора.

Перспективы развития завода:

- стабильный круглогодичный заработок;

- возможность выпуска некоторых материалов, применяемых как в строительстве, так и в сельском хозяйстве (полиэтилен), и его реализация предприятиям и физическим лицам. Данная услуга будет доступна в качестве дополнительного дохода.

Второй сценарий предполагает осуществление отдельного сбора мусора, что является одним из малозатратных мероприятий по ликвидации ТКО на территории МО. На сегодняшний момент в Москве работают более 200 пунктов отдельного сбора мусора. Ежемесячно оттуда прямиком на переработку направляется около 200 тонн коммунальных отходов.

В целях опытного использования можно предложить контейнерную площадку

для сбора ТКО герметичного типа, состоящую из двух секций экобоксов и двух сетчатых контейнеров для сбора пластика (ПЭТ тары) и бумаги (картона).

Плюсы:

- за счет выделения вторичного сырья в виде ПЭТ тары и картона снизится общий объем вывозимого мусора;
- на контейнерной площадке для сбора ТКО устранится неприятный запах;
- за счет компактного (закрытого) хранения ТБО обеспечена чистота прилегающей территории;
- срок службы – не менее 30 лет.

Сценарий, предусматривающий полноценное развитие переработки отходов, основанной на их раздельном сборе, является наиболее предпочтительным путем решения проблемы обращения с

ТКО Московского региона. Реализация этого сценария позволит существенно уменьшить потребность в выделении земель под полигоны ТКО и строительство МПЗ, избежать образования токсичной золы от сжигания мусора, создать новые рабочие места.

В Москве и области должна постепенно вводиться система раздельного сбора отходов, позволяющая отделить те из них, которые могут быть направлены на переработку. Собранные раздельно отходы должны направляться на досортировку и переработку. При объединении сценариев 1 и 2 предусмотрена возможность полной остановки мусоросжигательных заводов на территории Московской области.

#### Литература:

1. Фалькова Г.Н. Экономико-организационный механизм концептуального подхода в сфере обращения с отходами [Текст] / Г.Н. Фалькова, И.С. Трапезникова // Управление отходами – основа восстановления экологического равновесия в Кузбассе: сб. докладов третьей Международной научно-практической конференции. Новокузнецк, 2010. С. 44-49.
2. Вахрушева Е.В. Муниципальное управление отходами в городе Новокузнецке [Текст] / Е.В. Вахрушева, И.Н. Савина // Управление отходами - основа восстановления экологического равновесия в Кузбассе: сб. докладов третьей Международной научно-практической конференции. Новокузнецк, 2010. С. 24-30.
3. О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации: Федеральный закон от 24 декабря 2014 г. № 458-ФЗ: принят Государственной думой 23 декабря 2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Ярцев Ю.В. Сфера обращения с муниципальными отходами: проблемы системного подхода [Текст] / Ю.В. Ярцев // Ползуновский вестник. - 2012. № 4. С. 196-200.
5. Дарулис П.В. Решение мусорной проблемы без привлечения бюджетных средств. Опыт Смоленска [Электронный ресурс] / П.В. Дарулис, С.А. Растишев // Отходы.ру. Режим доступа: <http://www.waste.ru>.
6. Осипова М.О., Фалькова Г.Н. Обращение с твердыми коммунальными отходами // Сельскохозяйственные науки и агропромышленный комплекс на рубеже веков. 2016. №14. С. 13-18.

#### Literature:

1. Falkova G.N. Economic-organizational mechanism of conceptual approach in the field of waste management [Text] / G.N. Falkova, IS Trapeznikova // Waste Management the basis of the restoration of the ecological balance in the Kuzbass: Sat. Report of the Third International Scientific Conference prakticheskoy. Novokuznetsk, 2010. P. 44-49.
2. Vakhrusheva E.V. Municipal waste management in the city of Novo-Kuznetsk [Text] / E.V. Vakhrusheva, IN Savina // Waste Management the basis of the restoration of the ecological balance in the Kuzbass: Sat. Report of the Third International scientific-practical conference. Novokuznetsk, 2010. P. 24-30.
3. Amendments to the Federal Law "On Waste proizvodstva and consumption" Certain Legislative Acts of the Russian Federatsii and Repeal of Certain Legislative Acts (polozheny legislative acts) of the Russian Federation: the Federal zakon on December 24, 2014, № 458-FZ adopted Gosudartstvennoy Duma 23 dekabrya 2014 Access from sprav. legal "Consultant" system.
4. Yartsev Y.V. The scope of the treatment of municipal waste: problems-we have a systematic approach [Text] / Y. Yartsev // Polzunovsky Gazette. 2012. № 4. P. 196-200.
5. Darulis P.V. Solution garbage problem without involving byudzhethnyh funds. Experience Smolensk [electronic resource] / PV Darulis, SA Consider timeshin // Othody.ru. Access: <http://www.waste.ru>.
6. Osipova M.O., Falkova G.N. Treatment of municipal solid waste // Agricultural science and agricultural sector at the turn of the century. 2016. №14. P. 13-18.

## РОЛЬ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕШЕНИИ ЗАДАЧ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

## THE ROLE OF SOCIALLY ORIENTED NON- PROFIT ORGANIZATIONS IN ADDRESSING THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE MUNICIPALITY



Комов Валерий Энгельсович,  
к.э.н., доцент кафедры «Государственное  
и муниципальное управление»  
Финансовый университет при  
Правительстве РФ, Москва.

Komov Valery Engelsovich,  
Ph.d., Associate Professor of "State and  
municipal management",  
Financial University under the Government  
of the Russian Federation, Moscow.

[com.valeri@yandex.ru](mailto:com.valeri@yandex.ru)

**Аннотация:** Одним из основополагающих критериев становления гражданского общества является активная жизненная позиция населения, а также ряд целенаправленных действий по консолидации общих усилий неравнодушных представителей некоммерческого сектора. А это в свою очередь выступает в качестве организационной основы и важнейшего элемента гражданского общества, помогает решать определенные проблемы как отдельных индивидов, так и всего общества в целом.

**Abstract:** One of the fundamental criteria for the formation of civil society is an active stance in the population, as well as a number of targeted actions for the consolidation of the common efforts of the concerned representatives of the non-profit sector. And this, in turn, serves as the organizational framework and an essential element of civil society, helping to solve certain problems as individuals and society as a whole.

**Ключевые слова:** Гражданское общество, некоммерческие организации, институциональная единица, социальное партнерство.

**Keywords:** Civil society, a non-profit organization, institutional unit, social partnership.

Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования, выступает необходимым инструментом решения задач социально-экономического и культурного развития муниципалитета и местного сообщества в силу особой актуальной и потенциальной роли социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) в жизнедеятельности муниципального образования [8, с. 20]. В том числе в силу значимых характеристик данных организаций, таких как:

- гибкость, оперативность, быстрое реагирование на проблемы;
- инновационность, применение новых механизмов решения проблем, что не всегда может позволить себе муниципалитет и государство;
- специфическая технологичность и организованность, использование разнообразных инструментов;
- экономичность – значительно более низкая цена за счет минимизации накладных административных расходов; при этом зачастую используется труд высококлассных специалистов, но работающих на волонтерских началах или занятых только часть времени;
- персонификация и адресность оказываемой помощи;
- уникальность, разнообразие и многоплановость услуг СО НКО;
- фандрайзинговая активность – привлечение к социальному развитию средств благотворительных фондов, бизнеса и частных пожертвований [9, с. 175].

По всем приоритетным направлениям развития муниципального образования, в сфере развития личности, человеческого потенциала; развития экономики, бизнеса, занятости; в создании городской среды и в укреплении социального капитала – возможно и необходимо развитие и использование накопленного потенциала СО НКО и инициативных групп города.

Именно на городском уровне можно добиться более полного и эффективного

использования потенциала СО НКО, в том числе в направлениях:

- развития СО НКО как институтов гражданского общества, а также как экономических субъектов, формирующих свой особый вклад в валовый муниципальный продукт;
- развития общественного участия в принятии решений органами местного самоуправления с целью повышения их эффективности;
- развития производства в виде расширения ассортимента, повышения качества и доступности социальных услуг;
- развития самоуправления и самостоятельного производства общественных благ местным сообществом, инициативными группами и СО НКО;
- расширения деятельности по преобразованию местной среды и увеличения привлекательности местной жизни для жителей муниципалитета;
- развития общественных стимулов для повышения открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления;
- повышения уровня гражданской культуры и культуры согласования интересов [8, с. 15].

Поддержка и развитие социально ориентированных НКО не являются самоцелью, а рассматриваются как инструмент развития муниципального образования, использование которого позволит повысить эффективность решения целого ряда социально-экономических задач.

Корректировке существующих программ по развитию и поддержке некоммерческого сектора, улучшению взаимодействия органов власти и структур гражданского общества, осуществлению последовательной социально ориентированной работы, повышению эффективности реализации планов, а также совершенствованию форм и методов работы социально ориентированных НКО способствует проведение опросов общественного мнения. Полученные в процессе исследования результаты позволяют разработать предложения по со-

вершенствованию участия данных организаций в решении социальных проблем г. Тулы и проведению мероприятий, обеспечивающих доступность услуг третьего сектора для населения.

С целью изучения потребностей и удовлетворенности населением качеством социальных услуг, предоставляемых общественными организациями, а также для выработки рекомендаций по совершенствованию существующих механизмов развития некоммерческого сектора, с учетом особенностей г. Тулы, в 2015 г. было организовано и проведено комплексное социологическое исследование участия НКО в решении социальных проблем г. Тулы.

В качестве основного метода сбора данных был определен массовый опрос. Объем выборочной совокупности составил 500 человек.

Выявление оценки деятельности НКО по решению социальных проблем города предполагало определение уровня информированности местного сообщества относительно функционирования данных организаций, ведущих активную деятельность на территории г. Тулы. Результаты исследования показали, что туляки недостаточно просвещены относительно существования НКО в г. Туле: среднее суммарное индексологическое значение составило 10,7 при абсолютном значении в 130 [10, с. 15]. Чаще жители города указывают, что обладают информацией о спортивных, военно-патриотических организациях и организациях инвалидов. Контент-анализ ответов респондентов показал, что при указании их наименований у опрашиваемых не возникает особых проблем. При этом распределение позиций на конкретизирующий вопрос: «Перечислите названия некоммерческих организаций о деятельности которых вам достаточно хорошо известно» – позволило выявить некоторое несоответствие самооценки уровня информированности и наличия реальных знаний респондентов.

Так, несмотря на то, что большинство опрошенных заявили об отсутствии сведений по поводу работы экологических организаций и национальных объединений, необходимость перечисления обозначенных структур вызвала у них наименьшие трудности.

Приоритетными источниками получения информации о деятельности некоммерческих организаций у туляков являются передачи телевидения (51,1%), материалы газет (46,%) и интернет (39,2%).

Обращает на себя внимание тот факт, что встречи с руководителями области, района и города, которые выступают источником наиболее актуальной и достоверной информации о деятельности некоммерческих организаций, занимают последнее место в перечне информантов. Кроме того, к беседам с родственниками, друзьями и коллегами – базовому опосредующему звену в коммуникации – обращается лишь треть респондентов.

Согласно данным проведенного исследования, значительная часть респондентов не готова вступать в некоммерческие организации для решения проблем, возникающих на месте проживания. Основными мотивами участия/неучастия в деятельности НКО, вне зависимости от социально-демографических характеристик, являются избегательные: избегание санкций за неучастие (36,8%) и избегание ответственности (41,8%) .

Кроме того, обладание достаточным объемом знаний является важным фактором для самооценки собственного потенциала в сфере решения общественных проблем. На вопросы: «Что, прежде всего, может объяснить ваше желание вступить в некоммерческую организацию?» и «Каковы основные причины отказа от участия в деятельности некоммерческих организаций?» 32,2% опрошенных выбрали индикатор «полагаю, что хорошо знаю проблемы, существующие в обществе, и могу их решить» и 29,4% — «не обладаю достаточными знаниями и опытом для участия в работе НКО» соответственно.

Определяя необходимую и достаточную ресурсную базу некоммерческих организаций, участники исследования апеллируют, прежде всего, к информационному (48,2%), профессиональному (45,3%) и административному (38,3%) ресурсам.

Одной из задач исследования выступало выявление результативности деятельности некоммерческих организаций по решению социальных проблем. Следует отметить, что оценка результативности



деятельности некоммерческих организаций, по мнению респондентов, достаточно низкая (среднее значение составило порядка 32%).

Следует отметить, что в общественном сознании не сложилось целостной картины относительно функционирования некоммерческих организаций. Противоречия проявляются и при определении совокупности мер, направленных на повышение статуса данных организаций (Таблица 1).

С одной стороны, предлагается привлечение внимания СМИ к деятельности некоммерческих организаций (57,4%), объединение усилий различных организаций для решения проблем города (40,3%), расширение возможных сфер деятельности некоммерческих организа-

ций (36,7%). В связи с этим логичным выглядит распределение ответов на вопрос «Как вы полагаете, чья поддержка наиболее важна для успешной деятельности некоммерческих организаций?»: 35,6% указали СМИ, 37,5% – население города.

Кроме того, в высказанных мнениях нашла отражение патерналистская ориентация туляков, что выразилось в доминировании позиции «администрация города», которую выбрали 51,8% респондентов.

С другой стороны, 62,4% опрошенных считают, что граждане не верят в возможности некоммерческих организаций изменить ситуацию [11, с. 43], что, в свою очередь, является основным препятствием активной деятельности данных организаций.

Таблица 1. Факторы развития некоммерческого сектора [11, с. 36]

<b>«Как Вы считаете, что является основным препятствием активной деятельности некоммерческих организаций? Каким образом, на Ваш взгляд, можно повысить статус некоммерческих организаций?» (допускался множественный выбор вариантов, поэтому сумма значений выше 100%)</b>	<b>Доля, %</b>
<b>Факторы ограничения</b>	
Граждане не верят в возможности некоммерческих организаций изменить ситуацию.	62,4
Некоммерческие организации не обладают необходимыми средствами для влияния на ситуацию.	39,8
Граждане не готовы участвовать в деятельности некоммерческих организаций.	36,3
Некоммерческие организации находятся в зависимом положении от представителей власти.	33,1
Несоответствие интересов представителей властных органов и некоммерческих организаций.	28,3
Отсутствует четкое закрепление прав и обязанностей в нормативных документах.	26,7
Необходимость обслуживать интересы власти.	21,8
<b>Факторы развития</b>	
Привлечение внимание СМИ к деятельности некоммерческих организаций.	57,4
Объединение усилий различных организаций для решения проблем города.	40,3
Расширение возможных сфер деятельности некоммерческих организаций.	36,7
Введение льгот для участников некоммерческих организаций.	26,7
Введение обязательной общественной экспертизы при принятии решений на местном уровне.	26,1
Предоставление системы льгот для некоммерческих организаций.	26,1
Упрощение процедуры регистрации некоммерческих организаций.	21,2

Апелляция граждан к властным органам подтверждается и при анализе переменной «субъекты ответственности». В большинстве своем респонденты в качестве основных структур, призванных разрешать проблемы практически во всех ключевых сферах жизни местного сообщества, называют властные. При этом некоммерческие организации не рассматриваются в качестве приоритетных даже в случае возникновения тех трудностей, которые напрямую касаются сферы их компетенций.

Учитывая обозначенную специфику, инициатором популяризации деятельности некоммерческих организаций должны стать структурные подразделения органов местного управления. Однако в процессе взаимодействия приоритет имеют горизонтальные связи.

На основании экспертных оценок выделим и обобщим выявленные проблемы деятельности социально ориентированных НКО:

- низкая информированность населения о существовании СО НКО, о целях и задачах их создания, а также об их деятельности и ее результатах;

- невысокая эффективность деятельности СО НКО;

- низкий уровень вовлеченности населения в деятельность СО НКО и проявление нежелания участия в подобной деятельности;

- неопределенность в степени доверия как к участникам СО НКО, так и к организациям в целом, включая деятельность последних;

- неспособность государства быстро реагировать на возникающие в обществе проблемы, в связи с этим медленное реагирование на помощь организациям некоммерческого сектора в решении данных проблем;

- несовершенство законодательной базы, регулирующей деятельность СО НКО в части взаимодействия органов местного самоуправления и общественных организаций;

- фактическое отсутствие института независимых СМИ.

Исходя из полученных данных, следует отметить, что направления реализации муниципальной программы муниципального образования г. Тула «Поддержка и развитие территориального обществен-

ного самоуправления и общественных объединений в муниципальном образовании город Тула» являются актуальными. Однако в процесс взаимодействия администрации города Тулы с социально ориентированными НКО целесообразно внести некоторые коррективы организационно-технологического характера, в частности:

1. Информационное сопровождение в СМИ текущей деятельности социально ориентированных НКО должно осуществляться с учетом первичности данных организаций. Излишнее внимание на роли администрации города приводит к непониманию функционала структур третьего сектора, снижению их социального статуса, и, как следствие, гражданской пассивности;

2. Развитие системы подготовки представителей социально ориентированных НКО с целью повышения уровня профессионализма общественных активистов. Проведение обучающих семинаров и тренингов может быть направлено на формирование лидерских качеств, повышение правовой грамотности сотрудников СО НКО, развитие навыков по привлечению финансовых средств для реализации социально значимых проектов организаций (фандрайзинг), работе со СМИ и т.д.;

3. Использование потенциала социальных сетей для популяризации деятельности социально ориентированных НКО, информирования общественности о текущих проблемах и способах их решения;

4. Переориентация политики муниципального образования в соответствии с нормами культуры участия: переход от принципа «население – потребитель услуг социально ориентированных НКО» к принципу «население – производитель социальных услуг»;

5. Проведение мониторинга ситуации в рамках построения системы взаимодействия власти и социально ориентированных некоммерческих организаций с целью выявления эффективности социального партнерства, динамики гражданской активности;

6. Издание информационно-методических материалов, с целью информирования социально ориентированных некоммерческих организаций о формах и возможностях их взаимодействия с орга-

нами власти, представителями бизнеса и средствами массовой информации.

По результатам проведенных исследований необходимо также: провести оценку сильных и слабых сторон в деятельности организаций третьего сектора, ведущих активную работу на территории

МО г. Тула; проанализировать возможные методы оценки эффективности деятельности СО НКО, а также разработать более подробный перечень рекомендаций для совершенствования взаимодействия органов местного самоуправления с СО НКО в МО г. Тула.

### Литература:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 11.07.2014 №11-ФКЗ) // ПБД «Консультант Плюс 3000» [Электронный ресурс]: еженед. пополнение / ЗАО «Консультант Плюс», НПО «ВМИ».
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч.1: Федер. Закон от 30.11.1994 №51-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // ПБД «Консультант Плюс 3000» [Электронный ресурс]: еженед. пополнение / ЗАО «Консультант Плюс», НПО «ВМИ».
3. О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям: постановление Правительства РФ от 23.08.2011 N 713 (ред. от 09.09.2015) // ПБД «Консультант Плюс 3000» [Электронный ресурс]: еженед. пополнение / ЗАО «Консультант Плюс», НПО «ВМИ».
4. Об утверждении государственной программы Тульской области «Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Тульской области»: постановление правительства Тульской области от 02.12.2013 N 691 (ред. от 30.10.2015) // ПБД «Консультант Плюс 3000» [Электронный ресурс]: еженед. пополнение / ЗАО «Консультант Плюс», НПО «ВМИ». – Загл. с экрана.
5. Об утверждении муниципальной программы муниципального образования город Тула «Поддержка и развитие территориального общественного самоуправления и общественных объединений в муниципальном образовании город Тула»: постановление администрации города Тулы от 04.12.2014 N 4123 [Электронный ресурс] // Официальный сайт администрации города Тулы. Режим доступа: <http://www.tula.ru/activity/society/support/mptos/index.php>
6. Об утверждении Положения об управлении по местному самоуправлению и работе с общественными организациями администрации города Тулы: распоряжение администрации города Тулы от 24.07.2013 N 4/20-р [Электронный ресурс] // Официальный сайт администрации города Тулы. Режим доступа: <http://www.tula.ru/administration/powers-of-administration/>
7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 04.12.2015 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Российская газета. – 2015.
8. Кудрявцев В.В. О праве общественных объединений на участие в формировании органов местного самоуправления / В.В. Кудрявцев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 7. – С. 13–17.
9. Малик Е.Н. Социально ориентированные некоммерческие организации как субъект благотворительной деятельности в современной России / Е.Н. Малик // Интеграция науки и практики социальной работы в посткризисный период: материалы междунар. науч.-практ. конференции. 27 декабря 2012 г. – Орел: Издательство ОФ РАНХиГС, 2013. – С. 173–181.
10. Трофимова И.Н. Местное самоуправление как форма и практика гражданской активности россиян / И.Н. Трофимова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 7. – С. 18–22.
11. Участие общественных объединений, территориальных общественных объединений в решении социальных проблем г. Тулы: отчет о НИР: 06-02 / ТулГУ; рук. И.А. Батанина; исполн.: А.А. Лаврикова, О.Е. Шуилова. – Тула., 2012. – 105 с.
12. Якимова Т.Б. Некоммерческие организации как основной институт гражданского общества в России / Т.Б. Якимова // Вестник Томского государственного педагогического университета. – 2015. – № 2 – С. 116–119.
13. Администрация города Тулы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tula.ru>.

### Literature:

1. The Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote 12.12.1993 (as amended, amended Laws of the Russian Federation on amendments to The Constitution of the Russian Federation dated 11.07.2014 11 N-FKZ) // PBBs "Consultant Plus 3000" [Electronic resource]: iened. Deposit / JSC "Consultant Plus", "NPO "VMI".
2. The civil code of the Russian Federation. Part 1: the Feder. the law of 30.11.1994 N 51-FZ (as amended on 13.07.2015) // PBBs "Consultant Plus 3000" [Electronic resource]: iened. Deposit / JSC "Consultant Plus", "NPO "VMI".
3. On the provision of support to socially oriented non-profit organizations: resolution of the RF Government dated 23.08.2011 N 713 (ed. by 09.09.2015) // PBBs "Consultant Plus 3000" [Electronic resource]: iened. Deposit / JSC "Consultant Plus", "NPO "VMI".
4. About approval of the state program of the Tula region "Social support and social services for the population of the Tula region: decree of the government of Tula region from 02.12.2013 N 691 (edited on 30.10.2015) // PBBs "Consultant Plus 3000" [Electronic resource]: iened. Deposit / JSC "Consultant Plus", "NPO "VMI". The title. with screen.
5. On approval of the municipal program of the municipal formation the city of Tula "Support and development of territorial public authorities and public associations in the municipal formation the city of Tula: a resolution of the city administration of Tula from 04.12.2014 N 4123 [Electronic resource] // Official site of administration of Tula. – Mode of access: <http://www.tula.ru/activity/society/support/mptos/index.php>
6. On approval of the Regulations on the administration of local government and working with public organisations of a city administration of Tula: order of administration of city of Tula from 24.07.2013 N 4/20-R [Electronic resource] // Official site of administration of Tula. – Mode of access: <http://www.tula.ru/administration/powers-of-administration/>
7. The message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly on 04.12.2015 "message of the President of Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly // Russian newspaper. – 2015.
8. Kudryavtsev V. V. the right of public associations to participate in the formation of local authorities / V. V. Kudryavtsev // State power and local self-government. – 2014. – No. 7. – P. 13-17.
9. Malik E. N. Socially oriented non-profit organizations as a subject of charity in modern Russia / E. N. Malik // Integration of science and practice of social work in the post-crisis period: proceedings of the international. scientific-pract. conference. December 27, 2012 – eagle: Publishing house OF the Ranepa, 2013. – P. 173-181.
10. Trofimova I. N. Local government as a form and practice civil activity of Russians / I. N. Mills // State power and local self-government. – 2014. – No. 7. – P. 18-22.
11. Participation of public associations, territorial public associations in solving social problems g. tuly: research report: 06-02 / Tulgu; hands. I. A. batanina; version: A. A. Lavrikov, O. E. Shumilova. – Tula., 2012. – 105 p.
12. Yakimova T. B. non-profit organizations as the main institution civil society in Russia / Yakimova T. B. // Bulletin of the Tomsk state pedagogical University. – 2015. – No. 2 P. 116-119.
13. The city administration of Tula [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.tula.ru>.

## РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

## THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN THE FIELD OF URBAN PLANNING



Рой Олег Михайлович,  
профессор, д. с. н.,  
Омского государственного университета  
им. Ф.М. Достоевского

Roy Oleg,  
Doctor of Sociology, Professor of the Omsk  
State University  
them. F.M. Dostoevsky

Roi\_omsk@mail.ru

**Аннотация:** Развитие многих российских городов в настоящее время сталкивается с рядом серьезных проблем, ухудшающих качество жизни проживающих в них граждан. К наиболее значимым из них относятся: вырубки городских скверов под коммерческую застройку, уплотнение застройки, возведение зданий, нарушающих стилевые и эстетические требования и пр. Возникает вопрос об источниках, вызывающих эти проблемы, механизмах принятия градостроительных решений и степени общественного воздействия на сложившиеся тенденции. В статье проводится анализ практики градостроительного регулирования в РФ, ее связи с действующим законодательством в области местного самоуправления, представляются перспективные направления комплексного освоения общественного пространства в городах. В заключение автор делает вывод о более строгом разграничении градостроительных полномочий между уровнями власти и повышении роли местного самоуправления в обеспечении качества городской среды.

**Abstract:** Now the development of many Russian cities are currently facing a number of serious problems that can degrade the quality of life of living there citizens. The most significant of these problems include: cutting of trees for commercial development, building compaction, erection of buildings, breaking stylistic and aesthetic requirements, etc. There is question about the sources that cause these problems, mechanisms of decision-making and urban planning degree of social influence on current trends. The article analyzes the practice of urban management in the Russian Federation,

its relation to the current legislation in the field of local self-government, presents perspective directions of integrated development of public space in cities. In conclusion, the author concludes that a strict separation between town planning powers between levels of government and enhancing the role of local government in ensuring the quality of urban environment.

**Ключевые слова:** Градостроительство, урбанизм, территориальное планирование, органы местного самоуправления, техническое регулирование в градостроительной сфере, градостроительные муниципальные нормативы.

**Keywords:** Urban planning, urbanism, spatial planning, local authorities, technical regulation in the field of urban planning, urban municipal regulations.

Градостроительство – важнейшее направление деятельности местных органов власти, закладывающих основу для формирования благоприятной среды обитания для своих граждан. В большинстве развитых стран мира градостроительство (урбанизм) является предметом забот муниципальной власти, а его качество – важным критерием оценки деятельности местной администрации.

В то же время градостроительство является особым видом публичной деятельности, затрагивающим интересы различных групп населения и формирующим для всех этих групп общую среду обитания. В мировой научной литературе еще в 60-е – 70-е гг. сформировались, по меньшей мере, два направления в градостроительстве, предусматривающие различные способы постановки и решения градостроительных задач. Первое направление (его можно назвать функциональным) восходит к идеям Ле Корбюзье, Р. Мозеса и др., устанавливающим приоритет системы проектирования, зонирования городского пространства над нормами общественного восприятия [1]. Характерными фигурами второго направления (условимся назвать его социальным) являются Дж. Джекобс, К. Линч, А. Рапопорт и др., выступающие за активное формирование города по образцам общественного восприятия [2, 3]. И если первое направление по сути дела передавало право на формирование структуры городской среды профессиональным архитекторам и планировщикам, закладывающим в основу расселения предварительно сформированные проектировочные схемы, то второе на-

правление в качестве ведущего проектировщика общественного пространства усматривало гражданские сообщества под углом рассмотрения образа этого пространства в глазах его жителей и гостей, преобладающих в сообществе градостроительных предпочтений и установок.

В 131-ФЗ определено, что в перечень вопросов местного значения входят такие виды градостроительной деятельности, как утверждение правил благоустройства территории, утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки, дорожное строительство, создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения; содержание захоронений и участие в организации деятельности по сбору (в том числе отдельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов. Все эти виды деятельности относятся к функции власти по формированию оптимальной для соответствующей структуры населения и производственной базы системы застройки, отвечающей принципам функциональности и комфорта [4].

Градостроительный кодекс определяет градостроительную деятельность как деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемую в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капи-

тального строительства, эксплуатации зданий, сооружений [5].

На локальном уровне градостроительная политика муниципалитета осуществляется в форме территориального планирования, обязывающего органы местного самоуправления составлять генеральные планы (для поселений) и схемы территориального планирования (для районов) с целью отображения границ земель различных категорий и определения участков размещения объектов капитального строительства. Территориальные планы муниципальных образований должны органически встраиваться в планы размещения объектов, контролируемых на различных уровнях государственного управления.

Таким образом, система градостроительного проектирования в соответствии с нормами российского законодательства, является строго иерархизированной и не предполагает широкого участия общественности в принятии стратегических градостроительных решений, закрепляя эту способность исключительно за публичными органами власти.

Градостроительная политика реализуется на всех уровнях публичного управления, будучи разделенной по соответствующим разделам полномочий, закрепленных за каждым уровнем Градостроительным кодексом РФ. Одним из инструментов градостроительного проектирования являются региональные градостроительные нормативы, распространяющиеся на планировку, застройку и реконструкцию территорий, входящих в состав субъектов Федерации городских округов, городских и сельских поселений в пределах их границ, в том числе резервных территорий. Принимаемые на муниципальном уровне минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, сформулированные с учетом особенностей населенных пунктов в границах муниципальных образований, межселенных территорий, не должны быть ниже, чем рассчитанные на региональном уровне нормативы. Состав, порядок подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Региональные законы

призваны утверждать документацию по планировке территории для размещения объектов регионального значения, согласовывать проекты документов территориального планирования муниципальных образований.

Однако существующий механизм принятия градостроительных решений обнаруживает серьезные сбои, следствием которых являются беспорядочность застройки общественных пространств и снижение качества среды проживания граждан. В настоящее время во многих городах наблюдается беспрецедентная деградация городской среды, вызванная значительным сокращением расходов на градостроительную деятельность и слабостью гражданского контроля за принятием градостроительных решений. Среди наиболее характерных примеров такой деградации выступают вырубки скверов и парков, уплотнение застройки, возведение зданий, нарушающих экологические и эстетические требования и пр. Нередко органы местного самоуправления активно содействуют неправомерным действиям застройщиков, переводя земельные участки из одной категории в другую, даже вопреки принятым ими же правилам землепользования и застройки. Исполнительные органы муниципальной власти проявляют удивительную мягкотелость по отношению к очевидным нарушениям в области землепользования со стороны приобретателей и пользователей объектов муниципальной собственности. Ощущается явная необходимость более широкого вовлечения общественности в механизмы принятия градостроительных решений, которые позволили бы помочь органам муниципальной власти скорректировать градостроительную политику с ориентацией на учет образцов общественного восприятия в формировании архитектурного облика развивающегося города.

Однако градостроительная политика многих крупных российских городов вызывает в настоящее время много вопросов. Стремясь сократить затраты на содержание муниципальной сферы, органы местной власти стараются передать частным застройщикам все новые и новые участки общественных земель, закрывая глаза на уродующиеся образ города безвкусные новоделы. Неред-

ко возведение строительных объектов осуществляется с грубым нарушением действующих правил, без получения разрешения на строительство и отсутствия согласованности с разработанными на местном уровне приоритетами. Подчас органы муниципальной власти не только не противодействуют негативным проявлениям градостроительной агрессии, но, напротив, стремятся убедить общественность в целесообразности того или иного решения, приносящего, как правило, пользу исключительно застройщику.

Не последнюю роль в нарастании негативных проявлений в градостроительной сфере играет коррупция. Особую категорию коррупционных дел сегодня составляют злоупотребления чиновников, использующих свою власть под раздачу прав и разрешений на различные виды застройки, вопреки как воле гражданского населения, так и требованиям закона.

Анализ нормативных ограничений градостроительного беспредела свидетельствует о серьезном дефиците регуляторов градостроительной деятельности на муниципальном уровне, игнорировании мнения местных сообществ при принятии важнейших градостроительных решений.

В советский период ключевыми регуляторами градостроительной сферы в советских городах выступали СНиПы («Строительные нормы и правила»), призванные регламентировать различные виды строительных и отделочных работ. Введение СНиПов диктовалось необходимостью повышения качества и снижения стоимости капитального строительства на основе применения наиболее рациональных норм строительного проектирования. В данных документах учитывались все особенности и стадии строительства, начиная с проектирования дома, заканчивая его возведением, отделочными работами и подведением всех коммуникаций. Однако с 1995 года СНиПы перестали быть обязательными для выполнения. В этот период они становятся частным случаем различных технических регламентов. Вследствие принятия в 2002 году Федерального закона №184 «О техническом регулировании» был взят курс на принятие до начала 2010 года различных технических регламентов, определяющих требования к безопасности возводимых объ-

ектов [6]. Тем не менее уже к 2009 году положения, определяющие статус СНиПов как инструментов регулирования застройки городской территории, утратили силу. С 2010 года все существующие на тот момент СНиПы стали считаться сводом правил, и только некоторые из них обязательными для исполнения.

Понижение статусности СНиПов существенно сказалось на требованиях к экологическому состоянию городских территорий. К примеру, главный для развития городской территории СНиП 2.07.01-89\* «Строительные нормы и правила. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений.» задает достаточно строгие требования к определению уровня озелененности территории застройки. «Удельный вес озелененных территорий в пределах застройки городов должен составлять не менее 40%. Обеспеченность озелененными территориями общего пользования – площадь озелененных территорий в расчете на 1 чел. для крупнейших городов (с населением больше 1 млн чел.) должна составлять не менее 16 кв. м/чел. Доля крупных парков и лесопарков шириной 0,5 км и более в структуре озелененных территорий общего пользования должны составлять не менее 10%» [7]. Какими бы способами подсчета ни пользоваться при определении соответствия реальных значений представленным показателям, ярко выраженный эколого-ориентированный характер этих значений не поддается сомнению.

Другой регулятор – Санитарные правила и нормы (СанПиН) задает норму безопасности для некоторых факторов обитания человека, а также предъявляет существенные требования по отношению к вопросам обеспечения условий его жизнедеятельности. К примеру, введение санитарно-защитных зон рассматривалось как обязательное условие производства и эксплуатации объекта, выделяющего вредные вещества в атмосферу. Санитарные правила определяют требования к качеству источников водоснабжения и потребляемой воды; к эксплуатации и размещению предприятий и учреждений [8].

К сожалению, практика соблюдения этих норм не становится сегодня обязательной, что и является одной из причин

пренебрежения экологическими нормами при принятии градостроительных решений. Согласно п. 1 ст. 6 ФЗ-384 от 30.12.2009 г. «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», только некоторые своды правил, в том числе некоторые СНиПы, признаются обязательными к исполнению [9]. К сожалению, в настоящее время многие экологические правила потеряли свой нормативный статус. Вследствие этого площади зеленых насаждений во многих городах заметно сокращаются, а параметры уплотнения жилой застройки становятся предметом ожесточенных дискуссий между жителями и собственниками приобретаемых земельных участков. Поэтому и возникает вопрос о том, как ограничить злоупотребления чиновников и эгоизм застройщиков в области формирования городской среды? Что должно регулировать качество городской среды в условиях жестких бюджетных ограничений и изменения институциональных условий?

С 2002 года, в связи с принятием закона «О техническом регулировании» вопросы санитарного нормирования были вынесены за пределы данного закона, что привело к формированию двух обособленных нормативных блоков – норм технического регулирования (ориентированных на соблюдение требований безопасности) и санитарных правил. При обязательном соблюдении норм Федерального закона действующие своды правил призваны на добровольной и альтернативной основе регулировать все частные вопросы. Само же градостроительное нормирование переносится на региональный и местный уровень в рамках региональных и (или) местных нормативов градостроительного проектирования (ГК РФ, гл. 3, ст. 24), тогда как сама необходимость такого нормирования не устанавливается прямо и однозначно [10].

Таким образом, органы местного самоуправления не имеют строгих регуляторов в области регулирования в градостроительной сфере, будучи уполномоченными в вопросах выделения муниципальных земель под застройку. Анализ показывает, что органы местного самоуправления не всегда готовы отказать предпринимателям, предлагаю-

щим реализовать на подведомственной территории инвестиционный проект, несмотря на то, что реализация этого проекта ухудшает образ городской среды, безосновательно увеличивает плотность застройки, нарушает права горожан на благоприятную среду, или будет оказывать дополнительную нагрузку на инфраструктуру города.

Законодательные новеллы 2014 года (в первую очередь – 136-ФЗ и 165-ФЗ), значительно усилили роль органов государственной власти субъектов Федерации в регулировании деятельности органов местного самоуправления, способствовали заметному во многих субъектах Федерации снижению активности местных администраций вследствие сокращения собственных доходных источников [11-12]. Падение доходной базы местных бюджетов сказалось и на активности органов территориального общественного самоуправления, большей частью финансируемых из средств муниципального бюджета. Эти тенденции вызывают явный кризис в сфере общественной самоорганизации, формирование которой постепенно налаживалось в течение последних 20 лет. Люди, объединенные по месту проживания, в этих условиях приходят к убеждению, что от них ничего не зависит, а ключ к решению их проблем находится у государственной власти. Зачастую многие вопросы обустройства городов решаются в кабинетах регионального правительства без участия представителей городского самоуправления и представителей общественности.

Тем не менее, как показывает опыт многих стран, инициативы граждан являются важнейшим ресурсом развития местных сообществ, они служат основой обустройства территории, где эти люди проживают, и планов, которые определяют перспективы развития этой территории. Представителями социального направления в градостроительстве было убедительно показано, как архитектура и функциональность городской застройки зависят от активности городских сообществ, их вовлеченности в процессы принятия градостроительных решений.

Сегодня крайне острая необходимость проявляется в повышении градостроительной культуры как представителей власти, так и граждан. В настоящее



время градостроительство уже не является исключительным делом образовательной подготовки архитектора, а становится предметом изучения самых разных категорий современного российского общества – чиновников разных уровней, строителей, специалистов в области ЖКХ, активистов ТОС и многих других. К сожалению, даже в федеральных образовательных стандартах управленческих направлений не упоминаются компетенции в области территориального планирования, что способствует размыванию градостроительной культуры в российском обществе и ведет к хаосу и анархии в формировании облика наших городов.

Город является целостным и сбалансированным по своим составным частям образованием. В нем должно быть все то, что позволяет ему обеспечивать приемлемый образ жизни и развиваться. В городе формируется причудливое сочетание трех сфер: жизни, работы и досуга. Проектировщик города должен предусмотреть возможность застройки города объектами, реализующими функции этих трех сфер. Сбалансированность данного сочетания должна означать учет интересов всех жителей города, рассматривающих место своего проживания как сферу удовлетворения своих базовых потребностей – в бытовом благоустройстве, труде и отдыхе.

Наиболее ожидаемыми векторами комплексного освоения общественного пространства в городах следует назвать:

- Максимально полное удовлетворение потребностей населения в товарах и услугах;
- Формирование благоприятной и безопасной среды;
- Формирование развитой социальной и инженерной инфраструктуры;
- Обеспечение условий для развития предпринимательской деятельности хозяйственных субъектов, действующих на рынке муниципальных услуг;
- Равномерное распределение на территории муниципалитета объектов градообразующей и градообслуживающей сфер;
- Формирование сбалансированной системы уборки территории и утилизации мусора;
- Максимизация получения доходов муниципалитета за счет эффективной

лицензионной и налоговой деятельности административных органов.

Реализация даже части этих направлений предполагает наличие ярко выраженного координационного центра, ответственного за гармонизацию интересов всех участников процесса освоения общественного пространства.

Однако, как показывает опыт, застройка городов осуществляется в значительном несоответствии общественным ожиданиям, являясь отражением доминирования интересов отдельных групп, которые подчас и формируют градостроительную политику в муниципалитетах, выдвигая в представительные органы власти своих депутатов. Лоббирование отдельными депутатскими группами своих профессиональных интересов идет вразрез с установкой на создание целостной и сбалансированной городской среды и ущемляет права других социальных групп в альтернативном видении использования общественного пространства. К сожалению, предусмотренный Градостроительным кодексом для гармонизации общественных интересов институт общественных слушаний не обеспечивает гарантии конституционных прав граждан на формирование благоприятной среды и участие в принятии согласованных градостроительных решений.

И проблема общественного участия лежит не столько в сфере необязательности учета общественного мнения в принятии градостроительного решения, сколько в самой неопределенности института общественных слушаний и его дезинтегрированности из сферы местного самоуправления. К сожалению, в России представительная демократия явно доминирует над непосредственной, оттесняя последнюю на периферию политического процесса. И особенно явно это проявляется в области градостроительства.

Система регламентации градостроительной сферы в России имеет централизованный характер, что фактически лишает возможности влияния местных сообществ на процедуру принятия градостроительных решений. Ценой этого выступает нарастание апатии членов локальных сообществ к эффективному распоряжению закрепленного за ними коллективным имуществом, злоупотре-

бления снабжающих организаций в сфере тарифообразования, проявление пассивности в вопросах благоустройства локальных территорий.

В этих условиях напрашивается вывод о более строгом разграничении градостроительных полномочий между уровнями власти и повышении роли местного самоуправления в обеспечении качества городской среды. Основой институционализации требований к качеству городской среды могут стать градостроительные муниципальные нормативы, согласованные с нормами федерального и регионального законодательства. Местные нормативы градостроительного проектирования, которые должны прийти на смену СНИП, целесообразно формировать как комплексные документы, отражающие градостроительную, природную и социально-экономическую специфику конкретных городов и областей. Они обязаны повысить роль экологических критериев в принятии градостроительных решений и упорядочить правила строительства объектов разных категорий и разного функционального назначения, а также правила реконструкции и реорганизации территорий.

Технология расчета по этим нормативам должна быть представлена таким образом, чтобы решение о вырубке зе-

леных насаждений в городе или проект точечной застройки были ограничены жесткими показателями, являющимися составной частью действующих правил землепользования и застройки и контролирующимися уполномоченными общественными организациями города. Показания таких нормативов должны иметь значение постоянной величины и стать обязательным условием при принятии административных решений об отводе земель или выдачи разрешений на строительство. Главными заказчиками и контролерами соблюдения соответствующих требований могут стать специализированные общественные организации, которые следует создавать, к примеру, на уровне органов территориального общественного самоуправления.

Градостроительная деятельность муниципалитетов является наилучшей иллюстрацией возможностей местной власти, ее способности самостоятельно и под свою ответственность решать проблемы горожан и содействовать улучшению условий их проживания. И если эта деятельность не будет отвечать общественным ожиданиям, то даже достигнутые местной властью положительные результаты работы в других сферах не улучшат общего впечатления о качестве территориального управления.

### Литература:

1. Kahn M. 2007. Rober Mozes: New York Cities Master Bilder. <http://greenecconomics.blogspot.ru/2007/05/robert-moses-new-york-cities-master.html>.
2. Джекобс Дж. Смерть и жизнь больших американских городов / Перевод с английского — М.: Новое издательство, 2011. — 460 с.
3. Линч К. Образ города: Пер. с англ. — М.: Стройиздат, 1982.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N190-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016).
6. Федеральный закон от 27.12.2002 N184-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О техническом регулировании».
7. СНИП 2.07.01-89\* «Строительные нормы и правила. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» // <http://docs.cntd.ru/document/5200163>.
8. СанПиН 2.1.6.575-96 «Гигиенические требования к охране атмосферного воздуха населенных мест», СанПиН 2605-82 «Санитарные нормы и правила обеспечения инсоляцией жилых и общественных зданий и территорий

### Literature:

1. Kahn M. 2007. Rober Mozes: New York Cities Master Bilder. <http://greenecconomics.blogspot.ru/2007/05/robert-moses-new-york-cities-master.html>.
2. Jacobs J. The Death and Life of Great American Cities / Transl from English — AM: A new publishing house, 2011. — 460 p.
3. Lynch K. City image: Transl. from English. — М.: Stroyizdat, 1982.
4. Federal Law of 06.10.2003 N131-FZ (ed. from 15.02.2016) "On general principles of organization of local government in the Russian Federation".
5. Town Planning Code of the Russian Federation dated 29.12.2004 N190-FZ (ed. from 12.30.2015) (rev. and ext., Joined. In force from 01.10.2016).
6. Federal Law of 27.12.2002 N184-FZ (ed. from 11.28.2015) "On technical regulation".
7. SNIP 2.07.01-89\*. "Building regulations. City. Planning and construction of urban and rural settlements in urban and rural settlements" // <http://docs.cntd.ru/document/5200163>.
8. 2.1.6.575-96 SanPiN "Hygienic requirements for air protection of populated areas", SanPiN 2605-82 "Sanitary norms and rules to ensure insolation residential and public buildings and residential areas" etc. // <http://standsnip.ru/sanpiny.html>.

жилой застройки» и др. // <http://gostandsnip.ru/sanpiny.html>.

9. Федеральный закон от 30.12.2009 N384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

10. Ананченко А.Ю. О техническом регулировании и градостроительном нормировании // <http://archpeter.ru/arkhiv/2014/03/o-tekhicheskom-regulirovanii-i-gradostroitelnom-normirovanii/>.

11. Федеральный закон от 23.06.2014 N165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

12. Федеральный закон от 27.05.2014 N136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

9. The Federal Law of 30.12.2009 N384-FZ (ed. By 02/07/2013) "Technical regulation on safety of buildings and structures".

10. Ananchenko A.Y. On technical regulation and standardization of urban planning // <http://archpeter.ru/arkhiv/2014/03/o-tekhicheskom-regulirovanii-i-gradostroitelnom-normirovanii/>.

11. The Federal Law of 23.06.2014 N165-FZ "On Amendments to the Federal Law "On general principles of organization of local government in the Russian Federation" and Certain Legislative Acts of the Russian Federation".

12. The Federal Law of 27.05.2014 N136-FZ (ed. from 02.03.2015) "On Amendments to Article 26.3 of the Federal Law "On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation" and the Federal Law "On general principles of organization of local government in the Russian Federation".

# СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА АРЕНДНОГО ЖИЛЬЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

## THE ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTE OF RENTAL HOUSING IN MODERN RUSSIA



Бабичев Константин Николаевич,  
кандидат экономических наук,  
доцент Кубанского государственного  
университета

Babichev Konstantin Nikolaevich,  
Candidate of Economic Sciences, assistant  
professor in Kuban State University

[babichevk@list.ru](mailto:babichevk@list.ru)

**Аннотация:** Рассматривается рынок арендного жилья в современной России. Проводится попытка структуризации и группировки основных институциональных ограничений, препятствующих формированию рынка арендного жилья. Выделяются ведущие элементы и инструменты формирования устойчивых и легитимных арендных отношений на основе моделей современных зарубежных стран мира. Результаты анализа могут быть использованы в процессе разработки государственных и муниципальных программ поддержки частного арендного жилья.

**Abstract:** We consider the rental market in Russia. You are trying to structure and group the major institutional constraints to the formation of the rental market. Highlighted the main elements and tools of formation of stable and legitimate of the lease, based on the models of modern foreign countries. The analysis results can be used in the development of state and municipal support programs for private rental housing.

**Ключевые слова:** Рынок арендного жилья, доходный дом, приватизация, собственник, наниматель, квартплата.

**Keywords:** Market rental housing, apartment building, privatization, the owner, tenant, rent.

Становление рыночных отношений в жилищном секторе экономики Российской Федерации – процесс сложный и длительный, начало которому было положено в ходе приватизации жилищного фонда. Однако рынок жилья представляет собой единство двух сегментов – рынка жилищного фонда и рынка жилищных услуг. На рынке жилищного фонда действуют инвесторы, застройщики, посредники и покупатели жилья. На рынке жилищных услуг основными участниками выступают владельцы жилья и арендаторы (квартиросъемщики).

Приватизация стала исходным моментом формирования и дальнейшей трансформации института собственности [1]. К настоящему времени, как показывают статистические данные, в 2014 году частным собственникам, выступающим в качестве основных рыночных субъектов, принадлежало примерно около 87% жилого фонда (рисунок 1).

В условиях рыночной экономики каждая семья, испытывающая потребность в жилье, стоит перед выбором – покупать жилье или арендовать. В настоящее время

основным направлением государственной жилищной политики является создание условий для приобретения населением жилья в собственность. При этом спрос на коммерческое арендное жилье в России огромен. Так, на сегодняшний день, по различным подсчетам, до 70% граждан России с учетом уровня доходов не смогут приобрести жилье в собственность даже с использованием ипотечных кредитов, а значит, потенциально являются нанимателями на рынке коммерческого арендного жилья [5].

Таким образом, проблема развития рынка коммерческого арендного жилья в России становится одной из наиболее актуальных и требует всестороннего рассмотрения. Арендный рынок жилья не только позволяет частично, а возможно, и полностью решить проблему жилищной обеспеченности в кратко- и среднесрочной перспективе, но также создает целый ряд других положительных эффектов. Так, аренда позволяет усилить мобильность рынка труда, увеличить объем внутренней миграции населения, что является необходимым условием эффективного рас-

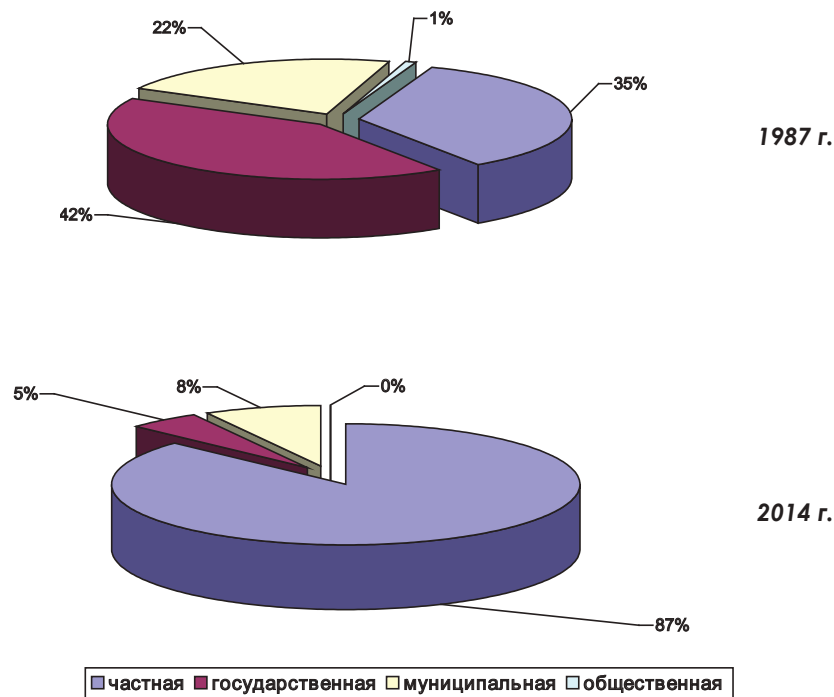
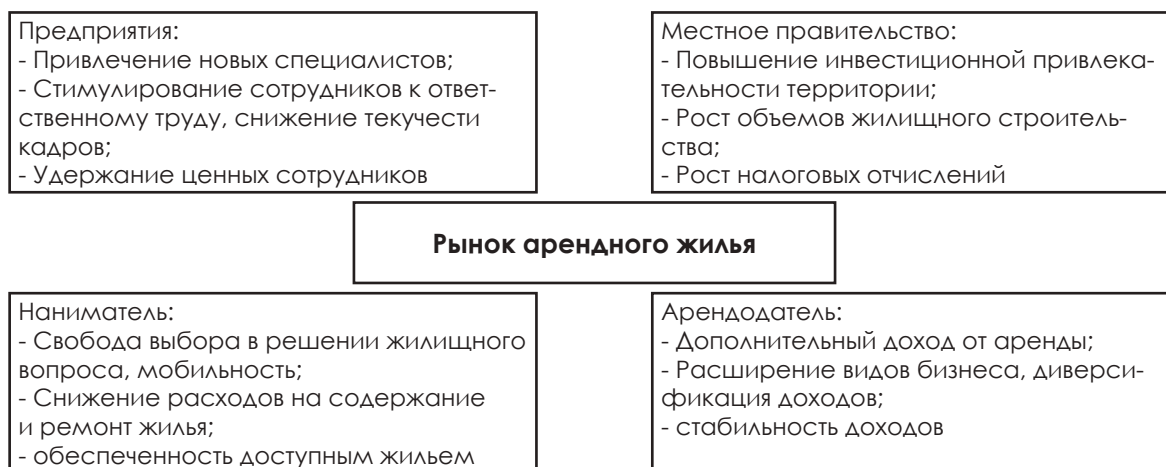


Рисунок 1. Структура жилищного фонда по формам собственности в 1987 г. и 2014 г. [2]



**Рисунок 2. Преимущества арендного жилья для различных субъектов**

пределения трудовых ресурсов, усиливает аллокативную функцию рынка труда. Эксперты Всемирного банка в обзоре российской экономики также указывают на то, что территориальное распределение собственных трудовых ресурсов в России неэффективно. А значит, и внешняя, и внутренняя миграция будут иметь все большее значение для развития экономики. Положительные эффекты развития арендного рынка жилья представлены на рисунке 2.

Как показывает опыт прошлого России и современный опыт развитых стран, между рынком жилищного фонда и жилищных услуг формируются определенные соотношения. Так, в дореволюционной России в начале двадцатого века структура жилищного фонда по формам собственности была примерно следующей: частные односемейные дома – 50%, социальное жилье – 10%, частные доходные дома – 40%. [3]. В настоящее время в США только 40% жилищного фонда находятся в частной собственности; 44% – арендный жилищный сектор; остальные – социальный жилищный фонд. Похожая ситуация наблюдается и в большинстве европейских стран, где арендный жилищный сектор (частный и муниципальный) составляют от 30% в Австрии, до 55% – в Швеции [4].

Сложившаяся на сегодняшний день структура рынка жилья, на наш взгляд, является неоптимальной, так как снижает деловую активность значительной части населения. По примерным расчетам, в России 30% частного жилого фонда является арендным [5].

Соотношение пропорций между сегментами рынка жилищного фонда и рынка арендного жилья зависит не только от действия рыночных сил, но и мер жилищной политики, направленной на стимулирование арендных отношений, что предполагает создание новых институтов, норм и правил, без которых невозможно формирование цивилизованного рынка аренды жилья. Сегодня рынок арендного жилья в России – это преимущественно сегмент теневой экономики.

Официально сдается очень небольшой процент жилых помещений. Тем не менее, по мнению экспертов в сфере рынка недвижимости, число нанимателей, живущих в неприватизированных муниципальных квартирах, и нанимателей, открыто или скрытно снимающих квартиры у частных лиц, составляет уже 35-40 млн человек [4].

Арендное, или съемное, жилье для России далеко не новая форма. В дореволюционной России существовали доходные дома, в эпоху СССР большая часть собственности на жилье была закреплена за государством, и все граждане попросту являлись долгосрочными нанимателями. Однако нынешняя ситуация в России довольно сложная и не позволяет разрешить жилищный вопрос в обозримой перспективе.

Вопрос о том, кто сдает жилье, то есть кто непосредственно является владельцем или собственником жилья, – очень важен и актуален для миллионов квартиросъемщиков.

Список собственников жилья был и остается весьма широким и включает как частных лиц, государство, так и собствен-

ников крупных транснациональных компаний. С определенной долей условности всех домовладельцев можно разделить на две категории – «рыночные» и «социальные». Соответственно, домовладельцы, которые распоряжаются своей недвижимостью в целях получения прибыли, – «рыночные», а дома, которыми они владеют, можно отнести к «доходным домам», приносящим своему домовладельцу доход. Однако стоит заметить, что большинство частных лиц у нас сдают в наем не целый дом, а лишь часть многоквартирного дома – отдельные квартиры. К «социальным» домовладельцам можно причислить иные категории домовладельцев – муниципальные, общественные, для которых извлечение прибыли не является главной задачей. Это муниципалитеты и кооперативы, церковь и общественные организации, такие как общество инвалидов или бесприбыльные жилищные кооперативы. В Германии, например, в собственности церкви находится 140 тыс. различных жилых помещений, которые, как правило, предоставляются в наем малообеспеченным семьям. В Швейцарии домовладельцами являются пенсионные фонды. Среди домовладельцев оказываются также и профсоюзы.

Таким образом, собственниками жилого фонда могут быть:

- частное лицо;
- государство и муниципалитет;
- ведомство (предприятие);
- организация жителей (ТСЖ, ЖСК);
- общественная организация, в том числе профсоюзы;
- церковь;
- банки, пенсионные фонды;
- строительные и риэлторские фирмы [5].

Таким образом, наличие различных типов собственников жилого фонда свидетельствует о возможностях предложения для различных категорий арендаторов жилья. Все это говорит о специфических особенностях арендных отношений, возникающих между различными субъектами аренды. Современный арендный рынок в Российской Федерации в основном является теневым, нелегальным и все операции, связанные с ним, по большей части нелегитимны. Прежде всего, говоря о «теневом» арендном и съемном рынке нужно подчеркнуть его происхождение. Одним из основных элементов в его фор-

мировании явилась «бесплатная приватизация» жилья, то есть непосредственно смена собственника.

Большинство людей, снимающих квартиры, дома и любую другую жилплощадь, проживают нелегально, не имея договора аренды. Собственники не платят налоги и не несут какую-либо ответственность, не соблюдают права потребителей и многие другие аспекты, которые и позволяют нам говорить о теневой структуре рынка. В данном контексте «частники», то есть лица являющиеся собственниками, сдающие жилплощадь с целью получения прибыли и не являющиеся индивидуальными предпринимателями или иными юридическим лицами, заинтересованы на данный момент в том, чтобы рынок оставался нелегальным. На сегодняшний день, несмотря на то, что государство заинтересовано в повышении открытости отношений съема или аренды жилья, оно практически не предпринимает мер, направленных на легализацию этого сегмента рынка жилья. О масштабности рынка арендного жилья пока можно судить лишь по количеству объявлений о сдаче квартир, дач и других форм жилищных площадей, которые можно найти на остановках городов, в СМИ и интернете. Изучение данной информации даст представление о состоянии местной ситуации на рынке арендных отношений. Одновременно возникает вопрос о необходимости создания институтов регулирования арендных отношений на федеральном и местном уровнях.

Формирование института регулирования арендных отношений необходимо не только с точки зрения получения налоговых доходов, но и расширения целого спектра социальных вопросов, связанных с удовлетворением потребности населения в жилье. Важным аспектом в этой связи является заинтересованность предпринимательского сектора. Несмотря на то, что собственников-частников жилья довольно много, они не могут обеспечить предложение жилья, соответствующего платежеспособному спросу населения. Арендный жилищный фонд находится в плачевном состоянии, а некоторые съемные квартиры вполне можно признать непригодными для жизни. Это связано с отсутствием желания собственников затрачивать средства на ремонт и благоустройство, учитывая то, что потребность в жилье и так большая. Не-

обходимость возрождения предложения частного арендного жилищного фонда со стороны владельцев квартир и доходных домов очевидна. Муниципалитеты на сегодня не в силах создавать такой фонд самостоятельно. Видимо, для этого необходимо формирование легального сектора средних и крупных предпринимателей, владельцев доходных домов.

Для большинства крупных и средних предпринимателей данный вид бизнеса довольно необычен и нов. Это долгоокупаемый и высокочрезвычайно затратный вид бизнеса. Все это диктует необходимость разработки моделей и программ, позволяющих упростить некоторые процессы, к примеру, налогообложение, субсидирование строительства или предоставление земли для возведения арендного жилищного фонда бесплатно или по ценам, существенно ниже рыночных, как это делают в зарубежных странах. Это осуществление рекламы в местных новостных каналах о преимуществах проживания в таких домах, оказание помощи в подведении коммуникаций и развитии инфраструктуры и многие другие инструменты, способствующие привлечению в данную сферу бизнеса [8].

Важным вопросом является роль муниципалитетов как владельцев жилья. На балансе муниципалитетов до сих пор имеется жилищный фонд, предоставляемый в аренду муниципальным съемщикам жилья. Ими выступают те, кто не воспользовался бесплатной программой приватизации. Они арендуют квартиры у муниципалитета. Другая узкая часть потребителей – это социальные арендаторы, то есть малоимущая категория граждан. Однако в соответствии с Жилищным кодексом РФ, «муниципальных» арендаторов приравнивали к социальным, что не совсем верно, так как причины отказа от приватизации бывают разные и зачастую они никак не связаны с отсутствием денежных средств. Отсюда вытекает очередная проблема, тормозящая развитие рынка съемного жилья, а именно формирование нормативно-правовой базы и внесение поправок в уже существующую для легитимизации отношений в этом сегменте. Законопроекты и поправки должны учитывать все аспекты между отношений субъектами аренды, способствовать защите интересов, как нанимателей, так и владельцев жилья [6].

Немаловажным вопросом остается контрольно-ревизионная деятельность за соблюдением правил поведения всех участников арендных отношений на рынке жилья.

Затрагивая вопрос о правовых отношениях, следует обратить внимание на потребителей. В современном российском обществе арендатор жилья находится в крайне незащищенном положении. С одной стороны, это вызвано отсутствием целого ряда правовых форм, таких как, например, заключение договоров между участниками арендных отношений. С другой стороны, типовой договор найма может быть очень различен и разнообразен, не существует единой формы договора, что позволяет формировать заранее невыгодные для нанимателя условия. Договор имеет слабую юридическую силу, о чем свидетельствуют частые обращения в суды. Отчасти это зависит от недобросовестных посредников, которыми являются агентства по недвижимости, формально заключающие подобные договоры. С другой стороны, это отсутствие институтов защиты и помощи гражданам в поиске арендуемых площадей. К примеру, в европейских странах такие институты созданы в муниципалитетах, существуют целые отделы, занимающиеся вопросами защиты прав арендаторов, помогающие как при заключении договоров, соблюдении прав, так и помощи в поиске необходимых для граждан жилищ. Необходимо создание таких институтов, которые смогут защищать права всех участников арендных отношений, как в интересах соблюдения прав потребителей, так и целях контроля над посредниками. По нашему мнению, данные институты должны создаваться при администрациях муниципальных образований, что позволит контролировать легитимность предоставления услуг, а также вести учет статистических данных об этих услугах. К примеру, кто чаще всего снимает квартиры, сколько квартиросъемщиков в целом в данном муниципальном образовании, каковы средние рыночные цены в различных районах города и т.д.

Акцентируя внимание на создание институтов рынка арендного жилья, следует также отметить, что не все обязанности нужно переносить на уровень администраций муниципалитетов. Возможно привлечение бизнеса не только в строитель-



ство, но и в создание информационных баз, позволяющих делать прогнозы и следить за тенденциями рынка в целом, выявлять проблемы. Такими организациями вполне могут стать агентства по недвижимости, так как в отличие от административных институтов, они уже сейчас имеют довольно неплохие информационные базы и статистические данные, которые можно извлечь из заключенных контрактов, перечня предоставленных информационных сообщений о сдаче или съеме арендных площадей городов. Такие форматы взаимодействия нередко используются в европейских странах для облегчения нагрузки, ложащейся на местные администрации, чьи обязанности сводятся к контролю деятельности коммерческих организаций и легитимности отношений между субъектами аренды.

Создавая институты арендного рынка жилья, необходимо учесть различия между разнообразными видами собственников, действующих на этом рынке. Для многих индивидуальных собственников это очень выгодный бизнес. Однако стоит обратить внимание, что в большинстве случаев в аренду сдают помещения далеко не индивидуальные предприниматели или богатые слои населения, а простые граждане, зачастую пенсионного возраста. Для многих из них данный вид заработка является единственным средством существования. Поэтому необходимо создание комплекса мер по разграничению в данном сегменте рынка собственников по форме, количеству и объему собственности. Исходя из этого, возможно формирование налоговой базы, к примеру, с учетом размера жилой собственности. Так, например, чем больше собственность, тем выше налоговая ставка, но не превышающая ставки налога на доходы физических лиц. Если в собственности находится небольшой объем жилплощади, то ставка налога ниже. Данная налоговая база должна применяться к отношениям между физическими лицами. Сложным элементом ее проработки остается внесение поправок в законодательство и расчет налоговых ставок в зависимости от объема собственности.

Важным элементом, помимо создания информационной базы, является создание института помощи при оформлении договоров аренды для граждан, в

особенности пожилых. На данный момент составлением таких договоров занимаются коммерческие компании. Возможно, необходимо частично переключить данные обязанности на муниципальный уровень, добавить такие в услуги в перечень многофункциональных центров (МФЦ), что будет способствовать появлению единой правовой формы договоров найма и аренды, учитывающих и удовлетворяющих пожелания обеих сторон договора. Так же необходимо поднять статус, значимость в обществе и юридическую силу самого документа – договора аренды или съема.

Несомненно, ключевым моментом в развитии рынка съемного и арендного жилья является предмет ценообразования. В настоящее время в России данный сегмент рынка представлен разными собственниками. С одной стороны, это муниципалитеты, с другой стороны, это юридические лица, собственники целых домов, и, наконец, представители теневого рынка. В большинстве европейских стран, таких как Германия, Франция, Австрия и Швейцария, где довольно большой процент арендного жилья находится в собственности муниципалитетов, существуют специальные институты, индексирующие и нормирующие повышение цен на аренду в стране. Ситуация в нашей стране несколько иная, однако такие институты тоже вполне могут быть созданы [7].

Арендный рынок должен быть разнообразен и включать в себя разные формы сдаваемых в аренду жилищ. Во многих странах мира в аренду можно сдать не только комнату или квартиру, но и дома и даже целые особняки, соответственно цены на такое элитное жилье будут совершенно другие. В данном аспекте стоит подчеркнуть скорее возможность классифицировать формы аренды, и в одних случаях выступать в роли советчиков, а в других – в роли нормоконтролера.

Таким образом, российский рынок арендного жилья можно охарактеризовать как квазирынок. Предстоит сделать много работы для решения сложившихся проблем по созданию важных правовых институтов, которые позволят решать вопросы законодательного уровня. Необходимо создание информационно-статистических институтов через развитие государственно-частного партнерства муниципальных и крупных риэлторских компаний,

способных предоставить необходимые сведения для ведения учета и статистики разрабатываемых мер поддержки аренды жилья. Необходим комплекс услуг, позволяющих обращаться гражданам, к примеру в МФЦ, за помощью в оформлении договоров найма и поиска нужного жилья. Для этого также необходимы меры, позволяющие вывести частных собственников, предоставляющих жилье в аренду, на легальный и открытый рынок. Такими инструментами могут стать:

- бесплатная реклама в муниципальных и государственных СМИ и интернет-ресурсах;
- бесплатный каталог сдаваемых в аренду или съем жилых площадей на специализированном интернет-ресурсе;
- помощь в оформлении документов для создания юридического лица или индивидуального предпринимателя;
- помощь в предоставлении информационных услуг;
- сниженные процентные ставки налога [7].

Необходимо создание институтов государственно-частного партнерства в сфере строительства с целью создания нового арендного жилищного фонда. Такими мерами могут стать:

- поручительство муниципалитетов и государственных органов в банках для по-

лучения кредита на строительство частными компаниями;

- выделение субсидий на содержание домов с фиксированной арендной платой, принадлежащих частным предпринимателям;
- предоставление земель для застройки арендным жильем;
- помощь в подведении коммуникаций и облагораживании территорий, создании инфраструктуры;
- частичное погашение арендной платы собственникам при нехватке социального арендного жилья;
- помощь в обслуживании доходных домов и комплексов квартир небольшим предпринимателям с целью сохранения высокого уровня качества предоставляемых услуг;
- предоставление крупным корпорациям, возводящим корпоративное арендное жилье, земли по сниженным ценам для обеспечения квалифицированных кадров нормальными жилищными условиями [7].

Необходимо создание контрольно-ревизионного института, способствующего соблюдению правил и норм поведения между субъектами арендных отношений, решению возможных конфликтных вопросов: выселения, регулирования квартплаты и др.

### Литература:

1. Т.Т. Авдеева, Д.В. Маловичко. Трансформация отношений собственности в жилищном секторе экономики и приоритеты современной жилищной политики [Текст] / Вестник Томского гос. ун-та. Томск, серия экономика. – 2014. – №378. Январь.
2. Жилищное хозяйство в России. 2014: статистический сборник: Официальное издание [Текст]. – М.: 2013, 286 с.
3. Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. – Ярославль, 1877.
4. Рябинин К.С. Арендные отношения на рынке жилья в условиях трансформируемой экономики. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. – Ярославль, 2007.
5. Бабичев К.Н. Генезис теорий городской жилищной политики [Текст] / К.Н. Бабичев // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2015. – №2 (40). – С. 60-69.
6. Шомина Е.С. Квартирность: российский и зарубежный опыт развития арендного жилья [Текст] / Е.С. Шомина // Муниципальная власть. – 2010. – № 3. – С. 105-115.
7. Шомина Е.С. Квартирность – наше «жилищное меньшинство». Российский и зарубежный опыт развития арендного жилья: монография [Текст] / Е.С. Шомина. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшая школа экономики, 2010. – 235 с.
8. Лаврова Т.Г. Теория местоположения в контексте развития местного сообщества. [Текст] / Человек. Сообщество. Управление. – 2005. – №1. – С. 87-92.

### Literature:

1. Avdeeva T.T., Malovichko D.V. The transformation of ownership relations in the housing sector of the economy and the priorities of contemporary housing policy [Text] / Vestn. The Tomsk state University. Tomsk, the economic series. – 2014. – N. 378. January.
2. Housing in Russia. 2014: statistical compendium: the Official publication [Text]. – M.: 2013, 286 p.
3. Dityatin I.I. Design and management of cities of Russia. – Yaroslavl, 1877.
4. Riabinin K.S. Rent relations in the housing market in the conditions of transformed economy. The dissertation on competition of a scientific degree of candidate of economic Sciences. – Yaroslavl, 2007
5. Babichev K.N. The Genesis of the theories of urban housing policy [Text] / K. N. Babichev // Problem analysis and state government planning. – 2015. – №2 (40). – P. 60-69.
6. Shomina E.S. Tenants: Russian and foreign experience of development of rental housing [Text] / E.S. Shomina // Municipal authority. – 2010. – N.3. – P. 105-115.
7. Shomina E.S. Tenants – our "housing minority". Russian and foreign experience of development of rental housing: monograph [Text] / E.S. Shomina. – M.: Publishing House State University – Higher school of Economics, 2010. – 235 p.
8. Lavrova T.G. The theory of location in the context of the development of the local community. [Text] / Community. Management. – 2005. – N. 1. – P. 87-92.

## ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ ГЛАВНЫХ РАСПОРЯДИТЕЛЕЙ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА: ОЦЕНКА КАЧЕСТВА И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

## FINANCIAL MANAGEMENT CHIEF ADMINISTRATOR OF FEDERAL BUDGET: QUALITY ASSESSMENT AND AREAS OF IMPROVEMENT



Васюнина Маргарита Леонидовна,  
к. э. н., доцент, заместитель декана  
Факультета государственного  
управления и финансового контроля,  
доцент Департамента общественных  
финансов ФГОБУ ВО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации»

Vasyunina Margarita L.,  
PhD (Economics), Associate Professor,  
Deputy Dean of the Finance University  
under the Government of the Russian  
Federation

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

**Аннотация:** Мониторинг деятельности федеральных органов исполнительной власти в части управления бюджетными расходами является одним из основных инструментов управления государственными финансами с 2008 года. В статье дается характеристика мониторингу финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета. Указываются итоги оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета за 2010-2015 гг. Формулируются пути совершенствования управления бюджетными расходами со стороны федеральных органов исполнительной власти.

**Abstract:** Monitoring the activities of the federal government in the budget spending is public financial management tool since 2008. The article characterized the main directions of monitoring the financial management of the chief administrators of the federal budget. Include the results of evaluation of financial management and ways to improve public expenditure management.

**Ключевые слова:** Расходы бюджетов, главные распорядители бюджетных средств, мониторинг, управление государственными расходами, федеральный бюджет, финансовый менеджмент.

**Keywords:** Administrators of public expenditures, budget expenditures, monitoring, public expenditure management, federal budget.

Особенности управления государственными финансами в современных условиях диктуются условиями экономической нестабильности и жестких бюджетных ограничений, что влечет необходимость мобилизации внутренних финансовых резервов для полного исполнения расходных обязательств; обеспечения эффективного использования бюджетных средств; сдерживания роста государственных расходов, дефицита бюджетов и государственного долга. Одной из важных задач бюджетной политики, направленной на повышение эффективности управления государственными расходами, является повышение качества финансового менеджмента, осуществляемого уполномоченными органами государственной власти (государственными органами) в части реализации полномочий главных распорядителей бюджетных средств.

Главные распорядители бюджетных средств представлены преимущественно уполномоченными органами государственной власти (государственными органами) или органами местного самоуправления, наделенными полномочиями ведения документов бюджетного планирования (обоснований бюджетных ассигнований, бюджетных росписей и др.); нормативно-правового регулирования (регламентации порядка составления и ведения бюджетных смет подведомственных казенных учреждений, правил составления и ведения планов финансово-хозяйственной деятельности бюджетных и автономных учреждений, процедур составления и ведения государственных заданий на оказание государственных услуг и выполнение работ и др.); формирования бюджетной отчетности. Определяющим является право главного распорядителя бюджетных средств распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств.

С целью повышения качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств на федеральном уровне, были введены:

- процедуры оперативного и годового мониторинга, который осуществляется Министерством финансов Российской

Федерации и позволяет дать оценку деятельности главных распорядителей бюджетных средств в части бюджетного планирования, организации исполнения бюджета по расходам, внутреннего финансового контроля;

- новые инструменты программно-целевого управления на разных этапах бюджетного процесса (реестры расходных обязательств, обоснования бюджетных ассигнований, доклады о результатах и основных направлениях деятельности, ведомственные целевые программы).

Реализация данных мер связана с повышением заинтересованности уполномоченных федеральных органов государственной власти к преодолению системных проблем и повышению эффективности управления бюджетными ресурсами.

Начиная с 2008 года мониторинг качества финансового менеджмента стал неотъемлемым элементом ведомственного управления федеральным бюджетом и охватывает основной состав главных распорядителей бюджетных средств (за исключением значимых учреждений культуры, науки, образования, здравоохранения и др., реализующих полномочия главных распорядителей бюджетных средств). Мониторинг финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета – это наблюдение и оценка деятельности федеральных органов государственной власти (государственных органов), осуществляемой на всех этапах бюджетного процесса, направленной на обеспечение эффективности и результативности использования бюджетных средств в рамках реализации полномочий как главных распорядителей бюджетных средств. На 01.01.2015 г. оценкой качества финансового менеджмента была охвачена деятельность 81 главного распорядителя средств федерального бюджета, на 01.04.2015 – 70.

Мониторинг финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета в части управления бюджетными расходами включает: мониторинг и оценку среднесрочного бюджетного планирования; мониторинг исполнения федерального бюджета по расходам; мониторинг организации и осуществления внутреннего финансо-

вого контроля; мониторинг организации учета и формирования бюджетной отчетности (в части расходов федерального бюджета). Указанные направления составляют основу управления бюджетными расходами главными распорядителями бюджетных средств. Между тем мониторинг учитывает отдельные условия, создаваемые уполномоченными органами для обеспечения эффективности управления расходами бюджетов (в частности кадрового обеспечения финансового подразделения главного распорядителя бюджетных средств).

Соответственно, система показателей, по которой осуществляется оценка менеджмента федеральных органов исполнительной власти в части бюджетных расходов, включает: частоту и объем изменений бюджетных ассигнований в сводную бюджетную роспись; соблюдение сроков представления в Министерство финансов Российской Федерации документов, необходимых для подготовки проекта федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов и обеспечивающих предоставление бюджетных средств; качество подготовки обоснований бюджетных ассигнований; своевременность и законность принятия бюджетных обязательств; равномерность и законность предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям; уровень кредиторской задолженности к объему кассовых расходов федерального бюджета; исполнение кассового плана по расходам федерального бюджета; доля выявленных нарушений бюджетного характера; полноту и своевременность проведения мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов. Особое положение занимает оценка качества нормативных правовых актов, регулирующих организацию финансового обеспечения государственных учреждений (казенных, бюджетных, автономных); организацию внутреннего финансового контроля и аудита; мониторинг качества финансового менеджмента подведомственных государственных учреждений. Таким образом, мониторинг ориентирован на оценку ведомственных правовых актов, регулирующих бюджетный процесс, а также организацию бюджетного планирования, исполнения бюджета,

внутреннего контроля и аудита, управления государственными активами др. В современных условиях мониторинг является инструментом информирования о тенденциях ведомственного управления и служит распространению лучшей практики бюджетной деятельности федеральных органов исполнительной власти.

За период 2010–2014 гг. прослеживается тенденция совершенствования финансового менеджмента и увеличения числа органов исполнительной власти, реализующих меры эффективного управления: средний индекс финансового менеджмента возрос с 45,7 до 67,1; минимальный – с 16,2 до 35,1 (при 100-балльной шкале оценки). При этом число главных распорядителей бюджетных средств с высокой оценкой (более 80 баллов) увеличилось до 8 (10% от общего числа участвовавших в мониторинге) при отсутствии таковых в 2010 г., а количество главных распорядителей средств федерального бюджета с низкой оценкой (менее 40 баллов) сократилось с 36 (35% от общего числа охваченных мониторингом) до 1 (соответственно 1%). Указанные параметры отвечают целевым индикаторам Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», согласно которой: средний индекс качества финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета должен составлять в 2018 г. – 65 баллов, в 2020 г. – 68 баллов; доля главных распорядителей бюджетных средств, имеющих индекс качества финансового менеджмента ниже 40, соответственно в 2018 г. – не выше 8%, в 2020 – не выше 6%.

Вместе с тем изменение отдельных компонентов итоговой оценки качества финансового менеджмента неоднородно. При увеличении средней оценки организации финансового планирования (с 46,8 до 80,44), учета и отчетности (с 45,6 до 66,62), контроля и аудита (с 52,9 до 72,47) и др., обращает внимание снижение оценки исполнения бюджета по расходам: за 2010–2014 г. средний индекс сократился с 51,3 до 49,7, минимальный – с 6,4 до 0, максимальный – с 87,3 до 84,7.

В составе системных проблем, не позволяющих дать позитивную оценку организации исполнения бюджета по

расходам, выделяют: нарушение сроков принятия главными распорядителями бюджетных средств нормативных правовых актов, необходимых для реализации закона о бюджете (в 2014 г. 16% нормативных правовых актов были приняты с нарушением установленного графика); несвоевременное распределение и доведение ими лимитов бюджетных обязательств (на 01.07.2013 г. оставались нераспределенными 25,5% лимитов бюджетных обязательств, на 01.12.2013 г. – 6,5%; на 01.07.2014 – 23,3%, на 01.12.2014 – 4,8%); несоблюдение графика перечисления бюджетных средств подведомственным учреждениям; отсутствие со стороны органов власти, выполняющих функции учредителя, оперативного мониторинга исполнения государственного и муниципального задания, а также низкое качество контроля за его выполнением.

Как следствие, исполнение федерального бюджета по расходам характеризуется негативными тенденциями: активным ростом дебиторской задолженности по расходам, высоким уровнем неиспользованных остатков на счетах государственных и муниципальных учреждений. В частности, на 01.01.2015 г. сальдо неиспользованных федеральными бюджетными и автономными учреждениями субсидий федерального

бюджета составило 113,1 млрд руб., увеличившись на 57% по сравнению с 01.01.2014 г. и достигнув 31% общего объема остатков на счетах данных учреждений. Основной объем неосвоенных бюджетных средств приходится на учреждения образования (24%), здравоохранения (17%), культуры (4%). Ежегодный прирост их дебиторской задолженности (преимущественно по авансовым платежам за поставку товаров, работ и услуг) превышает 25%. Подобное авансирование приобрело черты скрытого субсидирования коммерческих организаций – поставщиков.

Внутригодовая динамика поступления бюджетных субсидий и доходов учреждений от приносящей доход деятельности сопровождается увеличением остатков средств на счетах. Значительные объемы бюджетных средств, предоставляемых автономным и бюджетным учреждениям, остаются неосвоенными и увеличивают остатки денежных средств на их счетах. Нередко высокий уровень остатков субсидий на счетах является основанием для выводов о невысоком качестве планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных и муниципальных услуг и завышении потребности в финансовом обеспечении государственного и муниципального задания.

**Таблица 1. Доходы и остатки денежных средств на счетах федеральных бюджетных и автономных учреждений**

	2013				2014			
	01.04	01.07	01.10	01.12	01.04	01.07	01.10	01.12
Субсидии из федерального бюджета, млрд руб.	292,7	503,2	678,5	800,9	249,5	504,5	744,4	878,8
в % к предыд. дате	-	172	135	118	-	202	148	118
Доходы от приносящей доход деятельности, млрд руб.	107,2	211,1	353,9	н/д	116,3	218,6	366,4	н/д
в % к предыд. дате	-	197	168	-	-	188	168	-
Остатки средств на счетах, млрд руб.	316,0	297,1	319,4	324,6	302,0	320,0	392,1	364,6
в % к предыд. дате	-	94	108	102	-	106	123	93
в % к объему субсидий и доходов от приносящей доход деятельности	79	42	31	-	83	70	35	-

Источник: Материалы совещаний «Итоги исполнения федерального бюджета в 2014 году, особенности исполнения федерального бюджета в 2014 году и основные направления бюджетной политики в 2015–2017 гг.», «Итоги исполнения федерального бюджета в 2013 году, особенности исполнения федерального бюджета в 2013 году и основные направления бюджетной политики в 2014–2016 гг.». Министерство финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/seminar/>

Вместе с тем образование остатков неосвоенных бюджетных средств – результат влияния разноплановых факторов. Наряду с факторами, свидетельствующими о ненадлежащем исполнении главными распорядителями своих полномочий либо о слабом менеджменте со стороны руководителей учреждений (в частности невыполнение государственного и муниципального задания), следует принимать иные обстоятельства. Среди них – резервирование учреждениями бюджетных средств для выполнения обязательств по оплате труда и публичных обязательств перед физическими лицами, а также оплате контрактов в начале очередного финансового периода; экономия бюджетных средств, обеспечиваемая учреждениями за счет оптимизации численности работающих, энергосбережения, сокращения затрат на коммунальные услуги и иных мер эффективного хозяйствования. Тем самым оценка динамики остатков денежных средств на счетах государственных и муниципальных учреждений нуждается в использовании качественных параметров, что действующей системой мониторинга не предусматривается.

Отмеченные тенденции свидетельствуют о перспективах совершенствования методологии и инструментов финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета по следующим направлениям.

Первое направление – корректировка механизма субсидирования государственного задания на оказание государственных услуг – предполагает:

- нормативное закрепление обязательств органа, выполняющего функции и полномочия учредителя, по ежеквартальному перечислению субсидий в объеме не менее 25% утвержденного объема ассигнований;
- нормативную регламентацию обязательств государственного учреждения по корректировке объема субсидии в 4 квартале в соответствии с предварительным отчетом об исполнении государственного задания и по возврату субсидий в связи с его невыполнением.

Реализация данных мер направлена на сокращение остатков неосвоенных субсидий, обусловленных низким качеством финансового менеджмента фе-

деральных органов государственной власти, выполняющих функции и полномочия учредителей, а также государственных учреждений.

Второе направление – повышение качества управления федеральными органами государственной власти дебиторской задолженностью – ориентировано на снижение объемов и динамики текущей дебиторской задолженности и связывается с необходимостью:

- инвентаризации дебиторской задолженности и формирования ведомственного плана по ее минимизации, выявления безнадежных к взысканию обязательств;
- нормативного ограничения предельного объема авансовых платежей по договорам (государственным контрактам) на поставку товаров, работ и услуг;
- установления обязательств организаций государственного сектора по раскрытию информации об объемах и причинах просроченной дебиторской задолженности;
- правового регулирования оснований признания и порядка списания безнадежной к взысканию дебиторской задолженности;
- формирования кассового плана исполнения государственных контрактов.

Третье направление – развитие техники мониторинга качества финансового менеджмента и его интеграция в бюджетный процесс – предусматривает:

- перевод системы показателей от оценки организации финансового менеджмента к финансово-экономическим результатам;
- включение индикаторов эффективности программно-целевых инструментов, управления дебиторской и кредиторской задолженностью, бюджетными инвестициями, остатками бюджетных средств подведомственных учреждений;
- принятие программ повышения эффективности управления государственными финансами федеральными органами исполнительной власти с низким индексом финансового менеджмента.

В долгосрочном периоде не лишено перспективы расширение сферы мониторинга финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета за счет включения в объекты наблюдения и оценки феде-

ральных учреждений. Важными шагами к реализации данной цели являются: утверждение единой унифицированной системы критериев, отражающих уровень финансового и хозяйственного планирования, исполнения государственного и финансовых планов (бюджетных смет, планов финансово-хозяйственной

деятельности), управления бюджетными средствами, управления дебиторской и кредиторской задолженностью, организации учета и контроля организаций сектора; использование результатов мониторинга в качестве информационной базы для определения неэффективно функционирующих организаций.

### Литература:

1. Отчет о результатах проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета на 01.01.2015 г. URL: <http://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/res2014/>.
2. 01.01.2014 г. URL: <http://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/res2015/>.
3. Отчет о результатах проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета на 01.01.2011 г. URL: <http://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/res2010/>.
4. Бычков С.С., Болдырь А.А., Лавров А.М. Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти / С.С. Бычков, А.А. Болдырь, А.М. Лавров // Финансовый журнал. – 2015. – №3 (25). – С. 10.

### Literature:

1. Report on the results of monitoring the quality of financial management at 01.01.2015. URL: <http://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/res2014/>.
2. Report on the results of monitoring the quality of financial management at 01.01.2014.
3. Report on the results of monitoring the quality of financial management at 01.01.2011. URL: <http://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/res2015/>.
4. Bychkov S.S., Boldyrev A.A., Lavrov A.M. Experience and prospects of assessing the quality of financial management of the federal authorities // Financial magazine. – 2015. – №3 (25). – С. 10. URL: <http://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/res2010/>.



МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ РАЦИОНАЛЬНОСТИ  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОВЕДЕНИЯ  
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

---

THE METHODOLOGY FOR THE EVALUATION OF THE  
RATIONALITY OF THE ECONOMIC BEHAVIOR OF  
AGRICULTURAL ORGANIZATIONS



Ольга Юрьевна Анциферова,  
д.э.н., профессор,  
ФГБОУ ВО Мичуринский ГАУ

---

O. Yu. Antsiferova,  
doctor of Economics, Professor, doctor of the  
Michurinsk GAU

[anciferova-olga-70@mail.ru](mailto:anciferova-olga-70@mail.ru)



Анатолий Сергеевич Труба,  
д.э.н., профессор,  
ФГБОУ ВО Мичуринский ГАУ

---

A. S. Truba,  
Ph. D., Professor, FGBOU IN Michurinskiy state  
agricultural UNIVERSITY

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

**Аннотация:** Предложена методология характеристического анализа и оценки рациональности экономического поведения сельскохозяйственных организаций. Проведенный комплексный анализ феномена экономического поведения предприятия, следует осуществлять на основе соответствующего методологического конструкта. Разработаны индикаторы для характеристики экономического поведения субъектов хозяйственной деятельности.

**Abstract:** The methodology of the characteristic analysis and evaluation of the rationality of the economic behavior of agricultural organizations. The complex analysis of the phenomenon of the economic behavior of the enterprise should be based on relevant methodological construct. Develop indicators for the characteristics of economic behavior of economic agents.

**Ключевые слова:** Методология, экономическое поведение, комплексный анализ, инструментарий, индекс эффективности, адаптивная методика, хозяйствующий субъект.

**Keywords:** Methodology, economic behavior, complex analysis, tools, efficiency index, the adaptive technique, an economic entity.

Комплексный анализ экономического поведения сельскохозяйственных организаций следует осуществлять на основе соответствующего методологического конструкта, содержание которого определено влиянием рыночных преобразований в экономике России.

На наш взгляд, а также с учетом исследований А.В. Дорофеева [4, с. 67] в качестве адекватного методологического инструментария исследования специфики экономического поведения предприятия целесообразно рассматривать ряд специфических составляющих такого методологического конструкта, обособленных друг от друга направлением влияния на формирование экономического поведения.

**Первая составляющая методологического конструкта** – это экономико-социальная, основанная на концепции миссии организации, с которой связана, прежде всего, репутация предприятия. В глобальном информационном обществе предприятие должно функционировать не просто для удовлетворения базовых потребностей потребителя, а чтобы осуществить его стремление к общению, к получению эмоционального тепла и реализации своей уникальности. Вполне логично, что из существующей совокупности экономических, социальных, психологических и технологических факторов при формировании экономического поведения следует выделить значимость миссии, которой организация должна теперь

уделять немалое внимание. [7, с.56] Следует согласиться с утверждением Ч. Хэнди: «...Без этой движущей силы ... многие компании, с которыми я имел дело... планировали бы только выживание – прожить бы еще один год» [8].

**Вторая составляющая методологического конструкта**, определяющая экономического поведения, представляет собою деловую репутацию предприятия, значение которой все более и более возрастает в рыночной экономике, становясь одним из макроэкономических факторов, которые воздействуют на развитие общества. Деловая репутация предприятия оказывает позитивное или негативное влияние на экономическую конъюнктуру и связанное с ней экономическое поведение предприятия.

Существование свободного предпринимательства не может оправдываться только тем, что оно полезно для экономики; свободное предпринимательство должно приносить пользу обществу» [3,с.98]. Только высокая деловая репутация предприятия обеспечивает ему определенный авторитет и власть над людьми, как работающими на предприятии, так и находящимися вне предприятия, формируя тем самым экономическое поведение.

**Третьей составляющей методологического конструкта** является эффективное управление рисками, поскольку аграрная экономика в большей степени подвержена рискам. Так как экономическое поведение предприятия осуществляется

в нелинейном по своему характеру глобальном информационном обществе и нелинейной экономической системе, то это служит источником и обычных малых «рисков», и значительных по своим последствиям рисков («мегарисков») [1, с.109]. Иными словами, в определенном аспекте современное экономическое поведение – это **продукт рисков**, для которого, с одной стороны, характерна система смягчения и преодоления рисков, а, с другой стороны, во всех значимых областях экономики эти риски являются органической частью целого.

**Четвертая составляющая методологического конструкта** – это принцип человеческого развития, который в отличие от простого экономического роста «...имеет некоторые компоненты, которые человек не может купить за деньги» [1, с.102]. Сам по себе экономический рост не может являться движущей силой формирования экономического поведения, так как не способен решить многочисленные проблемы экономического и социального развития, поэтому необходимо формировать экономическое поведение с учетом эффективного использования разнообразных ресурсов, чтобы удовлетворить базовые потребности людей.

**В качестве пятой составляющей методологического конструкта** выступает принцип креативности, нестандартности и особенности, имеющий немалое значение для специфики экономического поведения предприятия в динамично изменяющемся глобальном экономическом ландшафте. Однако в данном случае следует иметь в виду, что для сельскохозяйственных организаций креативность является достаточно новым явлением и более характерна для крупных агропродовольственных корпораций и холдингов, имеющих выход на международные рынки. Для предприятия среднего размера значение этой составляющей, формирующей экономическое поведение, пока не велико.

Последняя составляющая методологического конструкта **представляет** собою информационный капитал, который создается новыми способами, когда используются Всемирная сеть Internet и цифровая среда.

Однако, следует отметить, что указанные составляющие методологии феномена экономического поведения носят

скорее когнитивный характер и в меньшей степени могут быть выражены в числовом выражении, имея описательный характер, в то время как нашей задачей является разработка методологии оценки экономического поведения.

По нашему мнению, методологическая система оценки экономического поведения сельскохозяйственных организаций – это совокупность показателей эффективности ведения сельскохозяйственного производства и финансового состояния организации, основанная на теории и микроэкономике этой системы.

Несмотря на большое внимание, уделяемое учеными-экономистами проблемам экономического поведения, единства мнений по поводу оценки и системы показателей его уровня пока не сложилось. Различные определения и расчеты по методикам оценки экономического поведения основываются, в большинстве своем, либо на отождествлении данной категории с общим определением эффективности аграрной экономики, либо на проявлениях экономического поведения в различных сферах знаний и различных формах хозяйственной деятельности.

Все характеристики основных проявлений экономического поведения, на наш взгляд, могут быть сгруппированы по ряду признаков (таблица 1).

Основным достоинством совокупности приведенных характеристик является тезис о том, что их использование позволяет как самому субъекту хозяйственной деятельности, так и государству, и региональным органам управления составить представление об экономическом поведении.

Однако наши исследования показали, что системности в такой методике нет. Так, при оценке экономического поведения хозяйствующих субъектов анализируются, в основном, показатели экономического развития, но не рассматриваются показатели социального характера, кадровой политики, эффективности используемого организационно-экономического механизма.

Исследования экономического поведения в большинстве случаев проводятся на основе экономических индикаторов, исходя из их первичности по отношению и к социальным, и к организационным. Однако следует отметить, что показатели экономического поведения различных форм

Таблица 1. Индикаторы для характеристики экономического поведения субъектов хозяйственной деятельности

Индикаторы	Содержание	Проявления экономического поведения
Производственно-экономические (самообеспеченности)	Технико-экономические результаты и тенденции функционирования сельского хозяйства или организационно-правовой формы	Преодоление потенциальных угроз
Структурные	Сложившаяся структура хозяйственного комплекса в целом и сельского хозяйства. Оценка специализации, рациональности структуры	Нивелирование отрицательных сдвигов в пропорциях хозяйственного комплекса
Инвестиционные	Уровень инвестиционной активности в отрасли или сфере. Интенсивность деловой и производственной деятельности	Предотвращение сокращения или падения производства
Индикаторы внешнеэкономической деятельности	Конкурентоспособность продукции, рациональность структуры экспорта и импорта, специализация и эффективность внешнеэкономических связей	Стимулирование рынков сбыта
Инновационные	Уровень восприимчивости производства к достижениям НТП, Тенденции развития научно-технического потенциала	Информирование об угрозе отставания уровня развития производства от передовых достижений

хозяйственной деятельности не являются неизменными, раз и навсегда установленными. Они будут меняться по мере развития экономики сельского хозяйства и обуславливаться сдвигами в социально-экономическом состоянии общества, приоритетах его развития. Здесь необходимо подчеркнуть, что рациональное экономическое поведение достигается при условии, что все значения индикаторов находятся в зоне выше границ их пороговых и нормативных величин. При этом положительные значения одних индикаторов достигаются не в ущерб другим.

Однако преимущественным являются методы комплексной (интегрированной) оценки экономического поведения, основанные на рейтинговых либо ранговых характеристиках, полученных объединением показателей экономического, организационного и социального развития с использованием многомерного статистического анализа. По каждому блоку определяется общий коэффициент развития, на основе которого выводится интегрированный коэффициент экономического поведения. Расчет общего коэффициента по экономическому блоку определяется как сумма частных индексов, рассчи-

танных на отношении с максимальным (минимальным) значением по данной группе показателей.

На наш взгляд, при разработке показателей экономического поведения в некоторых случаях возможным является использование элементов методики интегральной оценки устойчивости развития экономики региона, разработанной А.Н. Истошиным [5, с.55], при которой полученные значения интегрированного показателя могут характеризовать исследуемую совокупность либо как имеющую рациональное поведение, либо как зону кризиса (нерациональное поведение), в которой нарушается равновесие и устойчивость системы и начинаются качественно новые процессы, ведущие к полному ее краху, при значении коэффициентов, находящихся ниже нормативного и ниже порогового значения.

Максимальный уровень рациональности экономического поведения в этом случае оценивается как 1, а нерациональное, предкризисное состояние от 0,1 до 0,25.

Кроме того, при разработке показателей рациональности экономического поведения воспользуемся методикой коллектива кафедры менеджмента и

агробизнеса МичГАУ [6], основанной на использовании системы составляющих, характеризующих изменение устойчивости различных форм хозяйственной деятельности: уровень ( $K_u$ ), рост ( $K_p$ ) и тенденцию развития (тренда) ( $K$ ).

Адаптируя упомянутую методику к порядку определения показателей рациональности экономического поведения сельхозорганизаций, установим, что поскольку рациональное экономическое поведение характеризуется константой эффективности, то в качестве основы определения первого показателя используется показатель колеблемости как категория противоположная рациональности экономического поведения. Коэффициент колеблемости показывает, на какую величину ежегодно увеличивается или уменьшается разрыв (амплитуда) между уровнем максимальных и минимальных значений признака. Чем слабее колеблемость исследуемого признака – тем выше его рациональность поведения. Для характеристики второго показателя предлагается использовать коэффициент Спирмена, который позволяет исследовать рациональность экономического поведения через величину их рангов, а третий – измерять рациональность экономического поведения на основе показателей его динамики. Это позволит оценить устойчивость тренда.

Отбор показателей-коэффициентов для характеристики производственной, экономической, социальной составляющих рационального экономического поведения основан на том, что для оценки первой используется стоимость валовой продукции в сопоставимых ценах на 100 га сельхозугодий, которая отражает динамику развития сельскохозяйственного производства; для характеристики второй – рентабельность функционирования, для определения третьей – среднегодовой доход на одного работника, занятого в сельскохозяйственном производстве.

Расчет скользящих значений показателей рациональности экономического поведения: уровня ( $P_u$ ), роста ( $P_p$ ) и тенденции развития ( $P$ ) по каждой из составляющих производится на основе отобранных показателей. Величина интервала скользящего ( $P$ ) остается постоянной. Объединение показателей устойчивости ( $P_u=x_1$ ,  $P_p=x_2$ ,  $P=x_3$ ) по каждой из составляющих в интегральную величину, представленную в

виде их линейной зависимости и определение весовых показателей в модели на основе применения корреляционного метода производится на основе следующей формулы:

$$\sum_{i=1}^n P_i * x_i$$

где

$$j_i = P_1 * x_1 + P_2 * x_2 + \dots + P_n * x_n =$$

$P_1, P_2, P_n$  – значения весовых показателей, причем  $0 < P_i > 1$

Условием существования этой формулы является равенство единице суммы значений всех весовых показателей.

Расчет значений весовых показателей, с которыми частные интегральные составляющие  $S_{\text{произв}}$ ,  $S_{\text{социал}}$ ,  $S_{\text{эконом}}$  входят в состав общего показателя рациональности экономического поведения, производится на основе факторного анализа. Математическая модель комплексной оценки представляется в виде суммы слагаемых:

$$\sum_{i=1}^4 P_i * S_i, \text{ где}$$

$S_{\text{общ}} = P_{\text{пр}} * S_{\text{произв}} + P_{\text{эконом}} * S_{\text{эконом}} + P_{\text{социал}} * S_{\text{социал}}$ , где  $P_{\text{пр}}$ ,  $P_{\text{эконом}}$ ,  $P_{\text{социал}}$  – весовые коэффициенты частных индикаторов.

Однако широкое разнообразие в сочетании ключевых факторов производства, определяющих динамику развития той или иной организационно-экономической системы, не позволяет оценивать результаты этого развития по унифицированной методологии.

Вместе с тем основываясь на адаптации упомянутой методики устойчивости в соответствии с научными исследованиями ученых МичГАУ [6] целесообразно использовать единый алгоритм, который позволяет провести комплексный анализ оценки рациональности экономического поведения (рис. 1).

Адаптация указанной методики к оценке экономического поведения позволила установить, что в расчетах целесообразно использовать расчет показателей: удовлетворенности трудом ( $S_{\text{удовл}}$ ); реализации стратегии ( $S_{\text{реализ}}$ ), эффективности развития ( $S_{\text{э.р.}}$ ); качества экономического поведения ( $S_{\text{к.п.}}$ ). Указанные индексы представляют собой комплекс показателей, отражающих различные стороны



**Рисунок 1. Алгоритм анализа и оценки рациональности экономического поведения субъектов хозяйственной деятельности**

рациональности процесса развития. Так, индекс качества развития количественно отражает качество производственных процессов, анализ фактических достижений в динамике, что позволяет оценить качество экономического поведения субъектов хозяйственной деятельности по отношению к аграрной экономике в целом.

Еще один индекс, включенный в методику, это индекс эффективности развития  $S_{э.р.}$  как интегральный показатель, учитывающий все основные стороны использования применения производственно-ресурсного потенциала предприятий аграрной сферы, а именно: эффективности использования производственных ресурсов – труда, земли, капитала; достижения стратегических целей – емкости рынка, объема прибыли в расчете на единицу выпущенной продукции.

Необходимо отметить, что расчет индекса эффективности развития целесообразно проводить с использованием

относительных величин (темпов роста или прироста). Для этого следует использовать анализ динамических рядов, а именно: построение динамического ряда; определение узловых точек, в которых отмечается перелом тенденций развития; выделение тенденции изменения показателя до узловой точки и после нее. Затем следует определить тангенс угла перелома, который и будет количественно характеризовать качество экономического поведения ( $S_{э.п.}$ ).

Если  $t_{га}$  больше нуля, то это характеризует рациональность экономического поведения. Если тангенс угла будет меньше нуля, то можно сделать вывод о наличии нерационального экономического поведения хозяйствующих субъектов. Причем, основываясь на данных, приводимых Смирновым Э.А. [8, с.200] при характеристике типов экономического поведения определим, что чем больше положительная величина тангенса угла, тем более

рациональное экономическое поведение наблюдается (таблица 2).

применению для субъектов хозяйственной деятельности АПК и установлено, что наи-

**Таблица 2. Типизация экономического поведения в соответствии с оценкой качества экономического поведения**

Значение угла $\alpha$	Тангенс угла $\alpha$	Тип экономического поведения
45° и более	$>1,0$	Рациональное
10° – 45°	0,1763 – 1,0	Умеренно рациональное
-10° – +10°	-0,1763 – (+0,1763)	Адаптивное
-10° – (-45°)	-0,1763 – (-1,0)	Умеренно нерациональное
-45° и менее	$<-1,0$	Нерациональное

Окончательным для характеристики экономического поведения является комплексный индекс эффективности экономического поведения, позволяющий оценить эффективность функционирования хозяйствующего субъекта в целом. Он представляет собой среднеарифметическую нижеприведенных индексов с учетом количества анализируемых лет.

Таким образом, для формирования методики оценки экономического поведения адаптированы существующие методики оценки устойчивости, возможные к

более адекватной их деятельности. Нами рекомендуется методика исчисления интегральной (комплексной) оценки рациональности экономического поведения. Адаптированная методика, на наш взгляд, позволяет с экономической точки зрения оценить уровень экономического поведения практически любой организационно-экономической системы, в том числе легко применима к оценке рациональности поведения субъектов хозяйственной деятельности АПК.

### Литература:

### Literature:

1. Гловели Г. Рецензия на кн.: Ольсевич Ю.Я. Психологические основы экономического поведения. М., 2009 // Вопросы экономики. 2010. № 6.
2. Гришин И. Человеческое развитие: количественное измерение и процессы в мировой системе [Текст] / И.Гришин // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 7. с. 102.
3. Долгов Г.В. Экономическое поведение руководителей сельхозпредприятий в транзитивной экономике. Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. к. социол. н. – Волгоград 2006.
4. Дорофеев А.В. Экономическое поведение предприятий в условиях неопределенности / А.В.Дорофеев // Диссерт. на соиск. уч. степ. к. э. н., Саратов, 2002.
5. Истошин А.Н. Государственное регулирование региональной экономики, как фактор устойчивого развития России: дисс. к. э. н. – Ростов на Дону, 2003. – с. 54-57
6. Промежуточный отчет о научно-исследовательской работе по государственному контракту №14.740.11.0214 «Формирование системы оценки устойчивости развития сельского хозяйства на основе концепции стратегического управления», – Мичуринск-наукоград, 2011.
7. Рамперсад Х.К. Универсальная система показателей деятельности: как достигать результатов, сохраняя целостность. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2004.
8. Смирнов Э.А. Основы теории организации. [Текст] / Э.А. Смирнов М.: Аудит, Юнити, 1998. 375 с.
9. Handy С.В. Understanding Organizations. Harmondsworth, PenguinBooks, 1983.

1. Gloveli G. Review of the book.: Olsevich Y.Y. Psychological foundations of economic behavior. – М., 2009 // Problems of Economics. 2010 № 6.
2. Grishin I. Human development: a quantitative measurement and processes in the global system [Text] // I. Grishin World Economy and International Relations. Number 7. 2010. p. 102.
3. Dolgov G. Economic behavior of the heads of agricultural enterprises in transitive economy. Author. diss. on soisk. Ouch. step. a. Sociology. Navier-Stokes Volgograd 2006.
4. Dorofeev A.V. The economic behavior of enterprises in the face of uncertainty /A.V.Dorofeev // dissertation. on soisk. Ouch. step. to. eq. n., Saratov, 2002.
5. Istoshin A.N. State regulation of the regional economy as a factor of sustainable development of Russia: diss. Cand. ehkon. Sciences. – Rising / On-Don, 2003. p. 54-57
6. Interim report on the research work under the state contract № 14.740.11.0214 «Formation of system stability assessment of agricultural development based on the concept of strategic management», – Michurinsk Science Town, 2011.
7. Rampersad H.K. Universal system performance: how to achieve results, while maintaining integrity. – М.: Alpina Business Books, 2004.
8. Smirnov E.A., Fundamentals of the theory. [Text] /E.A. Smirnov M.: Audit, Unity, 1998. p. 375
9. Handy C.B. Understanding Organizations. Harmondsworth, PenguinBooks, 1983.

МИРОВОЙ ОПЫТ ПРИВЛЕЧЕНИЯ  
ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ  
И ОСОБЕННОСТИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ

---

WORLD EXPERIENCE IN ATTRACTING HIGH SKILLED  
SPECIALISTS AND ITS APPLICATION TO THE SPECIFIC  
FEATURES OF RUSSIA



Кадышева Ольга Владимировна,  
кандидат экономических наук, доцент  
кафедры «Макроэкономическое  
регулирование», ФГБОУ ВО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации», Москва

---

Kadysheva Olga Vladimirovna  
Candidate of Science in Economics,  
Associate Professor at Macroeconomic  
Regulation Department, Financial University  
under the Government of the Russian  
Federation, Moscow

[olga\\_ok82@mail.ru](mailto:olga_ok82@mail.ru)



Сафронова Мария Игоревна,  
студентка 3 курса факультета «Учет  
и аудит», ФГБОУ ВО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации», Москва

---

Safronova Maria Igorevna  
Third-year student of Accounting and  
Audit faculty, Financial University under  
the Government of the Russian Federation,  
Moscow

[maria\\_safronova\\_96@mail.ru](mailto:maria_safronova_96@mail.ru)



**Аннотация:** В рамках данной статьи представлен анализ положения Российской Федерации на современном мировом рынке труда и освещены сильные и слабые стороны государственной миграционной политики в отношении мигрантов-специалистов высокой квалификации. Авторами рассмотрены наиболее эффективные инструменты миграционной политики основных стран-реципиентов высококвалифицированной рабочей силы, выявлены и систематизированы ключевые факторы, определяющие философию страны по вопросу привлечения специалистов из-за рубежа. По результатам проведенного исследования сформулированы предложения, нацеленные на повышение миграционной и инвестиционной привлекательности России в условиях перехода к глобальной экономике знаний.

**Abstract:** The article presents analysis of current position of the Russian Federation in world labor market and covers strengths and weaknesses of state highly-skilled migration policy. The authors examine the most efficient tools of migration policies of the main highly-qualified workers recipient countries. Moreover, key factors determining national philosophy of foreign specialists attraction are revealed and systematized. As a consequence of the conducted research the authors put forward suggestions aimed at increasing migratory and investment attractiveness of Russia in conditions of transition to global knowledge-based economy.

**Ключевые слова:** Мировой рынок труда, международная миграция, государственная миграционная политика, интеллектуальный капитал, высококвалифицированные мигранты, хедхантинг.

**Keywords:** International labor market, international migration, state migration policy, intellectual capital, highly-skilled migrants, headhunting.

В современных условиях процессы международной миграции выступают одновременно и ярким проявлением глобализации, и ее последствием. При этом в глобальных масштабах преобладает миграция с целью трудоустройства – международная мобильность трудовых ресурсов и навыков, и основной причиной международной миграции является экономическая [1].

На сегодняшний день рынок специалистов высокой квалификации является одним из наиболее конкурентных сегментов мирового рынка труда, в результате чего многие страны соревнуются в разработке налоговых, административных и иных преференций для иностранных кадров высокой квалификации. По словам Д.А. Медведева, Россия, включившись в процесс «охоты за головами», не является исключением из общего правила. Выйдя на уже сложившийся и устоявшийся мировой рынок труда фактически лишь в 90-х годах XX века, наша страна на данном этапе своего развития находится на стадии формирования эффективной политики по регулированию миграционных потоков, в частности потоков высококвалифицированных специалистов и, как следствие, по

наращиванию интеллектуального капитала страны.

Россия на мировом рынке труда выступает одновременно в трех ипостасях: страна-донор рабочей силы, страна-реципиент и транзитная страна (см. рис. 1).

Миграционные процессы играют немаловажную роль в социально-экономическом, а в частности демографическом, развитии Российской Федерации и оказывают значительное влияние на национальную конкурентоспособность современной России [2]. Сохраняющиеся тенденции старения национальной рабочей силы, а также сокращения ее численности обуславливают сильное влияние притока иностранных трудовых мигрантов на экономическое развитие страны; в то же время трудовая эмиграция российского населения, в особенности квалифицированных специалистов, представляет собой важный дестабилизирующий российский экономику фактор, тормозящий реализацию крупных социально-экономических проектов.

Неоспоримым остается и тот факт, что в условиях глобализирующейся и быстро меняющейся структуры производства и сферы услуг современной России, как



Рисунок 1. Россия на мировом рынке труда

Источник: составлено авторами

и любому другому государству мира, не представляется возможным обеспечить профессиональную подготовку полного спектра профессий, необходимого и достаточного для поддержания конкурентоспособности национальной экономики на мировой арене [3]. Исходя из этого, привлечение зарубежных специалистов, так и не став панацеей для российской экономики, превратилось в неотъемлемое условие ее функционирования.

Объективная реальность такова, что эмиграционный отток рабочей силы «высшего качества» в количественном выражении несколько ниже, чем приток мигрантов высокой квалификации (без учета оттока кандидатов наук в страны мира за исключением СНГ) (см. табл. 1). Центрами притяжения отечественных квалифицированных работников выступают страны СНГ, а также государства с развитым научным сектором: США, Германия, Канада, Франция, Швеция, Великобритания, Китай, Финляндия.

В связи с текущей экономической и геополитической ситуацией в мире большинство экспертов рынка труда в скором времени пророчат Российской Федерации чрезвычайно мощную «утечку умов», представляющую собой эмиграционную волну специалистов высокой квалификации. Прежде всего, это коснется молодых работников интеллектуального труда, основными мотивами переезда которых станут:

- отсутствие перспектив профессионального и личного роста из-за низкого престижа науки в обществе;
- недостаточность информационного и материально-технического обеспечения, необходимого для работы;
- неуверенность в своем будущем и будущем детей ввиду политической и экономической нестабильности в стране [5].

Стоит, однако, отметить, что интеллектуальная миграция трансформируется в «утечку умов» лишь в том случае, если по факту приводит к утрате части интеллектуального потенциала страны, приобретая

Таблица 1  
Число прибывших/выбывших высококвалифицированных мигрантов по РФ в 2014 г.

	Число прибывших в возрасте 14 лет и старше	в т.ч. имели образование				Число выбывших в возрасте 14 лет и старше	в т.ч. имели образование			
		незаконченное высшее	высшее	из них с ученой степенью			незаконченное высшее	высшее	из них имели ученую степень	
				кандидата наук	доктора наук				кандидата наук	доктора наук
Международная миграция	539 743	12 865	75 655	420	207	295 806	5 609	29 164	231	96
в т.ч. миграция со странами СНГ	482 521	11 150	67 643	358	174	247 408	4 460	20 535	140	66
миграция с другими странами	57 222	1 715	8 012	62	33	48 398	1 149	8 629	91	30

Источник: [4]

при этом безвозвратный характер. Так, стажировка, учеба или временная работа за границей на условиях дальнейшего возвращения в Россию является закономерным в эпоху глобализации процессом наращивания знаний, естественным для людей интеллектуального труда. Если полученные в результате интеллектуальной эмиграции знания возможно будет применить на родине, результат окажется исключительно позитивным как для страны происхождения мигрантов, так и для них самих [3].

По результатам проведенного авторами исследования было определено шесть основных форм (каналов) эмиграции научных кадров из России:

1. эмиграция молодых людей (студентов и аспирантов) путем обучения и стажировки за границей, а также одна из ее разновидностей – «трамплиновая» миграция;

2. эмиграция через постдокторские программы и стажировки, предлагаемые высшими учебными заведениями и коммерческими организациями мира с целью приема ведущих ученых и специалистов в определенных направлениях и областях исследований;

3. трудовая эмиграция, базирующаяся на временных контрактах, постепенно трансформирующихся в гражданство или вид на жительство в принимающей стране;

4. эмиграция кадров высокой квалификации на постоянное место жительства с заблаговременным или последующим поиском работы;

5. эмиграция по семейным причинам с последующим трудоустройством, в том числе путем заключения брака с гражданином принимающей страны;

6. переход в науку из другой сферы деятельности [6].

Мировой финансовый кризис 2008–2010 гг., а в большей степени экономический кризис, стартовавший в 2014 г., оказали существенное влияние на эмиграционные настроения российских граждан: по актуальным данным официальной статистики, наблюдается усиление эмиграционного потока специалистов, нацеленных на получение постоянного места жительства в зарубежной стране-реципиенте рабочей силы. В то же время необходимо отметить, что начиная с 2000-х гг. в России постепенно утвердилось более прагматичное отно-

шение к участию российских мигрантов в международном рынке труда. На сегодняшний день отношение к профессорам, аспирантам, ученым и исследователям, уезжающим за рубеж для работы по контракту, продолжения учебы или участия в совместных международных проектах стало не столь негативным, каким было в начале 90-х гг. XX века. Исходя из этого, пока еще формирующаяся государственная миграционная политика приобретает направленность на поддержание связей с российской научной диаспорой за рубежом и как следствие на построение отношений взаимного сотрудничества с международными научно-исследовательскими институтами с целью создания необходимых условий перевода российской экономики на рельсы глобальной экономики знаний.

Согласно оценкам Минэкономразвития России, для осуществления модернизационного рывка российской экономике требуется ежегодно привлекать от сорока до шестидесяти тысяч высококвалифицированных зарубежных научных кадров, в то время как за период с 2011 по 2014 год разрешение на работу по категории специалистов высокой квалификации получили в совокупности менее восьмидесяти тысяч иностранных граждан [3]. При этом необходимо учитывать еще и тот факт, что миграционная привлекательность России по сравнению с другими государствами-реципиентами трудовых мигрантов невысока и распространяется в основном на граждан СНГ и Китая.

Основным препятствием увеличения иммиграционного притока зарубежных научных кадров видится несовершенство миграционного законодательства России, не в полной мере отвечающего существующим потребностям социально-экономического развития, а также интересам работодателей на российском рынке труда. Так, законодательство в этой области ориентировано на привлечение временных иностранных работников, а потому содержит крайне ограниченный круг мер, способствующих привлечению высококвалифицированных специалистов на постоянное место жительства, их адаптации и интеграции в российское общество.

Одним из наиболее прогрессивных шагов к созданию эффективной политики по привлечению иностранной рабочей

силы стала либерализация миграционно-го законодательства в отношении высококвалифицированных кадров. 19 мая 2010 г. Президент России подписал Федеральный закон №86-ФЗ, предусматривающий нормы, выделившие мигрантов-специалистов высокой квалификации в особую категорию на российском рынке труда и предоставившие им ряд преференций при трудоустройстве (получение многократной рабочей визы на срок действия трудового договора, вида на жительство; продление срока разрешения на работу до 3 лет; предоставление налогового режима резидента Российской Федерации со дня начала трудовой деятельности и многие другие). Новый закон также вводит в терминологическое пространство Российской Федерации само понятие «высококвалифицированный специалист», обозначающее иностранного гражданина, профессиональные достижения, навыки и опыт которого обуславливают получение им заработной платы в размере двух и более миллионов рублей за период, не превышающий один год [7].

Причиной подобных мер по либерализации миграционного законодательства явилось осознание того, что существующая миграционная проблема напрямую связана с инвестиционной привлекательностью страны. Помимо этого считается, что иммиграция высококвалифицированных специалистов повлечет за собой существенное снижение количества российских научных кадров, стремящихся уехать на работу за рубеж:

- иностранные инвестиции способствуют созданию рабочих мест для россиян и мигрантов-специалистов;
- формирование международных научно-исследовательских объединений и коллективов в нашей стране – важный фактор, влияющий на выбор российскими специалистами высокой квалификации страны реализации своего научного потенциала;
- работа с иностранными специалистами по ведению бизнеса нередко ассоциируется с профессиональным ростом для высшего звена российских предпринимателей.

Однако перечисленные меры в своей сущности слишком абстрактны для интенсификации иммиграционного притока требуемой категории мигрантов. В связи

с этим практический интерес при разработке российского подхода в вопросах трудовой миграции представляет многолетний успешный опыт зарубежных стран по долгосрочному привлечению кадров высокой квалификации.

Эффективный механизм хедхантинга на государственном уровне в странах-реципиентах традиционно включает следующие компоненты:

1. создание миграционных программ для высококвалифицированных кадров;
2. формирование международных исследовательских коллективов;
3. расширение приема иностранных студентов и аспирантов, поощрение их трудоустройства в принимающей стране после завершения учебы;
4. предоставление иностранным специалистам высокой квалификации преференциального режима (меньшее количество ограничений по доступу на национальный рынок труда, длительности пребывания в стране-реципиенте, возможности смены места работы и доступу членов семьи);
5. стимулирование миграции, связанной с инвестициями в приоритетные отрасли экономики.

Ключевой особенностью миграции высококвалифицированных специалистов в крупнейших странах-реципиентах рабочей силы является ее избирательный характер. Так, наибольшим спросом пользуются специалисты в областях, определяющих основные тенденции развития современной экономики, науки и технологии – физика, математика, вычислительная техника, биология, химия, медицина, космические исследования. Соответственно реагирует на такой спрос и структура эмиграции.

Однако следует учитывать, что принимающие страны различаются по своей философии и опыту управления миграцией. Великобритания, Франция, Германия, США, Канада и Австралия за долгое время функционирования на глобальном рынке труда выработали устоявшиеся принципы миграционной политики, в то время как другие страны (например, Ирландия) в настоящее время лишь впервые сталкиваются с проблемой иммиграции, в частности высококвалифицированных кадров. Ознакомимся с рядом ключевых вопросов, определяющих философию привлечения иностранных специалистов.



**Рисунок 2. Существующие подходы к регулированию иммиграции иностранных специалистов**

Источник: составлено авторами

**Вопрос №1.** Подходы к регулированию миграции кадров высокой квалификации. В рамках проведенного исследования авторами были выявлены два наиболее часто используемых инструментария регулирования миграции (см. рис. 2). На практике в рамках миграционной политики страны-реципиенты сочетают элементы обоих представленных подходов.

**Вопрос №2.** Принципы отбора мигрантов. Как правило, отбор мигрантов ассоциируется с рейтинговыми миграционными практиками, суть которых заключается в том, что власти страны-реципиента оценивают пригодность мигрантов на основе определенных критериев. Основной акцент делается на возраст, уровень владения официальным языком страны, образование и специальность, профессиональный опыт (см. табл.2).

**Таблица 2**

**Критерии и баллы, приписываемые рейтинговыми системами некоторых стран-реципиентов**

Критерий \ Программа	FSWP, CEC, FSTC, PNP (Канада)	GSM (Австралия)	Trier 1 (Велико- британия)
Владение языком	150–160	15–25	10
Возраст(младше = больше баллов)	0–110	0–30	5–20
Квалификация /Ученая степень	112–150	5–25	30–50
Профессия	–	40–60	–
Дефицитная профессия	–	15–20	–
Опыт работы в стране	0–80	10	5
Профессиональный опыт	0–21	5–10	–
Знание профессиональной языковой специфики	25–50	5	–
Наличие предложения работы	600	–	–
Прохождение обучения в регионе	0–50	5	–
<b>ПРОХОДНОЙ БАЛЛ</b>	Средний показатель по всей совокупности заявителей	не менее 60	95

Источник: составлено авторами по данным [8]; [9]; [10]

Таблица 3

**Меры финансового поощрения высококвалифицированных мигрантов, применявшиеся и применяющиеся в странах-реципиентах**

Страна	Меры финансового поощрения
Австрия	Лицо, прибывшее на срок не более 5 лет по предварительному соглашению с австрийским работодателем, имеет право на получение налоговых вычетов по подоходному налогу в размере до 35% от облагаемого налогом дохода
Великобритания	Иностранные граждане, направленные в командировку в Великобританию и объявившие о своем намерении оставаться на временной основе на территории страны, могут требовать освобождение от налогов на сумму расходов на поездку и проживание
Франция	Предоставление права на своеобразные вычеты при уплате взносов, производимых в фонд социального страхования, пенсионный фонд и фонд обязательного медицинского страхования в своей родной стране (за пределами Франции)
Канада	Если научные работники в Квебеке проживают на территории провинции и работают в организации, занимающейся НИОКР, то они освобождаются от уплаты налога на срок до 5 лет в размере 75% от индивидуального дохода

Источник: [11]

В рамках подхода, основанного на запросах со стороны работодателя, подразумевается отбор мигрантов, производимый работодателем, которому правительство делегировало подобные полномочия.

**Вопрос №3.** Меры финансового поощрения. В качестве дополнения к рассмотренным мерам в некоторые страны-реципиенты с целью привлечения высококвалифицированных иностранных мигрантов предоставляют им специфические меры финансового поощрения (см. табл. 3).

Таблица 4

**Методические рекомендации по формированию эффективной миграционной политики Российской Федерации по отношению к высококвалифицированным мигрантам**

Что следует делать	
России как стране-донору и транзитной стране	России как стране-реципиенту
<p>Поощрение пребывания и возвращения.</p> <p>Развитие связей между соотечественниками за границей: поддержка сети научных диаспор.</p> <p>Содействие при краткосрочном переселении специалистов.</p> <p>Признание двойного гражданства и деятельности диаспор</p> <p>Большой акцент на научно-исследовательской деятельности и создании научных центров при поддержке принимающих стран.</p> <p>Поощрение возвращения капиталов.</p> <p>Обеспечение доступности информации об открытых вакансиях в своей стране.</p>	<p>Формирование системы тесного взаимодействия российских работодателей и федеральной миграционной службы: достижение баланса в сочетании элементов подхода на основе запросов работодателей и обеспечения кадровыми ресурсами со стороны государства.</p> <p>Регулярное исследование рынка труда на предмет существования профессий, характеризующихся кадровым дефицитом.</p> <p>Разработка критериев отбора и классификации трудовых мигрантов для создания рейтинговой системы.</p> <p>Переход к упрощенному визовому режиму для высококвалифицированных кадров.</p> <p>Стимулирование долгосрочного переселения высококвалифицированного персонала путем расширения перечня мер их финансового поощрения (в частности фискальных).</p> <p>Развитие связей с родиной мигрантов и возможность стран развивать диаспоры своих соотечественников на территории России как принимающей страны.</p> <p>Уменьшение платы за обучение для студентов из основных стран-доноров рабочей силы высокой квалификации.</p> <p>Обеспечение признания соотечественниками вклада высококвалифицированных мигрантов в развитие принимающей страны.</p>

Источник: составлено авторами

Таким образом, проанализировав методический инструментарий основных принимающих стран, направленный на привлечение высококвалифицированных специалистов, авторами были сформулированы методические рекомендации по формированию эффективной миграционной политики Российской Федерации по отношению к трудовой миграции высококвалифицированных специалистов (см. табл. 4).

Важность опыта миграционной политики других стран для России заключается вовсе не в прямом заимствовании ка-

ких-либо конкретных форм и механизмов (что, как правило, не дает хороших результатов), а в осознании более общих выводов. Прежде всего, миграционная политика должна четко сопрягаться с задачами экономического и социального развития страны, а для этого она должна выстраиваться как достаточно жесткая и селективная – способная формировать миграционные потоки, отвечающие по своим качественным и количественным характеристикам потребностям российского общества и национальной экономики.

### Литература:

1. Кадышева О.В. Тенденции и особенности регулирования процессов международной трудовой миграции: уроки для России// Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 11. / РАН. ИНИОН. Отд. науч. сотрудничества; Отв. ред. В.И. Герасимов, Д.В. Ефременко. – М., 2016. – Ч. 1. – 763 с. – с.126-130.
2. Кадышева О.В. Роль международной трудовой миграции в обеспечении устойчивого социально-экономического развития и конкурентоспособности России. Материалы ежегодного Форума молодых стратегов. Академия МНЭПУ (Москва). 2015. Т.1. С. 17-23.
3. Ивахнюк И.В. Миграция в России: экономические аспекты. Учеб.-метод. материалы №2/2015. Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: Спецкнига, 2015. – 56 с.
4. Статистический бюллетень Федеральной службы государственной статистики (Росстат) «Численность и миграция населения Российской Федерации в 2014 году», 2015.
5. Тихонова С.С. Проблемы миграции квалифицированной рабочей силы // Материалы II Международной научно-практической конференции: сборник научных трудов. Научный редактор Ю. В. Мамченко. Москва, 2014. С. 45-48.
6. Сафронова М.И. Современные проблемы миграции рабочей силы высокой квалификации в России и пути их решения в рамках государственной миграционной политики // Материалы VIII Международной студенческой электронной научной конференции «Студенческий научный форум»–2016. Режим доступа: [www.scienceforum.ru/2016/1812/19842](http://www.scienceforum.ru/2016/1812/19842).
7. Федеральный закон от 19.05.2010 г. №86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
8. Официальный сайт Министерства миграции и гражданства Правительства Австралии. Режим доступа: [www.border.gov.au/Trav/Visa-1/189-](http://www.border.gov.au/Trav/Visa-1/189-).
9. Официальный сайт Министерства гражданства и иммиграции Правительства Канады. Режим доступа: [www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp](http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp)
10. Официальный сайт Правительства Великобритании. Режим доступа: [www.gov.uk/browse/visas-immigration/work-visas](http://www.gov.uk/browse/visas-immigration/work-visas).
11. Гапонова А.Ю. Международная миграция высококвалифицированных специалистов: направления, масштабы, регулирование // Демоскоп Weekly. 2010. № 441–442. Режим доступа: [www.demoscope.ru/weekly/2010/0441/analit07.php](http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0441/analit07.php).

### Literature:

1. Kadyшева O. V. Tendencies and the peculiarities of regulation of processes of international labour migration: lessons for Russia// Russia: tendencies and prospects of development. Yearbook. Vol. 11. / RAS. INION. Otd. scientific. cooperation; Resp. edited by V. I. Gerasimov, D. V. Efremenko. – M., 2016. – Part 1. – 763 p. – p. 126-130.
2. Kadyшева O. V. The Role of international labour migration in the sustainable socio-economic development and competitiveness of Russia. The proceedings of the annual forum of young strategists. Academy mnepu, Moscow. 2015. Vol. 1. P. 17-23.
3. Ivakhnyuk I. V. Migration in Russia: economic aspects. Ucheb.method. materials No. 2/2015. Russian international Affairs Council (RIAC). – M.: Spetskniga, 2015. – 56 p.
4. Statistical Bulletin of the Federal service of state statistics (Rosstat) the Number and migration of population of the Russian Federation in 2014, 2015.
5. Tikhonov S.S. the Problem of migration of skilled labour // Materials of II International scientific-practical conference: collection of scientific works. Scientific editor V. Mamchenko. Moscow, 2014. P. 45-48.
6. Safronova M.I. Modern problems of labour migration of high skills in Russia and ways of their solution in the framework of the state migration policy // proceedings of the VIII International student electronic scientific conference "Student scientific forum"-2016. Mode of access: [www.scienceforum.ru/2016/1812/19842](http://www.scienceforum.ru/2016/1812/19842).
7. Federal Law dated 19.05.2010 No. 86-FZ "On amendments to the Federal law "On legal status of foreign citizens in the Russian Federation" and certain legislative acts of the Russian Federation.
8. Official website of the Ministry of migration and citizenship of the Australian Government. Mode of access: [www.border.gov.au/Trav/Visa-1/189-](http://www.border.gov.au/Trav/Visa-1/189-).
9. The official website of the Ministry of citizenship and immigration Government of Canada. Mode of access: [www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp](http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp)
10. Official website of the UK Government. Mode of access: [www.gov.uk/browse/visas-immigration/work-visas](http://www.gov.uk/browse/visas-immigration/work-visas).
11. Gaponov A. Yu. international highly skilled migration: trends, scope, regulatory // Demoscope Weekly. 2010. No. 441–442 on. Mode of access: [www.demoscope.ru/weekly/2010/0441/analit07.php](http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0441/analit07.php).

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ  
В МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРАХ В РАМКАХ  
ЖИЗНЕННЫХ СИТУАЦИЙ

---

ORGANIZATION OF PUBLIC SERVICES RENDERING AT  
MULTIFUNCTIONAL CENTERS IN THE FRAME OF "KEY  
LIFE EVENTS"



Разживина Дара Олеговна,  
кандидат экономических наук,  
руководитель Центра развития  
современных технологий  
государственного управления  
в Сибирском федеральном округе  
АО АКГ «РБС», Новосибирск

---

Razzhivina Dara,  
candidate of economic sciences, head of  
Siberian Center of development of public  
administration modern technologies,  
Siberian branch of JSC Audit-Consulting  
Group Business Systems Development,  
Novosibirsk

[dara\\_razzhivina@mail.ru](mailto:dara_razzhivina@mail.ru)



Долгополов Дмитрий Федорович,  
старший консультант Центра  
развития современных технологий  
государственного управления  
в Сибирском федеральном округе  
АО АКГ «РБС», Новосибирск

---

Dolgoplov Dmitry,  
senior consultant of Siberian Center of  
development of public administration  
modern technologies, Siberian branch  
of JSC Audit-Consulting Group Business  
Systems Development, Novosibirsk

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



**Аннотация:** В статье описано перспективное направление повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг – организация их предоставления в рамках жизненных ситуаций: дано определение понятия «жизненной ситуации», раскрыты особенности процессов предоставления государственных и муниципальных услуг в рамках жизненных ситуаций; проанализированы основные задачи, стоящие перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках данного направления деятельности, дана оценка опыта субъектов Российской Федерации в части организации предоставления государственных и муниципальных услуг по жизненным ситуациям.

**Abstract:** The article highlights one of the perspective directions in public and municipal service improving, i.e. providing «key life events» services. The authors define the term «key life events», review main features of “key life events” technology, examine challenges that regional governments (in Russia) face while introducing “key life events” technology to clients, and assess experience that governments have had in this field.

**Ключевые слова:** Государственные и муниципальные услуги, многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, жизненная ситуация.

**Keywords:** Public and municipal service, multifunctional service centers, key life events.

Проект по созданию сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг реализуется в рамках Указа Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [1], согласно которому к концу 2015 года не менее 90% граждан нашей страны должны быть обеспечены возможностью пользоваться услугами таких центров. При этом в МФЦ должно быть сосредоточено большинство массовых и социально значимых услуг.

В настоящее время по всей стране идет активное открытие многофункциональных центров, развитие и совершенствование их практической деятельности. По состоянию на 01.07.2015 количество многофункциональных центров по Российской Федерации составило 1 850, к концу 2015 года их должно быть порядка 2 500 МФЦ [2, 3].

Население уже привыкло за любыми услугами обращаться не в органы власти, а в их единый фронт-офис – многофункциональный центр, и высоко оценило возможности нового порядка предоставления государственных и муниципальных услуг. Количество услуг, которые можно получить в одном МФЦ, достигает 500 и охватывает все наиболее

важные сферы – социальная поддержка населения, операции с недвижимостью, вопросы гражданско-правового статуса, предпринимательская деятельность. По данным доклада профессора РАНХиГС В.Н. Южакова на тему «Социологические исследования уровня удовлетворенности граждан качеством государственных услуг: какой уровень сервиса ожидают граждане» на всероссийском Форуме МФЦ в Москве в марте 2015 г. качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг в МФЦ удовлетворены 84,4% опрошенных [4]. В отдельных регионах уровень удовлетворенности качеством услуг в МФЦ достигает 95% и даже выше.

Обеспечение надлежащего уровня качества предоставления услуг и удержание этого высокого уровня сегодня выходит на первый план в повестке развития системы МФЦ. Об этом, в частности, говорили 7 мая 2014 года на заседании комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Президент Российской Федерации В.В. Путин и министр экономического развития России А.В. Улюкаев [5]. Одним из направлений повышения качества услуг является организация предоставления государственных и муниципальных услуг по жизненным ситуациям.

Под жизненной ситуацией следует понимать юридически значимое событие в жизни гражданина или деятельности организации, при котором возникает необходимость обращения за получением комплекса взаимосвязанных государственных и муниципальных услуг, предоставление которых организуется многофункциональным центром по принципу «одного окна».

В чем принципиальное отличие предоставления услуг по жизненным ситуациям от действующего порядка предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ? Сегодня заявитель, обратившись в МФЦ, указывает конкретную услугу, за которой он обратился – например, получение пособия при рождении ребенка. Но таких пособий может быть несколько – например, материнский капитал (федеральное пособие при рождении второго или последующего ребенка), региональное пособие (например, в Новосибирской области – молодым семьям), муниципальное (например, в г. Новосибирске – семьям, где родители старше 30 лет). Для получения каждого из пособий нужен примерно одинаковый пакет документов, подтверждающих факт рождения ребенка, социальный статус семьи и собственно личность заявителя. Т.е. сейчас заявитель для получения двух пособий должен написать два заявления и приложить два пакета документов (практически одинаковых).

При предоставлении государственных и муниципальных услуг по жизненным ситуациям, во-первых, заявителю будет предложено получить одновременно все необходимые ему услуги из перечня возможных в его ситуации. Например, в ситуации «рождение ребенка» помимо всего спектра пособий, заявителю может быть предложено внести данные о ребенке в паспорт, получить на ребенка СНИЛС и полис ОМС, поставить ребенка на учет для получения места в детском саду и пр. Во-вторых, для получения услуг заявитель «по жизненной ситуации» составляет единое заявление, в котором отмечает необходимые ему услуги и предоставляет единый пакет документов для получения всего спектра услуг. Дальнейшее формирование пакетов документов для отправки в органы власти, взаимодействие с этими органами власти, контроль сро-

ков предоставления услуг и выдачу заявителю готовых результатов осуществляет многофункциональный центр. Таким образом, с одной стороны, заявитель получает более широкую информационную поддержку (его информируют обо всех услугах, которые он может получить), с другой – существенно экономит время на получение услуг (ему предлагают весь спектр услуг за один прием).

В зависимости от состава услуг и порядка их предоставления в рамках жизненной ситуации условно можно выделить три типа жизненных ситуаций:

– «горизонтально ориентированные» – предоставление услуг может осуществляться одновременно, параллельно. В качестве примера горизонтально ориентированной жизненной ситуации можно привести как раз описанную выше ситуацию «рождение ребенка»;

– «вертикально ориентированные» – предоставление каждой последующей услуги (нескольких услуг) невозможно без результата предоставления предыдущей услуги. Примером «вертикально ориентированной» жизненной ситуации является «строительство индивидуального жилого дома». Здесь, как правило, документ, получаемый в качестве результата одной услуги, необходим для того, чтобы обратиться за последующей;

– «смешанные» – предоставление услуг может осуществляться в ходе 2 – 3 или более временных этапов, на каждом из которых предоставляется от 1 – 2 до 10 – 12 услуг.

Практика показывает, что в большинстве случаев мы имеем дело со смешанными жизненными ситуациями, когда весь комплекс услуг в рамках жизненной ситуации может быть предоставлен в ходе двух – трех или более временных этапов. Помимо государственных и муниципальных услуг, в конструкцию жизненной ситуации вплетаются и иные (дополнительные) услуги, не являющиеся государственными или муниципальными, но необходимые для их получения. Так, для постановки индивидуального жилого дома на государственный кадастровый учет необходимо предварительно обратиться к кадастровым инженерам для подготовки технического плана дома.

Для полномасштабного внедрения в многофункциональных центрах порядка

Таблица 1. – Состав жизненных ситуаций\*)

№	Жизненная ситуация	Количество услуг	
		всего	в том числе федеральных
1	Рождение ребенка, в том числе рождение первого, второго, третьего и последующего детей (многодетная семья)	21	4
2	Индивидуальное жилищное строительство	11	4
3	Открытие своего дела	11	6
4	Утрата документов	6	5
5	Выход на пенсию по старости	12	11
6	Смена места жительства	5	3
7	Перемена имени	7	6
8	Утрата близкого человека	5	1
9	Приобретение жилого помещения	10	8

\*)составлено авторами

предоставления государственных и муниципальных услуг по жизненным ситуациям требуется внесение изменений в нормативные правовые акты, в частности в Федеральный закон от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [6]. Соответствующие изменения подготовлены Минэкономразвития России и внесены Правительством Российской Федерации в Государственную Думу, активно ведется работа по методическому обеспечению процедур предоставления услуг по жизненным ситуациям. На сегодняшний день Минэкономразвития России определены и рекомендованы к реализации в многофункциональных центрах девяти наиболее востребован-

ных жизненных ситуаций, сформирован и направлен в субъекты Российской Федерации перечень государственных и муниципальных услуг, которые рекомендуются для предоставления в рамках каждой жизненной ситуации [7]. Всего этот перечень на сегодняшний день включает в себя 70 государственных и муниципальных услуг, в том числе 33 федеральные услуги (таблица 1).

Хотя обязательства субъектов Российской Федерации по организации предоставления услуг в рамках жизненных ситуаций пока нормативно не закреплены, многие регионы активно приступили к данной работе. К 1 апреля 2015 года более половины субъектов Российской Федерации (44 из 85) утвердили перечни

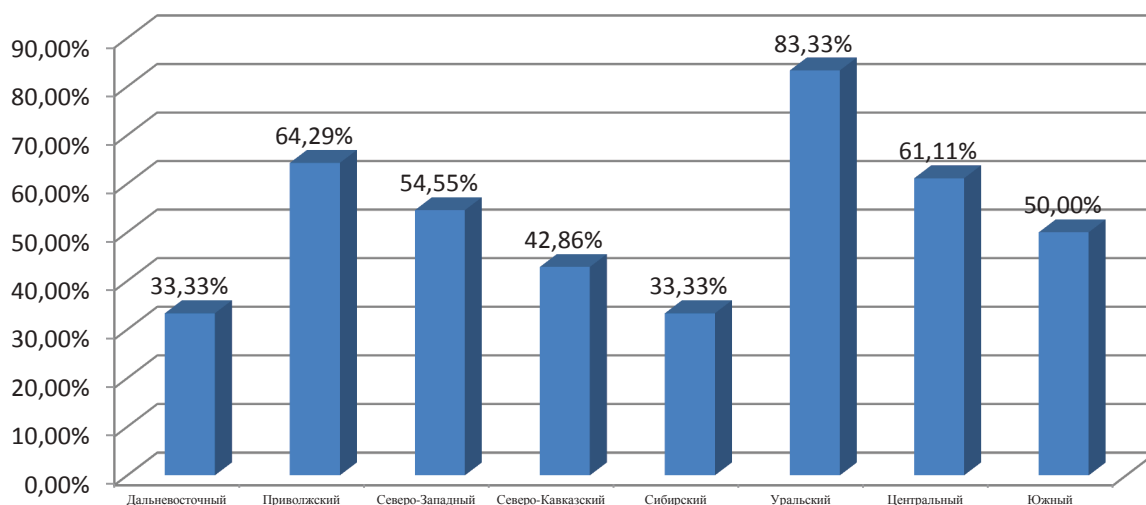


Рисунок 1. Доля субъектов Российской Федерации, утвердивших перечни государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в рамках жизненных ситуаций (по федеральным округам), %

государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в рамках жизненных ситуаций. Среди регионов по темпам утверждения перечней лидируют субъекты Уральского и Приволжского федеральных округов, в отстающих – субъекты Дальневосточного и Сибирского федеральных округа (рис. 1). Следует отметить, что анализ наличия перечней проведен без учета субъектов Крымского федерального округа, поскольку в этих регионах работы по созданию системы МФЦ начаты значительно позже остальных регионов и сопоставление результатов на данном этапе некорректно.

ной ситуации в МФЦ является уровень входящих в нее услуг – чем больше доля федеральных услуг, тем проще организовать их предоставление в многофункциональном центре, тем более полно реализована жизненная ситуация.

Анализ перечней также показал, что в регионах планируется реализовать все девять жизненных ситуаций, рекомендуемых Минэкономразвития России. Следует также отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации организовано предоставление государственных и муниципальных услуг в рамках дополнительных жизненных ситуаций,

**Таблица 2. Количество (доля) рекомендуемых услуг, включенных в перечни субъектов Российской Федерации\*)**

Количество (доля) рекомендуемых услуг, включенных в перечни субъектов Российской Федерации	Количество субъектов Российской Федерации
64 (> 90 %)	1
56 – 62 (80-89 %)	7
49 – 55 (70-79 %)	13
43 – 48 (60-69 %)	6
35 – 41 (50-59 %)	5
33 – 34 (< 50 %)	12
Перечни не утверждены	41
<b>Среднее значение по Российской Федерации: 44 услуги (63%)</b>	

\*) составлено авторами

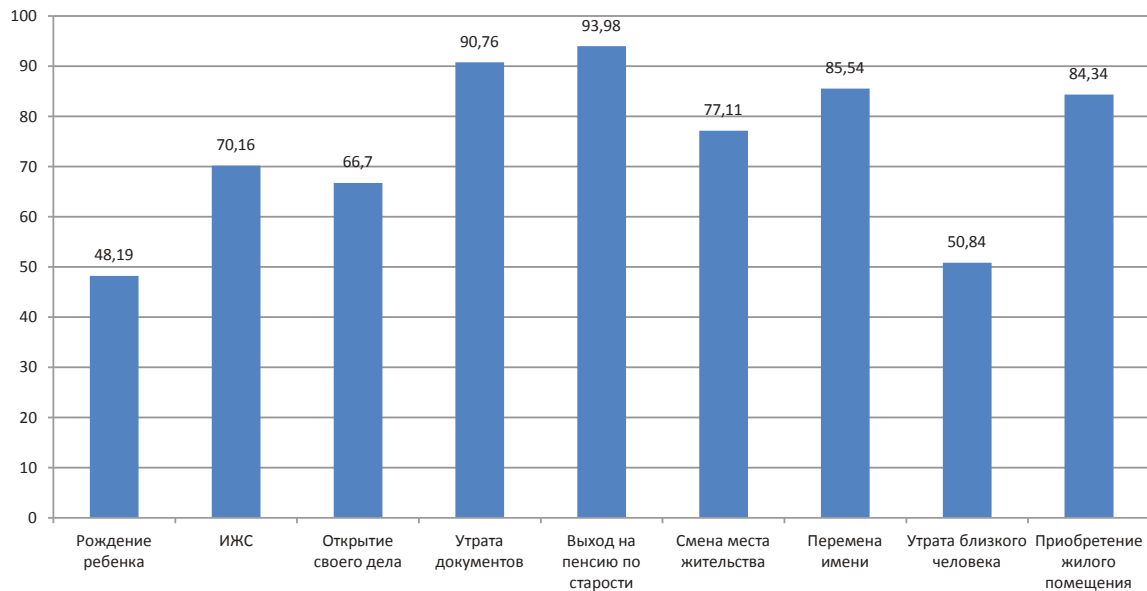
Утвержденные субъектами Российской Федерации перечни включают в себя от 33 до 64 рекомендуемых услуг, в среднем по Российской Федерации количество рекомендуемых для жизненных ситуаций услуг составляет 44 (таблица 2).

Помимо сведений о количестве рекомендуемых услуг, предоставляемых в рамках жизненных ситуаций, анализ позволил выявить «наполняемость» каждой из жизненных ситуаций (рис. 2).

Наиболее полными, с точки зрения количества оказываемых в рамках данной жизненной ситуации рекомендуемых услуг, являются жизненные ситуации «Утрата документов» и «Выход на пенсию по старости» (содержат более 90% рекомендуемых услуг), наименее полными – жизненные ситуации «Рождение ребенка» и «Утрата близкого человека» (около 50 % рекомендуемых услуг). Анализ корреляции данного показателя с составом жизненных ситуаций (табл.1) позволяет предположить, что определяющим фактором «наполнения» жизнен-

не относящихся к рекомендованным. Так, в Ростовской области реализуются жизненные ситуации «Ветеран труда» (до 6 услуг), «Ветеран труда Ростовской области» (до 6 услуг), «Опека и попечительство» (2 услуги), «Малоимущая семья» (до 7 услуг), «Многодетная семья» (7 услуг) [8], в Алтайском крае – жизненные ситуации «Правопорядок и безопасность» (до 8 услуг) и «Создание семьи» (до 8 услуг) [9]. В МФЦ Республики Саха (Якутия) организовано предоставление так называемых «комплексных услуг» [10]:

- «Рождение ребенка» (8 услуг, более 700 обращений по состоянию на март 2015 года),
- «Смена имени» (7 услуг, более 450 обращений),
- «Поддержка многодетных семей» (9 услуг, более 90 обращений),
- «Поддержка ветеранов труда» (7 услуг, более 60 обращений),
- «Свой бизнес» (8 услуг, 13 обращений).



\* ИЖС – индивидуальное жилищное строительство.

**Рисунок 2. Доля рекомендованных государственных и муниципальных услуг, включенных в региональные перечни, %**

В соответствии Дорожной картой Минэкономразвития России [11] в ближайшее время должно разработать методические рекомендации по организации предоставления государственных и муниципальных услуг по жизненным ситуациям. Принимая во внимание активную

деятельности части субъектов Российской Федерации по практической апробации такого подхода к предоставлению услуг, представляется целесообразным использовать опыт этих регионов при разработке общей методологии реализации «жизненных ситуаций» в масштабе всей страны.

### Литература:

1. Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 07 мая 2012 г. № 601 // Российская газета. 2012 г. № 102.
2. Доклад заместителя директора Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России П.С. Днепрова в рамках Международного форума «МФЦ – основа сервисного государства» в г. Липецке // Официальный сайт Минэкономразвития России URL: <http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depregosregulirineconomy/2015052951> (дата обращения: 15.09.2015).
3. Доклад директора Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития Алексей Херсонцев на Международной научно-практической конференции в области экономики «Гайдаровский форум» // URL: <http://d-russia.ru/kolichestvo-mfc-v-rossii-dolzno-dostich-2500-v-2015-g.html> (дата обращения: 15.09.2015).
4. Социологические исследования уровня удовлетворенности граждан качеством государственных услуг: какой уровень сервиса ожидают граждане // Портал Административной реформы в Российской Федерации URL: <http://ar.gov.ru/files/library/1427288330.src.pdf> (дата обращения: 15.09.2015).

### Literature:

1. The decree of the President of the Russian Federation "On basic directions of perfection of system of state administration" of may 07, 2012 № 601 // the Russian newspaper. 2012 No. 102.
2. The report of the Deputy Director of Department of state regulation in economy of Ministry of economic development of Russia P. S. the Dnieper in the framework of the International forum "MFC – based services in Moscow // the Official website of the Ministry of economic development URL: <http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depregosregulirineconomy/2015052951> (reference date: 15.09.2015).
3. The report of the Director of the Department of state regulation in economy of Ministry of economic development Alexei Khersonstsev at the International scientific-practical conference in the field of the economy, "Gaidar forum" // URL: <http://d-russia.ru/kolichestvo-mfc-v-rossii-dolzno-dostich-2500-v-2015-g.html> (reference date: 15.09.2015).
4. A sociological survey of citizens satisfaction with quality of public services: what level of service citizens expect // the Portal of Administrative reform in the Russian Federation URL: <http://ar.gov.ru/files/library/1427288330.src.pdf> (reference date: 15.09.2015).

5. Стенограмма заседания Комиссии при Президенте по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации // Сайт Президента России URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/20974> (дата обращения: 15.09.2015).
6. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 2010 г. № 168.
7. Рекомендуемый перечень услуг, входящих в жизненные ситуации. Портал мониторинга развития сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг // Мониторинг развития сети МФЦ URL: <http://моидокументы.рф/mfc/> (дата обращения: 15.09.2015).
8. Протокол заседания комиссии по повышению качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг, и организации межведомственного взаимодействия в Ростовской области от 04.02.2014 № 1. Приложение № 8. Перечень государственных, муниципальных и иных услуг в рамках жизненных ситуаций // Официальный портал Правительства Ростовской области URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=128565#pril8> (дата обращения: 15.09.2015).
9. Услуги по жизненным ситуациям // «Мои Документы» - центр предоставления государственных и муниципальных услуг Алтайского края URL: <http://www.mfc22.ru/services/> (дата обращения: 15.09.2015).
10. Единый подход к организации предоставления государственных и муниципальных услуг по жизненным ситуациям на базе МФЦ посредством АИС МФЦ // Портал Административной реформы URL: <http://ar.gov.ru/files/library/1427294579.src.pdf> (дата обращения: 15.09.2015).
11. Примерный план мероприятий («дорожная карта») по организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в субъекте Российской Федерации на 2014-2015 гг., одобренный протоколом Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.09.2014 №140 // Портал административной реформы URL: <http://ar.gov.ru/ru/newslist/1/0/2014/10/2/10/index.html> (дата обращения: 15.09.2015).
5. The transcript of the meeting of the presidential Commission on monitoring of achievement of target indicators socially-economic development of the Russian Federation // Russian President's Website URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/20974> (reference date: 15.09.2015).
6. Federal law "On organization of rendering state and municipal services" of July 27, 2010 № 210-FZ // the Russian newspaper. 2010 № 168.
7. The recommended list of services included in the life situation. The portal monitoring the development of a network of the multipurpose centers of providing the state and municipal services // monitoring the development of the MPs network URL: <http://моидокументы.рф/mfc/> (accessed: 15.09.2015).
8. Meeting minutes Commission on improving the quality and availability of granting of state and municipal services, and organization of interdepartmental interaction in the Rostov region from 04.02.2014 No. 1. Appendix No. 8. The list of state, municipal and other services within life situations // the Official portal of the Government of the Rostov region URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=128565#pril8> (reference date: 15.09.2015).
9. Service life // My Documents - center providing state and municipal services of the Altai Krai URL: <http://www.mfc22.ru/services/> (accessed: 15.09.2015).
10. A unified approach to the organization of providing state and municipal services and living situations on the basis of AIS MFC by MFC // Portal Administrative reform, URL: <http://ar.gov.ru/files/library/1427294579.src.pdf> (reference date: 15.09.2015).
11. The approximate plan of measures (road map) for the organization of rendering state and municipal services on the principle of "one window" in the subject of the Russian Federation in 2014-2015, approved the Protocol of the Government Commission on administrative reform from 09.09.2014 №140 // the Portal of administrative reform, URL: <http://ar.gov.ru/ru/newslist/1/0/2014/10/2/10/index.html> (reference date: 15.09.2015).

## БАЗЕЛЬСКИЕ СТАНДАРТЫ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ИСТОРИЧЕСКОМ РАЗРЕЗЕ: ПРЕДПОСЫЛКИ, ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

## THE BASEL STANDARDS ON BANKING ACTIVITIES IN HISTORICAL CONTEXT: PRECONDITIONS, IMPLEMENTATION PROBLEMS AND PROSPECTS



Исмаилов Исмаил Шапурович,  
аспирант Департамента правового  
регулирувания экономической  
деятельности Финансового университета  
при Правительстве Российской  
Федерации

Ismailov Ismail Shapurovich,  
postgraduate student of the Department of  
legal regulation of economic activity  
Financial University under the Government  
of the Russian Federation

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

**Аннотация:** В данной научной статье рассматривается эволюция стандартов и нормативов банковской деятельности, принимаемых Базельским комитетом по банковскому надзору при Банке международных расчетов, анализируются условия и причины принятия каждого конкретного пакета стандартов. Автор делает выводы об антикризисной сущности первого и третьего документа, призванных пресечь тенденции банкротств крупных «игроков» на финансовом рынке, а также отмечает обратную тенденцию для второго пакета стандартов, разработанного для целей регулирования и надзора за новыми активно развивавшимися финансовыми инструментами. Оцениваются перспективы такого формата принятия стандартов в целом, а также перспективы и реальные достижения базельских стандартов банковской деятельности.

**Abstract:** This scientific article focuses on the evolution of standards and regulations on banking activities of The Basel Committee on Banking Supervision of the Bank for international Settlements, analyzing all circumstances and causes of an enactment of any particular set of standards. The author draws conclusions about antirecessionary nature of the first and the third document, designed to prevent the trend of bankruptcies of major players in the financial market, as well as notes the opposite nature of the second set of standards, designed for the purpose of regulation and supervision of actively developing financial instruments. Author evaluates perspectives of this form of standard's adoption and assesses prospects and achievements of The Basel Accords.

**Ключевые слова:** Глобальный финансовый кризис, банковское регулирование, финансовые институты, «Базель-III», «Базель-II», риск-менеджмент.

**Keywords:** Global financial crisis, banking regulation, financial institutions, «Basel-III», «Basel-II», risk management.

Глобальный финансовый кризис конца предыдущего десятилетия расставил многое по своим местам в различных сферах экономической деятельности, но больше всего отразился на секторе финансовых услуг. Получилось это в первую очередь потому, что именно в этом секторе и началось формирование кризисных предпосылок: излишнее перенасыщение рынков производных финансовых инструментов, нередко крайне отдаленно связанных с базовыми активами, а создаваемых исключительно для легкого обогащения. Конечно, столь возросшая агрессивная тенденция на рынке рано или поздно должна была отразиться на положении дел и искусственно «раздуваемся» секторе услуг финансового посредничества.

Одними из главных причин того коллапса нередко называют недооценку рисков финансовыми институтами, отсутствие должного уровня собственного капитала при крайне высоком уровне заемного<sup>1</sup>, отсутствие должной ответственности со стороны финансовых институтов за чрезмерно рисковую деятельность и возможные последствия данной деятельности, а также невероятно высокий уровень концентрации капиталов в сфере финансовой деятельности, в первую очередь банковской деятельности, и, как следствие того, возникновение финансовых институтов с гигантским капиталом и беспрецедентным влиянием на экономику<sup>2</sup>, чей крах было нельзя допустить – так называемая концепция «too big to fail». Из-за излишней рисковости деятельности таких организаций в разгар кризиса 2008 года многие государства были вынуждены выделять значительные объемы финансовых средств для спасения данных финансовых институтов, ведь их крах мог вызвать цепной эффект и мог отразиться на всей экономике госу-

дарства. Например, Великобритания и США во время кризиса были вынуждены увеличить свою долю в капиталах Royal Bank of Scotland (до 83%) и Lloyds Banking Group plc (до 41%) соответственно. Российская Федерация, в свою очередь, также осуществляла антикризисный план по пути выделения значительных объемов бюджетных средств на восстановление финансового рынка. Только за 2008 год размер антикризисных бюджетных мер превысил 1 триллион рублей (2,6% ВВП на момент 2008 года), а ассигнования в сектор финансовых услуг составили порядка 785 миллиардов рублей<sup>3</sup>. Однако совершенно очевидно, что возложение проблем отдельных банковских структур и объединений на плечи государства, а значит – на плечи налогоплательщиков, нельзя считать приемлемым выходом из ситуации.

Ответ со стороны международной общественности не заставил себя долго ждать. Бремя разработки новых правил игры на рынке банковских услуг легло на плечи Базельского комитета по банковскому надзору при Банке международных расчетов (Basel Committee on Banking Supervision of the Bank for international Settlements), созданного в далеком 1974 году главами центральных банков стран «Группы десяти» (G10). Данная международная организация уже имела значительный опыт разработки стандартов банковского регулирования, первый пакет которых был принят в 1988 году и носит название «Базель-I». Данные меры также были приняты как ответ на тенденцию крупных финансовых потерь и банкротств хедж-фондов, банков и иных финансовых институтов 1970-1980-х годов. Именно тогда имел место и один из самых резонансных случаев банкротства крупного банка, произошедший в 1984 году с Continental Illinois National Bank, а также последовавшее за этим крахом спасе-

1 Michael J. Aiello and Heath P. Tarbert. Bank M&A in the Wake of Dodd-Frank // The Banking Law Journal. 2010. Vol. 127 №10, P. 914.

2 Симановский А.Ю. Банки, регулирование, надзор после кризиса: к новой модели. // Банковское дело. 2010. №5. С.34.

3 Доклад Всемирного Банка об экономике России №18 от марта 2009 года// <http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/rer18rus.pdf>.



ние банка, ставшего классическим примером слишком крупного банка, чтобы рухнуть<sup>4</sup>. Вызван данный кризис был значительным повышением волатильности на рынке, главной причиной которого было фактическое прекращение функционирования Бреттон-Вудского соглашения о золотом стандарте, уравновешивавшего рынок привязкой к цене на золото. Многие банки стали раздувать «пузыри» на рынке ипотечных вкладов (этот кризис не стал поучительным, ибо кризис 2008 года тоже зародился на ипотечном рынке), а также осуществляли сомнительную политику в отношении покупки «плохих» долговых обязательств у других банков – все это при этом осуществлялось в основном за счет заемных средств, без создания должной «подушки безопасности» капитала<sup>5</sup>. «Базель-I» установил необходимость создания резервов, структурирования капитала, а также параметры оценки активов.

На кризис 2008 года Базельский комитет по банковскому надзору ответил уже третьим пакетом банковских стандартов, принятым в 2010 году и носящим, соответственно, название «Базель-III». По своей сути данный пакет является логическим продолжением пакета стандартов банковской деятельности «Базель-II» (или «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: новые подходы»), принятого в 2004 году. «Базель-II» развивает некоторые положения первого пакета стандартов, касающиеся требований к качеству и структуре капитала, и вводит совершенно новые и прогрессивные рекомендации по совершенствованию банковского надзора (уточняя принятые в 1997 году Базельским комитетом «Основные принципы эффективного надзора», которые после принятия «Базель-II» были пересмотрены в 2006 году), а также устанавливал некоторые рекомендации в сфере рыночной дисциплины, раскрытия информации и межбанковского взаимодействия. При этом, именно в рамках второго Базельского пакета была начата тенденция внедрения принципов риск-менеджмента в банковской сфере, лишь немного прослеживавшаяся в «Базель-I». Именно

требования к оценке рисков по отношению капиталу составляют так называемый «первый столп» стандартов (Pillar 1), а из них уже вытекают требования к осуществлению банковского надзора (Pillar 2) и требования к раскрытию информации (Pillar 3). «Базель-II» не был ответом на кризисные явления в банковской сфере, как предшествующий и последующий за ним пакеты стандартов Базельского комитета по банковскому надзору. Напротив – «Базель-II» был вызван активным развитием услуг финансового посредничества, появлением крайне сложных производных финансовых инструментов, таких как деривативы, а также необходимостью осуществлять эффективную надзорную деятельность за финансовыми институтами. Но, как отмечают некоторые авторы, «Базель-II» не был способен уберечь систему от глобального кризиса, так как не предусматривал настолько широкий круг уровней соответствия по категориям достаточности активов, их качества, размеру плеча и т.д.<sup>6</sup>.

Важно отметить, что между «Базель-II» и «Базель-III» был еще так называемый «Базель-2.5», принятый уже в активный период кризиса в июле 2009 года. Данный документ конкретизировал и разъяснял некоторые нормы второго пакета, уделяя повышенное внимание оценке рисков для производных финансовых инструментов, а также более подробному изучению аспектов риск-менеджмента по «Базелю-II», с внедрением более развитого и продвинутого аппарата оценки активов по категориям качества и риска. Также были предусмотрены два подхода к оценке рыночного риска – стандартизированный (более простой) и основанный на внутренней модели банка (построенный на статистических данных и более точный)<sup>7</sup>.

«Базель-II» в Российской Федерации имплементировался постепенно и поступательно, полный переход к нему произошел уже после принятия и начала применения «Базель-III», почти два года они внедрялись параллельно. Последним шагом к полной реализации «Базель-II» было внедрение оценки кредитных рисков на

4 Imad Moosa. The myth of too big to fail // Journal of Banking Regulation. 2010. №11. P. 319–333.

5 Peter Gornier. Bank Deal Tied To Pope's Death? // Ottawa Citizen. 1984. June 12. P. 8.

6 Moosa I.A. Basel II as a casualty of the global financial crisis. // Journal of Banking Regulation. 2010. №11. P. 95–114.

7 Стежкин А.А., Малых Н.О. О подходах к оценке рыночного риска на основе Базеля III // Деньги и Кредит. 2013. №5. С. 22.

основе внутренних рейтингов<sup>8</sup>. До этого также были предприняты первые шаги для создания системы внутренних процедур оценки достаточности капитала<sup>9</sup> (ВПОДК), которые в последующем будут развиваться в «Базель-III». Данные нововведения уже проводились параллельно с имплементацией стандартов «Базель-III» и стали своеобразной мажорной точкой для периода реализации второго пакета.

Третий пакет стандартов был принят в крайне тяжелый для мировой банковской системы период – банковский рынок потерял свою прежнюю репутацию и привлекательность, многие стали сомневаться в надежности банков как депозитного института, а столь рисковая кредитная политика, как та, что проводилась банками до кризиса, также уже не могла реализовываться. К тому же был очевиден провал пруденциального регулирования деятельности финансовых посредников, ввиду неразвитости макропруденциального регулирования и невозможности полного надзора и контроля за их деятельностью на уровне конкретного государства. Для Российской Федерации условия, при которых началось внедрение «Базель-III», были усугублены еще тем, что не произошло окончательное внедрение второго пакета стандартов, как уже упоминалось ранее, а также излишне высоким уровнем концентрации капитала в банковском секторе и монополизацией рынка банковских услуг крупными государственными банками<sup>10</sup>. Полное доминирование крупных государственных банков значительно подрывает справедливую конкуренцию на рынке банковских услуг, а также провоцирует коммерческие банки на излишне рисковую деятельность в целях получения прибыли, а нередко в целях банального выживания<sup>11</sup>.

8 Письмо Банка России от 29 декабря 2012 года № 192-Т «О Методических рекомендациях по реализации подхода к расчету кредитного риска на основе внутренних рейтингов банков» // Вестник Банка России. 2013. №1.

9 Письмо Банка России от 29 июня 2011 года № 96-Т «О Методических рекомендациях по организации кредитными организациями внутренних процедур оценки достаточности капитал» // Вестник Банка России. 2011. №37.

10 Зике Р.В., Ковалева Е.Б. Проблемы и перспективы развития банковского надзора в России // Российское предпринимательство. 2012. № 24. С. 187-191

11 Исмаилов И.Ш. Проблемы развития банковского регулирования в Российской Федерации в условиях экономического кризиса // Юридический мир. 2016. №9. С. 24-26

Основные положения третьего пакета стандартов заключаются в усилении требований к ликвидности кредитных организаций, в том числе путем введения норматива краткосрочной ликвидности и показателя чистого; в ужесточении требований к достаточности капитала путем создания специальных буферов капитала (контрциклический и резервационный буферы), формируемых для последующего покрытия убытков при изменении рыночных условий в худшую сторону; а также в введении с 2018 года нормативов показателя левеиджа, призванного ограничить долговую нагрузку для банков и обеспечить банки необходимым уровнем капитала первого уровня (common equity, или обыкновенные акции банка плюс нераспределенная прибыль, в отношении к совокупным активам, взвешенным по уровню риска) для покрытия собственных долговых обязательств. Требования «Базель-III» в отношении структуры и качества капитала во многом являются продолжением предыдущих стандартов, однако заметно повышают их числовые показатели, которые с учетом создания буфера капитала возрастают более чем в три раза.

Одним из важнейших направлений по третьему документу Базельского комитета также является борьба с системным риском на финансовых рынках, ставшим уже притчей во языцех для финансовой общественности и рассматривающимся как главная причина кризисных явлений вообще. Для борьбы с системным риском вводятся понятия «системно значимого финансового института» (Systemically important financial institutions — SIFI) и «глобального системно значимого финансового института», для которых устанавливаются некоторые повышенные требования к осуществляемой деятельности. Важно отметить, что принадлежность финансового института к первой категории определяет национальный банковский регулятор, а ко второй – Совет по финансовой стабильности при G-20, который периодически публикует и обновляет список. Однако ни один российский банк не был отнесен к данной категории<sup>12</sup>. В свою очередь, Банк России определил методику опре-

12 <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/2015-update-of-list-of-global-systemically-important-banks-G-SIBs.pdf>

деления системно значимых кредитных организаций, включающие учет количественных показателей деятельности кредитных организаций, их международной активности, а также порядка и состава управления<sup>13</sup>, а также чуть позже определил конкретный перечень отечественных кредитных организаций, признанных системно значимыми.

Как о тенденции об использовании и внедрении нормативов «Базель-III» в Российской Федерации впервые было упомянуто в «Стратегии развития банковского сектора на период до 2015 года»<sup>14</sup>, в которой отводится большое значение процессу внедрения стандартов третьего базельского пакета как одному из важнейших направлений политики государства в банковской сфере. При этом Банком России на первых порах внедрения «Базель-III» было принято решение о постепенном вводе и подсчете показателей по новым нормативам в информационно-аналитических целях, а также в целях смягчения перехода к новым методикам и показателям<sup>15</sup>. В России процесс имплементации нормативов Базельского комитета, по разным оценкам, должен завершиться к 2019 году, как и в других странах, так как данный пакет подразумевает постепенное увеличение показателей нормативов. Однако важно отметить, что на сегодняшний день нормативные акты Банка России были признаны Базельским комитетом по банковскому надзору соответствующими стандартам «Базеля-II», «Базеля-2,5» и «Базеля III» во всех аспектах, о чем было указано в отчете Банка международных расчетов<sup>16</sup>.

Можно с уверенностью утверждать, что «Базель-III» не будет являться последним пакетом стандартов, рекомендованных Базельским комитетом по банковскому надзору. Многие отмечают, что следующий документ Базельского комитета будет продолжать тенденцию ужесточения требований к капиталу, способствовать установлению риск-ориентированного подхода, а также более детально регламентировать вопросы раскрытия информации и внутреннего аудита кредитных организаций<sup>17</sup>. В России ситуация с потенциальными новыми возможными стандартами выглядит гораздо более перспективно, ибо сейчас внедрение стандартов идет в значительно лучшем темпе, без существовавшего ранее значительного отставания по внедрению, например, «Базель-II».

При этом данный формат разработки международных стандартов показал себя с позитивной стороны, ибо позволяет мягко, но эффективно настраивать банковскую надзорную инфраструктуру в государствах самого различного уровня развития, обеспечивает некоторую унификацию стандартов банковской деятельности, а также способствует более эффективному менеджменту в самих кредитных организациях, особенно желающих функционировать на различных мировых финансовых рынках. Кроме того, базельские стандарты банковской деятельности показали свою пригодность и как антикризисные пакеты мер, и как ответ на развитие финансового рынка и его инструментов в благоприятные периоды.

13 Указание Банка России от 22 июля 2015 г. № 3737-У «О методике определения системно значимых кредитных организаций» // Вестник Банка России. 2015. №71.

14 Заявление Правительства Российской Федерации № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 05.04.2011 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» // Вестник Банка России. 2011. №21.

15 Об итогах IX научно-практической конференции «Банки. Процессы. Стандарты. Качество» // Деньги и кредит. 2013. № 7. С. 68-71.

16 Assessment of Basel III risk-based capital regulations – Russia. March 2016 // <http://www.bis.org/bcb/publ/d357.pdf>.

17 Basel 4 – Emerging from the mist? // <https://www.kpmg.com/ID/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Basel4-Emerging-from-the-Mist.pdf>.

## Литература:

1. Письмо Банка России от 29 июня 2011 года № 96-Т «О Методических рекомендациях по организации кредитными организациями внутренних процедур оценки достаточности капитала» // Вестник Банка России. 2011. №37.
2. Письмо Банка России от 29 декабря 2012 года № 192-Т «О Методических рекомендациях по реализации подхода к расчету кредитного риска на основе внутренних рейтингов банков» // Вестник Банка России. 2013. №1.
3. Указание Банка России от 22 июля 2015 г. № 3737-У «О методике определения системно значимых кредитных организаций» // Вестник Банка России. 2015. №71.
4. Заявление Правительства Российской Федерации № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 05.04.2011 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» // Вестник Банка России. 2011. №21.
5. Доклад Представительства Всемирного Банка об экономике России №18 от марта 2009 года// <http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/rer18rus.pdf>.
6. Р.В. Зике., Е.Б. Ковалева. Проблемы и перспективы развития банковского надзора в России // Российское предпринимательство. 2012. № 24. С. 187-191.
7. Исмаилов И.Ш. Проблемы развития банковского регулирования в Российской Федерации в условиях экономического кризиса // Юридический мир. 2016. №9. С. 24-26.
8. А.Ю. Симановский. Банки, регулирование, надзор после кризиса: к новой модели. // Банковское дело. 2010. №5. С.34.
9. А.А. Стежкин, Н.О. Малых. О подходах к оценке рыночного риска на основе Базеля III // Деньги и Кредит. 2013. №5. С. 22.
10. Об итогах IX научно-практической конференции «Банки. Процессы. Стандарты. Качество» // Деньги и кредит. 2013. № 7. С.68-71.
11. Imad Moosa. Basel II as a casualty of the global financial crisis. // Journal of Banking Regulation. 2010. №11. P. 95-114.
12. Imad Moosa. The myth of too big to fail // Journal of Banking Regulation. 2010. №11. P. 319-333.
13. Michael J. Aiello and Heath P. Tarbert. Bank M&A in the Wake of Dodd-Frank // The Banking Law Journal. 2010. Vol.127 №10, P. 914.
14. Peter Gerner. Bank Deal Tied To Pope's Death? // Ottawa Citizen. 1984. June 12. P. 8.
15. Assessment of Basel III risk-based capital regulations – Russia. March 2016 // <http://www.bis.org/bcbs/publ/d357.pdf>.
16. Basel 4 – Emerging from the mist? // <https://www.kpmg.com/ID/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Basel4-Emerging-from-the-Mist.pdf>.
17. Financial Stability Board. 2015 update of list of global systemically important banks // <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/2015-update-of-list-of-global-systemically-important-banks-G-SIBs.pdf>.

## Literature:

1. Bank of Russia letter of 29 June 2011 No. 96-T "On Methodological recommendations on the organization of credit organizations of internal procedures to assess the adequacy of capital" // the Bulletin of Bank of Russia. 2011. No. 37.
2. Bank of Russia letter of December 29, 2012 № 192-T "On Methodological recommendations for implementation of approach to calculation of credit risk based on internal ratings of banks" // the Bulletin of Bank of Russia. 2013. No. 1.
3. The Bank of Russia from July 22, 2015 No. 3737-"the methodology for determining systemically important credit institutions" // the Bulletin of Bank of Russia. 2015. No. 71.
4. The statement of the Government of the Federation No. 1472n-P13 Russian Bank of Russia No. 01-001/1280 of 05.04.2011 "About Strategy of development of Bank sector of the Russian Federation for the period till 2015" // the Bulletin of Bank of Russia. 2011. No. 21.
5. Report of the Representative of the world Bank about economy of Russia №18 March 2009// <http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/rer18rus.pdf>.
6. R. V. SYKE. E. B. Kovalev. Problems and prospects of development of banking supervision in Russia // journal of Russian entrepreneurship. 2012. No. 24. P. 187-191.
7. Ismailov I. S. problems of development of banking regulation in the Russian Federation in the conditions of economic crisis // the Legal world. 2016. No. 9. P. 24-26.
8. Alexey Simanovsky. Banks, regulation and supervision after the crisis: towards a new model. // Banking. 2010. No. 5. P. 34.
9. A. A. Sterkin, N. About. Small. On approaches to the assessment of market risk based on Basel III, // Money and Credit. 2013. No. 5. P. 22.
10. About results of IX scientific-practical conference "Banks. Processes. Standards. Quality" // Money and credit. 2013. No. 7. P. 68-71.
11. Imad Musa. Basel II as a victim of the global financial crisis. Journal of banking regulation. 2010. No. 11. P. 95-114.
12. Imad Musa. The myth of too big to fail, journal of banking regulation. 2010. No. 11. P. 319-333.
13. Michael J. Aiello and Heath P. Tarbert. Bank mergers and acquisitions as a result, the Dodd-Frank // banking law journal. 2010. Vol.127, No. 10, P. 914
14. Peter Gerner. The Internet Bank is tied to the death of the Pope? // The Ottawa Citizen. 1984. June 12. P. 8.
15. Risk assessment based on Basel III rules capital of Russia. March 2016 // <http://www.bis.org/bcbs/publ/d357.pdf>.
16. Basel 4 – emerging from the mist? // <https://www.kpmg.com/ID/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Basel4-Emerging-from-the-Mist.pdf>.
17. The Financial Stability Board. 2015 update of list of global systemically important banks // <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/2015-update-of-list-of-global-systemically-important-banks-G-SIBs.pdf>.

НАГРАЖДЕНИЕ  
РЕШЕНИЕМ ПРЕЗИДИУМА РОССИЙСКОЙ  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ АКАДЕМИИ  
ОТ 1 МАРТА 2016 ГОДА (ПРОТОКОЛ №13)

МЕДАЛЬЮ  
«ЗА ВКЛАД В РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ»

- Воротынцев Виктор Демьянович* ..... *председатель Макушинской районной Думы Курганской области*
- Гулькевич Светлана Анатольевна* ..... *председатель избирательной комиссии Курганской области*
- Исламов Марат Нуриевич* ..... *заместитель председателя Курганской областной Думы*
- Кузина Ирина Аманжоловна* ..... *глава поссовета «Красный Октябрь» Каргапольского района Курганской области*
- Мельник Александр Степанович* ..... *председатель Мокроусовской районной Думы Курганской области*
- Новикова Людмила Николаевна* ..... *глава города Шадринска Курганской области*
- Новосёлова Екатерина Васильевна* ..... *главный специалист администрации Частозерского района Курганской области*
- Носков Александр Васильевич* ..... *глава Кетовского района Курганской области*
- Петров Владимир Федорович* ..... *депутат Совета депутатов муниципального округа Коньково города Москвы*
- Рассохин Леонид Александрович* ..... *глава Шатровского района Курганской области*
- Черкесов Леонид Ильич* ..... *глава города Чебоксары*
- Яковлев Валерий Федорович* ..... *глава Варгашинского района Курганской области*



НАГРАЖДЕННЫ  
ПОЧЁТНОЙ ГРАМОТОЙ

- Беляев Александр Борисович* ..... *начальник МСЧ № 95 ЦМСЧ № 119, г. Москва*
- Буренко Владимир Иванович* ..... *доктор политических наук, профессор, заместитель председателя диссертационного совета по защите докторских диссертаций по философским и политическим наукам, член докторского совета по историческим наукам МосГУ, член диссертационного совета Государственного университета управления по отечественной истории и политологии*
- Сергин Альберт Борисович* ..... *директор Музыкального клуба «Форте», г. Москва*



## CONTENT

### EVENTS

- Fast-growing cities.  
Technology dynamic development.....2
- The occasion of local self-government in the capital of  
Bashkortostan.....6

### PATRIOTIC EDUCATION

- Movement of the Russian school as a base of military-Patriotic  
education of children.  
A. Yu. Alekseev .....8

### REGIONAL SOLUTIONS

- The possibility of introducing the best international practices of  
public-private partnership in the sphere of industry (for example  
electricity) for development of regions and municipalities of the  
Russian Federation  
Kabalinskaya N.A. ....17

- To the question about the ratio and the specifics of state and  
municipal property  
Eremin S. G. ....21

- The impact of innovative infrastructure of universities on the  
development of industry in regions of Russia  
Puhova M. M., Georgian, Y. M., H. P. Kharchilava .....26

### CONTROL TECHNOLOGY

- A programmatic approach in public administration:  
problems and ways of their solution  
Prokofiev S.E. ....35

- To the question about the ratio of law in the state  
Kiselev S. G. ....41

- Features of interaction of local governments c bodies of state  
control (supervision)  
Kartsev V. B., Musinova N. N. ....46

- Analysis of corporate governance practices in Russian companies  
with state participation  
Harchilava H. P. ....53

### STRATEGY DEVELOPMENT

- Analysis of the development of the North Caucasus Federal district  
Butova T. V. ....61

- Structural changes, approaches and directions of strategy of  
development of housing and communal services of the region.  
Kirillov A. N. ....71

- The formation of the market management of apartment houses in  
Moscow: stages, trends and problems.  
Nagaev A. G. ....75

- The problem of disposal of municipal solid waste  
Semkina O. S., Ovsyannikov D. K. ....79

- The role of socially oriented non-profit organizations in addressing  
the socio-economic development of the municipality  
Komov V.E. ....86

- The role of local government in the sphere of urban development  
Roy O. M. ....92

- The formation of the Institute of rental housing in modern Russia  
Babichev, K. N. ....100

### ECONOMICS AND FINANCE

- Financial management of the main managers of means of the  
Federal budget: the evaluation of the quality and areas for  
improvement  
M. L. Vasyunina .....107

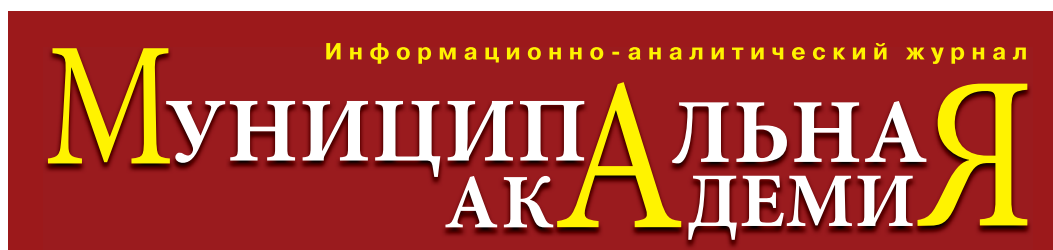
- The methodology for the evaluation of the rationality of the  
economic behavior of agricultural organizations  
O. Y. Antsiferov, A. S. Truba.....113

- World experience in attracting high skilled specialists and its  
application to the specific features of Russia  
O.V. Kadyшева, M.I. Safronova .....120

- Organization of public services rendering at multifunctional centers  
in the frame of "Key life events"  
D. Razzhivina, D. Dolgopolov .....128

- The Basel standards on banking activities in historical context:  
preconditions, implementation problems and prospects.  
I. S. Ismailov .....135

## Открыта подписка на научный информационно-аналитический журнал



### на первое полугодие 2017 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). Издание заявлено на включение в список научных журналов, рекомендованных ВАК РФ для публикации материалов кандидатских и докторских диссертаций. Научные статьи соискателей ученой степени кандидата наук публикуются на бесплатной основе.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте Российской муниципальной академии: [www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru).

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефону +7 929 601 70 38, или по электронной почте [1001c@mail.ru](mailto:1001c@mail.ru), [info@ros-ma.ru](mailto:info@ros-ma.ru).

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: **70500**



**УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!**

Журнал «Муниципальная академия» включен в Перечень научных журналов, рекомендованных ВАК РФ для публикации материалов кандидатских и докторских диссертаций. В издании публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

При написании и оформлении статей редакция журнала «Муниципальная академия» просит придерживаться правил, представленных на сайте.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте Российской Муниципальной академии:

[www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru)

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефону:  
+7 929 601 70 38

или по электронной почте:

[1001c@mail.ru](mailto:1001c@mail.ru)  
[info@ros-ma.ru](mailto:info@ros-ma.ru)

Информационно-аналитический журнал  
зарегистрирован в Роскомнадзоре.  
Свидетельство о регистрации СМИ:  
ПИ № ФС77-50260 от 22 июня 2012 г.

**РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ**

**Зотов Владимир Борисович** — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета  
**Быков Александр Владимирович** — д.п.с.н., профессор  
**Пупырев Евгений Иванович** — д.т.н., профессор  
**Мокрый Владимир Семенович** — д.ю.н., профессор  
**Рош Елена Сергеевна** — д.э.н., профессор  
**Калабеков Алан Лазаревич** — д. б.н., профессор  
**Найданов Александр Сергеевич** — к.п.н.  
**Толкачев Сергей Генрихович** — к.э.н.  
**Ружицкий Владимир Петрович** — д.т.н., профессор  
**Белых Ирина Викторовна** — к.э.н.  
**Шульга Татьяна Ивановна** — д.п.с.н., профессор  
**Рой Олег Михайлович** — д.с.н., профессор  
**Беляев Александр Матвеевич** — д.с.н., профессор  
**Грищенко Леонид Леонидович** — д.ю.н., профессор  
**Рагулина Юлия Вячеславовна** — д.э.н., профессор  
**Семкина Ольга Сергеевна** — к.э.н., профессор  
**Бутова Татьяна Витальевна** — к.э.н., доцент

**РЕЦЕНЗЕНТЫ**

**Бурак Петр Иосифович**, д.э.н., профессор  
**Кириллова Ариадна Николаевна**, д.э.н., профессор  
**Шульга Татьяна Ивановна**, д.п.с.н., профессор

УЧРЕДИТЕЛЬ, ИЗДАТЕЛЬ и РЕДАКЦИЯ:

**ООО «Муниципальная академия»**

Адрес: 109462, г. Москва, а/я 21

Тел.: +7 929 601 70 38

E-mail: [ros-ma@mail.ru](mailto:ros-ma@mail.ru)

[1001c@mail.ru](mailto:1001c@mail.ru)

[www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru)

Подписной индекс в каталоге «Роспечать» 70500

**РЕДАКЦИЯ**

Главный редактор: **Зотов Анатолий Борисович**  
Шеф-редактор: **Истомин Владимир Александрович**  
Заместитель главного редактора: **Папин Виктор Васильевич**  
Выпускающий редактор: **Вишнякова Татьяна Витальевна**  
Редактор: **Алексеев Александр Юрьевич**  
Редактор: **Кожевников Владимир Николаевич**  
Корректор: **Ситникова Ольга**  
Дизайн и верстка: **Стрельченко Александр**  
Ответственный секретарь: **Таровых Мария Алексеевна**  
Руководитель издательских проектов РМА:  
**Чихирников Валерий Васильевич**

Номер отпечатан в типографии:

ЗАО «Фабрика Офсетной Печати»

111116, г. Москва, ул. Авиамоторная, д. 2

8 (495) 362-10-79; 8 (495) 745-08-20; [www.fop.ru](http://www.fop.ru)

Подписан в печать 26.09.2016

Заказ №

Тираж 500 экз.

Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, не подлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна.