



Официальный печатный орган Российской муниципальной академии

## Содержание

### Организация управления

Институты и технологии государственного и муниципального управления ... 2

**Зотов В.Б., Терехова К.О.**

Государственно-частное планирование как основа разработки цифровых стратегий будущего ..... 6

**Антипина Е.А., Харченко К.В.**

Передовой опыт использования цифровых технологий в системе работы с обращениями граждан в органах государственной власти субъектов РФ .... 13

**Голованов В.И.**

Обобщение опыта взаимодействия власти и общественных объединений граждан в процессе институционализации местного самоуправления ..... 21

**Черкасова М.А.**

О применении теории жизненного цикла организации к исследованию развития МОЦ ..... 27

**Зуденкова С.А.**

Современные структурные проблемы развития малого и среднего предпринимательства в России в условиях трансформации глобальной экономики и пути их решения ..... 35

**Иванов В.В., Убушаева Б.Г.**

Макрорегулирующая инновационная политика: политэкономический анализ опыта Китая ..... 43

**Матризаев Б.Д.**

Новая образовательная траектория при подготовке управленческих кадров в условиях глобальной эпидемии COVID-19 ..... 53

**Кирнарская С.В., Анфимова А.Ю., Тарасова А.Ю.**

Трансформация образовательного процесса в условиях пандемии и значение электронной поддержки ее практики ..... 58

**Черкасова М.А.**

Современные подходы воспитания патриотизма у молодежи в целях реализации государственной и муниципальной политики ..... 62

**Голованов В.И., Кирнарская С.В., Анфимова А.Ю., Мокроусова А.Д.**

### Экономика и финансы

Финансовые аспекты совершенствования процесса инициативного бюджетирования ..... 70

**Мусинова Н.Н., Сергиенко Н.С.**

Особенности применения механизмов инициативного бюджетирования для развития территорий ..... 76

**Лебедева Ю.А.**

Макрооценка эффекта от введения прогрессивной шкалы НДФЛ ..... 80  
**Балацкий Е.В., Екимова Н.А., Юревич М.А.**

Организация системы государственных закупок в бюджетных учреждениях жилищной сферы: особенности и проблемы ..... 89  
**Стадолин М.Е.**

### Развитие регионов и муниципальных образований

Управление проектами (системами), как инструмент повышения эффективности муниципального управления ..... 95  
**Зотов В.Б., Никулин А.С.**

Политика планирования инновационного развития муниципалитетов в условиях постиндустриальной экономики ..... 101  
**Матризаев Б.Д.**

Демографическая политика как ключевой аспект устойчивого развития России ..... 111  
**Никулин А.С., Хмельченко Е.Г., Лукашова К.Ю.**

Денежное содержание муниципального служащего как мотивирующий фактор социально-экономического развития территории ..... 117  
**Мусинова Н.Н., Карцев Б.В.**

К вопросу о дискриминации на рынке труда: опыт Республики Калмыкии ..... 124  
**Убушаева Б.Г.**

Основные элементы механизма осуществления регионального протекционизма в аквакультуре в Российской Федерации ..... 130  
**Михайлов В.М., Яковлев А.Ю.**

Особенности развития и управления региональными и местными аэропортами России ..... 137  
**Титов А.А., Яковлев А.Ю.**

Информационные системы в управлении дорожной инфраструктурой Московской области ..... 144  
**Петрина О.А., Пяткин И.Н.**

Города нового времени: проблемы и противоречия ..... 150  
**Соколова С.В.**

Античные города Греции и Рима: главные эпохи развития и особенности градостроительства ..... 158  
**Соколова С.В., Шапошников С.В.**

Уважаемые читатели!

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

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

УДК 35.07

## Институты и технологии государственного и муниципального управления

## Institutions and technologies state and municipal administration



### **Владимир Борисович Зотов**

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

### **Vladimir B. Zotov**

FSBEI HE "State University of Management", professor, head of the department of state and municipal administration, doctor of economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6509-5344>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9997-2019>, AuthorID: 328108, SPIN-code: 2655-8236, Russia, Moscow, e-mail: [zotov-vladimir@yandex.ru](mailto:zotov-vladimir@yandex.ru)



### **Кристина Олеговна Терехова**

Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия», заместитель главного редактора, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3808-1665>, SPIN-код: 9989-2211, Россия, Москва, e-mail: [79154056419@yandex.ru](mailto:79154056419@yandex.ru)

### **Kristina O. Terekhova**

Scientific information and analytical journal "Municipal Academy", deputy editor-in-chief, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3808-1665>, Russia, Moscow, SPIN-code: 9989-2211 e-mail: [79154056419@yandex.ru](mailto:79154056419@yandex.ru)

### **Аннотация.**

Реализация совокупности традиционных, новых и инновационных технологий государственного и муниципального управления, в том числе адаптированных из сферы менеджмента и корпоративных отношений, составляющих содержание административной реформы, не означает передачи власти «электронному управлению» или части функций государства (муниципалитета) в частный сектор. Новые технологии будут работать лишь в рамках эффективных институтов, слабость или неразвитость которых никакие технологии, даже новейшие восполнить не смогут. Это наглядно видно на примере многолетней борьбы с коррупцией, успешно приспосабливающейся в действующих институтах ко всем новым технологиям.

### **Abstract.**

The implementation of a set of traditional, new and innovative technologies of state and municipal administration, including those adapted from the sphere of management and corporate relations, which constitute the content of the administrative reform, does not mean transferring power to «electronic government» or part of the functions of the state (municipality) to the private sector. New technologies will work only within the framework of effective institutions, the weakness or underdevelopment of which no technologies, even the latest ones, can fill. This is clearly seen in the example of the long-term struggle against corruption, which is successfully adapting in existing institutions to all new technologies.

**Ключевые слова.**

Государственное управление, муниципальное управление, государственные институты, муниципальные институты, технологии управления, менеджмент, административная реформа, электронное правительство.

Вопрос об использовании в государственном управлении технологий, помогающих обеспечить эффективность бизнеса, был поставлен В. Вильсоном ещё в последней четверти XIX в. и таким образом, не является новым. В XX в. концепции административной эффективности были, в основном воплощены в практику так, что в развитых социально-рыночных государствах в государственном и муниципальном управлении стали использоваться доказавшие свою эффективность и возможность адаптации, корпоративные методы организации и регулирования. В СССР, в условиях плановой модели в экономике и идеологизации политики, исследования и практика в этих направлениях несколько отстала, хотя идеи и принципы научной организации труда (НОТ) признавались и пропагандировались.

Так или иначе, но все современные подходы к рассматриваемой теме базируются на положениях В. Вильсона о том, что правительство (муниципалитет) должны определить основные направления своей деятельности, пути их реализации с максимальной производительностью и минимальными бюджетными издержками. Любое реформирование систем государственного или муниципального управления должно начинаться с человеческого фактора, реформы государственной (муниципальной) службы. Также обязательным компонентом Вильсон считал учет общественного мнения (включая общественные советы) в публичном управлении, что способствует обеспечению открытости работы органов власти всех уровней [1, с.24-43].

Большинство из приведенных положений актуальны и сегодня, что доказывает актуальность развития институциональной теории в новых, информационных условиях.

Процессы реформирования государственного и муниципального управления в России (в том числе – административная реформа), идущие с начала 1990-х годов, в основном критически оцениваются исследователями за отсутствие «концептуального оформления», что неизбежно, по оценке критиков, «вело к низкой эффективности

**Keywords.**

Public administration, municipal administration, state institutions, municipal institutions, management technologies, management, administrative reform, electronic government.

преобразований» [2, с.19]. С такой оценкой можно согласиться лишь частично, так как все преобразования проводились на разработанной нормативной основе и опирались на документы стратегического планирования.

Сегодня технологии в сферах государственного и муниципального управления допустимо рассматривать вместе, ввиду схожести или идентичности их функционального предназначения. В общем понимании это система, регламентация и последовательность управленческих действий, обеспечивающих достижение поставленных целей. Предполагается, что результат достигается там, где система основана на интересах граждан, общества и государства, новейших достижениях науки, учете управленческих потребностей и оптимальности воздействий.

Оптимально адаптированные управленческие технологии в государственном и муниципальном управлении позволяют обеспечить рациональную и эффективную управленческую деятельность. В то же время, общий тренд к инновациям заставляет искать некие «инновационные управленческие технологии», которые сочетали бы новейшие научные знания, результаты эмпирического опыта, креативный потенциал персонала [3, с.257].

Очевидная увлеченность инновациями в сфере государственного и муниципального управления, вероятно, производна от быстро развивающейся науки менеджмента, который получил мощный стимул в информационном обществе. В то же время, в управлении такой инновационный скачок вряд ли осуществим. Дело в том, что любые изменения в этой сфере: во-первых, сдерживаются институциональной средой, действующим конституционно-правовым регулированием, законодательством о государственной или муниципальной службе; во-вторых, сфера публичного управления более консервативна нежели бизнес и изменения здесь не столь стремительны, а нередко и вредны; в-третьих, на реализацию такого рода изменений необходим запрос об-

щества (местного сообщества), который для технологий бизнеса не обязателен.

Последние десятилетия в специальной литературе общим местом стала привязка целей развития к формированию «новой модели государственного управления» [4, с.31-32]. Сторонники такого подхода доказывают, что «старая», т.е. существующая модель, не справится с «новыми» задачами, соответственно требуется разработать (или адаптировать у менеджмента) новые технологии, в том числе и в рамках административной реформы.

Её основные принципы сложно считать инновационными, так как это давно известная и опробованная в «старых демократиях» концепция нового государственного менеджмента (the New Public Management — NPM), в рамках которой принято адаптировать для государственных и муниципальных органов и организаций некоторые рыночные технологии: сетевое управление, реинжиниринг, применение экономических методов регулирования, что особенно касается государственных/ муниципальных закупок, бюджетирования, вопросов финансирования проектов и программ, определение их эффективности. В рамках этой же концепции принято оценивать эффективность работы государственных/ муниципальных органов и организаций, выявлять социально полезный результат их работы и т.п. [5].

Принято считать, что в информационном обществе институты и технологии государственного и муниципального управления будут развиваться если не в рамках, то в направлениях, определенных концепцией электронного государства. В то же время, это означает лишь современное техническое обеспечение управления, но не передачу его [6, с. 27]. С помощью технологий государственные и муниципальные институты должны ускорить и повысить качество обслуживания граждан, быстрее и в большем объеме предоставляя соответствующие услуги [7]. В то же время, новые цифровые технологии не решат вопросы обеспечения гарантий прав и законных интересов граждан, социальной справедливости, квалификации кадров государственных и муниципальных служащих.

В рамках концепции «активизирующего государства» предполагается, что в идеальной модели оно предельно децентрализует свои организации, используя в управ-

лении сетевые элементы [8, с. 289]. Это возможно в местном самоуправлении, но мало вероятно в государственном управлении, так как для российской традиции характерны авторитаризм и централизм, нарастание которых политологи отмечают сегодня [9, с.41].

Новые технологии пока не обеспечили и достижения целей концепции «опережающего состояния» государства, для которого характерны научные основы государственного и муниципального управления, вариативность выбора и обоснования управленческих решений, публичный и открытый характер деятельности органов власти всех уровней [3, с. 514-520].

Попыткой агрегировать перечисленные подходы в России стало применение некоторых фрагментов концепции нового государственного менеджмента (НГМ) [10, с.35]. В этих рамках к действующим институтам были адаптированы некоторые новые технологии. Так, в первой половине 00-х годов прошло совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти, устранена примерно треть функций, которые были признаны избыточными, а изменена примерно пятая часть.

В 2010 г. была осуществлена стандартизация и регламентирована деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти в части предоставления гражданам и организациям государственных и муниципальных услуг. В следующем году началась разработка административных регламентов, в том числе и в сфере исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг [11], которые сегодня оказываются по более чем 4 тысячам административным регламентам на федеральном уровне и по 6 тысячам – в регионах. В определенном смысле (известном в мировой практике) это можно считать новой для России технологией, внедренной для оптимизации функционирования институтов государственного управления, особенно в части запуска виртуальных услуг, оказываемых в цифровых форматах.

К числу российских институтов, требующих развития на базе новых технологий принято относить совершенствование контрольно-надзорных органов и функций, применяемых ими критериев и технологий контроля. Общество настроено на доступ-

ность публичной отчетности о результатах проверок и, главное, принятых по их результатам мерах.

Отдельным и пока не решенным вопросом остается оценка эффективности деятельности (само понятие которой остается дискуссионным, при кажущейся простоте определения) органов власти, что касается в основном, исполнительной власти. Дело в том, что эффективность государственного (муниципального) управленческого решения должна показывать соотношение максимального результата к минимальным затратам на него. В то же время, фактические результаты, например, в социальной сфере, измерить сложно. Применяемые

для такой оценки технологии (мониторинг результативности деятельности по достижению ключевых показателей социально-экономического развития территории), как правило, дают лишь очередной оценочный вариант ответов.

Особую роль должны сыграть новые технологии в развитии новых институтов, таких как открытое правительство, которое быстро развивается в направлении цифровизации и доступа к сервисам, но существенно медленнее – в части деятельности общественных советов, которые бы могли выражать независимую экспертную позицию. Здесь опять же новые технологии приносятся старым институтам.

#### Список источников:

1. Вильсон В. Наука государственного управления. Сер.: Классики теории государственного управления: американская школа / Дж. Шафритц, А. Хайд. (ред.). По изд. 1887 г. М.: Изд-во Московского университета, 2003. С. 24-43.
2. Мандрыка Е. В., Мандрыка Н.Н. Внедрение новых технологий государственного управления в России // Управленческое консультирование. 2014. №11 (71). С. 17-26.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 2004.
4. Михайлова О. В. Государство в поисках новой модели управления // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2013. № 1. С. 15-32. С. 31-32.
5. Kaboolian L. The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate // Public Administration Review. 1998. №7. P. 185-187; Farazmand A. New Public Management. Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration. 2006.
6. Сморгун Л. От электронного государства к электронному правлению: смена парадигмы // Политическая наука. 2007. № 4. С. 20-49.
7. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. <https://digital.gov.ru/ru/documents/4137/>
8. Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление. М., 2013. С. 286-292
9. Медушевский А.Н. Конституционная реформа в России: содержание, направления и способы осуществления // Общественные науки и современность. 2020. № 1. С. 39-60. С. 41.
10. Борисов В. К., Бочарова Е. Ю. Современные концепции государственного управления: этический аспект // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2013. № 2. С. 32-43.
11. Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

#### References:

1. Wilson V. Science of public administration. Ser.: Classics of the theory of public administration: American school / J. Schaffritz, A. Hyde. (ed.). According to ed. 1887 M.: Publishing house of Moscow University, 2003. P. 24-43.
2. Mandryka E.V., Mandryka N. N. Implementation of new technologies of public administration in Russia // Management consulting. 2014. № 11 (71). P. 17-26.
3. Atamanchuk G.V. Theory of public administration. M., 2004.
4. Mikhailova O.V. The state in search of a new management model // Bulletin of Moscow University. Series 21. Management (state and society). 2013. № 1. P. 15-32. P. 31-32.
5. Kaboolian L. The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate // Public Administration Review. 1998. № 7. P. 185-187; Farazmand A. New Public Management. Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration. 2006.
6. Smorgunov L. From e-state to e-government: a paradigm shift // Political Science. 2007. № 4. P. 20-49.
7. State Program of the Russian Federation "Information Society (2011 - 2020)" // Ministry of Digital Development, Communications and Mass Media of the Russian Federation. <https://digital.gov.ru/ru/documents/4137/>
8. Vasilenko I.A. State and municipal management. M., 2013. P. 286-292
9. Medushevsky A.N. Constitutional reform in Russia: content, directions and methods of implementation // Social sciences and modernity. 2020. № 1. P. 39-60. P. 41.
10. Borisov V.K., Bocharova E.Yu. Modern concepts of public administration: ethical aspect // Bulletin of Moscow University. Series 21. Management (state and society). 2013. № 2. P. 32-43.
11. Decree of the Government of the Russian Federation of May 16, 2011 № 373 "On the development and approval of administrative regulations for the execution of state functions and administrative regulations for the provision of public services."

УДК 332.145

# Государственно-частное планирование как основа разработки цифровых стратегий будущего

## Public-private planning as a base for designing digital strategies of the future



### **Елена Александровна Антипина**

Институт государственно-частного планирования, генеральный директор; руководитель Межведомственной рабочей группы по научно-промышленному кластеру двойного назначения Коллегии Военно-промышленной комиссии РФ, член Межведомственной рабочей группы по развитию региональной суперкомпьютерной и телекоммуникационной инфраструктуры, а также цифровой трансформации регионов в целях контроля исполнения поручения Президента Российской Федерации от 10 апреля 2020 г. Пр-647, п.1 з). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2244-0889>. Россия, Москва, e-mail: [regionovedka@mail.ru](mailto:regionovedka@mail.ru)

### **Elena A. Antipina**

Institute for Public Private Planning CEO; Head of Interdepartmental Working Group on Scientific-Industrial Dual-Purpose Cluster at Collegium for Military-Industrial Commission of the Russian Federation, Member of the Working Group for Regional Supercomputer and Telecommunications Infrastructure Development. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2244-0889>. Russia, Moscow, e-mail: [regionovedka@mail.ru](mailto:regionovedka@mail.ru)



### **Константин Владимирович Харченко**

Институт государственно-частного планирования; руководитель департамента стратегического планирования; Федеральный научно-исследовательский социологический центр РАН; ведущий научный сотрудник; кандидат социологических наук, доцент. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3329-7755>. Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/AAV-7562-2020>, SPIN-код: 6329-9856, AuthorID: 76188, Россия, Москва, e-mail: [geszak@mail.ru](mailto:geszak@mail.ru)

### **Konstantin V. Kharchenko**

Institute for Public Private Planning, Head of Strategic Planning Department; Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, Lead Researcher. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3329-7755>. Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/AAV-7562-2020>, SPIN-code: 6329-9856, AuthorID: 76188, Russia, Moscow, e-mail: [geszak@mail.ru](mailto:geszak@mail.ru)

**Аннотация.**

Статья посвящена эволюции принципов стратегического планирования, перспективы которого в условиях информационного общества и цифровой экономики связываются с цифровизацией процесса разработки и реализации стратегий социально-экономического развития регионов и муниципальных образований. Обозначены системные недостатки современного стратегического планирования, которых, как предполагается, позволит избежать разработка цифровых стратегий будущего. Создание интерактивной стратегии обосновывается в рамках авторской методологии государственно-частного планирования, которая нацелена на гармонизацию отношений между федеральным, региональным и местным уровнями управления, а также частным бизнесом. Рассматриваются особенности узловых элементов цифровых стратегий – аналитического и прогностического блоков, блоков согласования интересов и целеполагания, интерактивной карты территории, блоков показателей, правовых, организационных и финансовых механизмов реализации стратегии. Показано, что предложенный вариант цифровой стратегии основывается как на алгоритмах математического моделирования, так и на гуманитарном подходе, предполагающем создание стратегии-гипертекста. Акцентируются преимущества цифровых стратегий как «живых» и адаптирующихся систем. Предложены практические шаги по внедрению цифровых стратегий в практику регионального и муниципального управления.

**Ключевые слова.**

Стратегическое планирование, цифровизация, цифровая стратегия, интерактивная стратегия, адаптирующаяся система, государственно-частное планирование, государственно-частное партнерство.

Принципы стратегического планирования социально-экономического развития регионов и муниципальных образований были сформированы во второй половине 1990-х – начале 2000-х годов. Начиная с 1997 года, когда была принята первая Стратегия развития города Санкт-Петербурга [1], в рамках стратегического планирования нарабатывался опыт анализа социально-экономических трендов на основе стратегических показателей, сценарного моделирования, целеполагания, разработки механизмов реализации стратегий, а также реализации процедуры общественного участия в разработке стратегий. При этом востребованность властями, по меньшей мере, факта на-

**Abstract.**

The paper is about the evolution of strategic planning pillars, which are in the conditions of information society and digital economy being linked to the digitalization of designing and implementing the strategies of socioeconomic development at the regional or local levels. The crucial shortcuts of the present-day strategic planning are indicated in order to overwhelm them while launching the digital strategies of the future. The designing of an interactive strategy is grounded by using our methodology of public-private planning which is aimed to reconcile interests of the state, municipalities and private business. The peculiarities of the basic units of digital strategies are considered. These units are strategic analysis and predict; public agreement and goal-setting; interactive map of the territory; indicators; legal, organizational and financial mechanisms of strategy implementation. It is shown that the given kind of digital strategy is based both on the complex mathematic models and on the humanitarian approach which proposes the design of strategy-as-hypertext. The advantages of digital strategy as a 'vital' and self-adaptive system are enlisted. The practical steps to implement the digital strategies into the public administration are proposed.

**Keywords.**

Strategic planning, digitalization, digital strategy, interactive strategy, self-adapting system, public-private planning, public-private partnership.

личия стратегий обуславливала появление достаточно большого их числа – при том, что до издания Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ данная деятельность фактически оставалась вне правового регулирования, а до внесения изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ Федеральным законом от 30.10.2017 № 299-ФЗ – и вне компетенции органов местного самоуправления.

Каноны стратегического планирования – как фактически сложившиеся, так и позднее закрепленные в нормативных до-

кументах – предопределили ряд системных недостатков стратегий:

1. Большой объем документа стратегического планирования, который делает его неудобочитаемым, в особенности для представителей общественности и бизнеса. Также недостатком многих стратегий является низкая плотность изложения, под которой условно можно понимать соотношение между инновационными и тривиальными решениями в рамках каждой сферы жизнедеятельности. Объемные тексты, не выходящие за пределы здравого смысла, не просто не подходят для практической реализации на конкретной территории, но и снижают методологическую ценность стратегического планирования.

2. Несоответствие между циклом изменения ведущих трендов социально-экономического развития мира, России и региона, с одной стороны, и циклом актуализации стратегии. В последнее время усиливается противоречие между динамичностью внешней среды и отставанием статистических данных – как минимум на год до момента разработки стратегии, а зачастую – еще на год-два до момента ее утверждения. При этом каждый новый цикл актуализации стратегии сопряжен с большими организационными усилиями и финансовыми затратами местной администрации – по существу актуализация ничем не отличается от разработки нового варианта, тем более что, согласно законодательству о контрактной системе, тендер на внесение изменений в стратегический документ может выиграть иной субъект, чем тот, кто ее разрабатывал. В результате стратегия не реализует своей главной функции – предиктивной, или упреждающей, которая позволяла бы своевременно подготовиться к новым внешним возможностям – развитие технологий будущего и т.д. – либо угрозам, как показала ситуация, связанная с пандемией коронавирусной инфекции.

3. Отсутствие увязки между разработкой стратегии и ее реализацией, т.е. между стратегическим планированием и стратегическим управлением. Данное обстоятельство предопределяет, во-первых, оторванность исполнителей стратегии от ее

разработчиков, поскольку перед последними ставится задача создать документ, а не настроить систему управления. Во-вторых, сама структура стратегии больше напоминает научную работу, чем документ, предназначенный для исполнения. Федеральный закон №172-ФЗ предусматривает разработку, помимо стратегий, планов мероприятий по их реализации, однако такие планы плохо стыкуются как с самими стратегиями, еще более уменьшая их практическую пользу, так и со ст.179 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой финансироваться, а значит и исполняться, могут не стратегии, планы мероприятий или проекты, а только государственные и муниципальные программы. При этом отсутствует нормативное требование о том, чтобы мероприятия, обозначенные в плане мероприятий по реализации стратегии, обязательно были включены в программы.

Как видим, эти и другие недостатки стратегического планирования требуют перенастройки данной системы с учетом динамизма протекания социально-экономических процессов, особенностей управленческой ситуации и, что не менее важно, развития информационных технологий и цифровизации управления [2].

Анализ литературы по теме исследования показывает, что научный поиск концентрируется по следующим направлениям: 1) рефлексия по вопросам оптимизации формата стратегических документов без отсылки к возможностям информационных технологий [3]; 2) использование концептов «цифровая стратегия» и «стратегия цифровизации» [4-5] – при этом в данном случае речь идет не о подходах к процессу разработки и содержанию стратегии, а о перспективах внедрения информационных технологий в различных сферах жизнедеятельности; 3) анализ современных программных продуктов, обеспечивающих принятие управленческих решений на основе аналитических моделей [6]; 4) концептуальная разработка информационных систем, позволяющих рационально локализовать городские сервисы с учетом транспортной доступности и экологического фактора [7]. Как видим, вопросы, непосредственно относящиеся к разра-

ботке цифровой стратегии социально-экономического развития, которую можно было бы рассматривать как эффективный инструмент управления будущим территории, остаются вне поля зрения современных авторов; в их освещении состоит новизна настоящего исследования.

В свое время в целях повышения качества стратегических документов нами была предложена методология государственно-частного планирования (применительно к местному уровню более подходит понятие муниципально-частного планирования), которая основывается на обеспечении единства интересов органов местного самоуправления, социально-ответственного бизнеса и иных социальных субъектов в части позиций относительно перспектив развития территории [8].

Применение методологии государственно-частного планирования в ходе разработки стратегий позволяет преодолевать разрывы между социально-экономическим и территориальным планированием, интересами региональных органов власти, местного самоуправления и бизнес-организаций; классическим научным подходом к развитию территорий и инновационными инструментами территориального маркетинга; глобальными технологическими трендами и умной (рациональной) специализацией территории; решением задач государства и соблюдением интересов местного населения.

Предполагается, что в результате использования методологии государственно-частного планирования стратегия будет обоснованной, «живой» (вызывающей неподдельный интерес субъектов местного сообщества), реалистичной, инвестиционно-обеспеченной и интерактивной. При этом интерактивность стратегии можно понимать в двух смыслах: 1) как свойство усиливать взаимодействие между социальными акторами в физическом пространстве – в этом плане договорная модель стратегического планирования противопоставляется иерархической [9]; 2) как разработку и использование для стратегического планирования современных информационных технологий и сервисов.

На сегодняшний день много внимания уделяется вопросам повышения эффективности оказания государственных услуг, в том числе их переводу в цифровую форму [10-11], а также созданию и развитию систем электронного межведомственного взаимодействия [12]; этим часто и ограничиваются рамки концепта цифровизации управления. Вместе с тем оказание услуг в электронном виде, электронный документооборот между ведомствами, обеспечение информационной безопасности и т.п., если все это не содержит принципиально новых подходов, относится лишь к текущему функционированию; цифровизация же, очевидно, должна охватывать, в том числе, и стратегическое управление, чтобы оказывать заметное влияние на повышение качества жизни населения. В этом плане перспективна предложенная В.Б. Зотовым категория «умные решения», включающая информационные сервисы для социального взаимодействия и удовлетворения широкого круга потребностей граждан и организаций [13, с.5].

**Цифровая стратегия, основанная на принципах государственно-частного планирования – это информационно-аналитическая система поддержки принятия решений по комплексному управлению региональным развитием для органов государственной власти и органов местного самоуправления.**

Предполагается, что цифровая Стратегия будет включать следующие блоки:

1. Блок целеполагания. Назначением данного блока является обеспечение взаимосвязки между главной целью стратегии, целями второго уровня, задачами, мероприятиями, ожидаемыми результатами и показателями социально-экономического развития территории.

2. Блок показателей. В интерактивной стратегии это будут уже не статичные таблицы, а динамичные, в реальном времени отражающие величину отклонений от запланированных их значений. Это позволит через заданные промежутки времени отслеживать, по каким показателям наблюдается опережение, а по каким – отставание. К тому же, стратегические

показатели в данном случае будут коррелировать с данными, представленными в аналитическом блоке.

3. Периодически обновляемая аналитика, основанная на показателях трех типов: статистических, социологических и интегрирующих большие данные (big data) – при условии доступности формулировок всех сделанных ранее выводов. По мере изменения актуальных тенденций социально-экономического развития мира, страны и конкретной территории на рабочем месте эксперта будут высвечиваться несоответствия между новыми статистическими фактами и прежними выводами, что позволит не только своевременно корректировать выводы внутри аналитического блока, но и менять состав реализуемых мероприятий.

4. Актуальный относительно текущих трендов прогноз социально-экономического развития данной территории с возможностью просмотра прошлых версий для более глубокой оценки влияния на него внутренних и внешних факторов. Данный прогноз целесообразно представлять в формате сценарного анализа, чтобы иметь арсенал решений на случай усиления влияния благоприятных либо неблагоприятных факторов. Именно многомерный сценарный анализ, представленный в аналитическом и графическом виде, позволит максимально подстраивать принимаемые решения под особенности текущей ситуации. В отличие от традиционного формата, интерактивная стратегия позволит вводить в прогноз дополнительные факторы, формирующие возможности и ограничения развития.

5. Интерактивная карта территории. Данный блок цифровой стратегии позволяет преодолеть оторванность стратегического планирования социально-экономического развития от территориального планирования. На интерактивной карте могут быть визуализированы экономические показатели с высоким уровнем детализации (например, съём выручки с квадратного метра, численность персонала на квадратный метр в пределах кварталов), что позволит высветить как «точки роста», так и «депрессивные площад-

ки». Также на интерактивной карте могут быть обозначены перспективные инвестиционные площадки – с учетом того, что на данный момент инвестиционные порталы регионов и муниципальных образований уже стали распространенным явлением.

6. Блок правовых механизмов. Данный блок может не просто содержать перечень правовых актов, которые необходимо принять в целях эффективной реализации Стратегии, но увязать этот перечень с текущими и перспективными планами представительного органа. Лучше, если правовые акты будут размещены в системе в полнотекстовом формате с возможностью их официальной и общественной экспертизы непосредственно на портале.

7. Блок организационных механизмов – должен представлять собой тезаурус готовых решений с учетом лучших практик (институт муниципального развития, агентство развития, проектный офис и другие), а также площадку для экспертного обсуждения реализации Стратегии в формате вебинаров и коворкинга. В данном сегменте портала могут также размещаться протоколы заседания рабочего органа по реализации Стратегии.

8. Финансовый блок Стратегии – предполагает оценку стоимости запланированных мероприятий и последующую ее сверку с бюджетными возможностями, а также размещение результатов финансовой экспертизы реализации Стратегии.

9. Блок согласования интересов, «общественного договора». В интерактивной Стратегии должна быть предоставлена возможность подписания деклараций о социальном партнерстве представителями социально-ответственного бизнеса, отраслевых ассоциаций, социально-ориентированных некоммерческих организаций, профсоюзов.

Итак, в представленном варианте цифровая стратегия требует разработки специальных алгоритмов математического моделирования, при этом ее структура следует официальным канонам стратегического планирования. Цифровая стратегия превращает линейный текст в гипертекст (в смысле, принятом в современной лингвистике), позволяющий объемно пред-

ставлять перспективы социально-экономического и пространственного развития территории и реализовывать конкретные управленческие решения на принципах государственно-частного планирования. За счет такого подхода интерактивная стратегия получает целый ряд преимуществ.

1. Стратегия не лежит мертвым грузом и не выполняет роль символического предмета, а напротив, является актуальным экспертным инструментом для руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, который полезно задействовать для решения как текущих проблем, так и перспективных задач.

2. Стратегия постоянно актуальна, она отражает насущные проблемы жителей и потребности территорий; не требуется инициировать ее актуализацию как специальную процедуру.

3. Вся управленческая деятельность по реализации Стратегии осуществляется по плану, даже если под воздействием обстоятельств этот план приходится существенно корректировать.

4. Стратегия является адаптирующей системой, она способна актуализироваться в соответствии с изменениями вну-

тренней и внешней среды. В этом плане эволюция стратегического планирования созвучна эволюции предметов и механизмов: классические – адаптированные под заданные потребности – адаптирующиеся (гибкие).

Техническая сторона цифровой интерактивной стратегии состоит в том, что она предполагает использование комплекса отечественных программно-аппаратных решений в целях интеграции экономического моделирования и территориального планирования, в том числе с помощью геоинформационных технологий. Основой разработки таких комплексных автоматизированных систем является государственно-частное планирование, интегрирующее интересы власти, бизнеса и гражданского общества.

Дальнейшие исследования в области цифровых стратегий на принципах государственно-частного планирования могут концентрироваться как вокруг совершенствования алгоритмов и программно-технических решений, так и проведения социологических исследований, позволяющих оценивать потенциал развития таких систем.

**Список источников:**

1. Батчаев А.Р., Карелина И.А., Ножкина Н.А. Стратегический план Санкт-Петербурга 1997 года: взгляд из 2017 года // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 1 (19). С. 150-160.
2. Выжимова Н.Г., Иванова Е.Ю., Колесниченко Е.А. Цифровизация управления как фактор развития современного государства // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. № 5. С. 465-473.
3. Завьялова Е.А., Кобылко А.А. Формат стратегии: практика крупнейших российских предприятий // Стратегические решения и риск-менеджмент. 2019. Т. 10. № 3. С. 210-219.
4. Циренчиков В. Стратегия цифровизации Европы // Европейский Союз: факты и комментарии. 2020. № 99. С. 22-26.
5. Вишневская А.И., Аблязов Т.Х. Цифровая стратегия как основа цифровой трансформации строительных организаций // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Т. 9. № 3-1. С. 11-20.
6. Калашников А.Н., Пянзина Ю.Ю., Кублин И.М., Фомин Р.В. Использование программных решений бизнес-аналитики как инструмент повышения конкурентоспособности компаний и регионов // Экономика устойчивого развития. 2019. № 1 (37). С. 289-292.
7. Lotto R. Interactive Localisation System for Urban Planning Issues. In: Efficient Decision Support Systems – Practice and Challenges. From Current to Future (Ed. Chiang Jao). IntechOpen, 2011. DOI: 10.5772/16960.
8. Антипина Е.А., Харченко К.В. Разработка и реализация муниципальной стратегии на принципах государственно-частного планирования // Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 73-77.
9. Glasbergen P., Driessen P. Interactive Planning of Infrastructure: The Changing Role of Dutch Project Management // Environment and Planning C: Government and Policy, 2005, Vol. 23 No. 2, pp: 263-277. <https://doi.org/10.1068/c0441>
10. Tassabehji R., Hackney R. & Maruyama T. Evaluating digital public services. A contingency value approach within three exemplar developing countries // Information Technology & People, 2019, Vol. 32, No. 4, pp. 1021-1043. DOI 10.1108/ITP-08-2017-0260
11. Ламзин Р.М. Цифровизация как приоритет трансформации публичного управления // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2019. № 5 (39). С. 150-156.
12. Шаулова Т.В. Цифровизация и эффективность государственного управления // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. 2019. Т. 10. № 2 (39). С. 243-252.
13. Зотов В.Б. «Умный город»: методология построения системы // Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 3-11..

**References:**

1. Batchaev A.R., Karelina I.A., Nozhkina N.A. Strategic Plan of Saint-Petersburg of 1997: a look from the year of 2017 // Regional Economy. The South of Russia. 2018. No. 1 (19). P. 150-160.
2. Vyzhimova N.G., Ivanova E.YU., Kolesnichenko E.A. Digitalization of government as a factor of the development of modern State // Bulletin of Research and Practice. 2018. Vol.4 no.5. P. 465-473.
3. Zav'yalova E.A., Kobylko A.A. The format of Strategy: the Practice of the biggest Russian Enterprises // Strategic Solutions and Risk-Management. 2019. Vol. 10. No. 3. P. 210-219.
4. Tsirenschikov V. Strategy of digitalizing of the Europe // The European Union: Facts and Comments. 2020. No. 99. P. 22-26.
5. Vishniveckaya A.I., Ablyazov T.H. Digital Strategy as a base for digital transformation of construction organizations // Economy: yesterday, today, tomorrow. 2019. Vol. 9. No. 3-1. P. 11-20.
6. Kalashnikov A.N., Pyanzina Yu.Yu., Kublin I.M., Fomin R.V. The use of business analytics software as a tool for increasing the competitiveness of companies and regions // The Economy of Sustainable Development. 2019. No. 1 (37). P. 289-292.
7. Lotto R. Interactive Localisation System for Urban Planning Issues. In: Efficient Decision Support Systems – Practice and Challenges. From Current to Future (Ed. Chiang Jao). IntechOpen, 2011. <https://doi.org/10.5772/16960>.
8. Antipina E.A., Kharchenko K.V. The design and implementation of municipal strategy on the principles of public-private planning // Municipal academy. 2019. No. 2. P. 73-77.
9. Glasbergen P., Driessen P. Interactive Planning of Infrastructure: The Changing Role of Dutch Project Management // Environment and Planning C: Government and Policy, 2005, Vol. 23 No. 2, pp: 263-277. <https://doi.org/10.1068/c0441>.
10. Tassabehji R., Hackney R. & Maruyama T. Evaluating digital public services. A contingency value approach within three exemplar developing countries // Information Technology & People, 2019, Vol. 32, No. 4, pp. 1021-1043. <https://doi.org/10.1108/ITP-08-2017-0260>.
11. Lamzin R.M. Digitalization as a priority of the transformation of public administration // Innovative Economy: perspectives of development and comprehension. 2019. No. 5 (39). P. 150-156.
12. Shaulova T.V. Digitalization and efficiency of state government // Research Proceedings of the Northern-West Institute of Government RANEP. 2019. Vol. 10. No. 2 (39). P. 243-252.
13. Zotov V.B. 'Smart City': the methodology of system construction // Municipal academy. 2019. No. 3. P. 3-11.

УДК 378.147

## Передовой опыт использования цифровых технологий в системе работы с обращениями граждан в органах государственной власти субъектов РФ

## Best Practices in Using Digital Technologies in the System of Working with Citizens' Appeals in State Authorities of the Subjects of the Russian Federation



### **Владимир Иванович Голованов**

ФГБОУ ВО Российский государственный гуманитарный университет, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, доктор экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9317-3311>, SPIN-код: 6211-0178, AuthorID: 768379, Россия, Москва, e-mail: [golovanov52@rambler.ru](mailto:golovanov52@rambler.ru)

### **Vladimir I. Golovanov**

Russian state University for the Humanities, Professor, head of the Department of state and municipal administration, doctor of Economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9317-3311>, SPIN-code: 6211-0178, AuthorID: 768379, Moscow, Russia, e-mail: [golovanov52@rambler.ru](mailto:golovanov52@rambler.ru)

### **Аннотация.**

В статье рассматривается передовой опыт совершенствования взаимодействия органов власти и населения с использованием информационных технологий в субъектах Российской Федерации.

### **Ключевые слова.**

Информационные технологии, население, органы государственной власти, коммуникации.

### **Abstract.**

The article deals with the issues of improving the interaction of authorities and the population with the use of information technologies in the subjects of the Russian Federation.

### **Keywords.**

Information technologies, population, public authorities, communications.

Статус демократического и правового государства базируется на гражданском обществе, в котором интересы населения и степень их удовлетворенности жизнью являются главными приоритетами государственной и муниципальной политики. При этом органы власти должны, прежде всего, слышать граждан своей страны и за счет обратной связи своевременно реагировать на получаемые запросы.

На этапе построения современного информационного государства, развития и усложнения элементов и механизмов информационного общества, у органов федеральной и региональной власти имеются значительные перспективы совершенствования направлений государственной политики в сфере коммуникаций власти и граждан посредством Интернет-технологий. Они позволяют оперативно обеспечить обратную связь с населением, мнение которого, в свою очередь, является основным источником информации о качестве и целесообразности принимаемых властью решений.

Поэтому вопрос роста присутствия органов власти в Интернет-пространстве для знания и изучения запросов общества крайне необходим.

Важную роль в формировании эффективного диалога власти и общества, создание основы качественной обратной связи имеет институт обращений граждан в органы власти. Обращение, основу которого сегодня представляет Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> [1], как форма коммуникации способствует усилению контроля со стороны населения за деятельностью органов власти.

Серьезным несовершенством №59-ФЗ является длительность сроков рассмотрения и реагирования на обращения граждан, которая в соответствии с данным нормативно-правовым актом сегодня составляет 30 дней с момента регистрации обращения гражданина. При этом реги-

страция должна быть проведена в течение 3-х дней, соответственно срок ожидания ответа увеличивается до 33 суток. Кроме того, если же пришлось перенаправить обращение, то срок может быть увеличен на 10 дней (3 дня на регистрацию и 7 на перенаправление) до 43 дней. В исключительных случаях срок может быть увеличен ещё на 30 дней, таким образом, максимальный срок ответа на обращение может составлять 73 дня.

Кроме того, в ФЗ-№59 абсолютно не регламентированы объективные требования к формулировке «ответа по существу» на заданные гражданами в обращении запросы. В итоге, гражданин зачастую поручает вместо понятного и простого ответа или конкретных предложений по решению проблемы, которая его волнует, получает ссылки на законодательные нормы, которые, вероятнее всего, были ему и так знакомы, и которые не представляют собой однозначного ответа по заданной проблематике и не решают насущный вопрос.

С внедрением Концепции «открытого правительства», а также соответственно с разработкой и утверждением Методических рекомендаций по организации открытости деятельности органов власти [6] появляется все больше интерактивных платформ электронного гражданского участия, в том числе и на региональном уровне.

Созданная и отлаженная система коммуникации органов государственной власти любого уровня способствует повышению эффективности работы государственного аппарата, постепенному и стабильному формированию и оперативному совершенствованию механизма быстрого получения обратной связи от населения [2].

Если граждане будут видеть реальные действия власти по решению насущных проблем общества, если ответы на запросы населения будут, действительно, «по существу», если будут созданы объективно удобные для обеих сторон коммуникационные механизмы обмена информацией, самая главная и стратегически важная цель властной стороны будет достигнута [5]. Население начнет в большей степени

<sup>1</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 №59-ФЗ (ред. От 27.11.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006 г. №19. ст. 2060.

доверять руководству государства, поддерживать его действия и в большей степени проявлять гражданскую инициативу.

Ранее в статье [3] были проанализированы отдельные региональные практики формирования и поддержания функционирования управленческой коммуникации.

Посредством использования органами власти в субъектах Российской Федерации интерактивных Интернет-платформ электронного участия граждан, формируется модель совместного управления регионом [4]. Данные Интернет-площадки функционируют на базе ГИС-технологий и представляют собой, так называемую электронную географическую карту региона, на которой каждый житель может самостоятельно отметить проблемные, по его мнению, участки и сообщить об этом в соответствующие структуры, которые в кратчайшие сроки обязуются устранить указанные гражданином недостатки и прислать фотоотчёт о проделанной работе.

При изучении опыта информационного наполнения государственных Интернет-порталов по взаимодействию с гражданами использовался метод сравнительного анализа, а также web-контент-анализа, который представляет собой изучение содержания выбранных для исследования Интернет-порталов в режиме online для определения наличия или отсутствия и достаточности разработанных качественных критериев оценки.

Рассмотрим еще отдельные результаты работы по формированию коммуникаций в регионах. На основе анализа данных «Библиотеки региональных практик открытости»<sup>2</sup> для последующего исследования нами были выбраны следующие Интернет-порталы электронного участия граждан в субъектах Российской Федерации:

1. Государственная информационная система «Наш город»: [www.gorod.mos.ru](http://www.gorod.mos.ru) (г. Москва);

2. Официальный информационный портал «Наша Якутия»: [www.sakha.gov.ru](http://www.sakha.gov.ru) (Республика Саха (Якутия));

3. Информационный портал «Открытый регион 71»: [www.openregion71.ru](http://www.openregion71.ru) (Тулльская область);

4. Онлайн-площадка проекта «Народная экспертиза»: [www.narod-expert.ru](http://www.narod-expert.ru) (Белгородская область);

5. Геоинформационный портал «Открытый регион – Югра»: [www.myopenugra.ru](http://www.myopenugra.ru) (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра);

6. Интернет-портал «Инцидент Менеджмент» (Ивановская область).

Сравнительный анализ лучших региональных практик по внедрению и организации работы геоинформационных Интернет-порталов по работе с обращениями граждан продемонстрировал и подтвердил эффективность информационной коммуникации власти и населения, реализуемой посредством необходимой и технологически развитой медиа-площадки электронного участия [7] (табл.).

Использование Интернет-портал «Инцидент Менеджмент» в Ивановской области показало, что для усовершенствования системы коммуникации граждан и органов власти посредством этой системы необходимо формирование расширенной нормативно-правовой базы.

Первоочередным мероприятием в данном случае должно стать создание, публикация и распространение по региональным и муниципальным органам власти внутреннего Регламента работы системы «Инцидент Менеджмент». В Регламенте, на наш взгляд, следует указать цели и принципы работы программы; фиксация официального статуса обращения пользователей; профильные органы и область их компетенции относительно специфики и тематики обращений; контрольные сроки ответа на обращение и процедуру обжалования несвоевременных действий или бездействий органов власти.

Также в блоке нормативной базы важно сказать о необходимости пересмотра структуры профильного органа исполнительной власти (Департамент внутренней политики Ивановской области, а именно Управление информационной политики и взаимодействия со средствами массовой информации) с введением отдельной

<sup>2</sup> Библиотека региональных практик открытости // Официальный сайт Экспертного совет при Правительстве РФ: Электронный ресурс. Режим доступа: <https://open.gov.ru/openregion/projects/>. (25.10.2019).

Таблица 1. Результаты сравнительного анализа работы систем оперативного реагирования на жалобы, обращения и предложения граждан в регионах Российской Федерации

Название критерия/ субкритерия	Наименование портала				
	«Открытый регион – Югра» <i>Ханты- Мансийский АО Югра</i>	«Наш город» <i>г. Москва</i>	«Открытый регион 71» <i>Тульская область</i>	«Народная экспертиза» <i>Белгородская область</i>	«Наша Якутия» <i>Республика Саха (Якутия)</i>
<b>1. Степень информационного наполнения</b>					
Нормативно-правовая основа деятельности (0-2)	2	2	2	2	2
Вкладка «0 портале» (0-1)	1	1	0	1	1
Навигационные сервисы (1-3)	3	3	3	3	3
Архитектура портала (1-3)	3	3	3	3	1
Оперативность обновления новостной информации (0-3)	3	2	3	0	0
Отраслевая статистика (0-3)	3	3	3	3	1
<b>Весовой коэффициент критерия №1:</b>	<b>15 баллов 0,3 (30%)</b>	<b>14 баллов 0,28 (28%)</b>	<b>14 баллов 0,28 (28%)</b>	<b>13 баллов 0,26 (26%)</b>	<b>8 баллов 0,16 (16%)</b>
<b>2. Уровень удобства пользования Интернет-порталом</b>					
Наглядность (1-3)	3	3	3	3	2
«Быстрый поиск» (0-3)	3	3	1	3	0
«Каталог полезных ссылок» (0-2)	2	2	2	2	2
Читабельность (1-3)	3	3	3	1	1
<b>Весовой коэффициент критерия №2:</b>	<b>11 баллов 0,22 (22%)</b>	<b>11 баллов 0,22 (22%)</b>	<b>9 баллов 0,18 (18%)</b>	<b>9 баллов 0,18 (18%)</b>	<b>5 баллов 0,1 (10%)</b>
<b>3. Наличие и технологическое качество механизма обратной связи</b>					
E-mail, телефон, адрес, «обратная связь» (0-4)	4	0	2	2	1
Чат, форум, вкладка «Обсуждения» (0-2)	2	0	0	0	0
Обжалование несвоевременных действий/ бездействий на запрос пользователя (0-3)	0	2	0	0	0
Внешняя оценка качества работы портала (0-2)	2	0	2	0	0
<b>Весовой коэффициент критерия №3:</b>	<b>8 баллов 0,16 (16%)</b>	<b>2 балла 0,04 (4%)</b>	<b>4 балла 0,08 (8%)</b>	<b>2 балла 0,04 (4%)</b>	<b>1 балл 0,02 (2%)</b>
<b>4. Степень применения на портале интерактивных возможностей сети «Интернет»</b>					
Форматная доступность (1-3)	3	2	2	3	2
«Личный кабинет» (0-2)	2	2	2	2	2
Анонимность (0-1)	0	0	0	0	0
Рассылка новостей/обновлений портала (0-2)	2	2	0	0	0
Мобильная версия (0-2)	2	2	2	2	0
Версия портала для начинающих пользователей и лиц с ОВЗ (0-2)	2	0	0	0	2
Поддержка иностранного языка (0-1)	1	0	0	0	0
<b>Весовой коэффициент критерия №4:</b>	<b>12 баллов 0,26 (24%)</b>	<b>8 баллов 0,16 (16%)</b>	<b>6 баллов 0,12 (12%)</b>	<b>7 баллов 0,14 (14%)</b>	<b>6 баллов 0,12 (12%)</b>
<b>ИНТЕГРАЛЬНЫЙ КОЭФФИЦИЕНТ:</b>	<b>46 баллов 0,92 (92%)</b>	<b>35 баллов 0,7 (70%)</b>	<b>33 балла 0,66 (66%)</b>	<b>29 баллов 0,58 (58%)</b>	<b>20 баллов 0,4 (40%)</b>

должности ответственного специалиста по мониторингу и работе с обращениями граждан в системе «Инцидент Менеджмент».

Как следствие, должен существовать должностной регламент для специалистов. Это позволит повысить уровень ответственности представителя органа государственной власти перед населением, прозрачность работы системы, а также, в целом, доверие граждан к административному аппарату.

Таким образом, совокупность вышеперечисленных мер поспособствует разрешению многих выявленных ограничений системы мониторинга и оперативного реагирования «Инцидент Менеджмент».

Информационная кампания позволяет усилить грамотное и авторитетное позиционирование системы среди общественности. Нормативное обоснование поспособствует формированию прозрачности работы посредством данных технологий, а также ускорит оперативность принятия решений в связи с уточнением компетенции профильных органов исполнительной власти региона.

В свою очередь, именно комплексная система коммуникации органов власти будет способствовать повышению эффективности работы государственного аппарата, формированию и совершенствованию механизма быстрого получения обратной связи от населения, у которого таким образом появляются признаваемые той самой властью рычаги влияния, каналы оценки ее деятельности обществом.

Предполагается, что комплексная система будет эффективна посредством функционирования разноплановых механизмов коммуникации. Изучив опыт Ивановской области в сфере информационной политической коммуникации, считаем, целесообразно развивать на базе функционирующей системы мониторинга и оперативного реагирования «Инцидент Менеджмент» регионального геоинформационного Интернет-портала по работе с обращениями граждан и информационной коммуникации «Открытый регион 37», который является более перспективным развитием системы «Инцидент Менеджмент».

Он предполагает более активное гражданское участие: запуск работы

Развитие этого геоинформационного Интернет-портала заключается, прежде всего, в том, что гражданин лично сам пишет электронное обращение, оформляет официальный запрос, проявляя тем самым своё гражданское участие и культуру грамотного диалога с властью. Достоинство данного механизма, в отличие от работы системы «Инцидент Менеджмент», в том, что в таком случае, может рассматриваться и единичное обращение пользователя, независимо от наличия/отсутствия ключевых слов, количества лиц, так же заинтересованных в разрешении данной конкретной проблемы.

Путём технологического насыщения работы данного Интернет-портала, представляется дополнительный и наиболее удобный вариант взаимодействия общества с органами власти на основе цифровых технологий, а именно, отметка на географической электронной карте проблемного участка территории. При помощи графической иллюстрации данной карты становится возможным отслеживать отработанные участки территории, а также ставить на контроль те, которые, по мнению пользователей-граждан, нуждаются в региональной поддержке и мониторинге.

Положительный эффект внедрения такого портала еще и в том, что сроки рассмотрения обращений граждан, основываясь на ранее изученной нами практике функционирования аналогичных Интернет-порталов в субъектах Российской Федерации, будут составлять 8-10 дней, в отличие от стандартного запроса посредством официального института обращения граждан, максимальный срок ответа на которое может составлять 73 дня.

Такой комплекс мероприятий позволит максимально охватить информационную коммуникацию органов власти и населения, а также снизить угрозу возможно высокой загруженности системы «Инцидент Менеджмент».

В перспективе, на наш взгляд, в качестве альтернативы следует предложить доработать интерфейс муниципального информационного портала г. Иваново и

масштабировать его функционал до регионального уровня, а также внести изменения в Единые правила модерации сообщений<sup>3</sup>, уточнив также сроки рассмотрения обращения граждан и процедуру обжалования несвоевременных действий/бездействий органов власти.

Таким образом, создание нормативной базы предложенной системы позволит четко распределить компетенцию между структурными органами власти и тем самым повысит оперативность принятия решений. Комплексность и вариативность площадок гражданского участия, в свою очередь, обеспечит создание максимально комфортных и удобных для граждан способов обращения в органы власти.

Для обеспечения грамотной и оперативной координации поступающей в данные информационные системы информации, на наш взгляд, следует также использовать опыт Московской области, где в марте 2019 года при Правительстве Московской области был запущен в работу Центр управления регионом (далее – ЦУР)<sup>4</sup> (рис. 1).

Основная цель создания ЦУР – оперативное реагирование на проблемы жителей и мониторинг общественного мнения по актуальным и социально значимым для региона темам. Вся поступающая из различных источников (главным образом, запросы и обращения граждан посредством портала «Добродел», а также «сигналы» системы «Инцидент Менеджмент») информация в ЦУР распределяется по профильным блокам «Медицина», «Дороги», «ЖКХ» и т.д. Основное преимущество данной системы состоит в том, что вся «тревожная» информация от граждан, независимо от того, с помощью каких Интернет-площадок она была направлена власти, мгновенно поступает непосредственным исполнителям. В этом случае решается основная проблема – затруднительная логистика передачи запросов граждан в ведомства по их компетенции.

Таким образом, предполагается, что посредством внедрения разноплановых направлений информационной коммуникации власти и граждан возможно формирование конструктивного и эффективного политического диалога с общественно-



Рис. 1. Схема работы ЦУР (Московская область)

<sup>3</sup> Единые правила модерации сообщений // Информационный портал г. Иваново: Электронный ресурс. Режим доступа: <https://xn--80adbv1agb.xn--p1ai/servisy/kak-polzovatsya-servisom-narodnyy-inspektor/>. (23.11.2019).

<sup>4</sup> Центр управления регионом // Официальный сайт Правительства Московской области: Электронный ресурс. Режим доступа: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/centr-upravleniya-regionom-v-podmoskove>. (23.11.2019).

стью – основным источником обратной связи относительно проводимой государственной политики.

В том случае, если граждане будут видеть реальные действия власти по решению насущных проблем общества и самая главная и стратегически важная цель властной стороны будет достигнута. Люди

начнут доверять руководству государства, поддерживать их действия и проявлять гражданскую культуру и активность во благо всей страны.

Проанализировав опыт выбранных для исследования Интернет-порталов, выявив преимущества и потенциальные недостатки, изучив региональный опыт, в том числе, Ивановской области, может быть предложен для региона следующий комплекс мер:

1. Разработка и создание нормативной основы функционирования системы мониторинга и оперативного реагирования «Инцидент Менеджмент»;

2. Пересмотр внутренней структуры Департамента внутренней политики региона и внедрение отдельной должности ответственного специалиста по мониторингу и работе с обращениями граждан в системе «Инцидент Менеджмент», издание соответствующего должностного регламента;

3. Разработка и внедрение регионального геоинформационного Интернет-портала по работе с обращениями граждан и информационной коммуникации;

4. Внедрение аналогичного Московской области Центра управления регионом для обеспечения эффективности и качества логистики между органами власти, а также, в целом, повышения оперативности рассмотрения обращений и жалоб граждан;

5. Проведение информационной кампании о существующих возможно-

стях обращения в органы власти на основе цифровых технологий, трансляция справочной информации о принципах работы внедрённых в работу систем реагирования.

На основе вышесказанного, можно сделать вывод, что в настоящий момент проводятся различные мероприятия по повышению эффективности решения проблем в сфере взаимодействия органов власти с населением, что, несомненно, способствует повышению доверия населения к органам государственной власти и местного самоуправления.

Переход к новым нетрадиционным формам коммуникации органов государственной власти и населения обусловлен, прежде всего, непрерывным и стремительным развитием информационных технологий, а также нарастающими качественными потребностями общества. Ключевым преимуществом взаимодействия на базе информационных технологий можно назвать тот факт, что гражданин (пользователь сети «Интернет») представляет собой уже не просто пассивного наблюдателя реализации государственной политики, а является активным и соучастным субъектом формирования этой самой государственной политики, выражает личное мнение на этот счёт, формирует собственный вариант развития событий и предлагает его посредством передовых Интернет-порталов для рассмотрения и реализации органами государственной и муниципальной власти.

**Список источников:**

1. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.
2. Голованов В.И. Стратегия развития города. Учебник для вузов. М.: Наука, 2020.-451 с.
3. Голованов В.И. Совершенствование взаимодействия органов власти и населения с использованием информационных технологий в субъектах Российской Федерации. Конференция в ГУУ (23-24 апреля) «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе». М.: ГУУ, 2020
4. Днепровская Н.В. Цифровая трансформация взаимодействия органов государственной власти и граждан // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. №67. С. 99.
5. Зотов В.Б. Проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления. / Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 12-18.
6. О мониторинге и анализе рассмотрения обращений граждан и организаций: Указ от 17 апреля 2017 г. №171 // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ: Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1105528/>. (23.09.2019).
7. Официальный сайт ВЦИОМ // Соцсети: Электронный ресурс. Режим доступа: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116691>. (21.10.2019).

**References:**

1. Federal Law of 09.02.2009 No. 8-FZ (as amended on 28.12.2017) On ensuring access to information on the activities of state bodies and local self-government bodies: // Collected Legislation of the Russian Federation. 2009. № 7. Art. 776.
2. Golovanov V.I. City development strategy. Textbook for universities. Moscow: Nauka, 2020.-451 p.
3. Golovanov V.I. Improvement of interaction between authorities and the population using information technologies in the constituent entities of the Russian Federation. Conference at SUM (April 23-24) "The role of local government in the development of the state at the present stage." Moscow: GUU, 2020
4. Dneprovskaya N.V. Digital transformation of interaction between public authorities and citizens // Public administration. Electronic bulletin. 2018. №. 67. P. 99.
5. Zotov V.B. Problems of personnel training for state and municipal administration. / State and Municipal Administration in the Russian Federation: Modern Problems and Development Prospects, a collection of scientific works of teachers, graduate students and students of the Department of State and Municipal Administration. Moscow, 2017.P. 12-18.
6. On monitoring and analyzing the consideration of applications from citizens and organizations: Decree of April 17, 2017 № 171 // Information and legal portal GARANT.RU: Electronic resource. Access mode: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1105528/>. (09.23.2019).
7. The official site of VTSIOM // Social networks: Electronic resource. Access mode: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116691>. (21.10.2019).

УДК 378.

## Обобщение опыта взаимодействия власти и общественных объединений граждан в процессе институционализации местного самоуправления

## Generalization of the experience of interaction between the government and public associations of citizens in the process of institutionalization of local self-government



**Марина Александровна Черкасова**

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

**Marina A. Cherkasova**

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

**Аннотация.**

Являясь политическим институтом, осуществляющим реализацию прямых и обратных связей на муниципальном уровне, местное самоуправление вошло в сложный процесс институционализации модели взаимоотношений «власть - местное самоуправление - гражданское общество». В статье характеризуются существующие модели взаимодействия общественных объединений граждан и муниципальной власти, анализируются тенденции развития гражданской активности в осуществлении процесса самоуправления, определяются направления наиболее продуктивного взаимодействия власти и населения локальной территории, подводятся итоги развития важнейших ресурсов эффективной совместной деятельности муниципальной власти и местного сообщества в вопросах реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления.

**Ключевые слова.**

Институционализация самоуправления, общественные объединения, конституционные полномочия, гражданская активность, ресурс взаимодействия.

**Abstract.**

As a political institution that implements direct and feedback links at the municipal level, local government has entered into a complex process of institutionalization of the «power - local government - civil society» relationship model. The article reviews the existing models of interaction between public associations of citizens and municipal authorities, analyses the trends of development of civil activity in the process of self-government, determined the direction of the most productive interaction between the authorities and population of the local area, summarizes the development of the most important resources of effective joint activities of municipalities and local communities in the implementation of the constitutional powers of local governments.

**Keywords.**

Institutionalization of self-government, public associations, constitutional powers, civic activity, interaction resource.

Дальнейшее развитие гражданских институтов, воплощение общественных инициатив, поддержание национальных и пропаганда культурных традиций, стали первостепенными задачами осуществляющейся демократизации Российского общества.

Несмотря на значительный период времени, прошедший с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] напрашивается вывод, что в ходе практического воплощения муниципальной реформы, политическое влияние российских муниципалитетов все еще не на должном уровне. Ученые различных научных направлений решение этой проблемы видят в более активном привлечении общественных объединений граждан к совместному решению проблемных вопросов местного сообщества. Являясь территорией комплексного проживания населения, муниципальные образования служат базой для развития общественной активности в институциональном аспекте. Своим непосредственным участием в решении территориальных проблем муниципальные общественные объединения граждан способствуют развитию гражданской позиции населения, развитию общественных отношений между органами местного самоуправления (ОМСУ) и гражданскими общественными объединениями, способствуя модернизации российского института народовластия.

Из всех институтов гражданского общества, функционирующих на муниципальном уровне, наиболее значимым элементом взаимоотношений «власть - местное самоуправление - гражданское общество» служат общественные объединения граждан, обеспечивающие поступательное развитие местного самоуправления [8].

ОМСУ своим сотрудничеством с различными гражданскими институтами стабилизируют гражданское общество на всех уровнях самоорганизации. Вносят ощутимый вклад в снижение социальной напряженности, эффективно решая комплекс проблем муниципальных тер-

риторий. Анализ материалов систематических социологических исследований позволяет сделать заключение о недостаточном уровне взаимодействия ОМСУ с местным населением. Такое положение дел служит серьезной проблемой для преобразований в современной системе местного самоуправления. Эту ситуацию можно проследить, анализируя эмпирические данные реализации делегирования полномочий по решению вопросов социально-экономического развития муниципальных территорий ОМСУ. Здесь также налицо медленные темпы развития тесного взаимодействия ОМСУ с общественными объединениями населения территории муниципалитета.

При современных условиях социально-экономического и политического развития России, развитие взаимодействия населения и ОМСУ стало, если не самой, то одной из важных составляющих демократизации общества.

Вопросам взаимодействия ОМСУ и гражданских объединений посвятили свои научные публикации такие отечественные авторы, как: А.С. Автономов, М.А. Бажинов, Н.А. Широкова, А.В. Кружков, А.И. Савватеев, И.К. Коломиец и другие.

Вопросы позитивного воздействия общественных объединений граждан на процесс решения органами местного самоуправления острых вопросов социально-экономического развития локальных территорий, стали предметом исследования многих ученых, в числе которых: К.А. Антипов, А.Е. Балабанов, Е.И. Белоусов, В.В. Горнев, В.А. Захаров, Н.В. Зиминая, И.В. Мерсиянова, О.В. Орлова и другие.

Необходимо отметить, что несмотря на большое число имеющихся публикаций и научных работ, в настоящее время все еще отсутствуют обоснованные конкретные направления и подходы к развитию взаимодействия между органами местного самоуправления и общественными объединениями населения локальной территории.

Обобщение опыта взаимодействия муниципальной власти и общественных объединений граждан, оценка эффективности существующих моделей взаимодействия,

анализ тенденций развития механизмов взаимодействия ОМСУ с местным населением, определение направлений повышения эффективности такого взаимодействия, стали основными задачами нашего исследования.

Анализ политической и социальной практик современного российского общества последнего десятилетия привел ученых и специалистов, исследующих проблемы института народовластия современности к убеждению, что несмотря на перманентную перестройку системы местного самоуправления, существенных изменений во взаимоотношениях ОМСУ и общественных объединений местного населения не произошло.

Новый уровень снижения социальной активности сами жители территории муниципального образования объясняют незаинтересованным отношением в активном сотрудничестве представителей местной власти. В то время как сами представители местной власти объясняют низкую активность местного населения безразличием и иждивенческим отношением к общественным делам. Одним словом: «Иван кивает на Петра, а Петр – на Ивана». Такая ситуация ставит власть и население в противоречие по определению истинной причины возникшей проблемы. В то время, как к эффективному развитию ОМСУ могут привести взаимопонимание и готовность обеих сторон к взаимодействию.

Для эффективного взаимодействия ОМСУ и общественных объединений граждан необходимо наличие действительности, на которую стремятся воздействовать оба субъекта. Такой действительностью может быть: общественное мнение местного населения, решение социальных проблем локальной территории, защита жизненных интересов граждан и прав их общественных объединений.

Вторым условием должно быть пересечение целей ОМСУ и общественных объединений граждан. И в-третьих – наличие непосредственного контакта. Непосредственный контакт может устанавливаться как путем человеческого общения, так и с помощью средств информации через разного рода каналы. Своевременное вза-

имное информирование о намерениях и планируемых действиях, направленных на предмет взаимодействия, будет способствовать эффективности взаимодействия. Важность соблюдения этого условия заключается в предотвращении конфронтации, возникающей из-за отсутствия или искажения информации.

Осуществляемая в течение 2-х последних десятилетий политическая практика, не позволяет с уверенностью утверждать, что в России создан эффективно работающий институт народовластия. Ученые и практики сошлись во мнении, что местное самоуправление, призванное реализовывать социальные, политические и гражданские инициативы, все в большей степени становится средством осуществления политического курса государства в достижении таких прагматических целей, как рациональность, эффективность, экономика [7]. Имея дуалистический характер, российская модель местного самоуправления без эффективного взаимодействия с общественными объединениями граждан в решении местных проблем, не может стать истинно демократической школой. Фрагментарный характер различных форм участия населения муниципальной территории в самоуправлении не создал единого механизма взаимодействия власти и общества на уровне муниципального образования [11].

Ранее в своей статье «Реализация принципов местного самоуправления через повышение гражданской активности в территориальном общественном самоуправлении» мы отмечали факт недостаточного развития такой формы гражданского участия в решении вопросов местного значения, как территориальное общественное самоуправление (ТОС) [5].

А ведь именно ТОС должно стать надежным партнером органов местного самоуправления в решении таких вопросов в жизни местного сообщества, как: организация и проведение субботников на локальной территории по благоустройству и озеленению, организация досуга и собраний местных жителей [9]. Такую форму общественного объединения граждан в процессе институционализации местного

самоуправления считают весьма полезной более 30% глав сельских поселений и около 40% - городских поселений. Что касается других форм взаимодействия ОМСУ и общественных объединений граждан, то необходимо отметить институт публичных слушаний. Являясь нововведением федерального закона от 06.10.2003г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции 2003 года [1], публичные слушания получили статус организационной формы взаимодействия населения и органа местной власти. Публичные слушания проходят еще не в 100% российских муниципалитетов, но уже каждый второй респондент уверен в пользе такого взаимодействия.

Процессы становления гражданского общества, трансформирующие общественные отношения во всех сферах, довольно длительный период времени ориентируют субъекты гражданской активности на социальную ответственность и демократические ценности, на повышение публичности муниципального управления и возрастание роли в процессах управления институтов гражданского участия [2]. Коллективные стремления граждан, преломляясь различными контекстами, создают новые формы и модели взаимодействия власти и общественных объединений в процессе институционализации местного самоуправления. Показателем эффективности такого взаимодействия является достижение поставленных целей, исходящих из интересов как отдельных социальных групп, так и местного сообщества в целом. К.В.Подъячев в своей статье «Основные формы гражданского участия в условиях современной России» дает такое определение гражданской активности «участие граждан и их объединений, направленное на влияние процессом принятия решений структурами публичной власти, в целях реализации прав и интересов граждан или общего изменения социальной реальности» [3].

Гражданское участие в процессах управления, как правило, осуществляется в публичном поле. Граждане открыто взаимодействуют друг с другом и с разного

рода организациями, реализуя как социальные интересы, так и свои личные [4].

Российские исследователи публичной политики отмечают тенденции усиления роли участия граждан и их общественных объединений в процессе осуществления социально-значимых решений.

С течением времени во взаимодействии с органами местного самоуправления включаются новые категории людей и социальных групп, создавая новые модели гражданского действия. Изменяющиеся условия взаимодействия ОМСУ и населения способствуют возникновению новых противоречий интересов между властью и обществом. [10]

За последние годы, по данным социологических исследований, проводимых Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение» об удовлетворенности населения деятельностью органов МСУ, за 5 – летний период, значительно вырос, на 18,5%, хотя все еще остается недостаточно высоким – менее 60%. Подавляющее большинство участников исследования из числа глав муниципальных образований разных типов убеждены в том, что активное взаимодействие власти и общественных объединений граждан в процессе институционализации местного самоуправления является залогом эффективной работы депутатов [6].

Анализируя ответы респондентов всеобщего социологического опроса, проведенного ГУ – Высшей школой экономики совместно с Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение» в 2014 году по вопросам институционализации местного самоуправления, то обращения граждан в органы МСУ находятся в числе наиболее распространенных форм взаимодействия граждан с муниципальной властью. По оценке участников опроса участие разных форм взаимодействия власти и населения в процессе институционализации местного самоуправления распределяется следующим образом (в порядке возрастания % участия):

- Правотворческая инициатива граждан.
- Местный референдум.
- ТОС.
- Опросы граждан.

- Собрания (конференции) граждан по месту жительства.
- Сход граждан.
- Публичные слушания.
- Обращения граждан в органы местного самоуправления.

Общественные объединения граждан характеризуются следующими особенностями:

- территорией формирования является муниципальное образование;
- в их состав входят добровольные объединения и отдельные граждане, способные конструктивно взаимодействовать во имя общих целей, учитывая специфическую совокупность общественных отношений, социальных связей и институтов;
- взаимодействуя с различными институтами внешней среды, взаимодействие внутри сообществ выходит за рамки процессов между гражданами и общественными объединениями;
- целью взаимодействия служит достижение общественных благ.

Показательно, что реализация практики участия граждан в местном самоуправлении из различных форм, наиболее непосредственной формой, имеющей

практическое воплощение, служат муниципальные выборы, публичные слушания и обращения граждан в ОМСУ. Территориальное общественное самоуправление (ТОС) несмотря на свою эффективность в решении территориальных проблем, пока не имеет желательного распространения. Гражданам не совсем понятна суть проводимой реформы местного самоуправления. Поэтому необходима популяризация основных идей местного самоуправления и участия в нем общественных объединений граждан. Это позволит сократить дистанцию отчужденности власти и населения.

Таким образом, учитывая имеющийся опыт взаимодействия власти и общественных объединений граждан в процессе институционализации местного самоуправления, необходимо:

- обосновать на территориальном уровне восприятие общественных объединений граждан как субъектов местного самоуправления;
- решить проблемы институционализации общественных объединений в ОМСУ;
- сформировать благоприятные условия для самоорганизации граждан на муниципальной территории.

**Список источников:**

- 1 Федеральный закон от 06.10.2003г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 20.07.2020)
- 2 Бутитова Д.Ц. // Совершенствование деятельности органов местного самоуправления по взаимодействию с населением. // Материалы Всероссийской конференции «Государственное и муниципальное управление в Забайкальском крае». Чита: Чит.ГУ. 2009.
3. Горнев Р.В. Некоторые аспекты участия общественных объединений в осуществлении общественного контроля на муниципальном уровне. // Актуальные проблемы экономики и права. Издательство: Татарский центр образования «Таглитат» (Казань). № 1. 2016. Стр.163-179
4. Зотов В. Б. Проблемы и перспективы развития ТОС в современных российских условиях// Муниципальная академия 2017, № 2.
5. Концыбовская М.А. «Основные модели взаимодействия институтов гражданского общества и государства в условиях глобализации»././ Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. Издательство: Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского(Саратов). № 2. Том 15. 2015.
6. Мерсиянова И.В. Проблемы формирования социальной базы местного самоуправления в России. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1.
7. Подъячев К.В. Основные формы гражданского участия в условиях современной России././Электронный ресурс. URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Podyachev\\_osn.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Podyachev_osn.pdf)
8. Соколов А.В. Особенности реализации политического участия в интернете в современной России. // Вестник Кемеровского государственного университета. Издательство: Кемеровский государственный университет (Кемерово). № 2 (58). Том 2. 2014. Страницы:152-157. УДК: 323.25.
9. Хмельченко Е.Г. Применение информационных технологий в маркетинге // В сборнике: Инновационная экономика, стратегический менеджмент и антикризисное управление в субъектах бизнеса. Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2018. С. 536-539.
10. Хмельченко Е.Г., Ибяттов Ф.М. Маркетинг в социальных медиа // Modern Economy Success. 2019. № 1. С. 112-115.
11. Черкасова М.А. Реализация принципов местного самоуправления через повышение гражданской активности в территориальном общественном самоуправлении// Муниципальная академия 2019, № 3.

**References:**

- 1 Federal law of 06.10.2003 N 131-FZ "On General principles of local self-government organization in the Russian Federation" (ed. from 20.07.2020)
- 2 Butitova D. TS. // Improving the activities of local self-government bodies for interaction with the population. // Materials of the all-Russian conference "State and municipal management in the TRANS-Baikal territory". Chita: Chit. GU. 2009.
3. Gornev R. V. Some aspects of participation of public associations in the implementation of public control at the municipal level. // Actual problems of Economics and law. Publishing house: Tatar centre of education "Taklimat" (Kazan). No. 1. 2016. Pages 163-179
4. Zotov V. B. Problems and prospects of CBT development in modern Russian conditions// Municipal Academy 2017, no. 2.
5. Kontsybovskaya M. A. "Basic models of interaction between civil society institutions and the state in the context of globalization".// News of the Saratov University. New series. Series: Sociology. Political science. Publishing house: Saratov national research state University named after N. G. Chernyshevsky(Saratov). № 2. Volume 15. 2015.
6. Mersyanova I. V. Problems of forming the social base of local self-government in Russia. // Issues of state and municipal administration. 2008. № 1.
7. Podyachev K. V. the Basic forms of civic participation in conditions of modern Russia././Electronic resource. URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Podyachev\\_osn.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Podyachev_osn.pdf)
8. Sokolov A.V. features of political participation on the Internet in modern Russia. // Bulletin of Kemerovo state University. Publishing house: Kemerovo state University (Kemerovo). № 2 (58). Volume 2. 2014. Pages: 152-157. UDC: 323.25.
9. Khmelchenko E. G. Application of information technologies in marketing // In the collection: Innovative economy, strategic management and crisis management in business entities. Collection of articles of the International scientific and practical conference. 2018. Pp. 536-539.
10. Khmelchenko E. G., Ibyatov F. M. Marketing in social media // Modern Economy Success. 2019. No. 1. Pp. 112-115.
11. Cherkasova M. A. Implementation of the principles of local self-government through increasing civil activity in territorial public self-government// Municipal Academy 2019, no. 3.

УДК 331.5 : 65.016

## О применении теории жизненного цикла организации к исследованию развития МФЦ

## On the application of the organization's life cycle theory to the MFC development study



### Светлана Александровна Зуденкова

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6470-5451>, Web of Science Researcher ID: <https://publons.com/researcher/AAX-2850-2020/>, SPIN-код: 2296-3547, AuthorID: 328525, Россия, Москва, e-mail: [Zudenkova\\_s.a@mail.ru](mailto:Zudenkova_s.a@mail.ru)

### Svetlana A. Zudenkova

Financial University under the Government of the Russian Federation, Associate Professor, of the department of state and municipal administration, candidate of Economic Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6470-5451>, Web of Science Researcher ID: <https://publons.com/researcher/AAX-2850-2020/>, SPIN-code: 2296-3547, AuthorID: 328525, Russia, Moscow, e-mail: [Zudenkova\\_s.a@mail.ru](mailto:Zudenkova_s.a@mail.ru)

### Аннотация.

В статье обосновывается необходимость применения концепции жизненного цикла организации к многофункциональным центрам предоставления государственных и муниципальных услуг. Выявлены особенности МФЦ как организации. На основе изучения существующих моделей жизненного цикла организации, выделены этапы жизненного цикла МФЦ. Приведены доказательства изменения МФЦ как организации во времени, согласующиеся с отдельными стадиями жизненного цикла организации. Определены дальнейшие направления исследования.

### Ключевые слова.

МФЦ, государственные (муниципальные) услуги, государственное управление, жизненный цикл организации.

### Abstract.

The article justifies the need to apply the concept of the life cycle of the organization to multifunctional centers providing public and municipal services. The features of the MFC as an organization have been revealed. Based on the study of existing models of the life cycle of the organization, the stages of the MFC life cycle are highlighted. Evidence of the change of the MFC as an organization in time, consistent with individual stages of the life cycle of the organization. Further areas of the study have been determined.

### Keywords.

MFC, public (municipal) services, public administration, life cycle of the organization.

В РФ сложилась система предоставления государственных и муниципальных услуг, в общих контурах повторяющая мировые тенденции, где важнейшим каналом взаимодействия государства с гражданами и юридическими лицами являются многофункциональные центры предоставления государственных (муниципальных) услуг (МФЦ), рассматриваемые как фронт-офис государства. В результате объективного влияния процессов цифровизации на все сферы общественной жизни, экономику и управление, возникает потребность в совершенствовании сложившейся системы предоставления государственных (муниципальных) услуг. Игнорирование фактора жизненного цикла организации при выборе подходящих на современном этапе развития инструментов трансформации и методов управления МФЦ, существенно влияет на результативность принимаемых управленческих решений. Вышеизложенное обуславливает актуальность исследования проблематики жизненного цикла таких специфических организаций как МФЦ, определяет научную и практическую значимость выбранной темы.

Предоставления государственных (муниципальных) услуг, в том числе посредством МФЦ, подробно рассмотрено в специальной литературе. Эти исследования затрагивают вопросы сущности МФЦ (Панина О.В.[22], Мироненко Е.Н.[17]), региональную практику развития центров (Мироненко Е.Н., Тихенькая Н.С., Кондакова К.С. [18]), выявление проблем и перспектив развития МФЦ (Малик Е.Н. [16], Зуденкова С.А. [12; 13]), качество услуг (Южаков В.Н. и др. [27]), проблемы взаимодействия населения с органами власти (Зотов В.Б, [9]). Создание первых в РФ МФЦ (2007 г.) связано с осуществлением комплекса мер в ходе проведения административной реформы, а именно с реализацией принципа «одного окна», борьбой с коррупцией и обеспечением единообразия при предоставлении государственных (муниципальных) услуг [11]. Согласно концепции МФЦ 2.0 планируется дальнейшее повышение роли МФЦ, расширение перечня оказываемых услуг,

а также наделение центров контрольными полномочиями [23], что подтверждает гипотезу автора об изменениях функционирования организации, согласующихся со стадиями жизненного цикла организации.

Теории жизненного цикла активно разрабатывались многими зарубежными и отечественными исследователями. Впервые понятие жизненный цикл «Life cycle», применил Кеннет Боулдинг (Boulding K.) [28], проводя аналогии между биологическим развитием живого объекта и предприятием. Впоследствии исследования жизненного цикла были применены к организациям и другим объектам (товарам, отраслям, территориям). Обобщая проведенные исследования различных авторов, можно утверждать, что концепция жизненного цикла организации призвана объяснить изменения в организации, связанные с фактором времени. Так установлено, что на ранних стадиях жизненного цикла организации концентрация власти способствует успеху организации, а на более поздних стадиях наоборот, препятствует (Walsh, Dewar [30]). Следует отметить, что современная наука не дает ответа на вопрос о длительности той или иной стадии жизненного цикла и скорости движения по стадиям жизненного цикла, однако практические рекомендации по управлению организацией, построенные на положениях концепции жизненного цикла, позволяют вырабатывать более эффективные управленческие решения.

Не останавливаясь на сравнительном анализе моделей жизненного цикла организаций (подробно рассмотрено в научной литературе, например, среди отечественных исследователей в работах Широковой Г.В. [26]), следует отметить, что область применения таких моделей связана в основном с коммерческими организациями. Значительная часть исследователей предлагает использовать четырех или пяти этапную модель жизненного цикла, а наиболее распространенным научным подходом является углубленный анализ и выявление специфики применения модели жизненного цикла, предложенной И. Адизесом [6]. Отличительной особенностью модели И. Адизеса является объ-

единение всех этапов жизненного цикла в две группы: рост и старение. Адизес [5] утверждал, что жизненный цикл некоммерческих организаций аналогичен жизненному циклу коммерческих.

Заслуживает внимание модель развития организации, представленная в работе Кимберли [29], построенная на изучении создания и развития медицинского колледжа. Согласно данному подходу первая стадия жизненного цикла возникает еще до создания организации, когда появляется идея создания, определение требуемых ресурсов и формирование идеологии. Вторая и третья стадии характеризуют активный рост организации, формирование организационной идентичности. Четвертая стадия определяется большей формализацией, консервативностью, предсказуемостью поведения организации в ответ на влияние внешней среды.

Все это дает основание для рассмотрения особенностей применения концепции жизненного цикла организации к МФЦ. Непосредственное применение существующих моделей жизненного цикла организации к МФЦ как организации ограничено в силу особенностей МФЦ, вытекающих из специфики их деятельности. Такими особенностями являются:

1. Четко установленные сфера и цели деятельности. Согласно законодательству, МФЦ - это организация, созданная для предоставления государственных (муниципальных) услуг в режиме «одного окна», таким образом, сфера деятельности МФЦ определена законодательно, что не позволит осуществить, например, репрофилирование. Исходя из указанной (закрепленной) цели деятельности для МФЦ является вторичным достижение высокой эффективности деятельности.

2. Жесткое законодательное регулирование. Федеральный закон [1] устанавливает принципы предоставления государственных (муниципальных) услуг (статья 4), организацию предоставления государственных (муниципальных) услуг в МФЦ (глава 4), в том числе функции, права, обязанности и ответственность МФЦ (статья 16), регламентируются и другие

вопросы. Помимо федерального закона, деятельность МФЦ должна отвечать требованиям, изложенным в Указах Президента РФ [2], Постановлениях Правительства РФ [3], а также учитывать региональные нормативно-правовые акты.

3. Организационно-правовая форма организации. МФЦ - это организация, созданная в форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющаяся автономным учреждением), а значит согласно действующему законодательству, функции и полномочия учредителя в отношении организации осуществляют соответствующие органы власти; получение прибыли не является основной целью деятельности организации.

4. Деятельность МФЦ – это предоставление услуг, поэтому большое внимание уделяется организации обслуживания заявителей – клиентов организации.

5. Отсутствие конкурентов на рынке. С позиции рыночного подхода, положение МФЦ можно сравнить с монополией, поскольку очное предоставление государственных (муниципальных) услуг никто более не осуществляет, за исключением отдельных государственных (муниципальных) органов, а, следовательно, МФЦ могут «диктовать» условия предоставления услуг, если их не регулировать.

6. Единый стиль оформления офисов и стандарт предоставления услуг сужают возможности отдельного МФЦ по использованию организации пространства помещения, использованию новых технологий предоставления услуг.

Отдельные вопросы совершенствования деятельности МФЦ, коррелирующие со стадиями жизненного цикла, представлены диссертации Даниловой С.Н. однако детальную проработку вопроса в свете концепции жизненного цикла организации автор не осуществляет [7].

Таким образом, возможно выделение следующих стадий жизненного цикла: возникновение, становление, развитие, стагнация, ликвидация (возрождение).

Для стадии возникновение характерно появление идеи о создании организации, формирование организации, что проявляется в определении цели деятельности, вы-

боре подходящей организационно-правовой формы.

Стадия становления характеризуется расширением и ростом организации, формированием ценностей организации. В этот период налаживаются внутренние и внешние связи организации. Растет узнаваемость организации. Формируется символика и традиции организации.

Стадия развития связана с освоением новых рынков или занятии новых ниш, предполагает развитие методов управления, развитие фирменного стиля. Активно внедряются инновации. Сильно развита организационная культура.

Наступление стадии стагнации сопровождается ростом текучести кадров и бюрократизации, усложнением системы контроля, снижением или полным отсутствием самостоятельности в принятии решений на средних уровнях управления. В место

новых достижений задачей становится сохранение достигнутых ранее результатов.

Стадия ликвидации или возрождения (определяется в зависимости от итога функционирования организации) проявляется в неприятии персоналом организационной культуры, характеризуется ухудшением результатов деятельности организации. Возрождение организации может быть осуществлено в ходе перестройки всей системы управления, изменении ценностных ориентиров, уточнении понимания цели деятельности.

Рассмотрим отдельные факты, подтверждающие развитие МФЦ во времени, характеризующие стадию жизненного цикла организации.

1. Динамика роста МФЦ. Об интенсивности роста МФЦ свидетельствуют данные о динамике открываемых в РФ МФЦ, рис. 1.

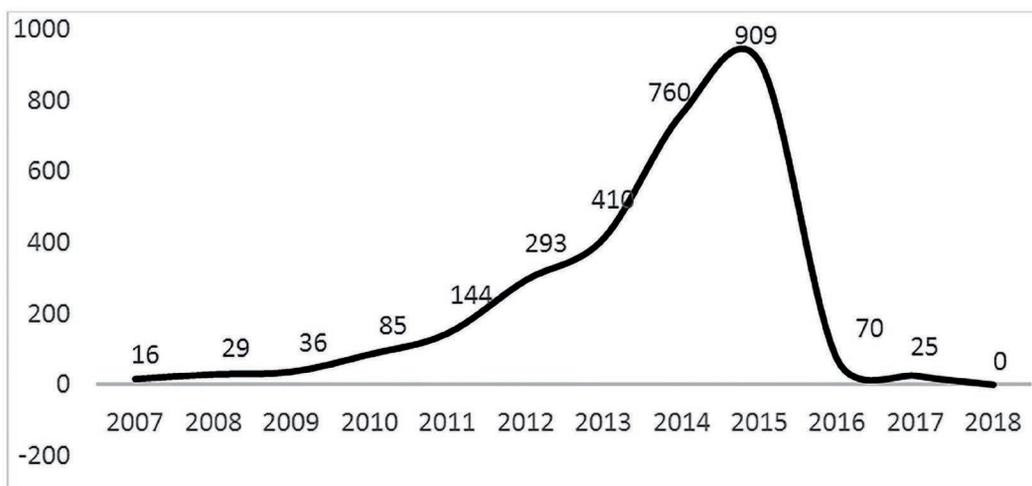


Рис. 1. Количество открываемых МФЦ в РФ по годам, ед. составлено автором по данным [8; 21]

Как свидетельствует представленные данные, пик создания МФЦ пришелся на 2014 – 2015 годы, дальнейший незначительные изменения связаны с увеличением числа офисов и территориальных отделов. Указанные тенденции полностью согласуются с проводимой политикой по развитию сети МФЦ, согласуются с подходом, отраженным в Методических рекомендациях [4], согласно которым количество центров, офисов рассчитывается исходя из 5 тыс. жителей на одно окно обслуживания. В результате активного открытия МФЦ были

достигнуты и перевыполнены плановые показатели по доступу граждан к получению государственных (муниципальных) услуг по принципу «одного окна», обозначенные в Указе Президента [2], так план на 2015 и последующие годы составил 90 %, фактически удалось выйти за значения 94,2 % в 2015 и 96 % в 2016 году (в целом по РФ, без учета региональных особенностей).

2. Количество услуг. По данным за 2018 год, сетью МФЦ оказано более 93 млн услуг [19]. Ежегодно увеличивается количество услуг, предоставляемых в МФЦ.

Однако, если анализировать динамику количества услуг из обязательного и рекомендуемого перечней государственных (муниципальных) услуг (установленного законодательно), то количество обязательных услуг – меняется незначительно, с 18 услуг в 2011 году, до 22 услуг в 2014-2015 годах и 16 услуг в 2020 году; количество дополнительных рекомендуемых услуг в последние годы значительно превышает обязательный перечень, рис. 2. Также следует

обратить внимание на резкий скачок количества обязательных и рекомендуемых услуг в 2014 – 2015 годах и последующее снижение, что также подтверждает вывод о «пике» развития МФЦ. Одной из причин изменения количества обязательных и рекомендуемых услуг является перевод некоторых услуг в электронный вид, или обратный процесс, как было с некоторыми услугами Росреестра и услугами Федеральной миграционной службы России.



Рис. 2. Количество услуг из обязательного и рекомендуемого перечней государственных (муниципальных) услуг

По данным официальной статистики [14] в 2017 – 2018 годах наблюдается относительная стабилизация доли населения, использующего МФЦ для взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, рис. 3. При этом удельный вес граждан, выбирающих взаимодействие через Интернет (в т.ч.

портал госуслуги) продолжает расти. Это свидетельствует о сформированности группы, предпочитающей личное взаимодействие при получении государственных (муниципальных) услуг, о стабилизации «загрузки» МФЦ как организации, вышедшей на запланированные объемы предоставления услуг.

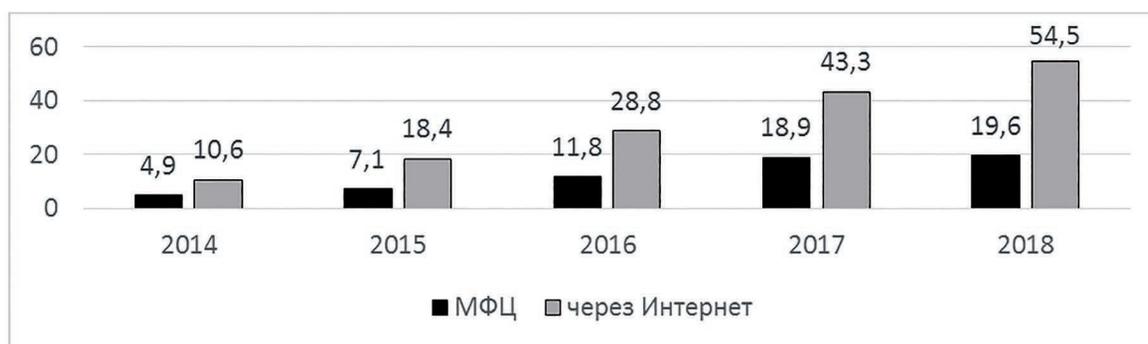


Рис. 3. Доля населения, взаимодействующего с органами государственной власти и местного самоуправления (в % от численности населения в возрасте 15 – 72 года)

3. Качество предоставляемых услуг. Ввиду не действия рыночных механизмов в сфере предоставления государственных (муниципальных) услуг, уровень качества услуг задается государством (через показатель удовлетворенности услугами) и отслеживается специализированными организациями (например, Ваш контроль) ссылка на сайт. Используются такие каналы для обобщения общественного мнения о качестве предоставляемых услуг как ответы на SMS, рассылаемые гражданам с номера 0919; инфоматы в МФЦ; федеральный телефонный центр (обзвон граждан, поставивших отрицательные оценки в SMS; портал gosuslugi.ru; сайт «Ваш контроль» [20]). Основным методом изучения общественного мнения является анкетирование.

4. Ребрендинг МФЦ. Унификация МФЦ в 2014 – 2015 годах (появление идеи о создании единого стиля МФЦ относится к декабрю 2013 г.) связана с формированием бренда «Мои документы». Девиз «Государственные услуги на все случаи жизни» отражал новую философию предоставления услуг в МФЦ, повышение доступности услуг и комфорта их предоставления. Следует обратить внимание на активное использование маркетинговых приемов при проведении ребрендинга, была разработана и реализована масштабная компания по продвижению бренда: записаны тематические видеоролики, размещена реклама в СМИ, подготовлены методические материалы по использованию фирменного стиля. Это позволило повысить узнаваемость организации, способствовало созданию положительного имиджа.

5. В последние годы наблюдается тенденция расширения сферы деятельности МФЦ, подтверждением чему является, например, появление МФЦ для бизнеса (с 2016 года), которые представляют востребованные услуги для предпринимателей и юридических лиц [10].

Дальнейшие предложения по расширению сферы деятельности МФЦ связаны с реализацией концепции МФЦ 2.0, согласно которой МФЦ должен стать центром цифровых компетенций; центром

защиты прав потребителей, что свидетельствует о значительном усилении роли МФЦ при организации взаимодействия государства с населением, бизнеса. Также было предложено наделить руководителей региональных МФЦ - по одному в каждом регионе - правами омбудсмена по госуслугам, дать им возможность взаимодействия с прокуратурой и территориальными органами власти для решения проблем получателей услуг. [25].

Вместе с тем, по оценкам экспертов, повышение эффективности деятельности МФЦ требует решения ряда проблем.

Остается нерешенной проблема межведомственного взаимодействия, и как отмечает Шипов С., «мы во многом смогли победить бумажную бюрократию, но пока за счет того, что люди в МФЦ своими руками вносят бумажные документы вместо граждан ...» [25].

Одной из проблем, характеризующей жизненный цикл организации, является кадровая проблема. По оценке различных экспертов, например, Сергеева Н.В., Рубцова Е.В., Суптело Н.П., Романова О.А., [24], «подготовка и текучесть кадров существенно повлияли на реестры предоставляемых услуг отдельными центрами». Другие эксперты [15] указывают, что вопросами подготовки кадров для МФЦ ВУЗы не занимаются. А значит, решение кадровой проблемы МФЦ в условиях усложнения деятельности (из-за развития межведомственного взаимодействия), увеличения количества услуг и реализуемых мероприятий по повышению качества обслуживания целиком ложится на существующую сеть МФЦ.

Таким образом, изменения МФЦ как организации, согласуются с прохождением определенных стадий жизненного цикла организации, т.е. гипотеза получает подтверждение. Дальнейшие исследования могут быть направлены на уточнение существенных характеристик стадий жизненного цикла некоммерческой организации (фактически государственной (муниципальной) организации) и эмпирическое подтверждение уровня развития МФЦ (достигнутую стадию жизненного цикла).

**Список источников:**

1. Федеральный закон от 27.07.2010 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» № 210-ФЗ
2. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»
3. Постановление Правительства РФ № 1376 от 22.12.2012 «Об утверждении правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг»
4. Приказ Министерства экономического развития РФ от 27 мая 2016 г. № 322 «Об утверждении Методических рекомендаций по созданию и организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг»
5. Адизес И. Схожие черты и различия между коммерческими и некоммерческими организациями по модели жизненных циклов Адизеса // Экономические стратегии. 2008. Т. 10. № 1 (59). С. 126–129.
6. Адизес И. Управление жизненным циклом корпорации / Пер. с англ. : СПб. Питер. 2007.
7. Данилова С.Н. Управление сбалансированным развитием многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. Дис. ... к.э.н. СПб. 2019. с. 155.
8. Доклад о предоставлении государственных и муниципальных услуг через центры МФЦ и внедрении механизма оценки их качества [https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/05/MFC\\_Report.pdf](https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/05/MFC_Report.pdf) (Дата обращения 03.07.2020)
9. Зотов В.Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением / В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления и права. Сборник научных статей V международной научно-практической конференции «Управленческие науки в современном мире». Под ред. С.Е. Прокофьева и др. 2018. с. 58 – 62.
10. Зуденкова С.А. МФЦ для бизнеса: необходимость или роскошь? В сборнике: Государственное и муниципальное управление: вызовы и приоритеты. Материалы III международной научно-практической конференции. 2017. С. 124–129.
11. Зуденкова С.А. Перспективы развития МФЦ в условиях цифровизации государственного управления // Самоуправление. 2020. № 3.
12. Зуденкова С.А. Развитие системы предоставления государственных и муниципальных услуг в РФ. –М.: РУСАЙНС, 2020. – 140 с.
13. Зуденкова С.А. Совершенствование организации и формы предоставления государственных (муниципальных) услуг // Экономика и предпринимательство. 2017. № 9-2 (86). с. 145 – 149.
14. Информационное общество в Российской Федерации. 2019 : статистический сборник [Электронный ресурс] / М. А. Сабельникова, Г. И. Абдрахманова, Л. М. Гохберг, О. Ю. Дудорова и др.; Федеральная служба государственной статистики; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – Электрон. текст дан. (31,8 Мб). – М.: НИУ ВШЭ, 2019.
15. Литвинова Т.П., Литвинова Е.В. Проблемы кадрового обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг // Сервис в России и за рубежом. 2012. №11 (38). . 81-87.
16. Малик Е.Н. Деятельность многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»: проблемы и перспективы // Вестник государственного и муниципального управления. 2012. № 2. с. 85 – 89.
17. Мироненко Н.В. Многофункциональные центры как модель сетевого партнерства предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 33. с. 4.
18. Мироненко Н.В., Тихенькая Н.С., Кондакова К.С. Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг в регионах России: проблемы и перспективы // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 2-1 (12). с. 105 – 109.
19. Носков К. Доклад на Заседании Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности 28 мая 2019 <http://government.ru/news/36818/> (дата обращения 25.07.2020)
20. Официальный сайт «Ваш контроль» - <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения 25.07.2020)
21. Официальный сайт Министерства экономического развития РФ : [сайт] URL: <https://www.economy.gov.ru/>
22. Панина О.В. Сущность и значение многофункциональных центров предоставления государственных услуг // Муниципальная академия. 2017. № 1. с. 131 – 137.
23. Проект Концепции совершенствования предоставления государственных и муниципальных услуг и развития системы многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (2020 – 2024 годы) <https://admin-smolensk.ru/img/file/gosupr/konceptiya.pdf> (Дата обращения 03.07.2020)
24. Сергеева Н.В., Рубцова Е.В., Суптело Н.П., Романова О.А. Этапы формирования и развития сети МФЦ // Вестник Алтайской Академии экономики и права. 2020. № 1. с. 94 – 100.
25. Шипов С. Выступление на 5-м Всероссийском Форуме центров оказания государственных муниципальных услуг. июнь 2019 г. <https://www.mfc-forum.ru/news/5d0dfd0de5b7a837fe586921> (дата обращения 03.07.2020)
26. Широкова Г.В. Основные направления исследований в теории жизненного цикла организации // Вестник СПбГУ. Серия 8. 2006. вып. 2. с. 25 – 42.
27. Южаков В.Н., Бойков В.Э., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Добролюбова Е.И. Государственные и муниципальные услуги: характер и качество предоставления. // Власть. – 2014. -№ 6.
28. Boulding K. A Reconstruction of Economics, 1950.
29. Kimberly J. R. 1979. Issues in the creation of organizations: Initiation, innovation, and institutionalization. *Academy of Management Journal* 22 (3): 437–457.
30. Walsh J. P., Dewar R. D. 1987. Formalization and the organizational life cycle. *Journal of Management Studies* 24 (3): 215–231.

**References:**

1. Federal'nyi zakon ot 27.07.2010 «Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug» № 210-FZ
2. Ukaz Prezidenta RF ot 7 maya 2012 g. № 601 «Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya»
3. Postanovlenie Pravitel'stva RF № 1376 ot 22.12.2012 «Ob utverzhdenii pravil organizatsii deyatel'nosti mnogofunktional'nykh tse ntrov predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug»
4. Prikaz Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya RF ot 27 maya 2016 g. № 322 «Ob utverzhdenii Metodicheskikh rekomendatsii po sozdaniyu i organizatsii deyatel'nosti mnogofunktional'nykh tse ntrov predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug»
5. Adizes I. Skhozhie cherty i razlichiya mezhd u kommercheskimi i nekommercheskimi organizatsiyami po modeli zhiznennykh tsiklov Adizesa // Ekonomicheskie strategii. 2008. T. 10. № 1 (59). S. 126-129.
6. Adizes I. Upravlenie zhiznennym tsiklom korporatsii / Per. s angl. : SPb. Piter. 2007.
7. Danilova S.N. Upravlenie sbalansirovannym razvitiem mnogofunktional'nykh tse ntrov predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug. Dis. ... k.e.n. SPb. 2019. s. 155.
8. Doklad o predostavlenii gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug cherez tse ntry MFC i vnedrenii mekhanizma otsenki ikh kachestva [https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/05/MFC\\_Report.pdf](https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/05/MFC_Report.pdf) (Data obrashcheniya 03.07.2020)
9. Zotov V.B. Informatsionnye tekhnologii na sluzhbe po vzaimodeystviyu vlasti s naseleniyem / V sbornike: Aktualnyye problemy i perspektivy razvitiya gosudarstvennogo upravleniya i prava. Sbornik nauchnykh statey V mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Upravlencheskiye nauki v sovremennom mire». Pod red. S.E. Prokofyeva i dr. 2018. s. 58 – 62.
10. Zudenkova S.A. MFC dlya biznesa: neobkhodimost' ili roskosh'? V sbornike: Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie: vyzovy i priority. Materialy III mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. 2017. S. 124-129.
11. Zudenkova S.A. Perspektivy razvitiya MFC v usloviyakh tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya // Samoupravlenie. 2020. № 3.
12. Zudenkova S.A. Razvitie sistemy predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug v RF. –M.: RUSAINS, 2020. – 140 s.
13. Zudenkova S.A. Sovershenstvovanie organizatsii i formy predostavleniya gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uslug // Ekonomika i predprinimatel'stvo. 2017. № 9-2 (86). s. 145 – 149.
14. Informatsionnoe obshchestvo v Rossiiskoi Federatsii. 2019 : statisticheskii sbornik [Elektronnyi resurs] / M. A. Sabel'nikova, G. I. Abdrahmanova, L. M. Gokhberg, O. Yu. Dudorova i dr.; Federal'naya sluzhba gosudarstvennoy statistiki; Nats. issled. un-t «Vysshaya shkola ekonomiki». – Ehlektron. tekst dan. (31,8 Mb). – M.: NIU VSHEH, 2019.
15. Litvinova T.P., Litvinova E.V. Problemy kadrovogo obespecheniya predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug // Servis v Rossii i za rubezhom. 2012. №11 (38). . 81-87.
16. Malik E.N. Deyatel'nost' mnogofunktional'nykh tse ntrov predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug po print-sipu «odnogo okna»: problemy i perspektivy // Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2012. № 2. s. 85 – 89.
17. Mironenko N.V. Mnogofunktional'nye tse ntry kak model' setevogo partnerstva predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug // Gosudarstvennoe upravlenie. Ehlektroni vestnik. 2012. № 33. s. 4.
18. Mironenko N.V., Tikhen'kaya N.S., Kondakova K.S. Mnogofunktional'nye tse ntry predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug v regionakh Rossii: problemy i perspektivy // Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2014. № 2-1 (12). s. 105 – 109.
19. Noskov K. Doklad na Zasedanii Pravitel'stvennoi komissii po tsifrovomu razvitiyu, ispol'zovaniyu informatsionnykh tekhnologii dlya uluchsheniya kachestva zhizni i uslovii vedeniya predprinimatel'skoi deyatel'nosti 28 maya 2019 <http://government.ru/news/36818/> (data obrashcheniya 25.07.2020)
20. Ofitsial'nyi sait «Vash kontrol'» - <https://vashkontrol.ru/> (data obrashcheniya 25.07.2020)
21. Ofitsial'nyi sait Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya RF : [sait] URL: <https://www.economy.gov.ru/>
22. Panina O.V. Sushchnost' i znachenie mnogofunktional'nykh tse ntrov predostavleniya gosudarstvennykh uslug // Munitsipal'naya akademiya. 2017. № 1. s. 131 – 137.
23. Proekt Kontseptsii sovershenstvovaniya predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug i razvitiya sistemy mnogofunktional'nykh tse ntrov predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug (2020 – 2024 gody) <https://admin-smolensk.ru/img/file/gosupr/koncepciya.pdf> (Data obrashcheniya 03.07.2020)
24. Sergeeva N.V., Rubtsova E.V., Suptelo N.P., Romanova O.A. Ehtapy formirovaniya i razvitiya seti MFC // Vestnik Altaiskoi Akademii ekonomiki i prava. 2020. № 1. s. 94 – 100.
25. Shipov S. Vystuplenie na 5-m Vserossiiskom Forume tse ntrov okazaniya gosudarstvennykh munitsipal'nykh uslug. iyun' 2019 g. <https://www.mfc-forum.ru/news/5d0dfd0de5b7a837fe586921> (data obrashcheniya 03.07.2020)
26. Shirokova G.V. Osnovnye napravleniya issledovaniy v teorii zhiznennogo tsikla organizatsii // Vestnik SPBGU. Seriya 8. 2006. vyp. 2. s. 25 – 42.
27. Yuzhakov V.N., Boikov V.Eh., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V., Dobrolyubova E.I. Gosudarstvennye i munitsipal'nye uslugi: kharakter i kachestvo predostavleniya. // Vlast'. – 2014. -№ 6.
28. Boulding K. A Reconstruction of Economics, 1950.
29. Kimberly J. R. 1979. Issues in the creation of organizations: Initiation, innovation, and institutionalization. Academy of Management Journal 22 (3): 437–457.
30. Walsh J. P., Dewar R. D. 1987. Formalization and the organizational life cycle. Journal of Management Studies 24 (3): 215–231.

Статья поступила в редакцию 12.08.2020; принята к публикации 27.08.2020

УДК 334.338.244

## Современные структурные проблемы развития малого и среднего предпринимательства в России в условиях трансформации глобальной экономики и пути их решения

### Modern structural problems of sme development in Russia in the context of transformation of the global economy and ways to solve them



**Виктор Викторович Иванов**

НИУ-ВШЭ профессор, школы финансов, кандидат экономических наук, Заместитель Председателя Совета по реализации стратегии пространственного развития страны, ORCID ID: 0000-0001-8799-4471, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/I-8606-2016>, SPIN-код: 7893-1438, AuthorID: 758587, Россия, Москва, e-mail: vic\_ivanov@mail.ru

**Viktor V. Ivanov**

HSE Professor, school of Finance, PhD in Economics, Deputy Chairman of the Council for implementing the country's spatial development strategy, ORCID ID: 0000-0001-8799-4471, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/I-8606-2016>, SPIN-code: 7893-1438, AuthorID: 758587, Россия, Москва, e-mail: vic\_ivanov@mail.ru



**Байрта Григорьевна Убушаева**

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления» доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление, кандидат экономических наук, ORCID ID: 0000-0001-8432-6873, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2031-2019>, SPIN-код: 5600-4930, AuthorID: 367897, Россия, Москва, e-mail: ubgyy@bk.ru

**Bairta G. Ubushaeva**

State University of management associate Professor of the Department of State and municipal management, candidate of economic Sciences, ORCID ID: 0000-0001-8432-6873, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2031-2019>, SPIN-code: 5600-4930, AuthorID: 367897, Russia, Moscow, e-mail: ubgyy@bk.ru

**Аннотация.**

Кризис, вызванный развитием в мире CoViD-19, нанес существенный ущерб многим секторам экономики. Среди них наиболее серьезно пострадал малый бизнес. В своей работе авторы приходят к выводам, что еще в 2019 году потенциал развития МСП в России был исчерпан и текущий кризис лишь усугубил данную ситуацию. Проблемы остановки роста носят фундаментальный структурный характер и связаны с международным разделением труда и местом, которое в нем занимает Россия. Частично они будут решаться за счет набирающего обороты формирования финансовой независимости России. Однако в полной мере поставленных целей роста МСП можно будет достичь лишь при переходе к новой социально-экономической модели развития, которая идет на смену текущей, полностью исчерпавшей себя и не имеющей потенциала дальнейшего развития. Такой переход требует смены самого подхода и основных элементов программы развития МСП, также разработанных авторами.

**Ключевые слова.**

CoViD-19; МСП; решение проблем МСП; малое предпринимательство; региональное развитие; сетевое управление; кризис; смена формаций.

**Введение.** Малый бизнес не такой уж и малый. Его доля в общем объеме ВВП развитых стран достигает 50-60% и затрагивает деятельность основной части населения этих стран. Ситуация в России пока скромнее, 21,3% занятых (2019 г), и 20% ВВП (2018 г) [10].

Осознавая потенциал развития, Россия предпринимает серьезные шаги в этом направлении. Так, с 2010 отмечается интенсивный рост количества малых предприятий и занятых в них людей. Этот рост не случаен и происходит не на пустом месте. Активно меняется законодательная база, Правительство принимает широкие меры стимулирования, как финансового, так и административного плана.

Не остаются незамеченными усилия России и на международном уровне. Так за прошедшие годы, один из ключевых формальных индикаторов развития предпринимательства в мире, рейтинг Doing Business, показал перемещение России со 124 места в 2010 году на 28 место в 2019 [9].

Заданный темп усилий со временем не ослабевает. Происходит наращивание мер как по ширине, так и глубине охвата темы, которая остается предметом внимания на самом высоком уровне. Достаточно отметить, что текущий 2020 год был назван Президентом РФ «Годом Предпри-

**Abstract.**

The crisis caused by the development of CoViD-19 in the world has caused significant damage to many sectors of the economy. Among them, small businesses were the most seriously affected. In their work, the authors conclude that as early as 2019, the potential for SME development in Russia was exhausted and the current crisis has only worsened this situation. The problems of stopping growth are of a fundamental structural nature and are related to the international division of labor and the place that Russia occupies in it. In part, they will be solved by the growing formation of financial independence of Russia. However, the full goals of SME growth can only be achieved by moving to a new socio-economic development model that replaces the current one, which has completely exhausted itself and does not have the potential for further development. This transition requires a change in the approach and the main elements of the SME development program, also developed by the authors.

**Keywords.**

CoViD-19; SME; solving the problems of SMEs; small business; regional development; network management; crisis; change of formations.

нимательства» [2], а в рамках его реализации была сформирована расширенная программа поддержки и стимулирования малого предпринимательства в стране, что крайне необходимо для принятой стратегии развития [1].

Программа, рассчитанная на промежуточные итоги в 2024 году, предполагает довести число занятых в МСП россиян до 25 млн. человек и повысить их вклад в ВВП страны до 40%.

Планы амбициозные, но имеющие определенные заделы и потенциал, а главное, потребность общества в реализации поставленных задач. Так как именно МСП занимает в большинстве регионов одно из ключевых мест как в экономике, так и социальной сфере, пронизывая все аспекты жизнедеятельности. Поэтому без подъема МСП существенно повысить уровень жизни и эффективность работы регионов на большинстве территорий будет невозможно [3].

Вместе с тем, цифры последних месяцев весьма тревожны и могут поставить под сомнение как усилия предшествующих лет, так и планы на среднесрочную перспективу.

Так, за последний год количество закрывшихся МСП превысило 1 млн., что на 240 тысяч больше, чем в прошлом году, и

составляет более 15% от зарегистрированных МСП.

Очевидное влияние на ситуацию оказали меры самоизоляции, введенные в России и мире с марта текущего года. Их результаты (а эта история еще в самом разгаре) уже нанесли серьезный удар по экономикам большинства стран, «уронив» там показатели ВВП на 5-15% к данным в целом по году. Отдельные отрасли пострадали еще серьезнее. И в самом эпицентре оказались предприятия МСП. Для большинства из них это был «идеальный шторм».

Правительства многих стран предприняли серьезные меры поддержки. Россия так же ввела широкую линейку помощи пострадавшим от сложившейся экономической ситуации предприятиям. Однако по отдельным направлениям закрываются 50 и более процентов предприятий. Ситуация до конца не стабилизирована, и крайне жесткие условия выживания явно продолжаться еще какое-то время. А возможно мир вообще перейдет в новую реальность и проблемы в экономике МСП и других предприятий на этом не закончатся.

Сможет ли Правительство и МСП в этих условиях найти решения по полной нейтрализации возникших проблем? Или нам придется существенно скорректировать свои планы?

**Анализ природы проблем МСП.** Для того, чтобы ответить на поставленные вопросы, следует взглянуть на проблему шире. Коронакризис конечно оказывает влияние и вносит свои коррективы в ситуацию, однако не он ее определяет. Он сам лишь следствие ряда процессов, поэтому ориентация только на его особенности и развитие не позволит разрешить возникшие проблемы.

Действительно, с 2010 года МСП стал активно развиваться в стране. Во многом это было предопределено политикой поддержки, но и в не малой степени определялось ее эффективностью, попаданием в раскрытие потенциала роста.

Как следствие, не смотря на негативный внешний фон внешних санкций, трагического падения курса национальной валюты и других неприятностей, сектор МСП демонстрировал двузначные цифры темпов годового прироста на протяжении почти 10 лет. Однако любой потенциал имеет свои

границы. В результате, в 2019 году МСП уже фактически стагнировало, то есть еще до развития коронакризиса кризис затронул отрасль МСП. И, значит, даже полного устранения последствий влияния коронакризиса на МСП будет недостаточно для возобновления его активного роста.

Попробуем взглянуть на общую картину развития МСП непредвзято.

Невозможно говорить о цифрах роста, прироста или доли как таковых без понимания места и роли целого сектора экономики.

Будут не корректны и исторические экскурсы. Так как до 30-40-х годов двадцатого века в большинстве стран, включая Россию доля сельского населения составляла около 90%, а экономики выполняли совершенно другие функции и регулировались совершенно другим механизмом, который как раз повсеместно изменился в тот период.

Цифры падения тоже не информативны, так как специфика малого бизнеса в его высокой и быстрой летальности. Невозможно открывать кофейни на каждом шагу, продавая в них плохой кофе втридорога, и не ожидать закрытия 70% из них в течение года, даже в Москве. 1 млн. предприятий, особенно на фоне общего количества действующих это грандиозные цифры, но они возникают регулярно и именно в августе. В США таких цифр вроде бы нет – «всего» 600 тыс. в год, но с учетом их механики, представленной ниже, это тоже высокие цифры.

Есть цифры высокой доли МСП в отдельных странах. В Голландии данный показатель доходит до 63%, а вот, например, США имеет большинство показателей МСП в экономике близким к Российским (и даже, показывающим более высокий уровень концентрации крупного бизнеса) [10].

При этом стоит разобраться и с содержанием данных цифр. Так, значительную долю МСП в США составляют инновационные и социальные компании. 43% их участников – высококвалифицированные, специализирующиеся на развитии инноваций, создающие патентов в 13 раз больше, чем крупные компании [10].

Однако, все эти компании возникают не на пустом месте и вакууме. Они есть продолжение сформированной госу-

дарством и именно крупным бизнесом – их экосистема. Фактически это форма «выносных проектных отделов». Не всегда она возникает грубым выделением в малое предприятие каких-то проектов, но по сути от этого не отличается, так как этот «научный питомник», работает достаточно адресно и выйти «из-под конкретного крыла» им достаточно сложно.

Их «повышенная наукоемкость» так же скорее бумажная. Достаточно рассмотреть историю создания космических компаний Маска, который очевидно не сам разрабатывал научный аппарат. Ему ближе бутафорские «космические ботики» и манекены за рулем «марсианских автомобилей». Он создает не науку, а лишь ее обертку и ценник. Это очень характерный подход. Не стоит забывать, откуда в США появляется значительная часть патентов – в 90 е и нулевые значительная часть российских изобретений «в черную» скупалась за рубежом. Та же участь постигла многие страны. Эта история – очередной фейк, и в течение ближайших лет он лопнет, как и многие другие.

Не лучше ситуация и с социальными проектами, а также рядом других направлений. США как гегемон в течение последних десятилетий потреблял 40% мирового ВВП, а производил 15% (официально), а с учетом вычета финансовых операций перераспределения средств (80% ВВП США) диспропорция становится катастрофичной. Но это сейчас. А в течении десятилетий эти средства обогащали и элиту США и формировали значительную социальную подушку, которая собственно и питала проекты МСП США в социальной сфере.

Таким образом, сравнение с зарубежными странами не корректно, да и будет сильно трансформироваться в ближайшие несколько лет.

В России на сегодня цели развития МСП определяются законодательством [1] как:

- создание конкурентной среды в экономике;
- содействие созданию благоприятных условий для развития МСП;
- увеличение числа МСП;
- обеспечение рабочих мест для населения и развитие самостоятельной занятости
- увеличение доли МСП в ВВП;

-увеличение доли налогов, уплачиваемых МСП в виде налоговых поступлений.

Из их анализа следует, что целями МСП в экономике является: создание конкурентной среды и рост самозанятости. Все остальное – лишь следствие. Одним словом, «ступайте грибы в лукошко сами и укладывайтесь там рядами».

Данные цели по существу рассматривают МСП лишь с точки зрения ее самоорганизации, а она всегда ограничена конкретными условиями и на каждом этапе развития имеет свой «потолок». Этого потолка мы и достигли в 2018 году, после чего официальный рост показателей МСП сменился их стагнацией, и в отдельных аспектах, падением.

Однако никакого осознания и определения реального места в экономическом механизме страны так до сих пор не случилось. Работы на эту тему есть. Есть и заявления, но все они декларативны и состоят лишь из пожеланий в части результата (увеличить налоговую базу, повысить занятость, адаптивность к шокам, региональную устойчивость и т.д.). Определения же реального места – нет.

По своей сути, экономика на данном этапе исторического развития в основе имеет крупный бизнес, производящий стандартизированную продукцию и услуги. На долю МСП остается то, где невозможен или не эффективен стандарт, где зоны остаются не стандартизированными и/или еще не изведенными. Частично МСП – это следствие неокOLONIALного перераспределения. «попуасам всегда разрешалось иметь только простые механизмы». Так же МСП имеет смысл в крупных торговых хабах (таких как Голландия или Великобритания).

Наукоемкость малых предприятий имеет большую специфику, как в рамках ведущих стран, так и остального мира. Пока Вы не самостоятельны, Вы – донор. Идей, Людей, работы МСП. Какими бы независимыми они не казались со стороны. Поэтому они в зависимых странах бывают, но большая часть их при первой возможности переориентируется на чужие экономики и для своей уже вряд ли будет чем-то полезной. А вот нагрузка по «выращиванию и доведению» полностью ложится на местные бюджеты.

По своему содержанию МСП сегодня в среднем - это бедное предприятие, которое редко создает такую же прибавочную стоимость, как и крупное. На бумаге есть существенное отличие, оно связано с тем, что под видом эффективных МСП мы видим «оптимизацию» работы крупных предприятий или откровенных жуликов, которые занимаются хищением или выводом средств, так как там, где есть повышенная маржа будет и «повышенный» бизнес. А высокий риск, какими бы потенциальными выигрышами не определялся, в среднем приводит к проигрышу.

Усиливает проблематику МСП и управленческий хаос. Теоретически, МСП лучше подготовлено и сама по себе отвечает на вопрос покорения стихии рынка. Однако это не совсем так. Стихия рынка позволяет искать эффективные решения только до определенного уровня развития, дальше она бессильна, и без плана, управленческих и цифровых технологий с ней не справится, тем более малым предприятиям.

Это удобный демпфер для генералов производства и государства, экономическое «пушечное мясо», которое можно использовать без счета для прикрытия («тылов и просчетов»), но он не может вырасти больше, чем это определяют условия и специфика.

#### **О проблеме роста МСП за счет потенциала «обеления» теневого бизнеса.**

Если внутренние проблемы органического роста не позволяют МСП достичь в среднесрочной перспективе поставленных руководством страны целевых показателей (вырасти с текущего уровня еще на 6,2 млн.ч. к 2024 году), возможно в этом поможет вывод частного сектора из «тени», оцениваемого в 15,3 млн. ч.

Собственно, политика в стране и акцент на налоговые технологии показывает именно это направление. В этом плане есть определенные победы, задействованы серьезные силы и, если продолжить тенденции, то будущее выглядит напряженным, но вполне симптоматичным.

Однако таким путем оно не только не достижимо, но при продолжении давления неизбежно приведет к полному коллапсу МСП. Именно эти тенденции мы и начинаем наблюдать второй год подряд.

Прежде всего, разберемся в причинах такого большого теневого сектора. В принципе, он... не большой. Сравнительно с другими экономиками, особенно аналогичной ситуации, показывает, что эта цифра весьма зависит от обстоятельств. Российское налоговое давление на малый бизнес одно из самых высоких, потребительский рынок узкий, активно сторнирует, да еще имеет и внешнюю конкуренцию. Собственная ресурсная база и запас финансовой прочности МСП практически отсутствует. Все это создает дилемму для многих – закрываться или уходить в тень. Безусловно, не последнюю роль в мотивации имеет и вопрос заработка, но часто он таков, что дилемма между собственным и государственным карманами решается не в пользу последнего.

Следствием такого положения дел, при активизации налоговых цифровых новаций будет принят принудительный перевод в «белое поле» значительной части предпринимателей. Они конечно не вампиры, но этот «белый свет» убьет большинство из них. Так что не смотря на цифры регуляторного маневра не хватит. Тем более, что пока налоговики будут искать новых «рекрутеров» этой битвы, старые начнут ускоренно сокращаться, что только усугубит общую ситуацию.

Таким образом, существующие меры не только не решат проблему тем или иным путем, но и при сохранении («лекарства») окончательно «отравят больного».

**Реальное место и положение МСП в экономическом механизме.** Выход из создавшихся проблем требует системного решения с учетом архитектуры сложившегося мира, трендов его развития и текущей трансформации [7], а также места и роли МСП в социально-экономическом механизме страны.

Россия в сложившейся архитектуре мира занимает все еще зависимое положение, которое возникло в начале 90-х годов после развала СССР. Данная зависимость формируется текущим миропорядком, поддерживаемым глобальными институтами, армией США и реализуется через перераспределительный механизм мировой финансовой долларовой системы, появившейся в начале 70-х годов.

В связи с этим экономика, общество и большая часть сторон их деятельности не просто контролируется из-за границы, но и по мере необходимости туда перераспределяется, включая результаты МСП, особенно научного сообщества. Также туда активно перераспределяются ресурсы, которые могли бы сформировать отечественные МСП, выполняя принцип «расходы Вам, доходы Нам».

При этом для рассеивания попыток консолидации и развития социально-экономической системы реализуется принципы «управляемого хаоса», и «отлучение от технологий». Следствием такого подхода является прямой запрет и саботирование какой-либо плановой деятельности, запрет на собственное производство, развитие отечественного производства и дефрагментация единого рабочего пространства, с поощрением коррупции и повышенной общественной конфликтности (ярким примером которого являются события в Белоруссии).

В этих условиях отрасль МСП остается спонтанной, фактически отрезанной от единого социально-экономического механизма (то есть предпринимательская функция рассматривается скорее, как частная, а не агентская общественная), а соответственно, заряженная на конфликт с социумом и до предела атомизированная.

Такая постановка приводит к высокой доле теневого бизнеса, враждебности, приоритетности личного над общественным, проблем качества продукции, устойчивости деятельности самого бизнеса и высокой утечки в другие социумы («мы формируем, они пользуются»). Структура МСП крайне недиверсифицирована (хотя это противоречит ее сущности) и продолжает сжиматься. Область ее фактического развития связана лишь с торговлей и бытовым обслуживанием, с преимущественным развитием в крупных локациях (где еще не исчерпан покупательский спрос).

Успешность бизнеса напрямую связана с наличием и уровнем административного ресурса, особенно в регионах. В результате, давление на бизнес на местах оказывается повышенным, а процесс взаимодействия крайне неравномерным.

Все прорывные отрасли МСП (инновации, производство, образование, даже

с/х), как внутрироссийские самостоятельные компании находятся в «зачаточном» состоянии на уровне погрешностей, среда для их развития не сформирована по вышеуказанным причинам. Потенциал экстенсивного развития этой отрасли исчерпан. Возможности технологического перевода компаний из тени, в текущем тренде не значительны.

**Стратегия решения проблем МСП.** Наш взгляд комплексное решение может выглядеть следующим образом.

Непременным его условием является существенное повышение уровня защиты от внешних воздействий. На сегодня данный аспект активно развивается, что дает надежду на успешное разрешение всей проблемы в целом. Принятые недавно поправки в Конституцию фактически знаменуют собой системный разворот к формированию независимой социально-экономической политики и деятельности России.

По нашему мнению, данный процесс является глубоко закономерным и единственно верным, для сохранения стабильности страны. Однако он требует принятия широкой нормативной базы и практических решений, прежде чем позволит надежно закрыть данную «течь», поэтому в полной мере отдачу от него и в вопросе МСП мы увидим с определенным лагом.

Второй ключевой аспект – это формирование Проектного офиса (Координационного совета) по комплексному развитию МСП, который бы на федеральном уровне собрал заинтересованные стороны и при их участии определил ряд ключевых документов – исследование, которое бы определило эффективное и необходимое присутствие МСП в общем социально-экономическом механизме; инструментарий и подходы для разумной стандартизации работы с МСП и помощи в работе МСП; Общая программа и план развития отрасли; координационные советы в регионах, которые в рамках общей методологии и общих заявленных подходов сформировали бы реальную программу местного развития МСП (определив и нишу, и рамки, и инструменты); определение на федеральном уровне задач перераспределения между регионами в части деятельности МСП, а так же возможности их сетевого взаимодействия.

Такого рода кейсы мы рассматривали на примере транспортных и финансовых региональных задач [5, 6, 8].

Следует обратить особое внимание на критические направления работ, связанных с инновациями и социальным развитием, так как именно от развития этих направлений действительно зависит будущее страны.

В этой связи критически важно рассмотреть общую смену модели работы МСП на текущем этапе. МСП должно стать в первую очередь агентом государства по социальному развитию и по инновационному развитию, а также проводником и авангардом волонтерского движения страны. Мы не предлагаем вычеркивать торговлю, но ни она одна, ни сложившаяся модель в целом со стоящими задачами не справятся.

Критическим для запуска такой деятельности является переход от модели «изымающей» к модели «вкладывающей в развитие». Получение в текущих условиях сверхдоходов на налоговых отчислениях невозможно. Запредельный уровень налогового администрирования при этом ни даст дополнительных доходов, ни выведет из тени предпринимателей, не сформирует социальный консенсус в обществе, а еще и приведет к разрушению уровня самозанятости населения. Остроты добавляет вопрос налоговых интересов региона.

Единственный разумный выход в текущей ситуации – поменять модель администрирования. Максимальное снижение налоговых ставок, плюс финансовые стимулы для МСП и Регионов, позволят не только перевести часть предпринимателей из тени (со временем), но и в условиях активного нарастания угрозы потери работы гражданами в связи с мировыми потрясениями, это стабилизирует социум и экономику регионов на новом уровне, который при плановом и системном развитии способен не только существенно увеличить реально производимый продукт, но и значительно оздоровить ситуацию на местах [5, 6, 8].

Отдельным фактором является вопрос институализации набирающего силу волонтерского движения не только через чисто общественные организации, но и через инструменты МСП. Экономика должна работать на благо социума. В этом ее эффективность.

Кроме того, так же сетевым образом возможно создание комплексной системы поддержки (например, созданием программной платформы интегратора «поддержка МСП»), которая позволила бы в одном пространстве собрать и сформировать облегченный доступ к предложениям поддержки, и на нем же выстроить координационную площадку развития бизнеса.

**Выводы.** За последнее десятилетие Россия продемонстрировала активный рост предпринимательской активности, позволивший существенно нарастить деятельность МСП.

Государство активно заботится и о дальнейшем развитии отрасли, ставя амбициозные задачи на среднесрочную перспективу [4].

Однако в настоящее время сложились проблемы дальнейшего развития и выхода на запланированные показатели. Наш анализ показал, что основные проблемы носят фундаментальный характер, а кризис их только обострил, поэтому выход из него не вернет нас на намеченную траекторию роста.

Фундаментально развитие МСП связано не только с экономическими факторами, а со всей архитектурой единой мировой экономической системы, откуда возникают и основные проблемы развития российского сектора МСП.

Особенностью текущего периода в мировом развитии является смена вековых трендов развития, которые принципиально меняют саму архитектуру мира [7]. Учитывая текущее положение России в этой архитектуре, данные изменения могут сыграть глубоко положительную роль в рассматриваемом вопросе.

Выведение российской экономики и общества из-под международной зависимости, происходящее в настоящее время, позволит создать прочный фундамент роста отрасли, однако для его реализации необходимо будет принципиально сменить намеченную ранее стратегию развития МСП, что, впрочем, полностью соответствует новой российской политике как по духу, так и по целям.

Ключевыми задачами развития в новой парадигме должны стать системный и ответственный социальный подход, кото-

рый может быть конвертирован в существенный рост социального благополучия, развития регионов и укрепление национальной экономики, активное развитие передовой науки и новый уровень поддержки развития образования.

Реализация процесса подразумевает централизацию данной работы, повышенный уровень ее координации на новой

цифровой платформе, создание сети координационных центров на местах и широкое вовлечение в процесс активного населения с направленностью на научное и социальное развитие на местах, гармоничный рост экономики в целом. При этом фискальный акцент принципиально меняется на стимулирующий социальное поведение.

#### Список источников:

1. Федеральный Закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_52144/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/)
2. О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства: Указ Президента РФ от 05.06.2015 № 287 // Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_180670/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_180670/)
3. Зотов В.Б., Милькина И.В. Стратегическое планирование в муниципальном образовании: проблемы и повышение эффективности // Муниципальная академия, 2020. №2. –С.122-126.
4. Иванов В. В. Ключевые риски и задачи государственного управления в период смены социально-экономической формации общества // Материалы 15-й международной конференции «Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы» [Сборник], электронное издание сетевого распространения. — М.: «КДУ», «Добросвет», 2018. <http://www.bookonlime.ru/node/1760/>
5. Иванов В.В., Убушаева, Б.Г. Ключевые проблемы организации транспортных систем на муниципальном уровне и меры по их оперативной оптимизации // Муниципальная академия, 2019, № 2. –С. 133-139.
6. Иванов В.В., Убушаева, Б.Г. Развитие транспортной системы территорий // Муниципальная академия, 2019, № 3. –С.80-84.
7. Иванов В.В. Теория общественного развития (ТОР) как основа новой парадигмы и универсальный ответ на современные социально-экономические вызовы // Арригиевские чтения. Сборник материалов международной научно-практической конференции, г. Орел, 21-22 марта 2018 года. –С.123-128.
8. Иванов В.В., Иванова А.В. Формирование внутреннего источника дополнительного финансирования инвестиционного развития регионов // РИСК: Ресурсы, Информация, Снабжение, Конкуренция. 2017. № 4 -С. 207-212
9. Рейтинг Doing Business. Оценка бизнес регулирования Всемирного Банка // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.russian.doingbusiness.org/ru/ranking> (дата обращения: 05.08.2020);
10. Сектор малого и среднего предпринимательства: Россия и мир // Исследования Института экономического роста им. Столыпина, [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.stolypin.institute/novosti/sector-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-rossiya-i-mir/>

#### References:

1. Federal'ny'j Zakon ot 24.07.2007 № 209-FZ «O razvitii malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossijskoj Federacii» // Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_52144/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/)
2. O merax po dal'nejshemu razvitiyu malogo i srednego predprinimatel'stva: Ukaz Prezidenta RF ot 05.06.2015 № 287// Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_180670/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_180670/)
3. Zotov V.B., Mil'kina I.V. Strategicheskoe planirovanie v municipal'nom obrazovanii: problemy` i povыshenie e`ffektivnosti // Municipal'naya akademiya, 2020. №2. –S.122-126.
4. Ivanov V. V. Klyuchevy`e riski i zadachi gosudarstvennogo upravleniya v period smeny` social'no-e`konomicheskoy formacii obshhestva // Materialy` 15-j mezhdunarodnoj konferencii «Gosudarstvennoe upravlenie Rossijskoj Federacii: vy`zovy` i perspektivy`» [Сbornik], e`lektronnoe izdanie setevogo rasprostraneniya. — M.: «KDU», «Dobrosvet», 2018. <http://www.bookonlime.ru/node/1760/>
5. Ivanov V.V., Ubushaeva, B.G. Klyuchevy`e problemy` organizacii transportny`x sistem na municipal'nom urovne i mery` po ix operativnoj optimizacii // Municipal'naya akademiya, 2019, № 2. –S. 133-139.
6. Ivanov V.V., Ubushaeva, B.G. Razvitie transportnoj sistemy` territorij // Municipal'naya akademiya, 2019, № 3. –S.80-84.
7. Ivanov V.V. Teoriya obshhestvennogo razvitiya (TOR) kak osnova novoj paradigmy` i universal'ny`j otvet na sovremenny`e social'no-e`konomicheskie vy`zovy` // Arrigievskie chteniya. Sbornik materialov mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii, g. Orel, 21-22 marta 2018 goda. –S.123-128.
8. Ivanov V.V., Ivanova A.V. Formirovanie vnutrennego istochnika dopolnitel'nogo finansirovaniya investicionnogo razvitiya regionov // RISK: Resursy`, Informaciya, Snabzhenie, Konkurenciya. 2017. № 4 -S. 207-212
9. Rejting Doing Business. Ocenka biznes regulirovaniya Vsemirnogo Banka // [E`lektronny`j resurs]. Rezhim dostupa: <https://www.russian.doingbusiness.org/ru/ranking> (data obrashheniya: 05.08.2020);
10. Sektor malogo i srednego predprinimatel'stva: Rossiya i mir // Issledovaniya Instituta e`konomicheskogo rosta im. Stoly`pina, [E`lektronny`j resurs]. Rezhim dostupa: <https://www.stolypin.institute/novosti/sector-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-rossiya-i-mir/>

УДК 001.895(045)

## Макромunicipальная инновационная политика: политэкономический анализ опыта Китая

## Macromunicipal innovation policy: political economic analysis of China's experience



### Бахадыр Джуманиязович Матризаев

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

### Bahadyr J. Matrizayev

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

### Аннотация.

Имеющиеся на сегодняшний день бесчисленные исследования в области инноваций, как правило, фокусируют центральное внимание на динамике знаний с преимущественным креном на межфирменных сетях, уделяя недостаточное внимание процессу городского развития инноваций, в котором материализуется динамика знаний. Мы разделяем точку зрения некоторых исследователей, которые подчеркивают в своих исследованиях, что сам город не обладает высокой способностью к инновациям [27, стр. 9–18]. Скорее, город и муниципалитеты своей макроинновационной политикой оказывают влияние на динамику знаний. На примере Китая, мы рассмотрим, почему инновации концентрируются именно в определенных муниципальных образованиях и какие политэкономические процессы способствуют такой концентрации. Целью данной статьи является попытка переосмыслить отношение между городом и инновациями. Мы попытаемся объяснить, почему биотехнологические инновации в Китае в значительной степени сосредоточены в крупных городах и особенно в их высокотехнологичных парках. С помощью опыта отдельно взятой Шанхайской провинции, мы исследуем, каким образом город благодаря стимулирующей макроинновационной политике способен стать ареной, где множество акторов оказывают свое влияние на инновационный потенциал. В данной статье основное внимание уделяется связи между инновациями и городами.

### Abstract.

The innumerable innovation studies available today tend to focus on the dynamics of knowledge, with a predominant focus on inter-firm networks, paying insufficient attention to the process of urban innovation development in which the dynamics of knowledge materializes. We share the view of some researchers who emphasize in their research that the city itself does not have a high capacity for innovation [27, 59–518]. Rather, cities and municipalities influence the dynamics of knowledge through their macro-innovation policies. Using the example of China, we will look at why innovation is concentrated in certain municipalities and what political and economic processes contribute to this concentration. The purpose of this article is to try to rethink the relationship between the city and innovation. We will try to explain why biotechnological innovations in China are largely concentrated in large cities and especially in their high-tech parks. Using the experience of a single Shanghai province, we explore how the city can become an arena where many actors exert their influence on innovation potential thanks to a stimulating macro-innovation policy. This article focuses on the relationship between innovation and cities.

**Ключевые слова.**

Макромуниципальная инновационная политика, город, инновации, политэкономический анализ.

Возможно, город – именно та атмосфера, где зарождаются и концентрируются инновации. Агломерация и разнообразие – два основных объяснения того, почему инновации зарождаются и концентрируются в городе [15, стр. 375–393]. Имеющиеся на сегодняшний день бесчисленные исследования в области инноваций, как правило, фокусируют центральное внимание на динамике знаний с преимущественным креном на межфирменных сетях, уделяя недостаточное внимание процессу городского развития инноваций, в котором материализуется динамика знаний. Мы разделяем точку зрения некоторых исследователей, которые подчеркивают в своих исследованиях, что сам город не обладает высокой способностью к инновациям [27, стр. 9–18]. Скорее, город и муниципалитеты своей макроинновационной политикой оказывают влияние на динамику знаний. На примере Китая, мы рассмотрим, почему инновации концентрируются именно в определенных муниципальных образованиях и какие политэкономические процессы способствуют такой концентрации. Мы подчеркиваем необходимость такого политэкономического анализа в исследованиях инноваций.

Концентрация экономических инноваций в городе практически «превратилась в исследовательскую предпосылку», а не в исследовательский вопрос. Многочисленные публикации за последние несколько лет были посвящены инновационной активности городов [25, стр. 2–17]. Концептуализация «природы городов» как агломерации [23] вызвала дебаты в основном за пределами сугубо экономической плоскости. Учитывая, что существуют исследования по реляционной экономической географии, поэтому мы считаем, что сейчас самое подходящее время переосмыслить связь между инновациями и городами. Однако вместо того, чтобы повторять устоявшуюся критику отдельно взятого кластера исследователей, например, Р.Мартин и П.Санли [18, стр. 5–35], мы критически рассматриваем то, что отсутствует в парадигмах

**Keywords.**

Macromunicipal innovation policy, city, innovation, political economic analysis.

агломерации, когда они применяются к другому контексту. Мы предлагаем альтернативный взгляд из Китая, в частности на примере биотехнологических инноваций.

Целью данной статьи является попытка переосмыслить отношение между городом и инновациями. Мы попытаемся объяснить, почему биотехнологические инновации в Китае в значительной степени сосредоточены в крупных городах и особенно в их высокотехнологичных парках. С помощью опыта отдельно взятой Шанхайской провинции, мы исследуем, каким образом город благодаря стимулирующей макроинновационной политике способен стать ареной, где множество акторов оказывают свое влияние на инновационный потенциал. В данной статье основное внимание уделяется связи между инновациями и городами. Китайский опыт является наиболее обозримым углом зрения, откуда можно как можно нагляднее увидеть концентрацию инноваций. Как быстро развивающийся рынок в современном глобальном мире, Китай недавно пережил экономическую реструктуризацию и стремится развивать инновационный потенциал [26, стр. 1204–1212]. Среднесрочный и долгосрочный научно-технический план придает стратегическое значение новому биофармацевтическому сектору. В сочетании с политикой высокотехнологичных парков крупные города рассматриваются как основные места реализации инновационных амбиций отрасли. Шанхайский стартап «Чжанцзян», Пекинский «Чжунгуаньцунь» и Уханьский «Донху» были выбраны в качестве первых трех «демонстрационных зон для коренных инноваций» [20, стр. 863–879].

Помимо сугубо теоретических выводов, мы считаем, что внимание к роли города в инновациях весьма необходимо для объяснения китайских инноваций. Современные исследования по китайским инновациям, как правило, склонны приписывать повышение инновационного потенциала государственной политике [20, стр. 863–879]. Исследования биофармацевтических ин-

новаций на развивающихся рынках Восточной Азии уделяют большое внимание состоянию развития [20, стр. 863–879]. Однако, в своих исследованиях Ф.Жанг [13, стр. 728–755] предполагает, что «состояние развития является необходимым, но не достаточным условием для регионального развития». В дополнение к Ф.Жангу, в своих исследованиях А.Дж.Скотт и М.Сторпер [22, стр. 1–15] утверждают, что обращение к своеобразному институту может преувеличить масштабы вариаций и скрыть «присущие городу явления».

Как известно, в последнее время в исследованиях по инновациям преобладают парадигмы, объясняющие появление инноваций, и парадигмы, объясняющие ограниченность этих объяснений [14, стр. 4–8]. Хотя эти два парадигматических объяснения инноваций помогают объяснить процесс, в котором создаются знания и инновации, они не ориентированы на объяснение роли агентов, рыночной власти и регуляторов [5, стр. 544–566]. Они склонны рассматривать город через воспринимаемые особенности и влияние на взаимодействие во время процессов познания. В данной статье нам придется сделать краткий шаг назад, чтобы рассмотреть процесс вне производства знаний, такой как городское развитие, планирование и пространственная политика, которые приводят к пространственным изменениям и, следовательно, поощряют или ограничивают инновации. Это означает, что политэкономический взгляд на инновационный процесс крайне необходим.

Как мы уже отметили выше, существующие в современных исследованиях парадигмы направлены на выявление факторов, которые, как считается, способствуют генерированию знаний и инновациям. Основными факторами являются агломерация и разнообразие. Здесь мы считаем необходимым выделить следующие. Это, во-первых, неомаршаллианский кластер, который подчеркивает агломерацию. Теория кластеров М.Портера [21] подчеркивает эффект самоуплотняющейся агломерации. Еще совсем недавно А.Дж.Скотт и М.Сторпер [22, стр. 1–15] утверждали, что характер города происходит от агломерации. Первоначальная кластерная теория фокусировалась на одинаковости фирм и связанном с ней агломерацион-

ном эффекте. Этот тезис, основанный на понимании агломерации для регионального развития, можно увидеть в «новом регионализме», который критиковался за лежащую в ее основе политическую экономию [17, стр. 1091–1114]. Теория кластеров подвергается критике за чрезмерное внимание к пространственной близости [7, стр. 1357–1373]. Реляционный поворот экономической географии [23] требует большего внимания к внерегиональным связям и внешней среде вне кластеров. Чтобы преодолеть ограниченность пространственной близости, в своих исследованиях Р.Бошма [2, стр. 61–74] расширяет это понятие, включая и различая различные типы близости, например, когнитивную и институциональную близость.

Из теории инновационной экономики известно, что концепция региональной инновационной системы подчеркивает более широкий спектр атрибутов окружающей среды, помимо имеющихся ассоциированных фирм [6, стр. 1383–1399]. К таким атрибутам относятся, например, институты и культура местности. Концепция расширяет не только географический охват, но и характер сетей за пределами фирм, включая условия региона. Например, социальный капитал и доверие считаются важными характеристиками системы. Кроме того, местные условия могут включать интерактивные роли между университетом, промышленностью и правительством в модели «тройной спирали» [10, стр. 109–123]. На наш взгляд, расширение кластера или модели «тройной спирали» открывает возможность исследования процесса городского развития, который может включать в себя более широкие проблемы, чем кластер. Однако, ограничиваясь обсуждением проблем, связанных с региональными инновациями, они, как правило, больше сосредотачиваются на местах. Переходя от территориального взгляда на инновации к реляционному взгляду, в современных исследованиях большее внимание уделяется моделям «сетевое развитие». Одной из таких моделей является модель глобальной производственной сети (ГПС, Global Production Net - GPN). Ориентируясь на транслокальные связи, подход глобальной производственной сети (ГПС) объясняет, как эти трансло-

кальные виды деятельности связаны друг с другом и способна раскрыть связь между глобализацией и региональными изменениями.

Кроме того, теория ГПС еще больше обогащается понятием «стратегической связи», в котором подчеркивается, что местные фирмы стратегически связаны с ведущими фирмами в ГПС для эффективных инноваций.

Реляционная и эволюционная экономическая теория богаты как своими концепциями, так и вниманием к конкретному процессу развития, как это было показано в работе Б.Ашейма [1, стр. 893–904] утверждающему, что было бы неправильно применять единую для всех политику, такую как копирование лучших практик, к примеру как «Кремниевая долина», и что политика должна основываться на институциональной истории региона и том, какой тип вмешательства лучше соответствует ситуации региона, а не на абстрактных теоретических или идеологических стандартах.

Вторая важная парадигма – это наличие разнообразия, в которой подчеркивается гетерогенность и городская экстернальность как существенная особенность городской среды. Здесь, объединив идеи Дж. Джейкобса [9] о разнообразии и теорию предпринимательства и инноваций Й. Шумпетера, Р.Флорида [25, стр. 2–17] явно отстаивает город как «инновационную машину».

Аналогичным образом, на уровне промышленного сектора и фирм Р. Бошма и К. Френкен [3, стр. 273–302] предлагают понятие «связанного разнообразия», предполагая, что вместо однородности кластерных функций гетерогенность способствует инновациям и созданию новых знаний. Применяя термин «взаимосвязь» к динамике знаний в области биотехнологий на городском уровне, Р.Бошма и П.Балланд [4, стр. 107–114] обнаружили, что новые научные темы появляются в городах, где соответствующие темы уже существуют. Фокусируясь на динамике знаний и дифференциации баз знаний, Б.Ашейм [1, стр. 893–904] предлагает предписывающую «платформенную политику», которая, вместо того чтобы заниматься кластеризацией, способствует распространению знаний между секторами. Понятие «связанного разнообразия»

указывает на совместное расположение различных секторов экономики, способствующее взаимному обогащению знаний. Например, П. Кук [16] подчеркивает «Якобианский экстернализм» разнообразия в исследованиях так называемых («зеленых инноваций») и объясняет, что появление чистых технологий (как части зеленых инноваций) обусловлено сосуществованием различных фирм из различных секторов экономики, например, биотехнологий, ИКТ и агропродовольственных товаров. Родственное разнообразие, как правило, фокусируется на динамике знаний и уделяет меньше внимания вопросу о том, как различные фирмы в разных секторах приходят к совместному размещению в одной и той же местности.

Переходя от агломерации к разнообразию, можно отметить, что, хотя эти теории имеют различные акценты, они в основном связаны с процессом познания инноваций. Теория локальных и глобальных сетей и стратегическая связь ГПС выходят за рамки локальности и исследуют локальные и глобальные взаимодействия, уделяя меньше внимания реальным и материальным процессам, посредством которых строятся инновационные пространства [8, стр. 1873–1894]. Все эти подходы подчеркивают важность процессов познания. Эти процессы наиболее очевидны в городе, и поэтому инновации «появляются» из города. Однако процесс познания не может «играть роль» в отличие от агентов или акторов. Мы же стремимся показать, что город – это то место, где различные акторы оказывают свое влияние на развитие и дальнейшее изменение процессов, связанных с инновациями. Одним из таких процессов является процесс обмена знаниями.

С точки зрения рассмотрения города как института, где действуют или оказывают свое влияние многочисленные акторы, агломерация является необходимым, но не достаточным условием для регионального развития и инноваций [12, стр. 575–595]. Например, в Шанхае была создана фармацевтическая долина, хотя в прошлом промышленность не была ключевым экономическим сектором города. Как видно в Шанхае, динамика агломерации важна, потому что сотрудничество в рамках научного парка помогает гене-

ризовать знания. Однако сама по себе агломерация не может полностью объяснить появление биотехнологических инноваций в парке. То есть появление биотехнологических инноваций в Шанхае нельзя просто отнести к динамике кластеров и агломераций или к разнообразной базе знаний в Шанхае. Размещение в парке может не обязательно привести к сотрудничеству, хотя правительство стремится стимулировать такую динамику путем создания общего пула ресурсов и платформ для совместного использования оборудования и проведения экспериментов. Вмешательство градостроительной и инновационной политики имеет решающее значение для создания условий для инноваций, например, для развития нового землепользования и привлечения иностранных репатриантов. Таким образом, развитие биотехнологических инноваций в Шанхае носит более стратегический характер и служит национальным интересам, а не создается динамикой знаний, хотя без последней стратегия не может быть реализована.

Как мы видим, появление биотехнологических инноваций зависит от соблюдения этих условий, о чем свидетельствует особенно пример в Чжанцзяне, как новом пригородном районе. Рост Чжанцзяна не начался с более ранней динамики агломерации. Они представляют собой прорывную траекторию не потому, что фирмы совместно располагаются в городе, а скорее потому, что одновременно действуют несколько сил, способствующих концентрации биотехнологических инноваций.

Представление о городе как об институте развития, которая в конечном счете влияет на инновации, выходит за рамки понятия «инновационные города» [23], рассматривающего город как инновационную среду. Шанхай стал свидетелем развития многонациональных исследовательских центров, что связано, но не ограничивается его глобальным статусом города. В другом контексте утверждается, что глобальные города служат «локационными якорными точками» для глобальных фармацевтических и биотехнологических фирм; то есть биотехнологические фирмы с большей вероятностью будут связаны с глобальными городами или

расположены в них. Во многих случаях город действительно представляет собой инновационную среду, способствующую инновациям. Город – это то, что в своих исследованиях Р. Шеармур [27, стр. 9–18] отметил как «ключевой географический локус» для инноваций, поскольку «факторы, отличные от взаимодействий и факторов обучения, таких как социальное положение агентов и их рыночная власть», также могут объяснить, почему инновации развиваются в городах [27, стр. 9–18].

Можно было бы возразить, что понятие института весьма похоже на региональную инновационную систему, платформу или базу знаний [1, стр. 893–904]. Чем это понимание отличается от существующих теорий, таких как региональная инновационная система? Понимание города как института инноваций не является предписанием нормативной политики [19, стр. 395–437]. Это не гарантирует, что город способствует инновациям. Поэтому целенаправленная политика, направленная на территориально концентрированную форму управления инновациями, не обеспечивает положительного результата. Результаты могут быть не совсем позитивными и способствовать развитию инновационного потенциала. Понятие инновационного института преуменьшает значение политики вмешательства, направленной на распространение знаний. Поэтому мы призываем к более критичному и контекстно-зависимому анализу через изучение географии инноваций через сравнительные исследования управления.

Короче говоря, понятие «институт» шире, чем сфера действия компонентов инноваций; оно не предопределено и не ограничено факторами, связанными с инновациями. Институт может включать в себя оппозицию инновациям или контрагентов, которые могут не способствовать инновациям [24]. Понимание города как инновационной среды также отличается от представления о том, что инновации концентрируются в городе из-за какой-то черты самого города, например, того разнообразия или богатства урбанизма, которое может привести к творчеству или инновациям в целом.

Чтобы переосмыслить связь между городами и инновациями, нам нужно опре-

делить реальных акторов и их агентов в городе, а не прибегать к общему понятию агломерации, разнообразия или взаимосвязанности (между секторами экономики). Следовательно, нам необходим более политэкономический анализ инноваций, который до сих пор широко объяснялся экономическими факторами. Таким образом, мы утверждаем, что город является средой, где множество агентств влияют на инновационный потенциал, и что концентрация инноваций в городе является результатом политэкономического процесса развития инновационного потенциала. Внутренняя динамика генерации знаний, которая широко изучается в рамках парадигм агломерации и разнообразия, лежит в основе манипуляций и политики развития и необходима, но недостаточна для понимания такой пространственной структуры.

В случае китайских инноваций понимание пореформенной политической экономии, особенно многомасштабного управления Китайским государством и его взаимодействия с глобализацией, помогает объяснить, почему именно город (а не более крупный субнациональный регион) стал масштабом инноваций. Китай предлагает замечательный пример для понимания того, почему инновации концентрируются в парках высоких технологий, поскольку китайские города играют важную роль в организации экономического развития через высоко децентрализованную административную систему. В пределах административных границ городов инновационное пространство четко разделяется на зоны экономического и технологического развития (ЗЭТР) и зоны высокотехнологичного развития (ЗВТР), причем различные ранги утверждаются различными иерархиями государства. Например, национальные парки высоких технологий утверждаются центральным правительством. Эти зоны развития и индустриальные парки являются существенными операционными единицами, управляемыми корпорациями развития и квазигосударственными организациями. В результате их деятельность становится все более «предпринимательской» при наличии отлаженной системы управления.

В современных исследованиях по инновациям Китая справедливо уделяется внимание роли государства и его политике в инновационной сфере. Однако она не дает адекватного представления о том, как эти многочисленные силы объединяются в городе. В этой связи в данной статье город рассматривается как институт или среда, где различные силы и ведомства взаимодействуют и совместно создают биотехнологический инновационный потенциал, и где муниципальное правительство стремится захватить мобильные ресурсы, предоставляемые центральным правительством и глобальными НИОКР.

Продолжая тему роли государства в поддержке инноваций, то применительно к Шанхаю центральное правительство поддержало стремление Шанхая стать китайским глобализирующимся городом. Появление биофармацевтических препаратов следует рассматривать в контексте национальной стратегии развития «муниципального инновационного потенциала». Биофармацевтические инновации были определены в качестве одной из восьми передовых технологий в «среднесрочном и долгосрочном плане развития науки и техники» в 2006 году [11, стр. 2062–2078]. Роль центрального правительства включает в себя одобрение особого статуса зон развития помимо прямого распределения ресурсов.

Эти льготы помогают муниципальному правительству захватывать внутренние и международные ресурсы. В 2011 году Чжанцзян стал третьей национальной демонстрационной зоной для коренных инноваций [13, стр. 728–755]. Во время своего визита новый китайский лидер Си Цзиньпин в Шанхай в 2014 году он подчеркнул, что Шанхай должен уделять особое внимание инновациям, и впоследствии Шанхай объявил о своем стремлении стать «глобальным центром научно-технических инноваций». Взаимодействие между научным парком, городом и центральным правительством можно проследить по превращению Чжанцзяна из зоны высокотехнологичного развития в инновационный центр для реализации инновационной политики. Чжанцзян - это не только физическое пространство, где объединяются биотехнологические компании, но и

институциональное пространство, в котором собираются государственные ресурсы. В 2006 году Государственный совет переименовал «Шанхайскую зону развития высоких технологий» в «Шанхайскую зону развития высоких технологий Чжанцзян», которая включает в себя Чжанцзян и шесть других парков в столичном регионе. Это изменение можно рассматривать как осуществление брендинга, а также как политику распространения и тиражирования инновационной модели Чжанцзяна [13, стр. 728–755]. Но собрание парков быстро расширилось после этого с 6 парков до 12, 18 и, наконец, 22 парков сегодня во всем столичном районе Шанхая. Без понимания взаимодействия различных сил в рамках мультискалярного управления трудно понять пространственную динамику инноваций.

Здесь отметим, что муниципальное самоуправление было стимулировано системой разделения налогов в качестве предпринимательского агента и играет значительную роль в создании инновационного потенциала. В частности, их учреждения включают в себя следующие аспекты. Во-первых, муниципальное правительство поощряет инновации посредством государственной политики. Следуя директиве центрального правительства о создании «местного инновационного потенциала», муниципальное правительство Шанхая в 1999 году дополнительно инициировало политику «сосредоточения внимания на Чжанцзяне», которая укрепила биотехнологический сектор в Чжанцзяне [13, стр. 728–755]. Во-вторых, местное самоуправление осуществляет развитие технопарков через крупные корпорации развития. Эта политика не означает, что государство теперь действует как государство развития, берущее на себя всю ответственность за финансирование и развитие. Здесь скорее развитие было обусловлено государственным предприятием. Благодаря координации со стороны управления развития парка удалось преодолеть разногласия между правительственными ведомствами и снять бюрократические ограничения. Развитие инфраструктуры приводит к развитию рынка земли, который не только развивает общие парковые объекты и экспериментальные площадки,

но и обеспечивает новый источник венчурного капитала [13, стр. 728–755]. В постреформенном городском управлении местное правительство использует корпорации развития для достижения своей концепции развития. Научные парки обычно управляются корпорациями развития, например, научным парком Zhongguancun в Пекине и Парком высоких технологий Zhangjiang. В-третьих, местное правительство поощряет связи между университетами и промышленными предприятиями и оказывает влияние на то, чтобы университеты либо переехали в Парк высоких технологий, либо создали совместные предприятия между университетами и промышленными предприятиями. Например, Шанхайское муниципальное правительство сумело убедить Китайский центр генома человека переехать из Пекина в Чжанцзян и потребовало от Шанхайского Китайского Медицинского университета и его дочерней больницы переехать в новый район Пудун. В Парке высоких технологий Чжанцзян была основана в 1996 году компания Shanghai Fudan-Zhangjiang Bio-Pharmaceutical Co. Университет Фудань был заинтересован в развитии этого филиала в Чжанцзяне не только из-за доступа к промышленной базе, но и из-за статуса Чжанцзяна как «национальной инновационной зоны коренных народов», одобренной центральным правительством. В-четвертых, местные органы власти пытаются привлечь таланты и квалифицированных работников, активно участвуя в программе центрального правительства и разрабатывая свои собственные программы развития талантов. В ряде исследований толерантные местные культуры и богатый урбанизм считаются важными для привлечения «креативного класса» [25, стр. 2–17]. Следовательно, развитие социального капитала через социальные сети способствует инновациям.

Кроме того, внедрение управленческих навыков на китайских предприятиях помогает восполнить пробел в коммерциализации технологий. Эти процессы выходят за рамки эффекта агломерации. Программы развития талантов, инициированные центральным правительством, осуществляются на основе конкуренции. Университетам и ключевым государ-

ственным предприятиям рекомендуется представлять сильных кандидатов на свои должности. Ученым, работающим в частных фирмах, также разрешено предлагать себя через Парк высоких технологий. Для местных органов власти эта программа является дополнительным ресурсом со стороны центрального правительства для стимулирования местной экономики и, следовательно, пытается привлечь квалифицированных кандидатов для участия в конкурсе. В результате парки высоких технологий в крупных городах, таких как Шанхай, имеют больше шансов получить финансирование от программ центральных и местных органов власти.

Возвращаясь к вопросу о роли транснациональных корпораций отметим, что как правило транснациональные корпорации, выбирают крупные глобальные города в качестве своих баз для научно-исследовательских центров, поскольку эти города имеют сильную научную базу и могут обеспечить доступ на рынки и поддержку посредством контрактных исследований. Эти города способны собирать эти разнообразные ресурсы, потому что они являются глобальными городами и экономическими центрами. Здесь мы хотели бы подчеркнуть институциональную динамику, помимо динамики знаний и инноваций. В своих исследованиях С. Граймс и М. Миоццо [7, стр. 1357–1373] рассмотрели интернационализацию исследований и разработок «big pharma» в Шанхае и обнаружили, что использование источников знаний за пределами родных стран «big pharma» не было главным драйвером. Скорее, это результат большой офшорной деятельности ранних разработок лекарств, поскольку Китай, как страна с большим рынком сбыта, становится важным центром активных фармацевтических ингредиентов и клинических испытаний. Поскольку крупные фармацевтические компании сталкиваются с так называемым «патентным обрывом», а это означает, что их существующие патенты заканчиваются в аналогичное время, они конкурируют за разработку генерирующих лекарств [7, стр. 1357–1373]. Использование китайского рынка для разработки новых лекарств является ключевой причиной. Для фармацевтического производ-

ства экономия затрат и рыночный потенциал являются двумя основными причинами, а сеть, сформированная внутри отрасли, является вторичной – производной от этих разработок на более позднем этапе. Поэтому перемещение и развитие глобальных НИОКР в большей степени зависит от стратегии фирмы, а не от агломерации в городе назначения.

В отличие от фармацевтической отрасли, биотехнологические инновации, по-видимому, подвержены влиянию ряда динамических факторов, которые могут быть или не быть обязательно в масштабах города [27, стр. 9–18]. Важными соображениями являются экономия затрат и снижение рисков. В нашем случае город представляет собой особую форму управления, которая ведет к продвижению инноваций. В подтверждение нашего тезиса в своих исследованиях Р.Шеармур [27, стр. 9–18] утверждает, что «города кажутся локусами инноваций, потому что агенты, обладающие социальной и рыночной властью для продвижения инноваций, как правило, проживают и работают в городах». Как уже было показано в нашей данной статье выше, парк высоких технологий расположен в крупных городах Китая, потому что муниципальное правительство имеет стимул и власть при децентрализованном экономическом управлении. Движущая сила землеустройства также означает, что городское правительство обладает практическим потенциалом для организации соответствующего развития инфраструктуры для поддержки инноваций в парках высоких технологий [13, стр. 728–755]. Для транснациональных фармацевтических корпораций Шанхай представляет собой новую возможность в качестве входа на китайский рынок. В пределах города различные зоны развития оказывают конкретную поддержку в перемещении своих научно-исследовательских центров. Говоря в целом, внешние условия и агенты для биотехнологических инноваций не могут быть созданы агломерацией. Эти агенты, однако, рассматривают город как важную среду для реализации своих стратегий. Многочисленные силы в разных масштабах работают вместе, чтобы создать условия, привлекательные для концентрации биотехнологических фирм в городе.

## Список источников:

1. Ашейм Б.Т., Бошма Р. и Кук П. Построение регионального преимущества: политика платформы, основанная на соответствующем разнообразии и дифференцированных базах знаний. *Reg.Stud.* 45(7), 893–904, 2011.
2. Бошма Р. Близость и инновации: критическая оценка. *Reg. Stud.* 39(1), 61–74, 2005.
3. Бошма Р. и Френкен К. Почему экономическая география не является эволюционной наукой? К эволюционной экономической географии. *J. Econ. Geogr.* 6(3), 273–302, 2006.
4. Бошма Р., Геймерикс Г. и Балланд П.А. Динамика и взаимосвязь научных знаний в биотехнологических городах. *Res. Policy*, 43, 107–114, 2014.
5. Ву В.П. Государственная политика, динамизм предприятий и инновационная система в Шанхае, Китай. *Growth Change*, 38(4), 544–566, 2007.
6. Ву Ф.Л. Центральная роль планирования, рыночные инструменты: управление китайской городской трансформацией в условиях государственного предпринимательства. *Urban Stud.* 55(7), 1383–1399, 2018.
7. Граймс С., Ду Д. Иностранные и местные инновации в Китае: некоторый опыт Шанхая. *Eur. Plan. Stud.* 21(9), 1357–1373, 2013.
8. Граймс С., Миоццо М. Интернационализация НИОКР Big pharma. *Eur. Plan. Stud.* 23(9), 1873–1894, 2015.
9. Джейкобс Дж. Экономика города. New York: Vintage, 1969.
10. Ецкович Г., Лефдерсдорф Л. Динамика инноваций: от национальных систем и “модели 2” к тройной спирали отношений Университет-промышленность-государство. *Res. Policy*, 29(2), 109–123, 2008.
11. Жанг Ф. Построение биотехнологий в Шанхае: перспектива региональной инновационной системы. *Eur. Plan. Stud.* 23(10), 2062–2078, 2015.
12. Жанг Ф., Кук П., Ву Ф.Л. Спонсируемые государством исследования и разработки: тематическое исследование китайской биотехнологии. *Reg. Stud.* 45(5), 575–595, 2012.
13. Жанг Ф., Ву Ф.Л. Укрепление “местного инновационного потенциала”: развитие биотехнологий в Шанхайском Парке высоких технологий Чжанцзян. *Urban Geogr.* 33(5), 728–755, 2011.
14. Зотов В.Б. Управление современным городом - теоретико-методологические основы. В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. Материалы IV Международной научно-практической конференции. 2019. С. 4–8.
15. Кук П. Чистые технологии и анализ платформенной природы наук о жизни: дальнейшие размышления о политике платформы. *Eur. Plan. Stud.* 16(3), 375–393, 2008.
16. Кук П., Морган К. Ассоциативная экономика. Oxford: Oxford University Press, 2008.
17. Лиу Х., Вайт С. Сравнение инновационных систем: структура и применение в переходном контексте Китая. *Res. Policy*, 30(7), 1091–1114, 2001.
18. Мартин Р., Санли П. Деконструкция кластеров: хаотическая концепция или политическая панацея? *J. Econ. Geogr.* 3(1), 5–35, 2003.
19. Мартин Р., Санли П. Зависимость пути и региональная экономическая эволюция. *J.Econ. Geogr.* 6(4), 395–437, 2006.
20. Миао Дж., Холл П. Оптическая иллюзия? Рост и развитие оптики долины Китая. *Environ. Plan. C Gov. Policy*, 32(5), 863–879, 2014.
21. Портер М. О конкуренции. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1998.
22. Скот А.Дж., Сторпер М. Природа городов: область применения и пределы городской теории. *Int. J. Urban Reg. Res.* 39(1), 1–15, 2015.
23. Симми Дж. Инновационные города. London: Spon Press, 2001.
24. Флорида Р. Подъем креативного класса. New York: Basic Books, 2002.
25. Флорида Р., Мелландер С. Город как инновационная машина. *Reg. Stud.* 51, 86–96, 2-17.
26. Фу Х.Л., Пиетробелли С. Роль иностранных технологий и местных инноваций в развивающихся экономиках: технологические изменения и догоняющий процесс. *World Dev.* 39(7), 1204–1212, 2011.
27. Шеармур Р. Являются ли города источником инноваций? Критический обзор литературы по городам и инновациям. *Cities*, 29(2), 9–18, 2012.

## References:

1. Asheim, B. T., Boschma, R., & Cooke, P. Constructing regional advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases. *Reg.Stud.* 45(7), 893–904, (2011).
2. Boschma, R. Proximity and innovation: A critical assessment. *Reg. Stud.* 39(1), 61–74, 2005.
3. Boschma, R., & Frenken, K. Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography. *J. Econ. Geogr.* 6(3), 273–302, 2006.
4. Boschma, R., Heimeriks, G., & Balland, P. A. Scientific knowledge dynamics and relatedness in biotech cities. *Res. Policy*, 43, 107–114, 2014.
5. Wu, W. P. State policies, enterprise dynamism, and innovation system in Shanghai, China. *Growth Change*, 38(4), 544–566, 2007.
6. Wu, F. L. Planning centrality, market instruments: Governing Chinese urban transformation under state entrepreneurialism. *Urban Stud.* 55(7), 1383–1399, 2018.
7. Grimes, S., & Du, D. Foreign and indigenous innovation in China: Some evidence from Shanghai. *Eur. Plan. Stud.* 21(9), 1357–1373, 2013.
8. Grimes, S., & Miozzo, M. Big pharma’s internationalization of R&D to China. *Eur. Plan. Stud.* 23(9), 1873–1894, 2015.
9. Jacobs, J. The economy of cities. New York: Vintage, 1969.
10. Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. The dynamics of innovation: From National Systems and “Model 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Res. Policy*, 29(2), 109–123, 1998.

11. Zhang, F. Building biotech in Shanghai: A perspective of regional innovation system. *Eur. Plan. Stud.* 23(10), 2062–2078, 2015.
12. Zhang, F., Cooke, P., & Wu, F. L. State-sponsored research and development: A case study of China's biotechnology. *Reg. Stud.* 45(5), 575–595, 2012.
13. Zhang, F., & Wu, F. L. Fostering "indigenous innovation capacities": The development of biotechnology in Shanghai's Zhangjiang High-tech Park. *Urban Geogr.* 33(5), 728–755, 2011.
14. Zotov V. B. Management of a modern city-theoretical and methodological foundations. In the collection: The role of local government in the development of the state at the present stage. Materials of the IV International scientific and practical conference. 2019. Pp. 4-8.
15. Cooke, P. Cleantech and an analysis of the platform nature of life sciences: Further reflections upon platform policies. *Eur. Plan. Stud.* 16(3), 375–393, 2008.
16. Cooke, P., & Morgan, K. *The associational economy*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
17. Liu, X., & White, S. Comparing innovation systems: A framework and application to China's transitional context. *Rs. Policy*, 30(7), 1091–1114, 2001.
18. Martin, R., & Sunley, P. Deconstructing clusters: Chaotic concept or policy panacea? *J. Econ. Geogr.* 3(1), 5–35, 2003.
19. Martin, R., & Sunley, P. Path dependence and regional economic evolution. *J. Econ. Geogr.* 6(4), 395–437, 2006.
20. Miao, J. T., & Hall, P. Optical illusion? The growth and development of the Optics Valley of China. *Environ. Plan. C Gov. Policy*, 32(5), 863–879, 2014.
21. Porter, M. *On competition*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1998.
22. Scott, A. J., & Storper, M. The nature of cities: The scope and limits of urban theory. *Int. J. Urban Reg. Res.* 39(1), 1–15, 2015.
23. Simmie, J. *Innovative cities*. London: Spon Press, 2001.
24. Florida, R. *The rise of the creative class*. New York: Basic Books, 2002.
25. Florida, R., Adler, P., & Mellander, C. The city as innovation machine. *Reg. Stud.* 51, 86–96, 2017.
26. Fu, X. L., Pietrobelli, C., & Soete, L. The role of foreign technology and indigenous innovation in the emerging economies: Technological change and catching-up. *World Dev.* 39(7), 1204–1212, 2011.
27. Shearmur, R. Are cities the font of innovation? A critical review of the literature on cities and innovation. *Cities*, 29(2), S9–S18, 2012.

УДК 378.147

## Новая образовательная траектория при подготовке управленческих кадров в условиях глобальной эпидемии COVID-19

### A new educational trajectory for management training in the context of the global epidemic COVID-19



**Светлана Викторовна Кирнарская**

ФГБОУ ВО Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доцент кафедры управления, природопользованием и охраны окружающей среды ИГСУ, кандидат биологических наук, кандидат психологических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4308-4462>, SPIN-код: 1040-9318, AuthorID: 342539, Россия, Москва, e-mail: sv.kimarskaya@migsu.ru

**Svetlana V. Kimarskaya**

Russian presidential Academy of national economy and public administration, associate Professor of the Department of management, nature management and environmental protection of IGSU, candidate of biological Sciences, candidate of psychological Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4308-4462>, , SPIN-code: 1040-9318, AuthorID: 342539, Russia, Moscow, e-mail: sv.kimarskaya@migsu.ru



**Анна Юльевна Анфимова**

АНО ВО Московский международный университет, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4402-8323>, SPIN-код: 1087-8197, AuthorID: 690627, Россия, Москва, e-mail: ladyannstyle@mail.ru

**Anna Yu. Anfimova**

ONO VO Moscow international University, associate Professor, associate Professor of the Department of state and municipal administration, candidate of economic Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4402-8323>, SPIN-code: 1087-8197, AuthorID: 690627, Russia, Moscow, e-mail: ladyannstyle@mail.ru



**Анна Юрьевна Тарасова**

Студент- бакалавр 2 курса факультета государственного и муниципального управления РАНХиГС при Президенте РФ, Россия, Москва, e-mail: anutka160300@mail.ru

**Anna Yu. Tarasova**

2nd year undergraduate student of the faculty of state and municipal administration of the Russian presidential Academy of Economics, Moscow, Russia, e-mail: anutka160300@mail.ru

**Аннотация.**

В качестве предмета исследования выступили возможные трансформации подходов к подготовке управленческих кадров при сочетании дистанционного и очного формата обучения. В качестве важных задач были выбраны: возможность обеспечения процессов социализации будущих руководителей в рамках перехода на дистанционный формат обучения, определение новой траектории образования управленцев в рамках гуманитарных дисциплин. Предложенные авторами новации могут найти практическое применение в совершенствовании как очной, так и дистанционной компоненты образования управленцев.

**Ключевые слова.**

Подготовка управленческих кадров, дистанционный и очный формат, человеческие ресурсы, новая траектория образования.

**Abstract.**

The subject of the research is possible transformations of approaches to management training when combining distance and face-to-face training formats. The following important tasks were selected: the ability to ensure the socialization of future managers in the framework of the transition to a distance learning format, the definition of a new trajectory of education for managers in the Humanities. The innovations proposed by the authors can find practical application in improving both the full-time and distance components of managerial education.

**Keywords.**

Training of managerial personnel, distance and full-time format, human resources, new trajectory of education.

Любые социальные изменения в обществе, особенно неожиданные и с возможной длительной перспективой во времени, ставят перед социумом очень сложные задачи быстрой адаптации к этим явлениям. Особые требования предъявляются к управленческим кадрам, особенно в сфере государственного и муниципального управления, которые несут прямую ответственность за последствия принятых ими решений в период кризиса[1]. Молниеносное перестроение форматов профессионального образования всегда чревато трудностями в выборе стратегий дальнейшего действия развития общества. Общеизвестным является факт, что ошибки врачей проявляются сразу, а ошибки преподавателей в отдаленной перспективе. Чтобы это отдаленная перспектива не нарушила жизнь общества, уже сегодня нужно задуматься над обновлением подходов к образованию будущих управленцев.

В рамках социального проекта, который был начат еще до эпидемии коронавируса, студенты и преподаватели РАНХиГС при Президенте РФ, разработали и апробировали новую образовательную траекторию нескольких дисциплин гуманитарного цикла для специализаций государственного и муниципального управления, экономики, журналистики. Внезапный переход на дистанционный формат обучения позволил продолжить работу над проектом и подтвердил жизнеспособность этой новой траектории.

Трансформация этики молодых управленцев, изучающих «цифровую экономику» происходит под воздействием целого комплекса дисциплин гуманитарного цикла. «Формируя верное миропонимание, мы создаем правильные жизненные цели и мотивируем человека к деятельности, не нарушающей его гармоничное существование на планете. Нравственная мотивация и здоровье как некая интегральная характеристика, всегда связанная с морально-нравственными предпочтениями, образованием и верой, эколого-культурными доминантами в развитии устойчивой инновационной экономики становится показателем того, насколько верно выбрано направление на гармонизацию будущего»[2]. Умелое управление человеческим капиталом на всех ступенях иерархии профессиональной деятельности и различных уровнях сложности (в любых условиях развития социума) дает нам возможность эту гармонизацию осуществить. И образовательная компонента выдвигается при этом на первый план. Усвоение социального опыта, интериоризация, его правильное применение и пластичность готовит молодых управленцев к вызовам современного мира и позволяет приспособлять знания к «прозе жизни» и ее неожиданным поворотам[4].

Мотивационная сфера любой профессиональной деятельности обязательно выполняет набор функций, как минимум, состоящий из трех аспектов. Первый аспект - побуждающий. Он вызывает потребность

человека к определенной профессиональной сфере и активность в выбранном поле деятельности. Второй аспект - направляющий; он детерминирует характер цели в профессиональной деятельности. И третий аспект - регулирующий, лежит в основе ценностных ориентаций и мотивов профессиональной деятельности[3]. Такое единство трех аспектов мотивации диктует основные вопросы и темы для подготовки современных управленцев при помощи различных дисциплин, предусмотренных программами высшего образования.

В качестве уже апробированных ролевых занятий на базе нескольких групп бакалавриата, участниками проекта была предложена новая образовательная траектория для изучения трех дисциплин, которые при необходимости можно легко переводить из очного формата в дистанционный, и обратно. **«Образовательная траектория 3Д (три дисциплины)»** представляет собой **цепочку изучения трех дисциплин** в едином контексте задач с одним преподавателем с последовательным изучением материала, связанного единой целью и результатом в форме **зачетного проектного исследования**. Главными отличиями проектной траектории образования от обычного изучения трех дисциплин являются:

- **Лонгитюдность** (протяженность во времени, 1-4 курс) **с адаптацией к процессу обучения**. Происходит адаптация после школы в малых социальных группах, складываются мини-коллективы по выполнению практических заданий, создаются первичные управленческие команды с распределением ролей. Совместные презентации и выступления помогают командной работе. Студенты привыкают к манере ведения и требованиям преподавателя. Преподаватель узнает студентов (запоминает имена), персонализация очень помогает в управлении вниманием аудитории, консультирует студентов в случае необходимости по учебным и личным вопросам, создается доверительная коммуникационная среда. Психодиагностика позволяет выявить психотипы будущих управленцев, возможную совместимость в управленческой команде.[5]

- **Последовательность** изучения, единые поэтапные задания по разным направлениям для работы как индивидуально, так и в малых группах.

- **Игровая форма проведения занятий** (деловая игра, блиц-тренинг, модельная ситуация)

- **Практическое задание** по теории курса в форме докладов/презентаций и кроссвордов, создаваемых самими студентами, как индивидуально, так и в малых группах.

- **Создание группы арбитров** из 2-3 студентов, ведущих игру самостоятельно и оценивающих ее результаты.

- **Единый проект/социологическое исследование** как результат и одновременно необходимый элемент к зачету по дисциплинам. Желательным условием такой траектории образовательного процесса является работа одного и того же преподавателя на лекционных и практических занятиях во всех группах.

Ниже приведены примерные сценарии проведения занятий по единой траектории.

Погружение в модельные ситуации в форме деловых игр и блиц-тренингов по непрерывной образовательной траектории дисциплин «Безопасность жизнедеятельности-Социология-Социология управления/Психология управления» дает свои результаты:

- На первом этапе - набор алгоритмов по действиям в ситуациях, связанных со всеми видами безопасности, которые изучались на лекциях и семинарах

- На втором этапе - умение и навыки проводить социологические опросы на темы, связанные с модельными ситуациями деловых игр.

- На третьем этапе - умение и навыки составлять социальную карту региона с социальными нормативами и ориентирами, точками роста / создавать управленческую команду с эффективными социальными ролями.

Таким образом, на выходе «проектной образовательной траектории 3Д (три дисциплины)» у студентов формируются практические навыки по изучению и отработке различных управленческих ситуаций и созданию эффективной рабочей команды.

**А. Сценарий занятия по «БЖД» в форме деловой игры «Биологическая и экологическая безопасность» (I ступень)**

Решаем вопросы: биоэтики, личной безопасности в условиях эпидемии, экологические последствия аварий и катастроф. Работаем в группах по 5-6 человек (погружение в модельные ситуации, имеющие аналоги в действительности)

<p><b>Техногенная авария</b> на химическом предприятии в зоне мегаполиса. Студенты в роли администрации предприятия вырабатывают алгоритм действия при ликвидации последствий, конфликтные контакты с общественностью и органами власти (студентам очень нравятся роли директоров, мэров и других управленцев...)</p>	<p><b>Эвтаназия(биоэтика)</b> Студенты в роли большой семьи, решающей вопрос отключения от аппарата жизнеобеспечения близкого родственника, находящегося в коме. Рассматриваются подходы религий, общества, персонала, законодательств разных стран к вопросам <i>эвтаназии</i> (многие студенты впервые узнают об этом, сильное личностно-правственное вовлечение, решают судьбы и узнают законы разных стран, бывают неприятно удивлены...)</p>	<p><b>Вспышка холеры</b> в аграрном регионе, коллектив сельского поселения. Алгоритм действия местного самоуправления при малом техническом и материальном оснащении. Учет демографической ситуации (впервые проникаются мыслью, что невидимая опасность страшнее, выявляют полярность линий поведения...)</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Рис. 1. Сценарий практического занятия по безопасности жизнедеятельности

**Б. Сценарий занятия по «Социологии» в форме деловой игры «Социальные изменения в обществе» (II ступень)**

Решаем вопросы: реакция общества на смену социальных институтов, социальный опыт индивидов, социальный контроль. Работаем в группах по 5-6 человек (погружение в модельные ситуации, имеющие аналоги в действительности)

<p><b>Выборы главы региона,</b> где недавно произошла техногенная авария. Студенты в роли PR-команды кандидата на роль главы этого региона. Определяют <i>электоральную группу</i>, на которую опирается кандидат, пишут его программу в соответствии с пожеланиями электората в области <i>экологической, социальной и экономической безопасности.</i></p>	<p><b>Эксперты ООН</b> Студенты выступают в роли <i>экспертов ООН</i> по выработке резолюции по вопросам биоэтики: отношение общества к <i>эвтаназии, абортam, суррогатному материнству, клонированию.</i> Освещают позиции представителей различных религиозных конфессий, общества и <i>личную позицию</i> (уже сегодня готовы выступать с высоких трибун...)</p>	<p><b>Управленческая команда мегаполиса,</b> пострадавшего от вспышки заразной болезни. Пишут инструкции и нормативы, меры поддержки для различных социальных групп и слоев с целью нормализации социально-экономической обстановке в городе (очень успешно овладевают навыками социального контроля в форме санкций...).</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Рис. 2. Сценарий практического занятия по социологии.

**В. Сценарий занятия по «Социологии управления/психологии управления» в форме деловой игры (III степень)**

**Решаем вопросы:** социального прогнозирования и планирования развития регионов и формируем управленческие команды для этих целей, используя наработанный материал 1 и 2 степени.

<p>Все подгруппы выбирают себе регион РФ и постепенно от семинара к семинару наполняют <b>социальную карту региона</b>, опираясь на демографические показатели, промышленный и аграрный потенциал, культурный потенциал. Рассматривают с управленческих позиций перспективные точки роста региона, последствия возможных социальных ситуаций, связанных с разными видами безопасности, социальными институтами и управленческими действиями в кризисной ситуации.</p>	<p>Все подгруппы выбирают себе управленческую ситуацию и работают над созданием эффективной <b>управленческой команды</b> с учетом психологических характеристик членов группы. Рассматривают с управленческих позиций перспективные возможности развития персонала в условиях кризиса, конфликтности и различных изменений</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Рис. 3. Сценарий практического занятия по социологии управления/психологии управления.

Такой подход становится навигацией для будущего управленца в быстро изменяющихся условиях. Причем, траектория эта применима как для дистанционного образования, так и для аудиторного. Конечно, желательной является аудиторная

составляющая с ее эмоциями и коммуникациями, но перевод в дистанционный формат осуществляется быстро и безболезненно при наличии видео-формата общения преподавателя и студентов.

**Список источников:**

1. Голованов В.И. Компетентностный подход при подготовке государственных и муниципальных специалистов по направлению «Управление «Умным городом». //Муниципальная Академия № 1/2020, с.59-69.
2. Зотов В.Б. Проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления. / Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 12-18.
3. Кирнарская С.В., Анфимова А.Ю. Социальное проектирование как метод формирования социальной и экологической ответственности при подготовке управленческих кадров//Муниципальная Академия №1/2019, с.26-30.
4. Кирнарская С.В., Анфимова А.Ю. Инновационная экономика: человеческий капитал и новые аспекты образования//Муниципальная Академия №4/2018, с.132-136.
5. Кирнарская С.В., Анфимова А.Ю. Психологические аспекты управления экологической деятельностью//Муниципальная Академия №3/2019, с.38-42.

**References:**

1. Golovanov V. I. Competence approach in the preparation of state and municipal specialists in the direction of "Smart city Management". // Municipal Academy # 1/2020, p. 59-69.
2. Zotov V. B. Problems of personnel training in state and municipal management. / State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and prospects of development collection of scientific works of teachers, postgraduates and students of the Department of state and municipal management. Moscow, 2017. Pp. 12-18.
3. Kirnarskaya S. V., Anfimova A. Yu. Social design as a method of forming social and environmental responsibility in the preparation of managerial personnel//Municipal Academy №1/2019, p. 26-30.
4. Kirnarskaya S. V., Anfimova A. Yu. Innovative economy: human capital and new aspects of education//Municipal Academy №4/2018, p. 132-136.
5. Kirnarskaya S. V., Anfimova A. Yu. Psychological aspects of environmental management//Municipal Academy №3/2019, p. 38-42.

Статья поступила в редакцию 14.08.2020; принята к публикации 01.09.2020

УДК 378.1.

## Трансформация образовательного процесса в условиях пандемии и значение электронной поддержки ее практики

## Transformation of the educational process in the context of the pandemic and the importance of electronic support for its practice



### **Марина Александровна Черкасова**

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

### **Marina A. Cherkasova**

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

### **Аннотация.**

В статье обсуждается значение электронной поддержки трансформации образовательного процесса в условиях пандемии. Приводятся результаты анализа имеющихся в арсенале вузов электронных информационно-образовательных сред, характеризуется структурная организация электронной поддержки практики трансформации образовательного процесса посредством инструментария образовательной платформы Moodle. Актуализирована трансформация образовательного процесса в условиях пандемии. Электронная поддержка практики трансформации образовательного процесса рассматривается в контексте цифровизации образования.

### **Ключевые слова.**

Электронная поддержка, трансформация образовательного процесса, электронная платформа Moodle, цифровая образовательная среда.

### **Abstract.**

The article discusses the importance of electronic support for the transformation of the educational process in the context of a pandemic. The results of the analysis available in the Arsenal of universities electronic information-educational environments, characterized by a structural organization of electronic support of practice transformation of educational process through the tools of educational platform Moodle. The transformation of the educational process in the context of the pandemic is updated. Electronic support of the practice transformation of the educational process is considered in the context of digitalization of education.

### **Keywords.**

Electronic support, transformation of the educational process, electronic Moodle platform, digital educational environment.

Идея трансформации образовательного процесса в электронную систему обучения стала особенно актуальной в условиях пандемии. Став мощным стимулом перехода к цифровым технологиям, пандемия ускорила процесс трансформации обучения в дистанционную форму, что, в общем, не стало большой неожиданностью для большинства преподавателей нашего университета (ГУУ). Главным вызовом в трансформации образовательного процесса, обусловленной пандемией, стала адаптация образовательных методик к реальности дистанционного взаимодействия.

Перед Государственным университетом управления (ГУУ), как и перед всеми российскими учреждениями сферы образования, встала задача осуществления оперативного и массового перехода очного обучения на обучение в онлайн-режиме, не снижая при этом качество обучения. От технических и методических подразделений вуза потребовалось в кратчайшие сроки адаптировать расписание занятий, организовать работу преподавателей в новых условиях, провести практические семинары с преподавателями с целью актуализации навыков работы онлайн, подготовить студентов к удаленному процессу обучения, протестировать программные и технические возможности университета.

Механизмом управления педагогическим процессом при электронной форме обучения может послужить популярная платформа Moodle. Возможность использования учебных курсов электронной платформы Moodle способствует интерактивному взаимодействию преподавателя и обучающегося, коммуникативному взаимодействию самих обучающихся, а возможность использования гиперссылок на все виды имеющихся ресурсов, облегчает процесс изучения дисциплин. Использование цифрового контента Moodle способствует накоплению большого количества необходимой информации.

Электронная система обучения Moodle представляет собой модульную объектно-ориентированную динамичную учебную среду, формируемую в соответствии с требованиями государственных образовательных стандартов высшего образования, развивающегося общества, предпочтениями обучающихся. Решая задачи

обеспечения мобильности, открытости, интерактивности – электронная система обучения Moodle эффективно способствует трансформации образовательного процесса, все более уводя его от необходимости непосредственного контакта участников процесса обучения. Отказ от непосредственного контакта между участниками образовательного процесса, по мнению специалистов, может стать, в перспективе, обязательным требованием.

Образованию, как одному из важнейших институтов, необходимо трансформироваться в систему воплощения «педагогических идей и решений» посредством активного применения в учебном процессе информационно-коммуникационных технологий. Информационная эпоха непрерывных преобразований заставляет общество развивать свою способность постоянного обновления информации, для чего необходима информационная инфраструктура и системное программное обеспечение. [1] Форма электронного обучения сегодня становится все более популярной. Российские вузы, расширяя использование дистанционной формы образования, не отказываются полностью и от традиционной, что в безопасных условиях социальной среды дает намного больший эффект от конечного результата. Применяя смешанную форму обучения, можно организовать групповую деятельность студентов, развивая при этом у них навыки онлайн-общения. При смешанном обучении, необходимо делать акцент на организацию самостоятельной, целенаправленной, интенсивной деятельности обучающихся, поддающейся контролю преподавателя.

Набор образовательных технологий в таком случае должен учитывать следующие факторы:

- наличие электронных образовательных ресурсов;
- информационно-телекоммуникационные технологии;
- технологические средства доступа к образовательным программам;
- квалификационный уровень кадрового состава университета.

Опираясь на исследования в области электронного обучения и учитывая результаты этих исследований, а также имеющийся собственный опыт, можно

констатировать факт существенного преимущества электронной формы обучения с использованием ставшей популярной, электронной платформы Moodle, перед традиционной. Электронная образовательная среда Moodle дает возможность активного развития профессиональных и управленческих компетенций, повышая при этом социальную мобильность и профессионализм будущих специалистов. Учитывать индивидуальные особенности студентов, позволяет личностно-ориентированный характер обучения. Мобильность и интерактивность процесса обучения, обеспечивается электронными учебно-методическими комплексами, созданными в оболочке Moodle.

В удобное для студента время, вне зависимости от его места нахождения по отношению к образовательному учреждению, он может активно участвовать в процессе обучения. Способствуя разработке дополнительных модулей, платформа электронного обучения Moodle обеспечивает программную настройку конкретного образовательного проекта с учетом его особенностей. С помощью платформы электронного обучения Moodle осуществляется рецензирование студенческих работ и обсуждение результатов, оценивание результатов с использованием любой оценочной системы, имеется возможность владеть ситуацией о работе студента и степени усвоения им содержания дисциплины, а также пользоваться широким спектром коммуникации. [3]

Трансформация образовательного процесса, обусловленная пандемией коронавирусной инфекции, успешно может реализоваться, под влиянием расширенного охвата цифровизацией образовательной сферы.

Спроектированная, с учетом достижений современной педагогики, электронная платформа Moodle, благодаря модульному или блочному принципу своего построения, в состоянии обеспечить электронную поддержку практически любой образовательной программы.

В условиях самоизоляции, электронная поддержка стала особенно актуальна. Придерживаясь мнения отечественных исследователей Ломаско П.С., Матвеевой А.В., Смоляниновой О.Г., Зотова В.Б., Черка-

совой М.А., Осипова П.Н. и других авторов, можно сделать вывод, что электронная поддержка трансформации образовательного процесса в условиях пандемии должна включать такие планомерные этапы, как:

- определение концептуальных основ электронной поддержки образовательной программы;
- теоретическое обоснование и разработка модели структуры электронной поддержки;
- разработка контента электронной поддержки образовательной программы в цифровом формате. [5]

Такая поддержка образовательного процесса сократит количество очных занятий, а, следовательно, и степень непосредственного контакта обучающихся и преподавателей, увеличит долю самостоятельной учебно-познавательной деятельности студентов. По мнению Смоляниновой О.Г., электронная поддержка является частью электронного обучения, ориентированного на персонифицированное обучение. [4]

П.С. Ломаско полагает, что одним из самых значительных аспектов эффективности электронного обучения является персонификация экранного интерфейса. [2]

Трансформация очной и дистанционной форм образовательного процесса в электронную должна осуществляться в рамках электронной образовательной среды, представляющей собой инфраструктуру, состоящую из трех субструктур – информационной, материальной и обучающей. Объединяя информационный и педагогический компоненты образования, электронная образовательная система (ЭОС) способствует развитию компетенций, как студентов, так и преподавателей.

К безусловным преимуществам электронной образовательной системы (ЭОС) организационно-педагогического значения следует отнести:

- отсутствие требований к месту нахождения студента по отношению к конкретному месту осуществления образовательного проекта;
- сохранение материалов онлайн-выступлений на цифровых носителях в автоматическом режиме;
- уменьшение размера финансовых затрат обучающихся.

В период пандемии, обусловленной коронавирусом, перед коллективом ГУУ, как и перед всеми российскими вузами, обозначилась задача осуществления оперативного перехода от очной формы обучения к менее контактной – электронной, сохраняя при этом качество обучения.

И в заключение отметим, что принципиально важной задачей успешной транс-

формации образовательного процесса в условиях пандемии является формирование и развитие электронной образовательной среды. Сегодня это требование времени, когда все сферы жизнедеятельности человека, в том числе и образование, целенаправленно трансформируются в электронный вид.

**Список источников:**

- 1 Зотов В.Б. «Умный город»: методология построения системы. // Статья в журнале «Муниципальная Академия». Изд. Муниципальная Академия. Москва. 2019. № 2
- 2 Ломаско П.С. Особенности разработки средств электронного обучения: к проблеме проектирования интерфейсов. // Вестник Череповецкого государственного университета. 2013. № 4 (52). УДК 378.147
- 3 Осипов П.Н. «Вирусная» цифровизация и ее последствия. // Профессиональное образование и рынок труда. 2020. № 2. С. 75-77.
- 4 Смолянинова О.Г., Иманова О.А., Безызвестных Е.А. Практики использования дистанционных образовательных технологий при подготовке будущих педагогов-тьюторов: опыт Сибирского федерального университета. // Информатика и образование. 2018. № 2 (291). С. 3-8
- 5 Черкасова М.А. Информационные технологии как фактор трансформации современного российского образования // Материалы III Международного научного форума Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика: smart nations: экономика цифрового равенства. Москва, 09-10 декабря 2019 г. Издательство: ГУУ(Москва). УДК: 004.8(06)

**References:**

- 1 Zotov V. B. "Smart city": methodology of system construction. // Article in the journal "Municipal Academy". Ed. Municipal Academy. Moscow. 2019. # 3.
- 2 Lomasco P. S. Features of the development of e-learning tools: to the problem of interface design. // Bulletin of Cherepovets state University. 2013. № 4 (52). UDC 378.147
- 3 Osipov P. N. "Viral" digitalization and its consequences. // Professional education and the labor market. 2020. no. 2. Pp. 75-77.
- 4 Smolyaninova O. G., Imanova O. A., Bezyzvestnykh E. A. Practices of using distance educational technologies in the preparation of future teachers-Tutors: the experience of the Siberian Federal University. // Computer science and education. 2018. No. 2 (291). Pp. 3-8.
5. Cherkasova M. A. Information technologies as a factor of transformation of modern Russian education // Proceedings of the III International scientific forum Step into the future: artificial intelligence and the digital economy: smart nations: the economy of digital equality. Moscow, December 09-10, 2019 Publishing house: State University of management (Moscow). UDC: 004.8(06)

УДК 378.147

## Современные подходы воспитания патриотизма у молодёжи в целях реализации государственной и муниципальной политики

### Modern approaches of patriotism education among young people in the implementation of state policy



**Владимир Иванович Голованов**

ФГБОУ ВО Российский государственный гуманитарный университет, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, доктор экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9317-3311>, SPIN-код: 6211-0178, AuthorID: 768379, Россия, Москва, e-mail: [golovanov52@rambler.ru](mailto:golovanov52@rambler.ru)

**Vladimir I. Golovanov**

Russian state University for the Humanities, Professor, head of the Department of state and municipal administration, doctor of Economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9317-3311>, SPIN-code: 6211-0178, AuthorID: 768379, Moscow, Russia, e-mail: [golovanov52@rambler.ru](mailto:golovanov52@rambler.ru)



**Светлана Викторовна Кирнарская**

ФГБОУ ВО Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доцент кафедры управления, природопользованием и охраны окружающей среды ИГСУ, кандидат биологических наук, кандидат психологических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4308-4462>, SPIN-код: 1040-9318, AuthorID: 342539, Россия, Москва, e-mail: [sv.kimarskaya@migsu.ru](mailto:sv.kimarskaya@migsu.ru)

**Svetlana V. Kimarskaya**

Russian presidential Academy of national economy and public administration, associate Professor of the Department of management, nature management and environmental protection of IGSU, candidate of biological Sciences, candidate of psychological Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4308-4462>, SPIN-code: 1040-9318, AuthorID: 342539, Russia, Moscow, e-mail: [sv.kimarskaya@migsu.ru](mailto:sv.kimarskaya@migsu.ru)



**Анна Юльевна Анфимова**

ФГБОУ ВО Российский государственный гуманитарный университет, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4402-8323>, SPIN-код: 1087-8197, AuthorID: 690627, Россия, Москва, e-mail: ladyannstyle@mail.ru

**Anna Yu. Anfimova**

Russian state University for the Humanities, associate Professor, associate Professor of the Department of state and municipal administration, candidate of economic Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4402-8323>, SPIN-code: 1087-8197, AuthorID: 690627, Russia, Moscow, e-mail: ladyannstyle@mail.ru



**Анна Дмитриевна Мокроусова**

Студент- бакалавр 2 курса факультета государственного и муниципального управления РАНХиГС при Президенте РФ, Россия, Москва, e-mail: ann.m001@mail.ru

**Anna D. Mokrousova**

2nd year undergraduate student of the faculty of state and municipal administration of the Russian presidential Academy of Economics, Moscow, Russia, e-mail: ann.m001@mail.ru

**Аннотация.**

Анализ программных документов, связанных с воспитанием патриотизма в современной России, предваряет социологические исследования патриотических ценностей и ориентиров современной молодежи. Авторы предлагают результаты опроса различных возрастных групп молодежи по осмыслению ими патриотизма. В качестве возможного эффективного метода политики воспитания патриотизма у молодого поколения рассматривается игровой инструментарий массовой культуры.

**Ключевые слова.**

Культурные ценности, патриотизм, массовая культура, воспитание, образ жизни, гармонизация будущего развития.

**Abstract.**

The Analysis of program documents related to the education of patriotism in modern Russia precedes sociological research of Patriotic values and orientations of modern youth. The authors offer the results of a survey of various age groups of young people on their understanding of patriotism. The game tools of mass culture are considered as a possible effective method of policy of patriotism education in the younger generation.

**Keywords.**

Cultural values, patriotism, mass culture, education, lifestyle, harmonization of future development.

Современное социокультурное пространство непрерывно трансформируется под воздействием новых технологий. Глобальное социальное поле задает личностные ориентиры с доминирующей ролью информации, цифровизации и иных атрибутов высоких технологий. Сверхширокий доступ к любому виду информации рождает новые неограниченные возможности для стремительного изменения личностного потенциала членов общества, роста их творческой активности и развития. Эти новые возможности меняют мозаичный культурный и образовательный потенциал общества, возвращают новые ценности и новые смыслы. Новый тип куль-

туры приводит к новым коммуникациям и каналам взаимодействия во многих сферах. Важным в этом процессе остается вопрос «вечных ценностей». Они, независимо от времени, пространства, технологий, были и остаются краеугольным камнем воспитания и формирования личности. Любовь к Родине, чувство ответственности за ее судьбу, зрелая идентичность и справедливость поднимают на новую высоту в эпоху глобальной унификации и сверхпотребления вопросы воспитания патриотизма. Для России, как и для многих других государств, осознавших важность этого воспитания, первостепенными становятся задачи объединения в гармоничное един-

ство очень разных элементов социальной реальности. Иногда рынок и глобализация, стремление к обогащению могут напрочь отрицать приверженность к идее патриотизма. Вовлеченность человеческого капитала в глобальные проекты нивелирует установки на патриотизм (например, стремление к достижению вершин материальных благ уводит интеллектуальную часть общества от установки на патриотизм, заставляет трудиться там, где больше платят). Просвещенный и культурный патриотизм требует объединения, казалось бы, таких разнополярных элементов, как стремление к карьере, предприимчивость, возможность обогащения (с одной стороны) и идея Родины, справедливости и ответственности (с другой стороны). Уникальность патриотического чувства опирается не только на гордость за достижения родной культуры, но и на способность гармонично взаимодействовать с другими культурами. Последние годы в России вновь заговорили о необходимости возрождения патриотического воспитания.

Последние годы в России вновь заговорили о необходимости возрождения патриотического воспитания. Реальным инструментарием в этом процессе, несмотря на некие противоречия, может стать массовая культура. В силу своей всеохватности она становится механизмом манипулирования сознанием масс. В управление социальными процессами через массовую культуру можно и нужно вносить элементы реального патриотического воспитания, выдвигая на первый план целостную модель современной идеологии созидательного толка. Чтобы не стать локальной цивилизацией, растворяющейся в глобальном мире, необходимо транслировать в обществе собственные ценности, подкрепленные портретами и идеями национальных героев, адаптируя эти ценностные концепции и модели в сознании людей, в том числе и через доступные механизмы современной масс-культуры. Очевидно, что для оживления национальных традиций былинных героев России не нужно придумывать новые платформы и ресурсные возможности. Они подарены нам глобальными процессами. Наша задача воспользоваться ими в собственных целях, критически оценивая опыт других стран. Социокультурная самобытность России с ее тысячелетними традициями всегда ба-

зировалась на идеалах справедливости, коллективизма и ответственности за судьбы Родины. Национальными героями и патриотами своей земли всегда были люди, отражавшие эту самобытность. Появление таких героев не только в классической литературе и искусстве, но и на «площадках» массовой культуры востребовано, как никогда. Отношение общества к патриотизму зависит от типа культуры, которая господствует в нем.

Начиная с 2001 г. последовательно было принято три программы по патриотическому воспитанию. Две программы не смогли выполнить поставленные перед ней задачи из-за противоречий, связанных с деидеологизацией образования. Воспитательный и образовательный процесс был подменен пресловутыми «образовательными услугами», которые воспринимались обществом, как и другие «торгово-развлекательные услуги».

На сегодняшний день в стране реализуется государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016 - 2020 годы», основной целью которой является создание условий для повышения гражданской ответственности за судьбу страны, повышения уровня консолидации общества для решения задач обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации, укрепления чувства сопричастности граждан к великой истории и культуре России, обеспечения преемственности поколений россиян, воспитания гражданина, любящего свою Родину и семью, имеющего активную жизненную позицию [1]. Очевидно, что и эта программа требует возможных дополнений, связанных с быстро меняющейся ситуацией в современном российском обществе. Постоянный мониторинг процессов в социуме демонстрирует возможные тренды развития.

Несмотря на большое количество принятых программ, утраченные патриотические ценности не всегда удавалось восстановить в полной мере. В поисках возрождения образов национальных героев доступной для молодого поколения форме студентами РАНХиГС при Президенте РФ был проведен опрос на тему патриотизма и национальных героев.

Проведенный опрос выявил несколько противоположных тенденций.



Рис. 1. Понятие патриотизма

Опрошенные не всегда могли точно определить с понятием «патриотизм», порой показывая парадоксальные результаты в различных возрастных подгруппах.

Например, в самой «юной» подгруппе патриотизм понимался как лояльность действующей власти (70%), и в «старшей» подгруппе- 40%.

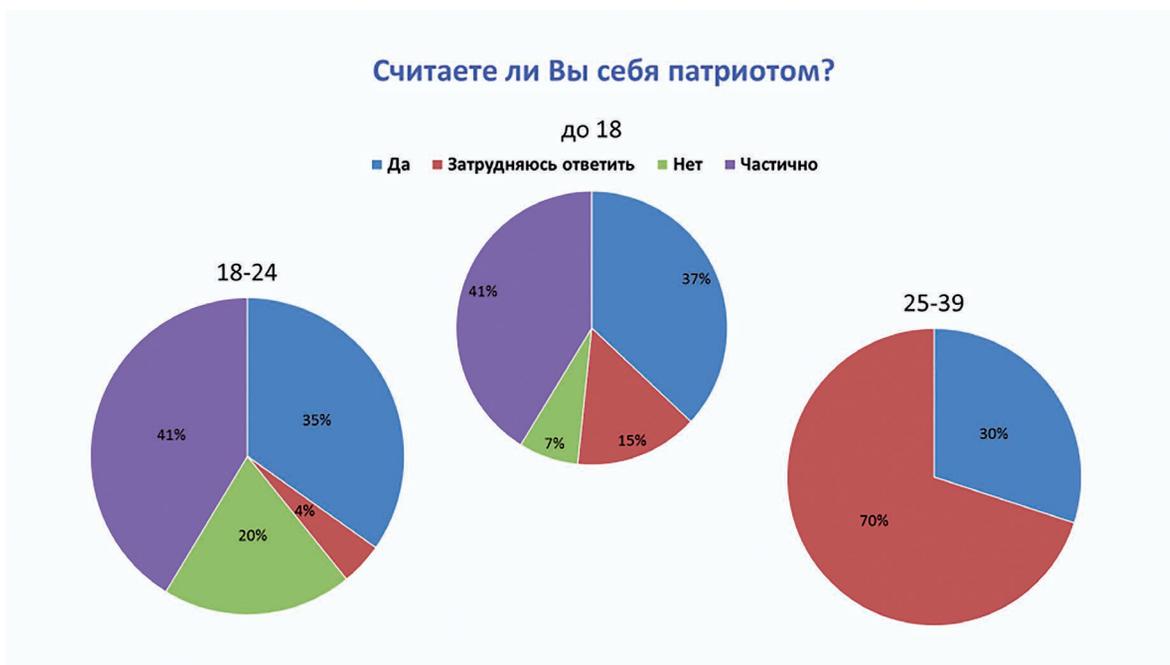


Рис. 2. Считаете ли Вы себя патриотом?

При этом, патриотами себя считают около трети опрошенных во всех подгруппах.



Рис. 3. В чем проявляется истинный патриотизм?

«Готовность защищать родину» посчитали проявлением истинного патриотизма наибольшее число во всех подгруппах. И это обстоятельство обнадеживает. Печальным обстоятельством можно считать высокий процент национализма как про-

явления «патриотизма» в возрастной группе от 18-24 лет. Хотя этот фактор объясним атмосферой дезинтеграции на постсоветском пространстве представителей поколения, рожденного вне ценностей интернационализма.

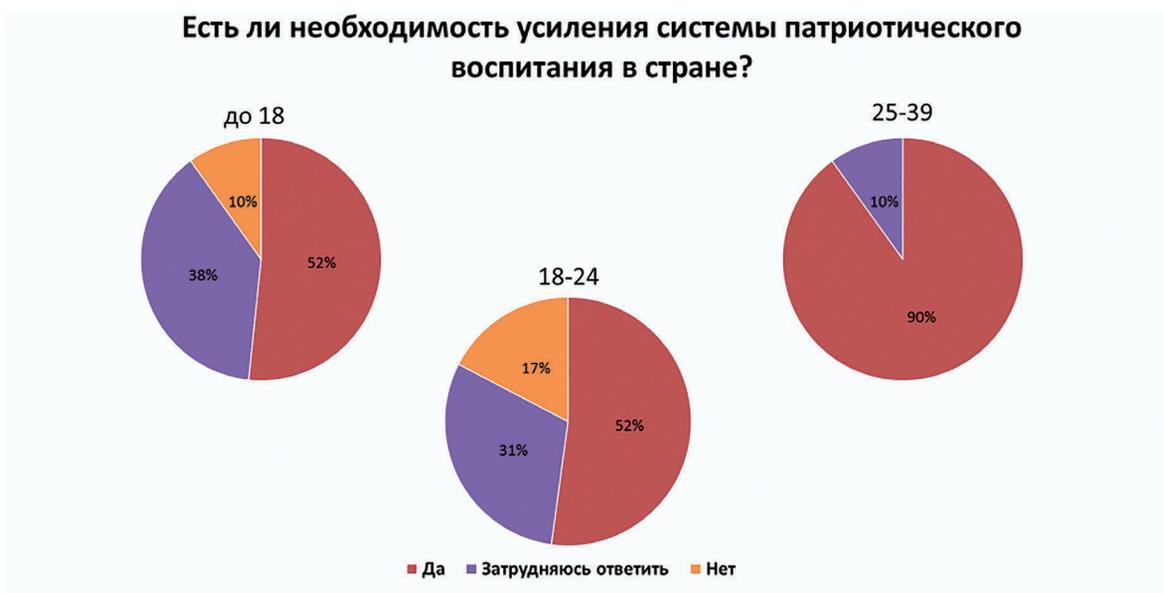


Рис. 4. Необходимость усиления системы патриотического воспитания

По данным ВЦИОМ для большинства опрошенных (59%) патриотизм по-прежнему проявляется в любви к своей стране. Однако в 2018 году это мнение стало менее популярным (с 72% в 2014 г.). Более трети россиян (39%) патриотизмом называют стремление к изменению положения дел в государстве, хотя динамика в этом вопросе положительная (в 2014 г. – 34%). Работа на благо страны также является для

многих выражением патриотизма (38%). Напротив, привычка не замечать недостатки, скорее не считается в нашем обществе признаком истинного патриота (его называют только 3%).

За два года патриотические настроения в обществе заметно окрепли: доля россиян, ощущающих себя патриотами страны, в 2018 г. составила 92% - максимум за 18 лет – рост с 80% в 2016 г.

Необходимость усиления патриотического воспитания ощущают представите-

ли всех подгрупп, но старшая - в абсолютной мере.

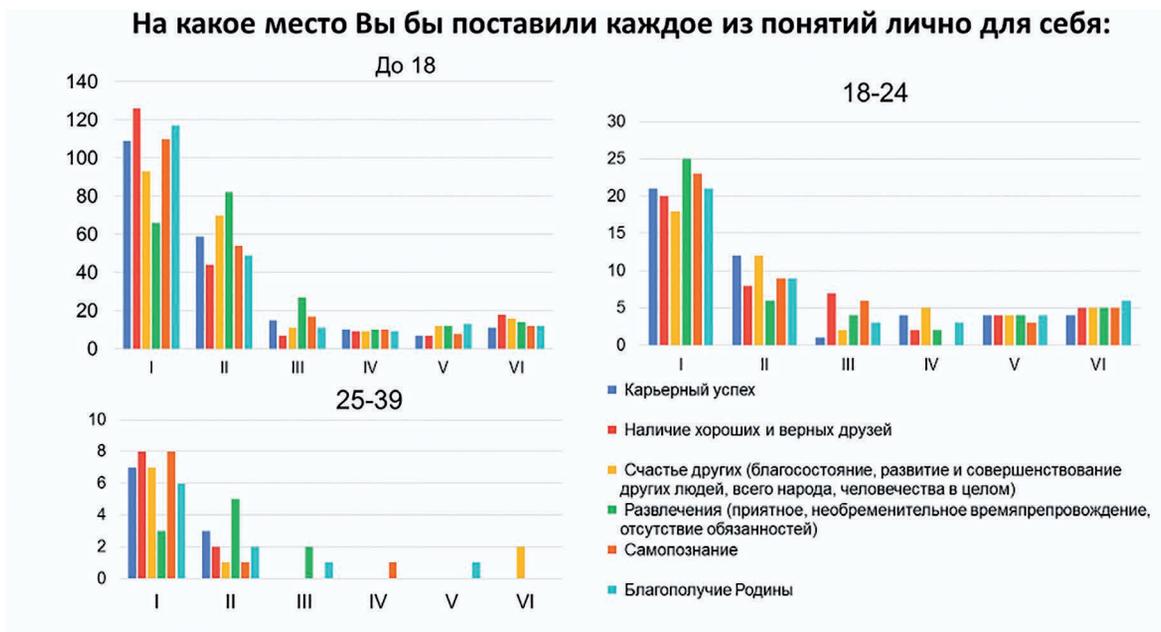


Рис.5. Шкала приоритетов

Очень показательными и неоднозначными получились результаты по шкале приоритетов. Однако, тенденция была очевидна во всех подгруппах. Везде «благополучие Родины» ставилось на одну планку или ниже «Карьерного успеха». А вот «Развлечения (необременительное времяпрепровождение)» иногда даже ставились выше «благополучия Родины» и «счастья других людей».

Двадцатый век массовой культуры настроил общество и его молодежную часть на потребление незамысловатой кино-, видео-, интернет-продукции развлекательного плана, а также ввел моду на игровые пространства и блоггерство, где в гипертрофированном виде подается список и алгоритм увеселительных мероприятий, герои которых становятся образцами для подражания [4]. Истинные герои, живущие для людей и во имя справедливости, отодвигаются на задний план. Индустрия развлечений ищет новый контент для сбора многочисленных «лайков» и повышения собственного рейтинга. Необходимо воспользоваться возможностью размещать в «виртуальной реальности» сети такие сюжеты и в такой форме, которая может быть понятной нынешнему поколению, вернуть высшее понимание патриотизма и привить чувство собствен-

ного достоинства через национального героя молодым в доступной для них форме. Компьютерные игры с реальными победными сюжетами из нашей богатой истории, мультфильмы с национальными героями разных эпох, реклама волонтерского движения и т.д. Преодолевая барьеры с подменой исторических фактов в западной индустрии массовых развлечений, нам стоит вернуться в русло своей истории от былинных богатырей до современных героев, которых в отечественной историографии не мало. И пусть это будет игровая или мультипликационная форма, но ее содержание доступное молодежи донесет идеалы истинных примеров для подражания.

Опубликованные в декабре результаты опроса Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) показывают, что почти половина жителей России считают врачей (49%) и сотрудников МЧС (47%) «героями нашего времени». Согласно данным опроса, респонденты также назвали героями служащих в горячих точках (31%), учителей, чьи ученики достигли особых результатов (27%), полицейских, рисквавших своей жизнью при обезвреживании преступников (22%) и волонтеров, добровольно оказывающих безвозмездную помощь (21%).

Среди основных черт, присущих «героям нашего времени» респонденты назвали честность, порядочность, справедливость и ответственность (36%), доброжелательность, человечность (19%), активность и коммуникабельность (18%), храбрость и мужественность (13%), и альтруизм и равнодушие людей (10%).

По мнению 13%, выражение «герой нашего времени» относится к людям, которые «совершили подвиг, сделали хорошее для России и народа», 9% считают, что это люди, заботящиеся о других, у 8% это выражение ассоциируется с честными, порядочными и справедливыми людьми, у 8% - с защитниками

Родины: армией, МЧС, ветеранами, полицией и пожарными, еще у 8% - с патриотами РФ. В то же время треть опрошенных (31%) затруднились ответить. Среди известных политиков, которые достойны гордости, респонденты назвали Владимира Путина (13%), Сергея Шойгу (6%) и Сергея Лаврова (3%). Большинству опрошенных было сложно выделить конкретного человека.

Что касается молодежи, то для понимания, того, кого же выбирают в качестве национального героя молодые люди, сознательную жизнь прожившие в современной России и воспитанные массовой культурой, был задан следующий вопрос:

### Кого Вы видите в качестве национального героя России?

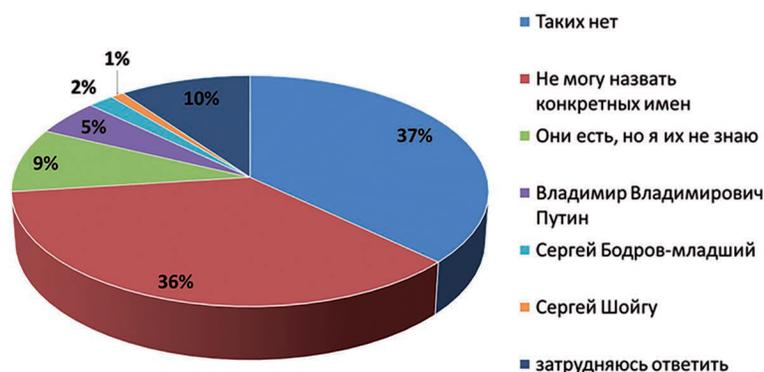


Рис. 6. Результаты опроса на тему «Национальный герой»

Результаты показывают, что для выхода из создавшейся ситуации, когда 84% говорят о том что героев в стране нет, не могут назвать конкретных имен или их не знают, требуется принятие кардинальных мер. Становится очевидным, что в стране необходимо создавать образы национальных героев, особенно в настоящее время, когда в период коронавируса врачи, пожарные проявляют чудеса героизма. Помимо официальной пропаганды необходимо через массовую культуру, на понятном современной мо-

лодежи языке компьютерных игр, через Инстаграмм, Вацап и др., мультфильмы, кино-сериалы доводить до нее простые истины о национальных героях, которым хочется подражать и гордиться, для которых существуют такие понятия, как любовь к людям, Родине, которые ее защищают и делают великой. Решение этой задачи требует участия всего общества, образовательных учреждений [2,3] и во многом определяется нашей современной культурой и культурным наследием.

**Список источников:**

1. Постановление Правительства РФ от 30.12.2015 N 1493 (ред. от 30.03.2020) "О государственной программе "Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016 - 2020 годы" - Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.01.2016, "Собрание законодательства РФ", 11.01.2016, N 2 (часть I), ст. 368.
2. Голованов В.И. Компетентностный подход при подготовке государственных и муниципальных специалистов по направлению «Управление «Умным городом». //Муниципальная Академия № 1/2020, с.59-69.
3. Зотов В.Б. Проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления. / Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 12-18.
4. Кирнарская С.В., Анфимова А.Ю. Инновационная экономика: человеческий капитал и новые аспекты образования//Муниципальная Академия № 4/2018, с.132-136.

**References:**

1. Resolution of the government of the Russian Federation of 30.12.2015 N 1493 (Ed. from 30.03.2020) "On the state program" Patriotic education of citizens of the Russian Federation for 2016-2020" - the Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 04.01.2016, "Collection of legislation of the Russian Federation", 11.01.2016, N 2 (part I), in article 368.
2. Golovanov V. I. Competence approach in the preparation of state and municipal specialists in the direction of "Smart city Management". // Municipal Academy # 1/2020, p. 59-69.
3. Zotov V. B. Problems of personnel training in state and municipal management. / State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and prospects of development collection of scientific works of teachers, postgraduates and students of the Department of state and municipal management. Moscow, 2017. Pp. 12-18.
4. Kirnarskaya S. V., Anfimova A. Yu. Innovative economy: human capital and new aspects of education//Municipal Academy № 4/2018, p. 132-136.

УДК 336.025

## ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССА ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

### Financial aspects of improving the process of initiative budgeting



**Нина Николаевна Мусинова**

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», доцент, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление», кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2194-7856>, SPIN-код: 7469-5024, AuthorID: 704386 Россия, Москва, e-mail: [NNMusinova@fa.ru](mailto:NNMusinova@fa.ru)

**Nina N. Musinova**

FSBI HE "Financial University under the Government of Russian Federation", associate professor, associate professor of the department of the state and municipal management, PhD in Economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2194-7856>, SPIN-code: 7469-5024, AuthorID: 704386, Russia, Moscow, e-mail: [NNMusinova@fa.ru](mailto:NNMusinova@fa.ru)



**Наталья Сергеевна Сергиенко**

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление», кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9042-8454>, SPIN-код: 7866-8377, AuthorID: 550093, Россия, Москва, e-mail: [nssergienko@mail.ru](mailto:nssergienko@mail.ru)

**Natalia S. Sergienko**

FSBI HE "Financial University under the Government of Russian Federation", associate professor of the Department of the state and municipal management, PhD in Economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9042-8454>, SPIN-code: 7866-8377, AuthorID: 550093, Russia, Moscow, e-mail: [nssergienko@mail.ru](mailto:nssergienko@mail.ru)

**Аннотация.**

В статье рассмотрены направления совершенствования финансового обеспечения реализации проектов инициативного бюджетирования для реализации приоритетов развития регионов и муниципальных образований в Российской Федерации. Выявлены проблемы встраивания инициативного бюджетирования в бюджетный процесс муниципальных образований и предложены пути их решения.

**Ключевые слова.**

Муниципальное образование, местное самоуправление, бюджет, доходы бюджета, расходы бюджета, инициативное бюджетирование, самообложение.

**Abstract.**

The article is devoted to the ways of the improving financial support for the implementation of the projects of initiative budgeting for the implementation of the priorities for the development of regions and municipalities in the Russian Federation. The problems of embed-ing of the initiative budgeting in the budget process of municipalities are identified and ways to solve them are suggested.

**Keywords.**

Municipal formation, local self-government, budget, budget revenues, budget expenditures, initiative budgeting, self-taxation.

С 2015 года Министерство финансов Российской Федерации реализует комплекс мероприятий по направлению «Повышение открытости управления государственными и муниципальными финансами». В состав мероприятий вошла всесторонняя поддержка развития в регионах Российской Федерации практик инициативного бюджетирования (ИБ).

В конце 2017 года была утверждена Программа развития ИБ в Российской Федерации. В ней указано, что в России исполнение Федерального закона о местном самоуправлении № 131-ФЗ[1] не только усилило роль и ответственность органов местного самоуправления перед населением, но и потребовало широкого вовлечения жителей населённых пунктов в процессы принятия решений и их реализации на местном уровне. Возникающие проблемы управления развитием общественной инфраструктурой приобретают общественный резонанс, снижают доверие населения к власти, создают негативные социальные и экономические последствия для населения и бизнеса в регионах. Действующая практика построена преимущественно на отраслевом подходе к управлению объектами здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и другими, относящимися к общественной инфраструктуре. Риски проявления межведомственных и межрегиональных различий в подходах к решению задач развития общественной инфраструктуры на муниципальном уровне остаются высокими, и механизмы их сокращения выстраиваются медленно [2,4,5].

Минимизировать такие риски предложено было путём максимально широкого внедрения в регионах и муниципалитетах механизмов ИБ. Это получило отражение в подпрограмме 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами», которая вошла в госпрограмму «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», а затем в 2018 году – в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года».

Динамика процесса развития ИБ характеризуется такими данными: в 2015 году ИБ получило распространение в 13 регионах, в 2016 году их число выросло до 27, в 2017 году ИБ реализовывали 43 субъекта Российской Федерации, а в 2018 году – 52.

Безусловно, внедрение механизма ИБ для реализации приоритетов развития регионов и муниципальных образований требует тщательной проработки нормативного обеспечения такой деятельности. Сейчас поддержка общественных проектов осуществляется по различным направлениям, которые закреплены в комплексе региональных и муниципальных нормативных правовых актов, но в целом разобщены по разным программам. Так, в ряде регионов (Вологодская и Липецкая области, Алтайский и Хабаровский края, республики Алтай и Коми, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) ИБ включено в систему мероприятий, направленных на формирование устойчивого развития сельских территорий, развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

В отдельных субъектах РФ мероприятия вошли в состав программ, нацеленных на экономическое развитие территории и формирование инвестиционной среды, инновационной экономики. Кроме того, решение вопросов доступного и комфортного жилья, благоустройства и жилищно-коммунального хозяйства, развитие муниципального дорожного хозяйства связывают с реализацией таких проектов. Встречаются и проекты в сферах образования и культуры, туризма и спорта (Иркутская, Калининградская, Свердловская и Ярославская области, республики Марий Эл и Коми, Краснодарский и Пермский края). Данные направления нашли отражение и в проектах города Москвы.

Интерес граждан вызывают проекты, направленные на совершенствование госуправления и местного самоуправления. В региональных проектах нашли отражение мероприятия, востребованные для формирования политической культуры граждан, среди которых не только непосредственное развитие институтов гражд-

данского общества, но и поддержка социально ориентированных НКО, условий для обеспечения толерантной среды. К таким субъектам относятся: республики – Карелия и Бурятия; области – Архангельская, Воронежская, Кировская, Костромская, Ленинградская, Новгородская, Пензенская и Ярославская; края – Пермский и Хабаровский. Такие проекты успешно реализуются в Санкт-Петербурге.

В отдельных субъектах РФ ИБ осуществляется благодаря активной позиции финансового блока органов власти. Такие проекты в республиках Башкортостан и Коми, Ставропольском крае, во Владимирской, Вологодской, Кировской, Тверской, Ульяновской областях реализованы в составе направлений по управлению государственными и общественными финансами, госдолгом, налоговой политикой и регулированию межбюджетных отношений.

Заслуживает внимания практика Тульской области с проектом «Народный бюджет», республики Башкортостан и Нижегородской области, где проекты не имеют четко закрепленной направленности.

Все это свидетельствует о необходимости четкой регламентации и в определенной степени унификации такой деятельности со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

На федеральном уровне ведется работа по созданию институционального и законодательного сопровождения ИБ. Так, в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации был принят проект федерального закона № 893063-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», направленный на правовое регулирование вопросов ИБ. В законопроекте определены источники финансового обеспечения инициативных проектов. К ним относятся предусмотренные решением о местном бюджете бюджетные ассигнования на реализацию инициативных проектов, формируемых, в том числе с учетом объемов инициативных платежей, а также передаваемые из бюджетов субъектов Российской Федерации межбюджетные трансферты.

В связи с этим одновременно был разработан и внесен в Госдуму проект федерального закона № 893061-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

Рассмотрим финансовые аспекты совершенствования процесса инициативного бюджетирования.

Новый механизм предусматривает включение в оборот понятия «инициативные платежи» одновременно с понятием «средства самообложения граждан». Инициативные платежи предложено отнести к неналоговым доходам местного бюджета и определить их как «денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в местный бюджет в целях реализации инициативного проекта». Добавление нового источника доходов местного бюджета в бюджетное законодательство требует всестороннего рассмотрения всех аспектов бюджетного процесса поэтапно.

Во-первых, принятие решения об участии в проекте ИБ для включения в проект бюджета планируемой суммы поступлений должно произойти в жестко регламентированные сроки подготовки проекта местного бюджета. Расчет прогнозируемого объема таких поступлений от граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц требует тщательности и проработки администрирования.

Во-вторых, следует определить для учета таких платежей отдельный код бюджетной классификации в группе «Налоговые и неналоговые доходы».

В-третьих, требуется организовать процесс мобилизации таких поступлений в бюджет, потому что это, как показывает практика самообложения, не так просто. При перечислении таких платежей от имени плательщика кредитной организацией взимается комиссия. В статье 60 Налогового кодекса РФ закреплены обязанности банков по обеспечению исполнения платежных поручений на перечисление нало-

гов, сборов, пеней и штрафов в бюджетную систему РФ. Порядок предусматривает отсутствие взимания платы за обслуживание по указанным операциям. Однако это правило не распространяется на другие платежи в бюджетную систему РФ, т.е. тех, которые не являются налогами, сборами, пенями и штрафами, предусмотренными Налоговым кодексом РФ. К этим платежам и относятся средства самообложения граждан, добровольные перечисления и предлагаемые к введению инициативные платежи. Поэтому на практике комиссия кредитных организаций увеличивает размер внесенных плательщиком платежей, что демонстрирует опыт самообложения. Этот вопрос не раз поднимался для обсуждения субъектами РФ, в которых активно реализуется самообложение граждан, потому что это же является и проблемой, сдерживающей введение самообложения. Частичное решение проблемы найдено в ряде регионов, где отдельные кредитные организации не взимают комиссию на основании инициативы главы субъекта РФ и заключенного соглашения с кредитной организацией.

Особого внимания заслуживает процедура администрирования неналоговых поступлений местных бюджетов, к числу которых будут отнесены инициативные платежи. Анализ отчетов об исполнении местных бюджетов в 2019 году позволяет говорить о значительном росте невыясненных поступлений. Это обусловлено проблемой слабого администрирования именно неналоговых поступлений в местные бюджеты со стороны органов местного самоуправления.

Стоит отметить положительную динамику поступлений в местные бюджеты от применения самообложения граждан [3]. В 2018 году они составили 266,5 млн. рублей. Основной объем приходится на небольшие сельские поселения — 233,7 млн. рублей. Наибольший объем поступлений от самообложения граждан зафиксирован в Республике Татарстан — 223 млн. рублей.

В 2018 году самообложение было реализовано на территории 38 регионов в 1854 муниципальных образованиях, а в 2019 году его ввели 2787 муниципальных

образований, что составляет 13,4% от общего количества муниципалитетов. Надо отметить, что неизменным остается рост поступлений в местные бюджеты средств самообложения граждан. Отчетность о кассовом исполнении местных бюджетов на официальном сайте Федерального казначейства свидетельствует, что в 2019 году объем мобилизованных средств самообложения увеличился на 7,9% к уровню 2018 года и составил 287,5 млн. рублей. Данная динамика позволяет вернуться к обсуждению вопроса включения в состав местных доходов нового источника — инициативных платежей.

Рассматривая бюджетные процедуры, важно отметить, что для процесса осуществления непосредственного расходования таких средств требуется инициативные платежи включить в состав денежных средств, не направляемых на общее (совокупное) покрытие расходов местных бюджетов, как это сделано для самообложения граждан в статье 35 Бюджетного кодекса РФ. Однако данный подход требует тщательного обсуждения экспертным сообществом, поскольку именно перечень доходов бюджета, упоминаемый в указанной статье, должен быть ограничен с целью формирования единого бюджетного фонда. Представляется необходимым рассмотреть вопрос об отнесении инициативных платежей к добровольным взносам, сделав инициативные платежи их частью и предусмотрев для этого отдельный код в бюджетной классификации, соблюдая принципы формирования кода [6]. Это возможно в рамках детализации кода по добровольным взносам. Это позволит не только вести учет инициативных платежей в отдельном порядке («окрасить платеж»), но и избежать расширения перечня доходов, мобилизуемых за счет населения.

Расходы местных бюджетов на проекты ИБ соответствуют расходам на развитие общественной инфраструктуры, при этом предполагается решение вопросов социально-экономического развития территории с привлечением граждан. Однако надо четко осознать, что это полномочия органов местного самоуправления, ре-

шение которых должно обеспечиваться за счет средств местных бюджетов.

Одним из аспектов новаций, которые выдвигают авторы изменений, является повышение эффективности и рациональности использования бюджетных средств, достигаемое посредством участия граждан. Это участие проявляется не только в выборе приоритетных направлений проекта, но, прежде всего, через их личное участие в разработке проектов ИБ, их реализации, а также общественном контроле после реализации проекта. Бесспорно, что средства, поступившие в бюджет в виде неналоговых доходов, должны быть использованы не только по целевому назначению, но и с учетом принципа эффективности использования бюджетных средств, что включено в состав полномочий контрольно-счетных органов. Сегодня сложно оценить деятельность контрольно-счетных органов муниципальных образований в части контроля за использованием средств самообложения, а также по оценке эффективности проектов при использовании средств, мобилизованных через самообложение. Поэтому недостаточной представляется и их роль в анализе и контроле проектов ИБ. Между тем, по оценкам экспертов, их значение в вопросе исполнения местного бюджета и бюджетном процессе в целом должно предполагать определенное участие в процедурах ИБ.

Требуется разработка комплекса рекомендаций для органов местного самоуправления не только по вопросам планирования расходов на реализацию проекта ИБ, но и расчетам достаточности ресурсов с учетом механизма распределения денежных средств между несколькими проектами при их нехватке и решения проблем нехватки денежных средств для качественной реализации инициативных проектов.

Таким образом, на стадии последующего контроля за расходами средств, относящихся к инициативным платежам, а также за целевым использованием денежных средств, направленных на реализацию инициативного проекта, следует закрепить механизм осуществления контроля с полным описанием роли каждой группы участ-

ников. Очевидно, что для осуществления контрольных мероприятий следует не только определить, но и закрепить роль инициаторов проекта (жителей муниципального образования), уполномоченных инициаторами проекта в проведении общественного контроля за реализацией инициативного проекта в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Контрольное направление тесным образом связано с ответственностью за реализацию проекта ИБ. Практики ИБ в Российской Федерации построены на имиджевых аспектах в случае неисполнения (или несвоевременного исполнения) проекта. Требуется проработка вопроса нормативного регулирования ответственности за не обеспечение реализации инициативного проекта либо его ненадлежащую реализацию. Это касается не только распределения ответственности между выдвинувшим проект инициатором и органом местного самоуправления, но и других участников.

Кроме того, в случаях, когда проект не был реализован, вполне обоснованным можно считать вопрос возврата денежных средств. Это требует разъяснения не только в части ответственности за нереализованные инициативные проекты и неэффективное расходование выделяемых на них денежных средств, но и в части их возврата плательщикам. Достаточно сложным представляется механизм возврата средств из бюджета, закрепленный в статье 218 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в отношении таких платежей.

Для обеспечения эффективности и транспарентности реализации проектов ИБ целесообразно создать специальный электронный ресурс (интернет-портал) с отражением здесь не только практик ИБ, но и полного пакета документов, информационных и рекомендательных материалов о планируемых и реализованных инициативных проектах. Это можно реализовать в ГИИС «Электронный бюджет», предварительно предусмотрев такой вариант в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**Список источников:**

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. 20.07.2020 года) // Электронный ресурс: Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/186367/paragraph/3555106:0> (Дата обращения 15.07.2020)
2. Балынин И. В. Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях экономической турбулентности: приоритеты, проблемы и пути решения // Аудит и финансовый анализ. 2016. № 2. С. 163–167.
3. Балынин И. В. Практика использования инструмента самообложения граждан при формировании доходов местных бюджетов // Финансы и управление. 2015. № 2. С. 53–62.
4. Гусева А. С., Комов В. Э. Актуальные проблемы в сфере муниципальных финансов. // Самоуправление. 2019. Т. 2. № 2. С. 51–53.
5. Зотов В. Б., Голованов В. И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти. // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 57–61.
6. Прокофьев С.Е. Комментарий к бюджетной классификации Российской Федерации [Текст] / С.Е.Прокофьев, Е.Б. Мазина, Л.В. Шубина. – Москва: «КНОРУС», 2006. – 45 с.

**References:**

1. Federal law No. 131-FZ of 06.10.2003 “On General principles of local self-government organization in the Russian Federation” (ed. 20.07.2020) // [Electronic resource access] Mode: <http://ivo.garant.ru/#/document/186367/paragraph/3555106:0> (Date of access 15.07.2020)
2. Balynin, I. V. Financial support of municipalities in conditions of economic turbulence: priorities, problems and solutions // Audit and financial analysis. 2016. № 2. P. 163–167.
3. Balynin I. V. Practice of using the tool of self-taxation of citizens in the formation of local budget revenues // Finance and management. 2015. № 2. P. 53–62.
4. Guseva A. S., Komov V. E. Actual problems in the sphere of municipal Finance. // Selfgovernment. 2019. T. 2. № 2. P. 51–53.
5. Zotov V. B., Golovanov V. I. Problems of financial security in municipalities and directions for increasing the level of independence of local authorities. // Municipal Academy. – 2018. № 2. P. 57–61.
6. Prokofiev S. E. Commentary on the budget classification of the Russian Federation [Text] / S. E. Prokofiev, E. B. Mazina, L. V. Shubina. – Moscow: KNORUS, 2006, 45 p.

УДК 33.06.

## Особенности применения механизмов инициативного бюджетирования для развития территорий

### Features of the application of budgeting mechanisms for development of territories



**Юлия Аркадьевна Лебедева**

Государственный университет управления, доцент кафедры, кандидат экономических наук, ORCID: 0000-0001-5264-667X, Web of science Researcher ID: D-2326-2019, SPIN-код: 1877- 8538, AuthorID: 456493, Россия, Москва, e-mail: vuchko72@rambler.ru

**Yulia A. Lebedeva**

State University of Management, Associate Professor of the Department, Candidate of Economic Sciences, ORCID: 0000-0001-5264-667X, Web of science Researcher ID: D-2326-2019, SPIN-code: 1877-8538, AuthorID: 456493, Russia, Moscow, e-mail: vuchko72@rambler.ru

**Аннотация.**

Актуальность исследуемой проблемы обусловлена необходимостью продвижения коллективной бюджетной практики в РФ. Из-за недостаточной разработки теоретических, научных и методологических аспектов инициативного бюджетирования, очень мало территорий в Российской Федерации эффективно использует этот инструмент. Самый важный вопрос, который необходимо решить, — это увеличение эффективности вовлечения местных сообществ в процесс рационального размещения бюджетных средств. Целью данной статьи является изучение того, как составление бюджета на основе участия влияет на потенциал развития территорий в Российской Федерации.

**Ключевые слова.**

Местное самоуправление, финансовые механизмы местного самоуправления, местный бюджет, инициативное бюджетирование.

**Abstract.**

The relevance of the problem under study is due to the need to promote collective budgetary practice in the Russian Federation. Due to insufficient development of theoretical, scientific and methodological aspects of proactive (participatory) budgeting, very few territories in the Russian Federation effectively use this tool. The most important issue that needs to be addressed is to increase the efficiency of involving local communities in the process of rational allocation of budget funds. The purpose of this article is to examine how participatory budgeting affects the development potential of territories in the Russian Federation.

**Keywords.**

Local government, financial mechanisms of local government, local budget, participatory budgeting.

Потенциал для инфраструктурного развития территорий значительно связан со способностью местных властей привлекать ресурсы. Когда экономическая ситуация нестабильна, местные бюджеты и бюджетные трансферты регионального и федерального уровня остаются основным источником удовлетворения потребностей территорий. В этой связи особенно приоритетно проведение правильной фискальной политики на региональном и муниципальном уровнях, предоставляя ресурсы для финансирования приоритетных проектов.

Результаты исследования могут быть использованы региональными и муниципальными властями для улучшения соответствующего законодательства, а также представителями местных сообществ для расширения своего участия в бюджетном процессе.

Следует отметить, что относительно немного публикаций российских ученых и практиков исследовали проблемы инициативного бюджетирования, что говорит об отсутствии надлежащей методической базы.

Под термином «инициативное бюджетирование» в России понимается более узкая категория в отличие от зарубежных правовых значений. В российской практике отсутствует единое определение «инициативного бюджетирования», но на основании подходов различных авторов можно выделить следующее: инициативное бюджетирование - это процесс разработки и утверждения, и / или распределение муниципального бюджета в рамках реализации проекта при поддержке комиссии, которая состоит из представителей местных властей и общественности [2].

Инициативное бюджетирование включает конструктивное вовлечение граждан в бюджетный процесс, грамотную трактовку ими информации о структуре бюджетных расходов и выдвижение обоснованных инициатив о перераспределении бюджетных средств на новые задачи [4].

В то же время большую часть регионов Российской Федерации характеризует ограниченность общественного влияния на бюджетный процесс только публичны-

ми слушаниями бюджета. Такой подход не обеспечивает возможности взаимодействия между правительством и обществом, за исключением регионов, где уже внедрены инструменты инициативного бюджетирования. Для Российской Федерации данные инструменты являются достаточно новыми, но мы уже можем увидеть их в действии на некоторых территориях.

На данном этапе механизмы инициативного бюджетирования в основном используются для инфраструктурного развития территории Российской Федерации в рамках Программы поддержки местных инициатив (ППМИ), проектов «Российская общественная инициатива» и «Электронный бюджет»; проектов, реализованных при поддержке Центр «RES PUBLICA» Европейского университета (Санкт-Петербург) и др.

Именно на муниципальном уровне раскрываются возможности инициативного бюджетирования напрямую привлекая инициативные группы граждан для определения приоритетных направлений статей расхода бюджета.

Существует 5 критериев при реализации инициативного бюджетирования, к таким критериям относятся:

1. Обсуждение вопросов бюджетирования и расходования средств;
2. Легитимизация процесса при участии представителей власти;
3. Серийность процесса;
4. Публичное обсуждение с участием общественности в обязательном порядке;
5. Отчетность [3].

Но инициативное бюджетирование сопряжено также со значительными рисками. Участие в процессе общественного обсуждения при реализации инициативного бюджетирования может быть скомпрометировано элитарными группами, заинтересованными в конкретных результатах и добивающихся собственной выгоды. Процессы участия могут скрыть и усилить существующую несправедливость, а также замаскировать недемократический и элитарный характер принимаемых решений.

Составление бюджета с участием общественности было продвинуто специалистами и учеными в качестве значимого инструмента, объединяющего принципы инклюзивности и отчетности управления, а также реализовано в различных формах во многих странах мира. Через участие в составлении бюджета, граждане имеют возможность получить из первых рук информацию о деятельности правительства, влиять на политику правительства и привлекать его к ответственности [1].

В настоящее время наблюдается переход от экстенсивного к интенсивному развитию инициативного бюджетирования в стране, так инициатива граждан по представлению и реализации социально-значимых проектов заняла место механизмов по расширению территорий, которые используют инструменты инициативного бюджетирования по развитию инфраструктуры.

Практика показывает, что реализация проектов и инструментов инициативного бюджетирования на муниципальном уровне способствует:

- Определению приоритетных задач муниципального уровня и оптимальных путей решения проблем муниципального образования и его населения;
- Улучшению качества жизни населения муниципального образования за счет развития инфраструктуры территорий и повышения качества предоставляемых товаров и услуг;
- Развитию доверительных отношений между населением и органами власти;
- Организации обсуждения проблем и инициатив населения муниципального образования;
- Повышению инициативности населения в решении проблем территории и ее развитии, снижение иждивенческих настроений;
- Обеспечению прозрачности распределения и использования бюджетных средств;
- Обеспечению контроля со стороны общественности;
- Привлечению дополнительных средств из внебюджетных источников;

- Эффективное использование доступных ресурсов;

- Повышение осведомленности населения, получение опыта при управлении бюджетом и инициативными проектами;

- Повышению эффективности объектов бюджетного финансирования, находящихся в эксплуатации и использовании [3].

Определение перспектив развития местного самоуправления, прогнозирование возможностей его развития с учетом диссеминации уже накопленного регионами положительного опыта и перспективной методологии, апробированной зарубежными странами, имеет особое значение для сегодняшней науки и практики [5].

На практике механизмы развития инициативного бюджетирования на региональном уровне в Российской Федерации чаще всего сопровождаются созданием региональных проектных центров поддержки инициативного бюджетирования, что наиболее полно отвечает региональному законодательству.

К наиболее приоритетным направлениям развития форм организационной поддержки проектов инициативного бюджетирования относят:

1. Создание инфраструктуры по сопровождению проектов инициативного бюджетирования. Население имеет недостаточный опыт участия в публичных мероприятиях, создание центров поддержки поможет гражданам (представителям инициативных групп) при проведении собраний, оформлении необходимой документации и информационном сопровождении, обосновании стоимости проекта и пр.;

2. Привлечение на временной и конкурсной основе региональных исследовательских и образовательных учреждений, некоммерческих и общественных организаций, что позволит снизить штат исполнительных органов и использовать административные ресурсы в процессе продвижения и отбора проектов инициативного бюджетирования;

3. Формирование и поддержка хозрасчетных центров инициативного бюджетирования, которые обеспечивают:

а. независимость групп населения, которые выступают с инициативой по управлению бюджетом и расходами;

б. профессиональное сопровождение при разработке документации по инновационному проекту и обосновании его эффективности;

4. Формирование хозрасчетных проектных центров инициативного бюджетирования на базе высших образовательных учреждений (в особенности строительных и инженерных), т.к. их деятельность связана с инфраструктурным обеспечением муниципального образо-

вания. При этом, перспективным подходом станет сотрудничество вуза с предприятиями региона [6].

В условиях оптимизации бюджетных расходов применение инициативного бюджетирования может стать одним из основных инструментов инфраструктурно-территориального развития, что имеет высокое значение для населения. Этот аспект можно рассматривать как главный инструмент снижения социальной напряженности и повышения политического доверия, особенно на муниципальном и региональном уровне.

**Список источников:**

1. Shah, Anwar (editor).2007. Participatory budgeting (English). Public sector governance and accountability series Washington, D.C. : World Bank Group. 269 p.
2. Tsurkan M. V., Sotskova S. I., Aksinina O. S., Lyubarskaya M. A., Tkacheva O. N. (2016) Influence of the Participatory Budgeting on the Infrastructural Development of the Territories in the Russian Federation. International Journal of environmental and Science Education, 11 (15): 1-19.
3. Бехер В.В. Практика инициативного бюджетирования на муниципальном уровне // Журнал: Пробелы в российском законодательстве. Издательство: Издательский дом «Юр-ВАК» (Москва), 2017 г. С. 242-244
4. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование: российская практика // Финансы. 2015. № 4. С.12.
5. Зотов В.Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Издательство: Муниципальная академия (Москва) №1, 2017 г. С. 4-12
6. Кутергина Г.В., Паздникова Н.П. О развитии форм организационной поддержки инициативного бюджетирования в регионе // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. Издательство: Пермский национальный исследовательский политехнический университет (Пермь), 2018 г. С. 171-185

**References:**

1. Shah, Anwar (editor).2007. Participatory budgeting (English). Public sector governance and accountability series Washington, D.C. : World Bank Group. 269 p.
2. Tsurkan M. V., Sotskova S. I., Aksinina O. S., Lyubarskaya M. A., Tkacheva O. N. (2016) Influence of the Participatory Budgeting on the Infrastructural Development of the Territories in the Russian Federation. International Journal of environmental and Science Education, 11 (15): 1-19.
3. Beher V. V. Practice of initiative budgeting at the municipal level // Journal: Gaps in Russian legislation. Publishing house: Yur-VAK publishing house (Moscow), 2017, Pp. 242-244
4. Vagin V. V. Initiative budgeting: Russian practice // Finance. 2015. no. 4. С. 12.
5. Zotov V. B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Publishing house: Municipal Academy (Moscow) no. 1, 2017 P. 4-12
6. Kutergina G. V., Pazdnikova N. P. On the development of forms of organizational support for initiative budgeting in the region // Bulletin of the Perm national research Polytechnic University. Social and economic Sciences. Publisher: Perm national research Polytechnic University (Perm), 2018 P. 171-185

УДК 336.221

## Макрооценка эффекта от введения прогрессивной шкалы НДФЛ

## Macroassessment of progressive personal income tax scale introduction effect



### **Евгений Всеволодович Балацкий**

Финансовый университет при Правительстве РФ, профессор, доктор экономических наук, директор центра макроэкономических исследований. ORCID: 0000-0002-3371-2229, Web of Science Researcher ID: D-8643-2018, SPIN-код: 1905-7764, AuthorID: 249897. 109456, РФ, г. Москва, 4-й Вешняковский проезд, 4. Контактный телефон: (499) 277-39-65. e-mail: evbalatsky@inbox.ru

### **Evgeny V. Balatsky**

Financial University under the Government of the Russian Federation, professor, doctor of economics, Director of the Center for Macroeconomic Research, Moscow, Russia. ORCID: 0000-0002-3371-2229, Web of Science Researcher ID: D-8643-2018, SPIN-code: 1905-7764, AuthorID: 249897. Phone: (495) 277-39-65. e-mail: evbalatsky@inbox.ru



### **Наталья Александровна Екимова**

Финансовый университет при Правительстве РФ, кандидат экономических наук, доцент, в.н.с. центра макроэкономических исследований. ORCID: 0000-0001-6873-7146, Web of Science Researcher ID: D-8643-2018, SPIN-код: 7601-2017, AuthorID: 599383. 109456, РФ, г. Москва, 4-й Вешняковский проезд, 4. Контактный телефон: (499) 277-39-65. e-mail: n.ekimova@bk.ru

### **Nataly A. Ekimova**

Financial University under the Government of the Russian Federation, PhD of Economics, Associate Professor, leading researcher of the Center for Macroeconomic Research, Moscow, Russia. ORCID: 0000-0002-3371-2229, Web of Science Researcher ID: D-8643-2018, SPIN-code: 1905-7764, AuthorID: 249897. Phone: (495) 277-39-65. e-mail: n.ekimova@bk.ru



### **Максим Андреевич Юревич**

Финансовый университет при Правительстве РФ, н.с. центра макроэкономических исследований. ORCID: 0000-0003-2986-4825, Web of Science Researcher ID: J-9698-2014, SPIN-код: 9792-6019, AuthorID: 554260. 109456, РФ, г. Москва, 4-й Вешняковский проезд, 4. Контактный телефон: (499) 277-39-65. e-mail: maksjuve@gmail.com

### **Maksim A. Yurevich**

Financial University under the Government of the Russian Federation, researcher of the Center for Macroeconomic Research, Moscow, Russia. ORCID: 0000-0003-2986-4825, Web of Science Researcher ID: J-9698-2014, SPIN-code: 9792-6019, AuthorID: 554260. Phone: (495) 277-39-65. e-mail: maksjuve@gmail.com

**Аннотация.**

В статье рассматривается анонсированный В.В. Путиным переход в 2021 году к прогрессивной шкале налогообложения. Дается макроэкономическая оценка предстоящей реформы, включающая в себя определение численности высокодоходной группы и расчет потенциальной величины дополнительных поступлений в консолидированный бюджет РФ, а также в местные и региональные бюджеты. Проводится сопоставление полученных результатов с аналогичными оценками в других исследованиях. Анализ текущих расходов бюджета на реализацию социально значимых национальных проектов позволяет оценить величину дополнительных доходов и их возможное использование. Результаты, полученные в работе, могут быть использованы в работе государственных органов.

**Ключевые слова.**

Прогрессивное налогообложение, реформа налога, доходы бюджета, социальное неравенство.

**Abstract.**

The article considers the transition in 2021 to a progressive tax scale announced by Vladimir Putin. A macroeconomic assessment of the upcoming reform is given, which includes determining the size of the high-yield group and calculating the potential amount of additional revenues to the consolidated budget of the Russian Federation. The results obtained are compared with similar estimates in other studies. Analysis of current budget expenditures for the implementation of socially significant national projects allows you to estimate the amount of additional income and their possible use. The results obtained can be used in the work of state bodies.

**Keywords.**

Progressive taxation, tax reform, budgetary income, social inequality.

**1. Введение.** Проблема социального неравенства в России, как и во всех капиталистических странах, стоит довольно остро и имеет тенденцию к дальнейшему усугублению. Как правило, борьба с избыточным неравенством в современном цивилизованном мире ведется с помощью прогрессивного подоходного налога (ПН), аналогом которого в России выступает налог на доходы физических лиц (НДФЛ). Почти во всех развитых странах мира действует прогрессивная шкала ПН и в этом смысле Россия резко выбивалась из глобального мирового тренда, сохраняя плоскую шкалу на НДФЛ. Объяснений данного факта было дано немало. Во-первых, перенастройка системы НДФЛ не гарантировала радикального увеличения его роли, что характерно для стран с незначительной долей данного налога в доходах бюджета [1, 2]. Во-вторых, в условиях большого количества льготных режимов и вычетов для различных видов доходов населения НДФЛ сильно сокращает свою прогрессивность и редистрибутивные свойства [3] и в основном ориентирован не на перераспределение доходов высокодоходных групп, а на выравнивание заработной платы [4]. В-третьих, невысокая роль подоходного налога в российской налоговой системе во многом объясняется использованием всевозможных механизмов уклонения от налога

налогоплательщиками из высокодоходной группы [4].

Последние несколько лет дискуссия о внедрении прогрессивной шкалы НДФЛ в российском политическом дискурсе развернулась с новой силой. К настоящему моменту она разрешилась в определенном направлении – в стране вводится прогрессивная шкала НДФЛ. Задача статьи состоит в макроэкономической оценке предстоящей реформы, что предполагает, во-первых, определение масштаба класса богатых людей, подпадающих под дополнительное налогообложение, во-вторых, расчет величины дополнительных денежных поступлений в консолидированный бюджет страны, а также в региональные и местные бюджеты, в-третьих, проверку значимости налоговой инновации для решения неотложных социальных задач.

**2. Радикальный пересмотр политического курса: ретроспектива борьбы мнений.** Уже много лет подряд в Государственной Думе (ГД) РФ рассматриваются предложения о внедрении нового и более справедливого фискального инструмента в виде прогрессивной шкалы НДФЛ, однако Правительство РФ принципиально отвергало подобные инициативы. Достаточно напомнить о том, что в 2017 г. законодательная инициатива о введении

прогрессивной шкалы НДФЛ была внесена на рассмотрение в ГД сразу тремя политическими фракциями – КПРФ, ЛДПР и партией «Справедливая Россия» (ПСР). Каждая из названных партий разработала свои законопроекты, которые различались степенью радикальности нововведений (таблица 1), однако Правительство РФ в очередной раз отрицательно отреаги-

ровало на все предложенные сценарии, в результате чего ГД РФ также отклонила данные законопроекты. Накал политических страстей может быть проиллюстрирован тем фактом, что ПСР более 10 раз выносила на обсуждение в ГД РФ проект по реформированию налоговой системы, однако результат всегда был отрицательным [5].

Таблица 1

Параметры сценариев реформы подоходного налога в России

Сценарии	Интервал годового дохода, тыс. руб.		Ставка налога
	Нижняя граница	Верхняя граница	
КПРФ	0	100,0	5%
	100,0	3 000,0	5,0 тыс. руб. + 13% с суммы свыше 100,0 тыс. руб.
	3 000,0	10 000,0	382,0 тыс. руб. + 18% с суммы свыше 3 000,0 тыс. руб.
	10 000,0	-	1 642,0 тыс. руб. + 25% с суммы свыше 10 000,0 тыс. руб.
ЛДПР	0	180,0	0%
	180,0	2 400,0	13% с суммы свыше 180,0 тыс. руб.
	2 400,0	100 000,0	288,6 тыс. руб. + 30% с суммы свыше 2 400,0 тыс. руб.
	100 000,0	-	29568,6 тыс. рублей + 70% с суммы свыше 100 000,0 тыс. руб.
ПСР	0	24 000,0	13%
	24 000,0	-	3 120 тыс. рублей + 18% с суммы свыше 24 000,0 тыс. руб.

Источник: [5]

В качестве альтернативы прогрессивному НДФЛ Правительство РФ выдвигало свой вариант налоговой реформы, при котором плоская шкала налога сохранялась, а менялась лишь ставка – с 13 до 15% (таблица 1). Скрупулезные расчеты и сравнения четырех конкурирующих проектов реформы НДФЛ показали, что правительственный вариант является экономически более эффективным и намного более реалистичным по сравнению с более справедливыми вариантами трех политических фракций. Кроме того, в ходе расчетов выяснилось, что все сценарии трех политических фракций с прогрессивным НДФЛ исходили из одного и того же неверного постулата о равномерном распределении налогоплательщиков в сверхдоходной

группе, в результате чего дополнительные доходы от изменения налоговой шкалы оказались завышенными в 2,0–2,5 раза [5]. Таким образом, противостояние общественности и власти по указанному вопросу приняло характер патовой ситуации.

Тем не менее за последние 3–4 года политическая ситуация в стране принципиально изменилась, что выразилось в обращении Президента РФ Владимира Путина к россиянам 23.06.2020, в котором он объявил о повышении ставки НДФЛ для граждан с высокими зарплатами. Согласно новой системе ставка НДФЛ в 13%, действовавшая для всех в течение 20 лет, перестанет быть единой. С 01.01.2021 россияне, зарабатывающие свыше 5 млн руб. в год, будут платить НДФЛ по ставке

15%. Президент уточнил, что повышенная ставка будет применяться не ко всем доходам, а только к части, превышающей 5 млн в год. По предварительной оценке В. Путина, намечаемая мера даст бюджету порядка 60 млрд руб., которые будут «окрашены» и целевым образом направлены в сферу здравоохранения, а именно на лечение детей, закупку дорогостоящих лекарственных средств и оборудования, проведение высокотехнологичных и сложных операций [6].

Таким образом, с 2021 г. Россия входит в клуб стран с «цивилизованным» налогообложением. Причем намечаемую фискальную инновацию следует признать поразительно аккуратной, своевременной и сбалансированной. Во-первых, вводимая прогрессивная шкала является предельно простой – в ней предусмотрено всего лишь два доходных интервала. Во-вторых, величина дохода, подвергающаяся дополнительному налогообложению (более 5 млн руб. в год), по российским меркам является действительно большой и не затрагивает абсолютное большинство населения. В-третьих, дополнительный налоговый пресс на категорию богатых лиц с доходом больше 5 млн руб. однозначно не является «грабительским» – увеличение ставки НДФЛ происходит всего лишь на 2 процентных пункта (п.п.), что при крайне низкой базовой ставке никак не может нанести чувствительный урон богатому классу. В-четвертых, изъятые дополнительные средства будут носить строго целевой характер для предотвращения их хищения и направляться на решение острых социальных проблем населения.

На наш взгляд, столь плавный переход от плоской шкалы НДФЛ к прогрессивной является одним из самых эффективных управленческих решений за всю историю современной России. Фактически власти страны реализовали свою изначальную задумку по увеличению НДФЛ на 2 п.п., но распространили ее не на все население, что было бы крайне несправедливо, а на довольно узкий контингент богатых граждан, тем самым учтя предложения конкурирующих политических сил и пожелания народных масс.

### 3. Оцифровка налогового нововведения: первые неожиданные результаты.

Как только решение о введении прогрессивной шкалы НДФЛ было официально обнародовано президентом В. Путиным, сразу начались аналитические расчеты, к чему приведет новая система. Подобная аналитическая работа отнюдь не является совсем тривиальной в силу ряда причин.

Во-первых, Росстат не предоставляет информацию, необходимую для соответствующих расчетов. Все, что он может сообщить, это то, что зарплаты свыше 3 млн руб. в год получают всего 0,8% работающих россиян (около 500 тыс. человек), а свыше 5 млн руб. – еще меньше [6].

Во-вторых, помимо данных о том, сколько людей имеют заработок более 5 млн руб. необходимо еще знать их распределение по доходам, а также их общие доходы, чтобы понять величину дополнительных налоговых сборов.

По имеющимся сведениям, известное информационное издание «Meduza» первой провела соответствующую аналитическую работу. Для этого «Meduza» воспользовалась базой данных «Всемирного неравенства»<sup>1</sup>. Опираясь на указанный источник, аналитики агентства «Meduza» обнародовали следующие данные: налогооблагаемый доход в 5 млн руб. в год имеют 0,5% взрослых россиян; при численности взрослого населения около 114 млн чел., это около 570 тыс. потенциальных плательщиков повышенного налога; в среднем годовой доход 0,5% самых богатых людей составлял чуть менее 16,5 млн руб. на 2018 г. [7]. Дальнейшая логика тривиальна: 16,5 млн руб. минус базовые 5 млн руб.; полученный «довесок» в 11,5 млн руб. умножается сначала на 570 тыс. налогоплательщиков, а потом на 0,02 – дополнительный процент НДФЛ. В результате получается 131 млрд руб. дополнительного дохода, что в 2,2 раза больше объявленной В. Путиным суммы в 60 млрд рублей [7].

Делая выводы на основе полученных цифр, аналитики издания «Meduza» кон-

<sup>1</sup> По мнению компании «Meduza» базу данных «Всемирного неравенства» ведет Мировой банк (Кузнец, 2020), что в корне неверно. Мировой банк к указанной структуре не имеет никакого значения.

статируют следующее. С одной стороны, дополнительные 131 млрд руб. являются действительно большой суммой (это немного меньше той суммы, которую выделяет федеральный Фонд медицинского страхования на бесплатную высокотехнологичную помощь сверх базовой программы обязательного медицинского страхования (онкология, сердечно-сосудистые заболевания, нейрохирургия, ортопедия и другие отрасли медицины) и запланированную в 2020 г. в размере 103,9 млрд руб.). С другой стороны, НДФЛ зачисляется в бюджеты регионов (85%) и муниципалитета (15%), а по имеющимся данным, из почти 4 трлн руб. данного налога, уплаченного в 2019 г., 1,2 трлн руб. (30%) собрала Москва, в которой, судя по всему, сосредоточена подавляющая часть лиц с доходом более 5 млн руб. Следовательно, прогрессивная шкала НДФЛ может помочь только высокотехнологичной медицине столицы и еще нескольких богатых регионов [7]. Таким образом, возникает весьма интересный парадокс: борьба с концентрацией доходов у слишком богатых граждан приводит к росту концентрации качества медицинского обслуживания жителей богатых регионов страны.

Тем самым проведенный анализ изданием «Meduza» позволил установить, по крайней мере, две важные проблемы. Во-первых, власти сильно недооценивают экономический эффект от введения прогрессивной шкалы НДФЛ, а, во-вторых, при прочих равных условиях эта мера будет способствовать углублению неравенства в доходах региональных и местных бюджетов.

**4. Источники данных и авторская оценка эффекта от введения прогрессивной шкалы НДФЛ.** На наш взгляд, аналитическая работа, проделанная изданием «Meduza», является чрезвычайно интересной и полезной. Однако подобный анализ нуждается в перепроверке и дополнении, что и будет сделано ниже.

В своей деятельности мы также будем опираться на базу данных о неравенстве (*World Inequality Database – WID*), которая была создана в 2011 г. с целью обе-

спечения удобного и свободного доступа ко всем существующим статистическим рядам о распределении доходов. В своей деятельности WID опирается на объединенные усилия международной сети из более чем 100 исследователей и охватывающей более 70 стран. Деятельность WID координируется исполнительным комитетом, состоящим из 5 содиректоров и десятка региональных и тематических координаторов.

Непосредственная работа по наполнению WID статистикой ведется Всемирной лабораторией неравенства (*The World Inequality Lab – WIL*), которая состоит примерно из 20 научных сотрудников, ассистентов и сотрудников по проектам из Парижской школы экономики и управляется также, как и WID. Работа WIL финансируется государственными и некоммерческими учреждениями. Структура средств WIL за период 2010–2025 гг. такова: грант Европейского исследовательского совета (30%); помощь от университетов, исследовательских центров и статистических управлений (23%); субсидии от Парижской школы экономики и ее партнерских институтов (16%), Фонда Форда (11%), Университета Беркли (7%), Французского агентства по национальным исследованиям (4%), Фонда Слоуна (3%), Программы Развития ООН (3%), Совета по экономическим и социальным исследованиям и Департамента международного развития Великобритании посредством гранта совместного фонда ESRC-DFID (2%) [8].

Вышеприведенные сведения позволяют с высокой степенью доверия относиться к статистическим данным WIL. Кроме того, сервис WID позволяет манипулировать узкими границами доходных групп населения и определять их средний доход. Нами экспериментальным образом выявлено, что доля лиц, обладающих в России доходом выше 5 млн руб. составляет 0,8% рабочей силы в отличие от 0,5%, определенных изданием «Meduza». Соответственно общее число таких лиц, по нашим оценкам, составляет 601,8 тыс. чел., в то время как по оценкам «Meduza» – 570 тыс. чел. Относительно среднего годового дохода сверхбогатой группы наши эксперимен-

ты дают значение 18,8 млн руб., а по данным агентства «Meduza» – менее 16,5 млн рублей [7]. При этом «Meduza» говорит о данных за 2018 г., тогда как в базе WID все наблюдения относительно России заканчиваются 2015 годом.

Приведем исходные данные и расчетные значения для показателей, необходимых для определения дополнительного эффекта от введения прогрессивной шкалы НДФЛ (таблица 2).

Таблица 2

Доходные и налоговые параметры для России, 2015 г.

Группы богатого населения, %	Среднегодовой доход до обложения налогом, руб.	Число налогоплательщиков (рабочая сила)	Налогооблагаемая база свыше 5 млн руб., руб.	Дополнительный налог с человека, руб.	Дополнительный налог с группы лиц, руб.
99.2–99.3	5 461 044	75 226	461 044	9 220,9	693647309,4
99.3–99.4	6 084 393	75 226	1 084 393	21 687,9	1 631 484 818,7
99.4–99.5	6 944 219	75 226	1 944 219	38 884,4	2 925 105 365,6
99.5–99.6	8 131 395	75 226	3 131 395	62 627,9	4 711 228 681,7
99.6–99.7	9 785 856	75 226	4 785 856	95 717,1	7 200 388 981,2
99.7–99.8	12 169 622	75 226	7 169 622	143 392,4	10 786 799 111,4
99.8–99.9	16 672 614	75 226	11 672 614	233 452,3	17 561 615 148,3
99.9–100.0	85 073 224	75 226	80 073 224	1 601 464,5	120 471 313 758,0
Сумма дополнительного НДФЛ со сверхбогатых групп					165 981 583 174,2

Источник: составлено и рассчитано по [8]

Из таблицы 2 видно, что у каждой десятой части процента богатой группы доход заметно возрастает, в связи с чем обусловлен подробный учет восьми подгрупп богатой группы. Окончательный результат оценки величины дополнительного дохода от введения прогрессивной шкалы НДФЛ составляет 166 млрд руб. против 131 млрд руб. агентства «Meduza» [7] и 60 млрд руб. В. Путина [6]. Таким образом, наша оценка в 1,3 раза превосходит оценку издания «Meduza» и в 2,8 раза – правительственную оценку.

Если учесть, что полученная нами цифра основана на данных 2015 г., то в 2020 г. за прошедшие 5 лет она должна увеличиться, по крайней мере, на 20–30% и составить 200–216 млрд руб., что примерно в 3,5 раза выше правительственной оценки. Расхождения в наших оценках и издания «Meduza» можно относительно легко объяснить более тонкой техникой расчета, примененной нами. Понять же причину столь сильно заниженных цифр, обнародованных президентом В. Путиным, гораздо труднее. Можно лишь предположить, что правительственные эксперты оценивали не потенциальный доход от новой на-

логовой реформы, а реальный – с учетом собираемости НДФЛ для высокодоходных групп, которые обладают повышенными навыками уклоняться от налогов [4]. В этом смысле не исключено, что обозначенная Путиным цифра выступает в качестве минимальной границы гарантированного увеличения бюджетных доходов. Вместе с тем нельзя исключать и того варианта, что правительственные аналитики пользовались совершенно иной информационной базой (например, закрытыми данными Федеральной налоговой службы РФ, которые менее радикальны по сравнению с показателями WID).

**5. Прогрессивная шкала НДФЛ и новые социальные возможности.** Как и ранее, оттолкнемся от оценок издания «Meduza», касающихся возможных трат дополнительных бюджетных доходов от НДФЛ, и сопоставим потенциальный доход с расходами федерального бюджета на национальные проекты (НП) по двум направлениям: социально ориентированные и направленные на развитие экономики (таблица 3).

Таблица 3

Расходы федерального бюджета (по национальным проектам), млрд руб.

№	Наименование	Расходы, 2020 г.	Расходы, 2020-2022 гг.
Социально ориентированные проекты			
1	Демография	613,7	1837,3
2	Здравоохранение	312,5	827,6
3	Образование	127,9	385,0
4	Жильё и городская среда	106,5	403,9
5	Культура	17,2	60,7
Итого по разделу		1177,8	3514,5
Проекты, направленные на рост экономики			
6	Производительность труда и поддержка занятости	6,9	23,1
7	Экология	76,7	357,5
8	Безопасные и качественные автомобильные дороги	104,3	253,1
9	Цифровая экономика	124,2	560,2
10	Наука	47,0	178,4
11	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	49,9	185,3
12	Международная кооперация и экспорт	74,5	417,7
13	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	337,2	1417,1
Итого по разделу		820,7	3034,9
ВСЕГО		1998,5	6549,4

Источник: [9]

Из таблицы 3 видно, что возможный доход в размере 166 млрд рублей превышает большую часть затрат на национальные проекты в 2020 г. (за исключением НП «Демография», «Здравоохранение», «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры»), а в отдельных случаях и их трехгодовой

бюджет (НП «Культура», «Производительность труда и поддержка занятости»).

Поскольку озвученные В.В. Путиным приоритеты по расходованию дополнительно полученных средств касаются сферы здравоохранения, остановимся подробнее на НП «Здравоохранение» (таблица 4).

Таблица 4

Расходы федерального бюджета на реализацию федеральных проектов, входящих в НП «Здравоохранение» в 2020-2022 гг., млрд руб.

№	Наименование	Расходы
1	Борьба с онкологическими заболеваниями	560,1
2	Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)	72,9
3	Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями	70,6
4	Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям	49,6
5	Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий	35,8
6	Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи	29,3
7	Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами	9,2
8	Развитие экспорта медицинских услуг	0,1

Источник: [9]

Из таблицы 4 видно, что потенциальный доход (даже на его минимальной отметке в 60 млрд рублей) существенно расширяет возможности финансирования НП «Здравоохранения». Даже в своей минимальной оценке он сопоставим практически со всеми трехгодовыми затратами на реализацию различных направлений НП «Здравоохранение». В частности, в рамках проекта «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» дополнительные средства могут позволить дооснастить первичные сосудистые отделения оборудованием для осуществления рентгенэндоваскулярных вмешательств. Это позволит увеличить к 2024 году охват рентгенэндоваскулярными вмешательствами

больных с инфарктными состояниями в лечебных целях с запланированных 60% до более высоких значений [9]. При этом не стоит забывать, что согласно данным Росстата, смертность от заболеваний системы кровообращения составляет почти 47% всех смертельных случаев в России (данные за 2018 год). Такие же дополнительные возможности открываются и по другим направлениям НП «Здравоохранение».

Чтобы окончательно понять, много или мало получит бюджет в результате введения прогрессивной шкалы налогообложения, сопоставим потенциальный доход с расходами федерального бюджета по основным разделам классификации на 2020 год (таблица 5).

Таблица 5

Расходы федерального бюджета (по разделам классификации расходов бюджета), млрд руб.

№	Наименование	Расходы, 2020 г.
1	Общегосударственные вопросы	1557,4
2	Национальная оборона	3087,0
3	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2430,4
4	Национальная экономика	2658,4
5	Жилищно-коммунальное хозяйство	260,8
6	Охрана окружающей среды	343,8
7	Образование	912,5
8	Культура, кинематография	144,4
9	Здравоохранение	1027,9
10	Социальная политика	5004,1
11	Физическая культура и спорт	74,7
12	Средства массовой информации	94,8
13	Обслуживание государственного и муниципального долга	897,0
14	Межбюджетные трансферы общего характера	1010,2

Источник: [10]

Из приведённой таблицы не трудно заметить, что потенциальный доход сопоставим с отдельными разделами затрат федерального бюджета (например, культура и кинематография, физическая культура и спорт, средства массовой информации), а в его максимальном расчётном значении (166 млрд рублей) даже превышает эти затраты. Все это позволяет предположить, что вводимая с 2021 года прогрессивная шкала налогообложения с учетом системы бюджетных трансфертов открывает новые возможности по реализации проектов, направленных на

улучшение жизни населения и развитие экономики, в том числе на региональном и муниципальном уровнях [11].

**6. Заключение.** Проведенные расчеты потенциальных доходов российской бюджетной системы в результате введения прогрессивной шкалы НДФЛ позволяют поставить точку на спорах о целесообразности этой меры. Полученный эффект представляет собой макроэкономическую величину, которой нельзя пренебречь. Данная мера носит исключительно социальную направленность, т.к. ориентирована на

вложение дополнительных доходов в медицинское обслуживание населения.

Если отталкиваться от рассчитанной нами оптимистичной величины дополнительного дохода от НДФЛ (216 млрд руб.), то муниципальные бюджеты страны могут рассчитывать на дополнительные 32,4

млрд руб., а региональные – на 183,6 млрд руб. Даже с учетом региональной неравномерности распределения этих средств можно надеяться, что они позволят сделать серьезный шаг к повышению качества медицинского обслуживания населения России.

**Список источников:**

1. Tanzi V. Fiscal Policies in Economies in Transition. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1992. 367 p.
2. Dabrowski M., Tomczynska M. Tax Reforms in Transition Economies – a Mixed Record and Complex Future Agenda. Series: Studies and Analyses, CASE, Warsaw, 2001. 36 p.
3. Hagemann R.P., Jones B.R., Montador B.R. Tax Reform in OECD Countries: Economic Rationale and Consequences // OECD Economics Department Working Papers. 1987. No. 40.
4. Синельников-Мурылев С., Баткибеков С., Кадочников П. и Некипелов Д. (2002). Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации. М.: Институт экономики переходного периода. 120 с.
5. Балацкий Е.В., Екимова Н.А. Сравнительные характеристики прогрессивной и плоской шкалы подоходного налога // Журнал институциональных исследований. 2018. Том 10, №3. С. 102–122.
6. Путин объявил о новой ставке НДФЛ и повторных выплатах на детей. URL: <https://www.rbc.ru/economics/24/06/2020/5ef226b29a794766cc4d2343> (дата обращения: 29.07.2020).
7. Кузнец Д. Для людей, чьи годовые доходы выше 5 миллионов рублей, подоходный налог (НДФЛ) повысят с 13 до 15%. Сколько в России таких людей? Большим детям этих денег хватит? URL: <https://meduza.io/feature/2020/06/24/dlya-lyudey-godovye-dohody-kotoryh-bolshe-5-millionov-rublej-podohodnyy-nalog-povysyat-s-13-do-15-takih-lyudey-mnogo-bolnym-detyam-ih-deneg-hvatit> (дата обращения: 29.07.2020).
8. World Inequality Database. URL: <https://wid.world/data/>
9. Бюджет для граждан. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/12/main/Budzhет\\_dlya\\_grazhdan\\_2020-2022.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/12/main/Budzhет_dlya_grazhdan_2020-2022.pdf) (дата обращения: 29.07.2020).
10. О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/12/main/191122\\_Prezentatsiya.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/12/main/191122_Prezentatsiya.pdf) (дата обращения: 29.07.2020).
11. Зотов В.Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 4-12.

**References:**

1. Tanzi V. Fiscal Policies in Economies in Transition. Washington, D.C.: International Monetary Fund; 1992.
2. Dabrowski M., Tomczynska M. Tax Reforms in Transition Economies – a Mixed Record and Complex Future Agenda. Series: Studies and Analyses, CASE, Warsaw, 2001. P. 36.
3. Hagemann R.P., Jones B.R., Montador B.R. Tax Reform in OECD Countries: Economic Rationale and Consequences. OECD Economics Department Working Papers, 1987, no. 40.
4. Sinelnikov-Murylev S., Batkibekov S., Kadochnikov P., Nekipelov D. Assessment of re-sults of reform of income tax in the Russian Federation. Moscow: Scientific works of IEPP; 2003. P. 120. (In Russ.)
5. Balatsky E.V., Ekimova N.A. Comparative Characteristics of Progressive and Flat Income Tax Scales. Journal of Institutional Studies, 2018, vol. 10, no. 3, pp. 102–122.
6. Putin Announced a New Personal Income Tax Scales and Repeated Payments for Children. URL: <https://www.rbc.ru/economics/24/06/2020/5ef226b29a794766cc4d2343> (accessed: 29.07.2020).
7. Kuznets D. For people whose annual income exceeds 5 million rubles, the income tax (personal income tax) will increase from 13 to 15%. How many such people are there in Russia? Will this money be enough for sick children? URL: <https://meduza.io/feature/2020/06/24/dlya-lyudey-godovye-dohody-kotoryh-bolshe-5-millionov-rublej-podohodnyy-nalog-povysyat-s-13-do-15-takih-lyudey-mnogo-bolnym-detyam-ih-deneg-hvatit> (accessed: 29.07.2020).
8. World Inequality Database. URL: <https://wid.world/data/> (accessed: 29.07.2020).
9. Budget for citizens. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/12/main/Budzhет\\_dlya\\_grazhdan\\_2020-2022.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/12/main/Budzhет_dlya_grazhdan_2020-2022.pdf) (accessed: 29.07.2020).
10. About the Federal budget for 2020 and for the planning period of 2021 and 2022. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/12/main/191122\\_Prezentatsiya.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/12/main/191122_Prezentatsiya.pdf) (accessed: 29.07.2020).
11. Zotov V.B. Prospects for the Development of Local Selfgovernment in Modern Russian Conditions. Municipal Academy, 2017, no. 1, pp. 4-12.

УДК 336.5

## Организация системы государственных закупок в бюджетных учреждениях жилищной сферы: особенности и проблемы

## Organization of the public procurement system in budgetary institutions of the housing sector: features and problems



### Михаил Евгеньевич Стадолин

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,  
доцент, доцент кафедры государственного и  
муниципального управления, кандидат экономических  
наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2964-8903>, Web of Science  
Researcher ID: D-2275-2019, SPIN-код: 8548-0709, AuthorID: 442086,  
Россия, Москва,  
e-mail: [stadolin007@mail.ru](mailto:stadolin007@mail.ru)

### Michael E. Stadolin

State University of management, associate Professor,  
associate Professor of the Department of state and municipal  
administration, candidate of economic Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2964-8903>, Web of Science Researcher ID:  
D-2275-2019, SPIN-code: 8548-0709, AuthorID: 442086, Russia,  
Moscow,  
e-mail: [stadolin007@mail.ru](mailto:stadolin007@mail.ru)

### Аннотация.

В настоящее время становление и развитие эффективной системы государственных закупок имеет важнейшее социально-экономическое значение для дальнейшего развития страны. Действующие механизмы организации закупочной деятельности для нужд государственных структур и учреждений вследствие сложности, противоречивости, постоянной корректировки нормативно законодательной базы достаточно несовершенны и настоятельно требуют дальнейшего совершенствования, упрощения, прозрачности и развития системы контроля. Крайне остро эти проблемы проявляются, учитывая специфику их деятельности, и в бюджетных учреждениях жилищной сферы г.Москвы. Решению указанных проблем и посвящена настоящая статья.

### Ключевые слова.

Государственные закупки, бюджетные учреждения, ГБУ «Жилищник района», автоматизированная информационная системы торгов города Москвы, рейтинг деловой репутации.

### Abstract.

At present, the formation and development of an effective system of public procurement is of the most important socio-economic importance for the further development of the country. The existing mechanisms for organizing procurement activities for the needs of government agencies and institutions due to the complexity, inconsistency, constant adjustment of the regulatory and legislative framework are rather imperfect and urgently require further improvement, simplification, transparency and development of the control system. These problems are extremely acute, given the specifics of their activities, and in the budgetary institutions of the housing sector in Moscow. This article is devoted to the solution of these problems.

### Keywords.

Public procurement, budgetary institutions, State Budgetary Institution «Zhilischnik District», automated information system of tenders of the city of Moscow, rating of business reputation.

Система государственных закупок – один из ключевых элементов успешного развития экономики страны, необходимый инструмент социальной политики государства, фактор оптимизации бюджетных расходов и формирования конкурентных отношений [8].

Необходимо отметить, что современная система государственных закупок начала формироваться в 90х годах прошлого века на смену системе централизованного планового распределения структурами Госнаба в условиях административно-командная система управления экономикой. Важными вехами в ее развитии стало принятие таких Федеральных законов как №97-ФЗ в 1999, № 94-ФЗ в 2005, а так же №44-ФЗ в 2013 и №223-ФЗ в 2011, последние нормативные акты действуют и в настоящее время [6].

На закупки государственных структур (ФЗ-44) [1] и госкомпаний (ФЗ-223) [2] в 2014–2019 годах пришлось примерно треть российского ВВП, следует из проведенного Счетной палатой (СП) мониторинга развития системы государственных и корпоративных закупок.

В 2019-м общий объем государственных контрактов составил 31,6 трлн. руб., или 29% ВВП. В предыдущие годы удельный вес закупок был еще больше: 30% — в 2018-м, 31% — в 2017-м и 34% — в 2016 году (это максимум за шесть лет). Рост общего объема закупок (7,6 трлн. и 8,1 трлн. руб. в 2018–2019 годах) сопровождается их укрупнением и снижением числа поставщиков [6].

Для сравнения - в странах ОЭСР доля закупок составляет 12% ВВП, ЕС — 18–20%.

Такая высокая доля государственных закупок в российском ВВП свидетельствует, прежде всего, о значительном влиянии государственных структур на совокупный спрос продукции и больших потенциальных возможностях для его стимулирования; и, в перспективе, объемы государственных закупок товаров (работ, услуг) только возрастать.

Так, согласно информации на портале ЕИС, сумма, уплаченная по заключенным контрактам на государственные закупки, проведенным только по закону №44-ФЗ, с начала года, составляет 1 773,71 млрд.

руб., а в ближайшем будущем, согласно оценкам, объемы государственных закупок будут увеличены на 9 418,94 млрд. руб., при ожидаемой экономии бюджетных средств только за первые три месяца текущего года 80,24 млрд. руб..

При этом, по оценкам специалистов, потенциал системы государственных закупок далеко не раскрыт и создать эффективную систему регулирования всего “жизненного” цикла государственных закупок до сих пор не удалось; регуляторные функции действующего нормативно-законодательного механизма в области организации государственных закупок не всегда учитывают интересы участников закупок, если для госорганов эффективной считается закупка при высоких показателях конкуренции, тогда как для участников — качество товара и выполненный в срок контракт [5 с.82]. При этом де-факто показатели уровня конкуренции существенно не изменились, хотя и достигли максимального значения в 2019 году: 3,12 заявки на один лот против 2,94 в 2018-м. Среди способов закупок продолжает усиливаться крен в сторону аукционов: 77% в 2019 году против 66% и 69% в предыдущие два года.

Кроме того необходимо отметить сложность и нестабильность действующего в этой сфере законодательства, особенно ФЗ-44, который ежегодно, а то и чаще, подвергается доработкам, большая часть которых носит принципиальный характер. Так с 2013 года поправки вносились 66 раз, только в 2019-м ФЗ-44 изменялся восемь раз и в его развитие были приняты 55 подзаконных актов.

Нельзя не сказать и о значительном количестве и других нормативно-правовых актов в данной сфере, а также об их сложности и противоречивости, что значительно осложняет профессионализацию знаний и деятельности в сфере государственных закупок. Кроме того, часто отсутствуют официальные разъяснения по многим положениям нормативно-правовых актов. В результате возникают ошибки в процессе планирования и размещения заказа, а в последующем эти ошибки влекут за собой наложение штрафных санкций.

В последние годы нормативная база системы государственных закупок находится в постоянном развитии и принятии многочисленных доработок и поправок.

Например, принятые в 2019 году поправки направлены на упрощение контрактации для реализации нацпроектов, но мониторинг реализации нацпроектов показал, что риски недостижения результатов по ним связаны, в том числе с несовершенством контрактной системы [7]. Речь идет о затяжных процедурах, позднем заключении контрактов и нарушении их условий. На региональном уровне риски усугубляет низкая квалификация кадров, работающих с закупочной документацией.

В связи с эпидемией коронавируса при вынужденном падении количества заключаемых контрактов, в практику ведения государственных закупок был введен ряд корректив, в частности разрешена частичная практика отказа от проверок, повсеместное заключение договоров с одним единственным поставщиком. Также был отменен ряд штрафных санкций, налагаемых при несоблюдении сроков исполнения договора.

Перечисленные выше трудности и проблемы достаточно остро проявляются в организации закупочной деятельности ряда государственных бюджетных учреждений (ГБУ), особенно в сфере жилищно-коммунального хозяйства Москвы, включая уникальные для страны организации жилищной сферы города - ГБУ «Жилищник районов» города Москвы.

Специфической чертой организации закупочной деятельности ГБУ «Жилищник» является то, что закупка товаров, работ, услуг осуществляется согласно как 44-ФЗ, так и 223-ФЗ.

При этом закупки по нормам 223-ФЗ [2], даже если они осуществляются исключительно за счет полученных доходов от деятельности бюджетного учреждения, являются правом, а не обязанностью бюджетного учреждения, которое в процессе закупочной деятельности вправе руководствоваться и положениями 44-ФЗ [1].

Согласно решению УФАС от 2015 года №04-05/3989, использование бюджетными организациями и учреждениями закупок в

соответствии с требованиями 44-ФЗ даже от приносящей доходы деятельности не являются нарушением. Это положение должно быть закреплено в нормативном акте, выступающий правовым основанием проводимых закупок, который невозможно изменить до момента начала следующего планового и закупочного года вне зависимости от того, идет ли речь о строгом регулировании с помощью Федерального закона №44-ФЗ либо о более лояльном использовании Федерального закона №223-ФЗ.

В закупочной деятельности ГБУ «Жилищник» можно выделить три основных вида проведения закупок, а именно: договора малого объема, закупка с единственным поставщиком, закупки, осуществляющиеся конкурентным способом.

Все три вида заключаются посредством Единой автоматизированной информационной системы торгов города Москвы, но у каждого из них есть отличительные особенности.

Договора малого объема в рамках 44-ФЗ (п. 4 и 5 ч.1 ст. 93) [1] и 223-ФЗ (ч. 15 ст. 4) [2] не могут превышать 600 000 рублей и заключаются в упрощенном порядке. Именно такой способ проведения закупки является самым распространенным в ГБУ «Жилищник района». В соответствии с положениями о закупках товаров, работ, услуг ГБУ «Жилищник района» объем таких закупок не должен превышать 10% совокупного годового объема.

Закупка с единственным поставщиком - неконкурентный способ закупки, который позволяет заключить контракт напрямую, не прибегая к проведению конкурентного отбора поставщика, но исключительно в случаях, указанных в ст. 93 44-ФЗ. Именно таким образом в настоящее время заключаются контракты в условиях борьбы с коронавирусной инфекцией (COVID-19)

Организация проведения закупок конкурентным способом, в свою очередь, зависит от суммы:

Закупки свыше 50 млн. рублей относятся к государственным заказам первого уровня и размещаются Департаментом правительства Москвы по конкурентной политике во взаимодействии с заказчиком.

К таким закупкам относятся заказы на все подрядные работы по капитальному строительству и реконструкции объектов.

Государственные закупки второго уровня размещаются заказчиками самостоятельно, но при этом, если начальная (максимальная) цена превышает 3 млн. рублей, необходимо получить согласования Межведомственной рабочей группы города Москвы, а в случае, если начальная (максимальная) цена превышает 10 млн. рублей кроме указанного согласования необходимо прохождение государственной экспертизы начальной (максимальной) цены.

К государственным закупкам второго уровня относятся заказы на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства, заказчиками по которым выступают Префектуры административных округов и Управы районов или уполномоченные ими получатели бюджетных средств.

Для государственных закупок, сумма начальной (максимальной) цены которых составляет свыше 10 млн. рублей, необходимо так же получение экспертного заключения о достоверности определения начальной максимальной цены от квалифицированных московских независимых экспертных организаций, что позволяет минимизировать ошибки при формировании начальной (максимальной) цены и повысить эффективность использования бюджетных средств, избежать закупок по завышенным ценам, закупок продукции несоответствующего качества, а также затягиванию сроков размещения закупок.

Тем не менее, не смотря на достаточно отлаженный механизм организации закупочной деятельности, в практической деятельности ГБУ «Жилищник района» остается ряд нерешенных проблем.

В первую очередь следует отметить технические проблемы в Единой автоматизированной информационной системе торгов города Москвы (ЕАИСТ), что значительно затрудняет работу сотрудников контрактной службы ГБУ «Жилищник района».

Далее, в соответствии с Приказом Департамента экономической политики

и развития г. Москвы от 14 июня 2012 г. N 65-ПР «О порядке применения, ведения и корректировки Справочника «Классификатор предметов государственного заказа города Москвы»[3], закупка товаров, работ, услуг должна происходить исключительно с применением типового стандартизированного технического задания и при отсутствии позиции без типовых характеристик, что часто встречается в закупочной деятельности ГБУ «Жилищник», является основанием для отмены процедуры закупки. Для того чтобы добавить позицию с типовыми характеристиками в справочник предметов государственного заказа требуется много времени, а в большинстве случаев закупки, исходя из особенности деятельности ГБУ «Жилищник района», срочные.

Учитывая, что деятельность ГБУ «Жилищник района» направлена в первую очередь на решение проблем жителей города, в том числе по благоустройству территорий, которое включает в себя выполнение работ по озеленению дворов, восстановление газонных покрытий, установка опор освещения, замену асфальтобетонного покрытия и бортового камня и целый ряд других работ, то такая специфика определяет проблемы и трудности при осуществлении закупочной деятельности учреждения.

Например, при формировании закупок, особенно, по направлению благоустройства территорий, все виды работ изначально согласовываются с заявленными потребностями жителей и утверждаются районными депутатами. После формирования и утверждения титульного списка видов и объемов работ, сотрудниками контрактной службы учреждения готовится закупочная документация под планируемые виды и объемы работ. Далее происходит стандартная процедура по определению подрядчика и заключается контракт.

Именно на этапе выполнения контрактных обязательств возникает, в связи с изменением мнений жителей в отношении уже утвержденных объемов и видов работ, что сопровождается письмами и обращениями на общественные информационные порталы города Москвы [4], проблема их

корректировки. И как результат - расторжение контрактов и повтором процедур определения нового поставщика, при этом срываются сроки запланированных работ по благоустройству дворовых территорий, а также выполнения Московских городских программ, например таких как «Мой район», «Моя улица» и других.

Кроме того к серьезным проблемам стоит отнести возможность поставки некачественных товаров или выполнения работ, что заложено законодательно.

Часто возникает следующая ситуация: при заключении контракта предпочтение на торгах отдается тому поставщику (подрядчику), который предложил наименьшую цену. Но, к сожалению, как показывает практика, минимальная цена – это чаще всего показатель некачественного товара/услуг/работ.

При этом каждое ГБУ «Жилищник» обладает рядом проверенных временем поставщиков (подрядчиков), которые систематически выполняют работу крайне добросовестно, поставляют качественные товары, но не всегда есть возможность заключать с ними дальнейшие контракты.

Для решения указанных проблем организации механизма государственных закупок в бюджетных учреждениях жилищной сферы представляется необходимым реализация следующих рекомендаций:

В первую очередь необходимо улучшить работу ЕАИСТ. Учитывая, что большинство закупок с типовой документацией в ГБУ «Жилищник района» срочные, необходимо сократить срок добавления необходимых позиций в классификатор предметов государственного заказа города Москвы в ЕАИСТ. На практике по запросу ГБУ «Жилищник района» на добавление одной позиции уходит не менее месяца. Соответственно, для решения данной проблемы необходимо увеличить численность сотрудников Департамента экономической политики и развития города Москвы ответственных за проведение работ по ведению и корректировке СПГЗ.

В соответствии с п. 1 ст. 95 44-ФЗ[1] изменение существенных условий кон-

тракта при его исполнении не допускается, за исключением некоторых случаев, указанных в законе. Но к таким случаям не относятся виды работ и сроки исполнения контракта. Возможность продления сроков исполнения контракта и изменение видов работ по контракту улучшило бы работу контрактной службы ГБУ «Жилищник района» и, позволило бы нивелировать существующие проблемы с жителями по оперативному изменению утвержденных планов и проектов благоустройства.

Так же необходимо внести поправок в закон 223-ФЗ[2], а именно сделать обязательными положения о требованиях к описанию предмета закупки; внести список требований к поставщикам; ввести четкие правила, в соответствии с которыми ведутся протоколы и порядок оценки заявок; предусмотреть механизм внеплановых проверок, вместо проверки подачи жалоб и обращений. Эти меры помогут сократить количество жалоб в контролирующие органы и создать основы жесткого контроля по 223-ФЗ.

Кроме того, для развития добросовестной конкуренции при организации государственных закупок для нужд бюджетных учреждений жилищной сферы можно предложить формирование рейтинга деловой репутации поставщиков, который необходимо присваивать на основании содержащейся на ЕИС информации о качестве, количестве и стоимости исполненных контрактов, как альтернативу реестру недобросовестных поставщиков (РНП). Такой рейтинг будет возможно и необходимо использовать при допуске на торги и для объективной оценки участника торгов, допустив возможность снижения размера обеспечения по контракту участникам с высоким рейтингом.

Все перечисленное определяет необходимость дальнейшего совершенствования нормативно законодательной базы организации государственных закупок, в том числе и бюджетных учреждениях, ее упрощение, конкретизацию, сокращения числа процедур, придание большей прозрачности всем сторонам контрактных отношений.

**Список источников:**

1. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 27.02.2020). // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/) (Дата обращения 07.08.2020)
2. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_116964/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/) (Дата обращения 07.08.2020)
3. Приказ Департамента экономической политики и развития г. Москвы от 14 июня 2012 г. N 65-ПР «О порядке применения, ведения и корректировки Справочника «Классификатор предметов государственного заказа города Москвы» // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70105508/> (Дата обращения 13.08.2020)
4. Зотов В.Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением. // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления и права. Сборник научных статей V международной научно-практической конференции «Управленческие науки в современном мире». Под ред. С.Е. Прокофьева [и др.]. 2018. С. 58-62
5. Кошеляк Б.Е., Кирпичев А.Е. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Научно-практический комментарий к Федеральному закону. М. Общество с ограниченной ответственностью «Перспектив» 2020 944с.
6. Матвеева Н.С. Принцип профессионализма государственного заказчика в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг // Финансы и кредит. 2018. Т. 24. № 4 (772). С. 895-912.
7. Милькина И.В., Эфендиев Э.Н. Финансовое обеспечение национальных проектов// В сборнике: ГОСУДАРСТВО, ВЛАСТЬ, УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО. материалы X Всероссийской научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2019. С. 153-156.
8. Петрина О.А., Стадолин М.Е. Правовые и организационные основы проектного управления в секторе государственного управления //Муниципальная академия. 2020. № 1. С. 20-25.

**References:**

1. Federal Law "On the contractual system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs" dated 05.04.2013 N 44-FZ (as amended on 27.02.2020). // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/) (Date of treatment 08/07/2020)
2. Federal Law "On the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities" dated July 18, 2011 N 223-FZ (as amended on August 2, 2019) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_116964/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/) ( Date of treatment 08/07/2020)
3. Order of the Department of Economic Policy and Development of the City of Moscow dated June 14, 2012 N 65-PR "On the procedure for applying, maintaining and adjusting the Directory" Classifier of State Order Items for the City of Moscow" // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70105508/> (Date of treatment 08/13/2020)
4. Zotov VB Information technology in the service of interaction between the authorities and the population. // In the collection: Actual problems and prospects for the development of public administration and law. Collection of scientific articles of the V international scientific and practical conference "Management Sciences in the Modern World". Ed. S.E. Prokofiev [and others]. 2018.S. 58-62
5. Koshelyuk B.E., Kirpichev A.E. About the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs. Scientific and practical commentary to the Federal Law. M. Limited Liability Company "Prospect" 2020 944s.
6. Matveeva N.S. The principle of professionalism of the state customer in the contract system in the procurement of goods, works, services // Finance and Credit. 2018.Vol. 24.No. 4 (772). S. 895-912.
7. Milkina I.V., Efendiev E.N. Financial support of national projects // In the collection: STATE, POWER, GOVERNANCE AND LAW. materials of the X All-Russian scientific-practical conference. State University of Management. 2019.S. 153-156.
8. Petrina O.A., Stadoln M.E. Legal and organizational foundations of project management in the public administration sector // Municipal Academy. 2020. No. 1. P. 20-25.

УДК 352.075

## Управление проектами (системами), как инструмент повышения эффективности муниципального управления

## Management of projects (systems) as a tool to improve the efficiency of municipal management



### **Владимир Борисович Зотов**

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

### **Vladimir B. Zotov**

FSBEI HE "State University of Management", professor, head of the department of state and municipal administration, doctor of economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6509-5344>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9997-2019>, SPIN-code: 2655 -8236, AuthorID: 328108, Russia, Moscow, e-mail: [zotov-vladimir@yandex.ru](mailto:zotov-vladimir@yandex.ru)



### **Алексей Сергеевич Никулин**

ФГБОУ ВО «Государственный Университет Управления», директор Департамента организации приёма в университет, учебной мобильности студентов и трудоустройства, и.о. директора института государственного управления и права, доцент кафедры частного права, кандидат философских наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1947-2951>, SPIN-код: 7748-7324, AuthorID: 849312, Россия, Москва, e-mail: [as\\_nikylin@guu.ru](mailto:as_nikylin@guu.ru)

### **Alexey S. Nikulin**

State University of Management, Director Of the Department of admission to the University, student mobility and employment, acting Director of the Institute of public administration and law, associate Professor of the Department of private law, candidate of philosophy, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1947-2951>, SPIN-code: 7748-7324, AuthorID: 849312, Russia, Moscow, e-mail: [as\\_nikylin@guu.ru](mailto:as_nikylin@guu.ru)

**Аннотация.**

Выявили институциональные проблемы систем управления проектами муниципального образования, включая коррупционные риски, обоснована потребность в совершенствовании законодательной базы, которая на сегодня не составляет прочной основы для реализации проектных подходов в муниципальных образованиях. Предложено скорректировать федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором предусмотреть правовую основу реализации проектов и осуществления проектного управления в муниципальных образованиях. В статье выявлены проблемы и поставлены задачи обеспечения эффективности систем муниципального проектного управления, в том числе и в актуальной местной сфере малого предпринимательства. Выявлена потребность в разработке рабочих моделей процессов проектного управления на муниципальном уровне. Реализация подхода к рассмотрению системы проектного управления муниципальным образованием дифференцировала его от программно-целевого подхода, которые в литературе по муниципальному управлению нередко смешивают с проектным. Последний показан как один из основных инструментов развития современного российского муниципального образования. Выделена значимость адаптации и применения проектных подходов из государственного управления и бизнеса, а также соответствующих, применимых на муниципальном уровне технологий управления, которые в муниципальных образованиях пока применяются редко и не системно. Критически рассмотрена массовая муниципальная практика подмены проектных подходов не интегрированной совокупностью мероприятий. В инструментарий современного проектного управления на муниципальном уровне отнесены не только собственно проектные разработки, цели, приоритеты и ресурсы, но и система качественных и количественных показателей реализации проектов.

**Ключевые слова.**

Проект, проектный подход, проектное управление, местное самоуправление, муниципальное образование, муниципальное управление, система показателей, управление проектами.

Управление проектами в настоящее время признано действенным инструментом и общим трендом обеспечения эффективности управления в целом и муниципального управления в частности. В то же время, опыт последних двух десятилетий наглядно выявил две тенденции. С одной стороны, муниципалитеты активно поддерживают и развивают разного рода проектные инициативы, подготавливая методические рекомендации, обобщая опыт работы, открывая проектные офисы и т.п., а с другой, на этом фоне, а точнее – в основе этой деятельности далеко не всегда есть четкое понимание проектной деятельности в сфере муниципального управления, нет ясного представления о

**Abstract.**

The institutional problems of the project management systems of the municipality, including corruption risks, are identified, the need for improving the legislative framework, which today does not constitute a solid basis for the implementation of project approaches in municipalities, is substantiated. It is proposed to amend the federal law, which provides for the legal basis for the implementation of projects and the implementation of project management in municipalities. The article identifies problems and poses tasks of ensuring the effectiveness of municipal project management systems, including in the current local sphere of small business. The need for the development of working models of project management processes at the municipal level has been identified.

The implementation of the approach to the consideration of the project management system of the municipality differentiated it from the program-targeted approach, which in the literature on municipal management is often mixed with the project one. The latter is shown as one of the main tools for the development of the modern Russian municipality. The importance of adaptation and application of project approaches from public administration and business, as well as relevant management technologies applicable at the municipal level, which so far are rarely and not systematically applied in municipalities, is highlighted.

The mass municipal practice of substituting design approaches with an non-integrated set of measures is critically considered.

**Keywords.**

Project, local government, municipality, municipal government, scorecard, project management, project approach.

том, что есть проект и как отличить проектно-деятельность от иной [1, с.56].

Проектное управление рассматривается как комплекс целенаправленных и взаимосвязанных между собою управленческих мероприятий, что является классическим отражением системы и ее элементов и применимо к решению крупных задач, которые можно сформировать в проекты для управления.

Для анализа подходов к проектному управлению в системах муниципальных образований (далее МО) предложим варианты схем системности, принимая, что в качестве объекта выбираем условное МО – городской округ, исходя из целей управления городом построим схематично «де-

рево целей, дерево систем») и «дерево проектов управления») [2, с.9].

Исходя из вышеизложенного делаем вывод, что проектное управление как система - существовало и ранее, но не было формализовано, так как сегодня, с другой стороны проектному управлению необходимо обучать персонал, чтобы утвердить ошибки в процессе реализации проектов.

Практика показывает, что отсутствие в рамках муниципальных целевых программ проектных механизмов, определяющих конечный (усовершенствованный) продукт, а также оптимальные сроки его разработки в рамках скромных местных бюджетов, «вымывает» суть и назначение таких программ, делая их декларативными, формальными, а отсюда – и не всегда выполнимыми.

Нередко их реализация сводится к не-

системной совокупности «мероприятий», целесообразность которых не ясна, а последовательность не обоснована. В то же время, реальные межведомственные проекты часто «буксуют» без собственно проектной основы, уровня управления и распределения полномочий [2, с.9]. Внедрение проектного подхода в местном самоуправлении важно в том плане, что конечный результат здесь оценивается не вышестоящим руководством, ввиду его отсутствия, а населением.

Проблемы такого внедрения начинаются уже «на дальних подступах», т.е. на стадии правового регулирования.

Федеральное законодательство понятие проект не определяет, оперируя им лишь в значении предварительных, предлагаемых к обсуждению (принятию) вариантов



Рис.1. «Дерево целей» управления МО – городским округом.

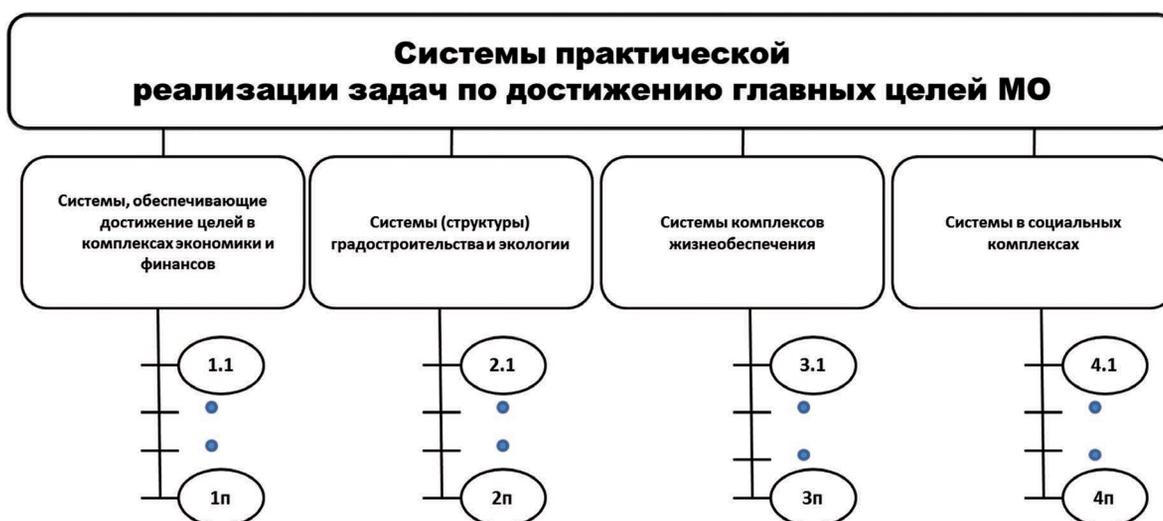


Рис.2. «Дерево систем» (структурных комплексов и подразделений), организующих практическое решение задач по достижению главных целей управления городским округом.

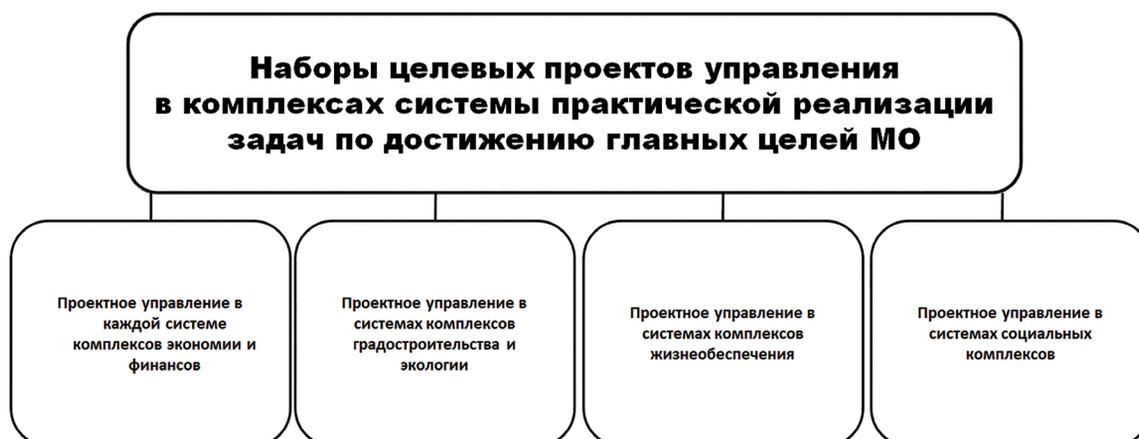


Рис.3. «Дерево проектов» (портфель проектов), по управлению в системах практического решения задач МО.

разного рода документов и нормативных актов. В свою очередь, действующее законодательство о местном самоуправлении [3] оперирует понятиями: «проект бюджета» (ст.14-16), «проекты муниципальных правовых актов» (ст. 17, 25,26); «проект устава...» (ст. 28) и т.п. Понятие «проект» в управленческом смысле, в том числе и как практика управления не только не определяется, а даже и не упоминается. Отсюда неизбежно встает вопрос о правовой основе проектной деятельности. Вправе ли вести её органы местного самоуправления, если она не предусмотрена законом?

Минэкономразвития России в своих методических указаниях [4] рекомендовало создавать проектные офисы для координации деятельности участников проектной деятельности, разработке предложений по корректировке нормативно-правовой базы и т.п.

Правительство России рекомендовало органам местного самоуправления разрабатывать свой порядок организации проектной деятельности, определяя оптимальные организационные структуры, а также системы управления [5]. В этом смысле муниципалитетам предоставлена широкая самостоятельность, которая, в отсутствие точного понимания, что такое «проект» и «проектная деятельность» нередко оборачивается формальным подходом, когда за них выдают разного рода произвольные совокупности мероприятий.

Обратим внимание на международные документы мягкого регулирования (стандарты), где под проектом (в управленческом смысле) понимается временное, специально созданное для разработки

уникального продукта, услуги или результата предприятия [6] или реализуемое направление деятельности по созданию продукта/ услуги (сервиса) по заданным параметрам и требованиям в рамках имеющихся ресурсов [7]. Также под проектом понимается и совокупность мер разработки нового либо совершенствования существующего продукта [8]. Приведенное понимание в целом соответствует российской проектной практике.

В российской доктрине муниципального управления разработана концепция «проектного управления» в виде метода управления и координации программ, направленных на «решение всеохватывающих задач народно-хозяйственного значения методом расчета технико-экономических характеристик последовательных этапов жизненного цикла проекта» [9].

В органах местного самоуправления реализация проектного управления уже приобрела характерные черты:

1. Предварительная постановка целей с обязательной последующей, по ходу реализации проекта, корректировкой, определяемой промежуточными результатами, которые сопоставляются с первичными целями, также корректируемыми по мере необходимости;

2. Сроки реализации проекта уточняются в процессе его реализации и зависят от внешней среды (сегодня – это кризисы, пандемия и т.п.);

3. Расходы на проект редко оптимизированы и прямо производны от состояния бюджета, а не от социальной значимости проекта для местного сообщества и сроков его реализации;

4. Ресурсы, как правило, выделяются по-степенно, по мере нарастания потребности, в пределах возможного. Как правило, по достижению всех или некоторых промежуточных результатов, далее выделяются ресурсы следующего этапа, т.е. для достижения следующей группы результатов;

5. Муниципальная проектная деятельность практически всегда встраивается в уже существующую, действующую систему управления: линейно-функциональную организационную структуру, программно-целевую, сетевых графиков, дорожных карт и др. При этом корректировка нормативно-правовой базы не происходит;

6. Муниципальная организационная культура не выработала специальный подход к проектному управлению, с учетом усиления отдельных особенностей в названиях отдельных этапов или элементов в системе управления;

7. «Доморощенные» проектные схемы, на деле остающиеся бессистемной совокупностью мероприятий поддерживают инертность муниципальных служащих, ориентированных на отчет о реализации [10, с.98].

Указанные особенности следует дополнить сохраняющимся высоким риском коррупции. О.М. Рои систематизирует совокупность типичных для муниципальной практики коррупционных правонарушений. Это нецелевое расходование местных бюджетов; использование служебного (должностного) положения в личных целях; участие (заинтересованность) в коммерческих проектах в виде помощи в распределении муниципальных заказов, закупок, земель и т.п., а также продажа муниципального имущества без конкурсных процедур [11]. Все они, как по отдельности, так и в совокупности, могут использоваться в проектной практике. О.М. Рои обосновано отметил, что «общее число уголовных дел, связанных с коррупцией в муниципальных образованиях, растет существенно активнее, чем дополнительные источники формирования муниципальных бюджетов» [11].

Попыткой сдержать развитие указанной тенденции следует считать курс на усиление контролирующей функции государственной власти (субъекта Федерации) над местным самоуправлением. С 2014 г. эта тенденция получила обоснование в виде федерального закона от №

136-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Прошедшие годы показали, что расширение контрольных функций регионов за муниципалитетами не только не минимизировало коррупционные риски, а в большей степени содействовало их трансформации [12, с.8].

Проектный подход был специально разработан для быстрого и эффективного (получение максимального результата при минимуме затрат) достижения цели в срок, обеспечения управляемости и персонализации ответственности.

Российские авторы чаще всего акцентируют внимание на разработке проблем управляемости в реализации различных современных муниципальных проектов. Чаще всего, это важная для местных сообществ сфера малого предпринимательства. Именно мелкие и средние предприниматели, полагает Р.Н. Мамедов, анализируя ситуацию в муниципальных образованиях с позиций проектного подхода, «способны к риску» и более того, «эффективнее чем средние и крупные предприятия» [13, с.149]. Выраженная позиция никак не аргументирована и вызывает большие сомнения как в плане готовности рисковать, так и большей эффективности, которая, как известно, часто достигается за счет масштаба и снижения издержек, что у больших компаний получается существенно лучше, чем у малых. Отсюда вытекает суть большей части муниципальных проектов – обеспечить устойчивость развития малого предпринимательства, которое, как раз не любит рисковать и предпочитает стабильность.

В целом, для обеспечения результативного управления системами (проектами), как инструментом повышения эффективности муниципального управления, необходимо создать соответствующую институциональную основу. Прежде всего, необходимо, чтобы у проектной работы появилась своя законодательная основа. Она не может и далее опираться на рекомендации и методические указания без наличия формализованного определения ключевого понятия «проект», которое на первый взгляд представляется ясным, но переходя в плоскость практической муниципальной реализации, быстро расплывается.

**Список источников:**

1. Трофимова О.М., Маковкина С.А. Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении // Вопросы управления. 2016. №4 (22). С. 52-58.
2. Зотов В.Б. «Управление городом, районом, поселком, округом (примеры из практики)» - М.: Юстицинформ, 2020. 84 с.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.05.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. Распоряжение Министерства экономического развития РФ от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162120/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/) (дата обращения: 29.05.2020).
5. Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_206009/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/) (дата обращения: 29.05.2020).
6. ISO/IEC/IEEE 24765:2010 Systems and software engineering. Vocabulary. 2010.
7. ISO/IEC/IEEE 15288:2008 Systems and software engineering — System life cycle processes.
8. ISO/IEC 26514 Systems and software engineering — Requirements for designers and developers of user documentation.
9. Слюняев И.Н. Итоги и перспективы реформирования местного самоуправления // Практика муниципального управления. 2013. № 2. С. 6-12.
10. Сняевский Д.А., Моргунова Н.В., Омаров Т.Д. Исследование практики управления проектами в органах государственной власти и местного самоуправления // Экономика и управление. 2012. № 8 (93). С. 96-100.
11. Рои О.М. Коррупция в органах местного самоуправления // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. 2016. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/korrupciya-v-organah-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 15.06.2020).
12. Григорьев Д.В., Купча Д.Ф. Нормативное регулирование противодействия коррупции в системе местного самоуправления // Экономика, педагогика и право. 2017. № 1. С. 6-11.
13. Мамедов Р.Н. Развитие системы управления органов муниципальной власти при реализации программ и проектов // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2018. №1 (97). С. 147-154.

**References:**

1. Trofimova O.M., Makovkina S.A. Implementation of project management standards in state and municipal management // Management issues. 2016. № 4 (22). P. 52-58.
2. Zotov V.B. "Management of a city, district, village, okrug (examples from practice)". - M.: Yustitsinform, 2020. 84 p.
3. Federal Law dated 06.10.2003 № 131-FZ (as amended on 23.05.2020) "On general principles of organizing local self-government in the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2003. № 40. Art. 3822.
4. Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation of April 14, 2014 № 26 R-AU "On Approval of Methodological Recommendations for the Implementation of Project Management in Executive Bodies. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162120/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/) (date accessed: 05.29.2020).
5. Decree of the Government of the Russian Federation of October 15, 2016 № 1050 "On the organization of project activities in the Government of the Russian Federation". URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_206009/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/) (date of access: 05.29.2020).
6. ISO / IEC / IEEE 24765: 2010 Systems and software engineering. Vocabulary. 2010.
7. ISO / IEC / IEEE 15288: 2008 Systems and software engineering - System life cycle processes.
8. ISO / IEC 26514 Systems and software engineering - Requirements for designers and developers of user documentation.
9. Slyunyaev I.N. Results and prospects of reforming local self-government // Practice of municipal management. 2013. № 2. P. 6-12.
10. Sinyavsky D.A., Morgunova N.V., Omarov T.D. Research of project management practice in government and local government bodies // Economics and Management. 2012. № 8 (93). P. 96-100.
11. Roy O.M. Corruption in local governments // Actual problems of scientific support of the state policy of the Russian Federation in the field of combating corruption. 2016. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/korrupciya-v-organah-mestnogo-samoupravleniya> (date accessed: 15.06.2020).
12. Grigoriev D.V., Kupcha D.F. Normative regulation of combating corruption in the system of local self-government // Economics, Pedagogy and Law. 2017. № 1. P. 6-11.
13. Mamedov R.N. Development of the management system of municipal authorities in the implementation of programs and projects // Bulletin of the Russian University of Economics. G.V. Plekhanov. 2018. № 1 (97). P. 147-154.

УДК 001.895(045)

## Политика планирования инновационного развития муниципалитетов в условиях постиндустриальной экономики

## Planning policy for innovative development of municipalities in the post-industrial economy

**Бахадыр Джуманиязович Матризаев**

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

**Bahadyr J. Matrizaev**

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

**Аннотация.**

Как известно, с наступлением новой промышленной эры и стремительным развитием в муниципальном управлении политики формирования кластеров так называемых «умных городов», позволило высокотехнологичным корпорациям успешно закрепиться в городах через создание «особых инновационных зон (районов)».

Мобильность и текучесть транснационального капитала, связанного с технологической экономикой, усиливает значимость цифровых инвестиций и инвестиций в человеческий капитал в этих районах как главный инструмент привлечения и удержания высокотехнологических корпораций: и в данном контексте «Умный город» становится главным источником квалифицированных, глобально мобильных технических работников, примыкающих к исторически сложившимся портовым сообществам рабочего класса, но то же время социально и пространственно отделенных от них. Этот процесс характеризуется тем, насколько такие районы могут быть, во-первых, оторваны от общегородских программ планирования, а во-вторых, тем, насколько они взаимодействуют и совместно используют ресурсы и удобства с окружающими районами. В данной статье рассматривается преимущественно изучение опыта управления и территориального планирования в прибрежных инновационных районах в двух отдельных взятых городах разных стран: Бостона (США) и Дублина (Ирландия). Оба случая отражают тенденцию к созданию кластеров с весьма высокой инвестиционной капитализацией, с привлечением в свои исследования и разработки глобальные технологические компании, а также способствующие развитию местных предприятий.

**Abstract.**

It is known, with the advent of a new industrial era and the rapid development of the municipal government policy of forming clusters of so-called «smart cities», allowed high-tech corporations to successfully gain a foothold in cities through the creation of «special innovation zones (districts)».

The mobility and fluidity of transnational capital associated with the technology economy increases the importance of digital and human capital investment in these areas as the main tool for attracting and retaining high-tech corporations: and in this context, the Smart city becomes the main source of qualified, globally mobile technical workers who are adjacent to the historically established port communities of the working class, but at the same time socially and spatially separated from them. This process is characterized by the extent to which such areas can be, first, disconnected from citywide planning programs, and second, by the extent to which they interact and share resources and amenities with surrounding areas. This article focuses on the experience of management and spatial planning in coastal innovation areas in two separate cities in different countries: Boston (USA) and Dublin (Ireland). Both cases reflect a tendency to create clusters with very high investment capitalization, involving global technology companies in their research and development, as well as contributing to the development of local enterprises.

**Ключевые слова.**

Муниципальное управление, планирование инновационного развития, «умный город», глобальные высокотехнологичные корпорации.

**Keywords.**

Municipal management, innovative development planning, smart city, global high-tech corporations.

После десятилетий экономического упадка, заброшенности и бегства среднего класса, центральные районы городов «по ту сторону» Северной Атлантики были вновь заселены квалифицированным населением. Бывшие промышленные районы, доки и склады, железнодорожные насыпи, автостоянки и недорогие старые жилые кварталы и дома сегодня заменяются высококлассными офисными помещениями, более плотными, роскошными многоквартирными домами и соответствующими удобствами для более состоявшейся демографической группы. Для многих транснациональных корпораций бывший городской или пригородный корпоративный кампус теперь дополняется или заменяется городским офисом в центре города. Эта трансформация происходит отчасти в ответ на стремление молодых специалистов к городскому образу жизни и его способность к эскапизму и отвлечению, и отчасти в ответ на самореализующиеся пророчества агломерационной экономики о более высокой производительности и креативности, связанные с многоцелевыми, плотными городскими районами [30]. Этот процесс стал возможен через несколько десятилетий после упадка традиционных доков и центральных складских районов, значительно сократившихся по сравнению с их расцветом до контейнеризации и механизации. Таким образом, т.н. доклендские районы в портовых городах были одними из первых районов, предназначенных для осуществления программ обновления городов, начиная с 1980-х годов и продолжающихся по сей день. В нашу наступившую эру постиндустриального развития задачи по перестройке этих районов усилились амбициями по созданию особых инновационных зон (районов) для кластеров глобальных высокотехнологичных корпораций [12, стр.4-8],[33].

В данной статье мы рассматриваем два примера такой трансформации ста-

рых промышленных районов в «Кремниевые» доки: Дублинские доки в Ирландии и морской порт – Южный Бостонский порт в Соединенных Штатах [2],[29]. Известно, что обе набережные в прошлом неоднократно подвергались традиционной перепланировке, но их нынешняя трансформация расширяет сложившуюся неолиберальную, свободную рыночную логику государственных инвестиций в инфраструктуру премиального класса и услуги для содействия предпринимательскому экономическому развитию. Поворот, который делают оба проекта весьма радикальным для «умного» урбанизма сегодня, – это их слияние интегрированного территориального планирования и модернизации городской инфраструктуры с политикой экономического притяжения, разработанной в интересах глобализированной технологической экономики [4],[34]. Следовательно, поддержание связи каждого города с наследием своего исторического развития и сообществами рабочего класса стало балансирующим актом, поскольку местные власти разрывались между богатством и престижем, которые приносят высокотехнологичные рабочие места, и менее богатыми районами, сталкивающимися с быстрорастущей арендной платой наряду с облагораживанием в обслуживании [14]. Переход к управлению этими районами для сектора высоких технологий – а не к градостроительной стратегии управления, более включающей существующих жителей, – заложил основу формирования нового подхода в науке муниципального управления, а именно подхода «корпоративных городов».

Акцент на этих двух случаях подчеркивает соответствующие усилия обоих городов по преобразованию своих водных границ путем включения элементов «умной» урбанизации [14]. Известно, что Дублинские доки находятся в непрерывном развитии с конца 1980-х годов, в то время как набе-

режная Южного Бостона (или морской район) развивалась в основном в течение последних двух десятилетий [29], [32]. Оба проекта включают в себя непрерывные интеллектуальные городские эксперименты в форме требований к планированию или форм координации, которые до сих пор систематически не использовались на муниципальном уровне [5]. Кроме того, в значительной степени из-за глобального финансового кризиса 2008 года видение обоих проектов сместилось в сторону включения креативных элементов новой экономики, таких как «умные районы» и «инновационные районы», в качестве средства обеспечения частичной реализации докризисного плана по более общей, смешанной активизации использования этих районов [27].

Пример Дублинских доктендов стимулировал новую серию стратегий городского развития, включающих «стратегические зоны развития» и «стратегические жилищные застройки», чтобы ускорить и обойти часть процесса планирования и поддержать потребности растущей экономики [7]. Несмотря на привычный процесс апелляции на планирование в пользу централизованного независимого надзора, перепланировка Дублинских доктендов представляла собой скромный прогресс по сравнению с менее обслуживаемыми монозональными жилыми комплексами недавнего прошлого [22]. В Бостоне инновационный район Морского порта привел в дальнейшем к новым инициативам по созданию «умных» многофункциональных городских узлов с переменным успехом, в рамках пространственного планирования, которое из-за переплетенных масштабов управления также функционирует без существенного надзора [3], [17]. Поэтому, хотя оба тематических исследования работают в рамках, возможно, неолиберальной предпринимательской структуры, они, тем не менее, свидетельствуют о переходе от простой нормы прибыли в пользу «умного города», переосмысливающего опыт муниципального управления под влиянием новой технологической экономики [18]. Они представляют собой своеобразные

«замкнутые» градостроительные эксперименты, которые позже были расширены до уровня общей градостроительной политики и перенесены в другие проекты муниципального развития [25]. Такое тиражирование в другие проекты часто происходило без унифицированного и центрального тренда, что, возможно, было основополагающим фактором для их относительно высокой окупаемости инвестиций и соответствующей способности финансировать социальные программы. По мере того как эти два инновационных района развиваются, и их экономическая логика трансформируется в новые проекты в новых районах внутри и за пределами обоих городов, мы обращаем внимание на эти преобразования как на символ формы, функции и политики «умного» урбанизма сегодня [35].

#### **«Инновационные» районы как элемент «умной» урбанизации**

Термины «умный» город или «умная» урбанизация включают признание того, что цифровизация трансформирует способы управления и координации городами и является ответом на растущий спрос со стороны авангардов технологической экономики, что города «активизируют свою игру» и принимают широко распространенные технологические изменения, чтобы привлечь и удержать эти же самые технологические корпорации [9]. Неудивительно, что это трансформационное изменение подразумевает ключевую роль для ведущих технологических компаний, поскольку они продолжают диверсифицировать свою производственную базу в области искусственного интеллекта, мобильности и городского инжиниринга [11].

Между тем, концепция «умное» городское планирование обычно согласуется с программами предпринимательского урбанизма, подчеркивая креативность инновационной экономики в использовании новых талантов и навыков для решения старых проблем. Элементы «умного» города могут развиваться по всему городу, и концептуальная риторика отражает универсализирующее ожидание этих усилий, подразумевая, что везде, где есть цифровая связь, «умный» город может быть найден.

«Умный» город и «инновационный» район семантически не тождественны, причем последний ориентирован далее на креативную кластеризацию [13]. Однако, когда они сосредоточены в конкретных районах, таких как Бостон и Дублин, подобное наложение «умных» и инновационных технологий способствует созданию «корпоративного города» в городах, где весь район спроектирован для обслуживания конкретной отрасли и ее рабочей силы.

В более общем смысле «умный город» как объект амбиций муниципального стиля пространственного планирования дал толчок развитию недвижимости, предоставив рычаги влияния городам, ищущим внутренние инвестиции от ТНК (транснациональных корпораций) через внедрение передовой и сложной цифровой городской инфраструктуры. Высокоэффективные проекты развития в масштабах всего округа были названы «умными» городами или «инновационными» районами, чтобы привлечь мощные компании, вокруг которых может расти начинающая предпринимательская культура. В своих исследованиях Брук Катц и Джули Вагнер [15] определяют «инновационные» районы как географические районы, где ведущие институты и компании объединяются и соединяются со стартапами, бизнес-инкубаторами и акселераторами. Это определение в точности соответствует примерам Бостона и Дублина по развитию указанных районов. С точки зрения физических факторов притяжения, глубоко интегрированное, компактное городское проектирование, размещение многофункционального жилья, торговых и офисных помещений, а также отличная муниципальная и телекоммуникационная инфраструктура, дополненная местным транспортом и международным воздушным сообщением – все это способствует потенциалу привлечения ТНК в эти города [23].

Для глобальных технологических корпораций плотный, централизованно расположенный, смешанный дизайн «инновационного» района заменяет корпоративный кампус, чьи тщательно благоустроенные буколические офисы приняли формы зе-

мельной собственности, но представляли собой более эгалитарное и утилитарное послевоенное будущее, которое исследователь ландшафтной архитектуры Луиза Мозинго [24] называет пасторальным капитализмом. Это возвращение в город после десятилетий гринфилда (сельского поселения), пригородных районов, ознаменовало частичное принятие урбанистических ценностей Луиса Мамфорда и Джейна Джейкобса [8], характеризующихся космополитизмом, сплоченностью и социальным либерализмом. Однако пространственная организация – будь то пригородного корпоративного кампуса или «инновационного» района – отражает социальные ценности и культурные нормы их создателей [28], и мы можем ожидать, что современное развитие будет расходиться с принципами, которые определяли «бульварную» концепцию прекрасной эпохи. Кроме того, ожидание муниципальных функционеров и градостроителей в том, что глобальные технологические корпорации, решившие разместиться в городских «инновационных» районах, будут способствовать широкому распространению «умной» городской ревитализации, привело к отличительной логике, которая превалирует и определяет приоритеты этих корпораций в том, что мы называем, опираясь на формулировку Л.Мозинго [24], «корпоративным городом». Это географическое совпадение «инновационных» районов, как кластеров высокотехнологичной экономики, с усилиями в области политики «умных» городов, как моделей цифровой градообразующей активности, стало обычным явлением в североамериканских и европейских городах.

Мы предполагаем, что предлагаемая концепция принимает форму и функции «корпоративного города». Эволюция развития Бостонской и Дублинской прототипов [6], [10], рассмотренная нами, служит основой для нашей соответствующей оценки.

Рассматривая примеры «инновационных» районов Бостона и Дублина [6], [10], как «корпоративных городов», наша цель состояла в том, чтобы проблемати-

зировать и дать критическую оценку эволюционирующего отношения «умного» городского планирования и разработки градообразующей политики, поскольку они способствуют исключительным преобразованиям, прежде всего отвечающим требованиям глобализирующей технологической экономике.

В недавнем прошлом, сразу после начала мирового экономического кризиса, бывший мэр Бостона Томас Менино [6] в своей инаугурационной речи в 2010 году сделал акцент на инновациях как средстве выхода из финансового кризиса, сосредоточив внимание на инвестициях в материальное, реальное проектирование и строительство, а не на нематериальном финансовом («инжиниринге»), который привел к краху рынка субстандартного жилья.

Мы выделяем эту концепцию Менино [6] как символ корпоративного городского подхода к «умному» городскому планированию и признание взаимосвязи инновационной политики между различными городами. Кроме того, Бостон и Дублин [6], [10] инвестировали значительные средства в материальную и цифровую инфраструктуру, чтобы приспособить районы города для высокотехнологичной промышленности. В значительной степени эти «инновационные» районы интегрированы в городскую ткань городов. Новые дорожные сети, общественный транспорт, небольшие парки и гражданская инфраструктура – все это было создано для привлечения высокотехнологичной экономики и ее работников [26]. Таким образом, корпорации сохранили часть инфраструктурных преимуществ, полученных ранее в аркадских пригородных анклавах, где амбиции и экономическая власть были направлены в богатые инфраструктурой корпоративные кампусы [24].

Пионеры пасторального капитализма XX века обеспечили не только широкие дороги и парковку для пригородных пассажиров, но и такие удобства для отдыха, как теннисные корты и беговые дорожки. По мере того как мы продвигаемся дальше в третье десятилетие 21-го века, тенденция к возвращению корпораций в центр города растет благодаря популярности

«инновационных» районов и стартап-культуры Кремниевой долины. Корпорации, которые обеспечивали досуг и социальные льготы в бизнес-парках, сохранили и расширили это предложение, заняв городские резиденции, где городские власти развития Бостона и Дублина сыграли важную роль в зонировании для элитной розничной торговли, кафе, баров, ресторанов и гостиниц, но в то же время в двух районах в настоящее время отсутствуют основные базовые услуги, такие как супермаркеты низкого и среднего уровня, ярмарки выходного дня, химчистки и прачечные: основные повседневные услуги города.

Наши выводы подтверждают многое из того, что в своих исследованиях Катц и Вагнер [15] выделили в качестве основных компонентов для привлечения и удержания высококапитализированных, глобально мобильных корпораций и их работников, которые они обобщают как экономические, физические и сетевые активы. Что касается экономических активов, то вовлечение стратегических институтов, включая инвесторов, университеты и стартап-инкубаторы, считается необходимым условием для скачка производительности в обоих округах.

Что касается инклюзивности, то в случае как Дублина, так и в Бостона имеет место быть прецедент минимального участия общественности, который они стремятся преодолеть. В Бостоне наследие городского обновления конца 20-го века противостояло более широкое участие общественности через общегородское Imagine Boston 2030 [6], план локализованных «инновационных» районов, а также ребрендинг Бостонского отдела планирования из Бостонского управления редевелопмента в более публичное и доступное Бостонское агентство планирования и развития.

Преобразования, происходящие в этих «инновационных» районах, были осуществлены с помощью специальных ресурсов и опыта планирования, предназначенных для привлечения и удержания глобальных технологических корпораций [1]. Эти случаи отражают сдвиг от ландшафтного и гламурного «пасторального капитализма» бизнес-парков к более индустриаль-

ной архитектуре, которая, хотя и следует интернационалистским нормам городского дизайна, рассматривает культурную жизнеспособность и наследие как идеализированные факторы выбора для корпоративной урбанизации городов высокотехнологичной, инновационной экономики.

Строительство этих «умных» районов в обоих городах было средством реализации целей, которые были бы невозможны с использованием существовавшего на тот период опыта планирования и программ управления. Поскольку эти стратегии «инновационного» района для экономического роста тиражируются в Бостоне и Дублине и за их пределами, амбиции «умного» города становятся всё более подчиненными стратегиям привлечения технологий в экономику и интересам развития недвижимости. «Умный» город становится замкнутым, выступая в качестве объекта притяжения для high-tech компаний и креативного класса, концентрирующихся в этих районах.

Несмотря на сдвиг градостроительного мейнстрима в сторону «корпоративного города», возвращение титульных муниципальных налогоплательщиков в местные налоги предвещает, по крайней мере, частичное омоложение давно заброшенных и намеренно заброшенных городских центров, особенно в Соединенных Штатах с их дальнейшими стереотипами расовой изоляции. Преобладающая логика творческой кластеризации развивает дискурс, выдвинутому в своих исследованиях П.Флоридой [31], а также Катцем и Вагнером [15], восхвалявшие богемную утопию творческих, талантливых компьютерных программистов, интегрированных в более устоявшиеся гильдии креативщиков, включая визуальных художников, музыкантов и поэтов. Среди преимуществ Кремниевой долины можно выделить такие черты как приверженность разнообразию, забота об окружающей среде и корпоративная социальная ответственность, что весьма приветствуется в городах, где успела укорениться крайняя черта отчуждения [19].

Однако преимущество гражданского реинжиниринга транснациональных кор-

пораций является частичным и неполным по сравнению с расцветом городов Северной Атлантики конца XIX-го и начала XX-го веков, а корыстные интересы технологических корпораций в образе жизни, основанном на потреблении, являются проблематичной основой для качественного и долгосрочного экономического роста [24]. Появление «инновационных» районов – это в такой же степени плод этих ранних реинжиниринговых корпораций, а также исследований и разработок с гражданской направленностью. Это также подтверждается представлениями, часто упоминаемыми в Дублине, о том, что ослабленный государственный сектор сам по себе не связан с инновациями и модернизацией, и что технологический сектор может обеспечить основу и модель для переосмысления [20].

Возвращение «корпоративного» города к гражданскому стилю может быть частично измерено его влиянием, во-первых, на соседние районы и, во-вторых, на масштабные меры по решению проблемы городского развития вдали от дорогостоящих центральных районов. В Бостоне большие и новые соединительные дороги, и пути сократили расстояние между морским портом и центром города, а также жилым Южным Бостоном. Дальнейшая работа ведется в рамках проекта Smart Utilities в Южном Бостоне, с его планом содействия комплексному планированию за пределами современной сферы формального планирования с его ограниченными полномочиями по приватизированным коммунальным услугам. Таким образом, инклюзивная жилищная политика, финансируемая (частично) развитием морских портов, может противостоять в целом ограниченной способности городов напрямую финансировать и строить новые районы [21]. Кроме того, в других «умных» пригородных районах, таких как Юнион-Пойнт к югу от Бостона, высокие амбиции и гипербола «умного» города не соответствовали внутренним инвестициям, что привело к снижению масштаба проектов ближе к ранее существовавшей норме развития пригородной смешанной недвижимости, даже с обязательствами от

General Electric [36], того же образцового арендатора, что и морской порт.

В Дублине социальные программы, финансируемые за счет развития «инновационных» районов, сблизили существующих и новых жителей с помощью целого ряда информационно-пропагандистских услуг, включая программы школьного образования и доступа в университеты. Модель «Доклендс» была продолжена в форме зон стратегического развития, которые обеспечивают передовую нагрузку на инфраструктуру для развития смешанного использования и смешанного владения, которые все больше зависят от международного финансирования для завершения строительства [16].

Мы предполагаем, что, помимо ограниченного числа центральных крупных проектов в крупных городах, перспективы «инновационных» районов как центрального элемента «умной» урбанизации ограничены и проблематичны. Влияние

«инновационных» районов на макроэкономические факторы и экономическую глобализацию, которые, как и два приведенных в данной статье тематических примера, в основном разрабатываются с учетом транснациональных корпораций, является значительным и поэтому, вероятно, будет затронуто вызванной рецессией, с которой мировая экономика сталкивается в настоящее время. Будут ли Бостон, Дублин и другие города удваивать усилия по планированию «инновационной» экономики в попытке отскочить от нынешнего экономического спада, еще предстоит выяснить. Тематические примеры, представленные здесь, показывают, что модель «инновационного» района распространяет видение «умного» города, который является корпоративным и самодостаточным, однако неспособным реализовать широко распространенные социально-экономические выгоды, связанные с обеими концепциями.

#### Список источников:

1. Бартли Б. Планирование в Ирландии. В: Понимая Современную Ирландию. Фото Пресс, Лондон, 2007.
2. Бюрогард С., Хок С, Вейл С. Бостон лучше строить? Анализ сертифицируемого стандарта LEED в Бостонском кодексе зонирования. Журнал зеленого строительства 9, 112-123. 2014
3. Боениг-Липцын М. На окраине Бостона: инновации как социальная инфраструктура, в: превращение города в лабораторию? Центр социологии инноваций, Париж, 2017.
4. Бакли С., Рост арендной платы оставляет нью-йоркских художников на холоде. «Нью-Йорк Таймс», 2014.
5. Вагнер, Дж. Инновационные районы и их дилеммы с местом. Брукингс, 2019
6. Город Бостон. Представьте себе Бостон 2030: план будущего Бостона. 2017.
7. Грехэм С., Марвин С. Расщепляющийся урбанизм: сетевая инфраструктура, технологическая мобильность и состояние городов. Раутледж, Лондон. 2001
8. Джейкобс, К. Умный город, который не был. Лондон, 2015.
9. Джессоп Б. Предпринимательский город: переосмысление местности, перестройка экономического управления или реструктуризация капитала? Раутледж, Лондон. 1997
10. Дублинский Городской Совет. Схема планирования доков Северного Лотта и Гранд-Канала в 2014 году. Фото Пресс, Лондон, 2012.
11. Дувивер С., Польезе М. Великий городской техно-сдвиг: являются ли центральные районы следующими силиконовыми долинами? Свидетельства из трех канадских мегаполисов. Труды по регионоведению, 1088-1123.
12. Зотов В.Б. Управление современным городом - теоретико-методологические основы. В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. Материалы IV Международной научно-практической конференции. 2019. С. 4-8.
13. Ионин, А. Е. Г., Гиббс А. А. Н. Вашингтон. Управление инфраструктурными и сервисными потребностями в новых экономических пространствах: новая территориальная политика коллективного обеспечения. Краеведение 44, 188-205.
14. Кардулло П., Китчин, Р. Умный урбанизм и умное гражданство: неолиберальная логика «ориентированных на гражданина» умных городов в Европе. Окружающая среда и планирование. 807-827. 2015
15. Катц Б., Вагнер Дж. Рост инновационных районов: Новая география инноваций в Америке, программа столичной политики в Институте Брукинса. Брукингский институт, Вашингтон, округ Колумбия. 2014.
16. Лоутон П, Неравномерное развитие, будущее пригородов и городской регион: пример ирландского «устойчивого нового города». Европейские городские и региональные исследования, 125-138, 2018.

17. Леунг С. Сможет ли новый Саффолк-Даунс избежать ошибок портового района? «Бостон Глоуб». 2015
18. Логан, Т. Спрос на офисные помещения превосходит спрос на жилье в морском порту. «Бостон Глоуб». 2015
19. Макларан, А., Келли, С. (Ред.). Неолиберальная градостроительная политика и трансформация города. Пэлгрейв Макмиллан, Бейсингсток. 2014.
20. Март Х., Рибера-Фумаз, Р. Барселона: от корпоративного умного города к технологическому суверенитету. Раутледж, Лондон. 2017
21. Март, Х., Рибера-Фумаз, Р. Умные противоречия: политика превращения Барселоны в самодостаточный город. Европейские городские и региональные исследования. Раутледж, Лондон. 2015
22. МакГвирк П.М., МакЛарен, А. Изменение подходов к городскому планированию в «предпринимательском городе»: пример Дублина. Европейские исследования планирования, 448-463. 2001
23. Милленер, Г. Как Чаттануга, Тенн. использует цифровую инклюзию, чтобы открыть свой инновационный район для всех. Брукингс, 2020.
24. Мозинго Л. Пасторальный капитализм: история пригородных корпоративных ландшафтов. MIT Press. 2011
25. Мур Н. Восстановление Дублинских доклендов: постиндустриальная регенерация европейского городского квартала. Дублин, 2008.
26. Панч, М., Политика памяти: социокультурные противоречия глобализации и городского Возрождения в Дублине. Ирландская География, 185-203. 2006
27. Родригез А., Молаерт Ф. Неолиберальная урбанизация в Европе: крупномасштабные проекты городского развития и новая городская политика. 2002.
28. Росси А. Архитектура города. MIT Press, Кембридж, Массачусетс. 1982
29. Сибер Р.Т. Оживление береговой линии в постиндустриальных портовых городах Северной Америки. Город и общество. 2012.
30. Скляр Л. Иностраннные инвестиции и развитие Ирландии: исследование международного разделения труда в регионе Среднего Запада Ирландии. Прогресс в планировании. 1988
31. Флорида П. Города и креативный класс. Город и общество. 2012
32. Хаасе Т. Разделенный город-меняющееся лицо внутреннего города Дублина. Дублин. 2009
33. Холл П. Городское и региональное планирование, четвертое изд. Раутледж, Лондон. 2002
34. Хеви Л.Дж., Петержак Р. Создание умных городских партнерств в «Кремниевых доках». Нью-Йорк. 2015
35. Холландс Р.Г. Критические вмешательства в «корпоративный умный город». Журнал «Регионы, бизнес и общество», стр. 51-67. 2015
36. GE Reports, 2019. Обновленная информация о Бостонской штаб-квартире.

#### References:

1. Bartley B. Planning in Ireland. Q: Understanding Modern Ireland. Photo Press, London, 2007.
2. Burogard S., Hock S, Vail S. Boston is better to build? Analysis of the LEED certified standard in the Boston zoning code. Green building magazine 9, 112-123. 2014.
3. Boenig-Liptsyn M. On the outskirts of Boston: innovation as social infrastructure, in: transforming the city into a laboratory? Center for the sociology of innovation, Paris, 2017.
4. Buckley C. Rising rents leave New York artists out in the cold. New York Times, 2014.
5. Wagner, J. Innovative districts and their dilemmas with place. Brookings, 2019
6. The City of Boston. Imagine Boston 2030: a plan for the future of Boston. 2017.
7. Graham S., Marvin S. Splitting urbanism: network infrastructure, technological mobility and the state of cities. Routledge, London. 2001.
8. Jacobs, K. Smart city that hasn't been. London, 2015.
9. Jessop B. The Entrepreneurial city: re-thinking location and the restructuring of economic governance, or restructuring capital? Routledge, London. 1997
10. Dublin City Council. Planning scheme for the North Lotte and Grand Canal docks in 2014. Photo Press, London, 2012.
11. Duviuer C., Polese M. The great urban techno shift: are Central districts the next silicon valleys? Evidence from three Canadian metropolitan areas. Proceedings of regional studies, 1088-1123.
12. Zotov V. B. Management of a modern city-theoretical and methodological foundations. In the collection: The role of local government in the development of the state at the present stage. Materials of the IV International scientific and practical conference. 2019. Pp. 4-8.
13. Ionin, A. E. G., Gibbs, A. A. N. Washington. Managing infrastructure and service needs in new economic spaces: a new territorial policy of collective provision. Local history 44, 188-205.
14. Cardullo P., Kitchin, R. Smart urbanism and smart citizenship: the neoliberal logic of «citizen-oriented» smart cities in Europe. Environment and planning. 807-827, 2015.
15. Katz B., Wagner J. The rise of innovation districts: The new geography of innovation in America, a Metropolitan policy program at the Brookings Institution. Brookings institution, Washington, DC. 2014.
16. Lawton, P. Uneven development, the future of suburbs and the urban region: an example of an Irish «sustainable new city». European urban and regional studies, 125-138, 2018.
17. Leung, S. Can the new Suffolk downs avoid the mistakes of the port area? The Boston Globe. 2015.
18. Logan, T. The Demand for office space exceeds the demand for housing in the seaport. The Boston Globe. 2015.
19. Mclaran, A., Kelly, S. (Ed.). Neoliberal urban planning policy and city transformation. Palgrave Macmillan, Basingstoke. 2014.
20. March, H., Ribera-Fumaz, R. Barcelona: from a corporate smart city to technological sovereignty. Routledge, London. 2017.

21. March, H., Ribera-Fumaz, R. Smart contradictions: the politics of turning Barcelona into a self-sufficient city. *European urban and regional studies*. Routledge, London. 2015.
22. McGwirk P. M., McLaren, A. Changing approaches to urban planning in an «entrepreneurial city»: the example of Dublin. *European planning studies*, 448-463. 2001.
23. Millener, G. As Chattanooga, Tenn. Uses digital inclusion to open up your innovation district to everyone. *Brookings*, 2020.
24. Mozingo L. Pastoral capitalism: The history of suburban corporate landscapes. MIT Press. 2011.
25. Moore N. Restoration of the Dublin Docklands: post-industrial regeneration of the European city quarter. Dublin, 2008.
26. Punch, M. Politics of memory: the socio-cultural contradictions of globalization and urban regeneration in Dublin. *Irish Geography*, 185-203. 2006.
27. Rodriguez A., F. Moulaert. Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and new urban policies. 2002.
28. Rossi A. Architecture of the city. MIT Press, Cambridge, MA. 1982.
29. Siber R. T. Reviving the coastline in post-industrial port cities of North America. *The city and the society*. 2012.
30. Sklyar L. Foreign investment and development in Ireland: a study of the international division of labor in the Mid-West region of Ireland. *Progress in planning*. One thousand nine hundred eighty eight.
31. Florida, P. Cities and the creative class. *The city and the society*, 2012.
32. Haase, T. The divided city-the changing face of the inner city of Dublin. Dublin. 2009.
33. Hall, P. Urban and regional planning, fourth ed. Routledge, London. 2002.
34. Heavy, L. J., Peterzhak R. Creating a smart city partnerships in the «Silicon docks». New York. 2015.
35. Hollands, R. G. Critical interventions in the «corporate smart city». *Regions, business and society magazine*, pp. 51-67. 2015.
36. GE Reports. Updated information about the Boston headquarters. 2019.

УДК 314.152.2

## Демографическая политика как ключевой аспект устойчивого развития России

## Demographic policy as a key aspect of Russia's sustainable development



### **Алексей Сергеевич Никулин**

ФБГОУ ВО «Государственный Университет Управления», директор Департамента организации приёма в университет, учебной мобильности студентов и трудоустройства, и.о. директора института государственного управления и права, доцент кафедры частного права, кандидат философских наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1947-2951>, SPIN-код: 7748-7324, AuthorID: 849312, Россия, Москва, e-mail: [as\\_nikylin@guu.ru](mailto:as_nikylin@guu.ru)

### **Alexey S. Nikulin**

State University of Management, Director Of the Department of admission to the University, student mobility and employment, acting Director of the Institute of public administration and law, associate Professor of the Department of private law, candidate of philosophy, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1947-2951>, SPIN-code: 7748-7324, AuthorID: 849312, Russia, Moscow, e-mail: [as\\_nikylin@guu.ru](mailto:as_nikylin@guu.ru)



### **Елена Геннадьевна Хмельченко**

ФБГОУ ВО «Государственный Университет Управления», доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат биологических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3772-6094>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2770-2019>, SPIN-код: 1737-6581, AuthorID: 699279, Россия, Москва, e-mail: [elenamba@mail.ru](mailto:elenamba@mail.ru)

### **Elena G. Khmelchenko**

State University of Management, associate Professor, associate Professor of the Department of state and municipal management, candidate of biological Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3772-6094>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2770-2019>, SPIN-code: 1737-6581, AuthorID: 699279, Russia, Moscow, e-mail: [elenamba@mail.ru](mailto:elenamba@mail.ru)



### **Ксения Юрьевна Лукашова**

ФБГОУ ВО «Государственный Университет Управления», магистрант, Россия, Москва, e-mail: [lukashovaksenia@gmail.com](mailto:lukashovaksenia@gmail.com)

### **Ksenia Yu. Lukashova**

State University of Management, master's degree, Russia, Moscow, e-mail: [lukashovaksenia@gmail.com](mailto:lukashovaksenia@gmail.com)

**Аннотация.**

Авторы статьи анализируют состояние и особенности современной демографической политики Российской Федерации, рассматриваются рекомендации по совершенствованию демографической политики в Российской Федерации по вопросам развития института семьи, стимулированию роста рождаемости.

**Ключевые слова.**

Демография, демографическая политика, рождаемость, институт семьи.

**Abstract.**

The authors of the article analyze the state and features of the modern demographic policy of the Russian Federation, consider recommendations for improving the demographic policy in the Russian Federation on the development of the family institution, stimulating the growth of the birth rate.

**Keywords.**

Demography, demographic policy, birth rate, family institution.

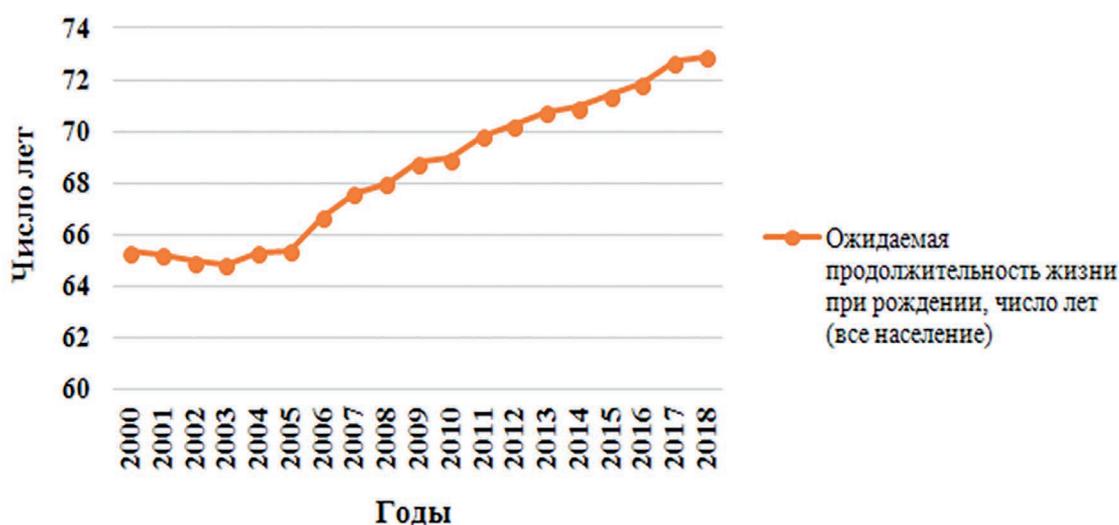
В настоящее время демографическая политика является одним из ключевых направлений социальной политики Российской Федерации [15].

Поэтому необходимость комплексной модернизации национальной демографической политики была актуализирована в рамках послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 15 января 2020 г. [13].

Демографические процессы являются индикаторами наиболее острых проблем развития современного общества.

Об уровне эффективности демографической политики в Российской Федерации свидетельствует, в первую очередь, динамика зарегистрированных показателей социально-демографической статистики. Следует отметить, что такого рода динамика демонстрирует разнонаправленные, противоречивые тенденции.

Так, с одной стороны, наблюдается общее увеличение такого значимого демографического показателя, как ожидаемая продолжительность жизни при рождении, которая по расчетам Росстата [8] выросла с 2000 по 2018 г. с 65,34 до 72,91 лет, рис.1.

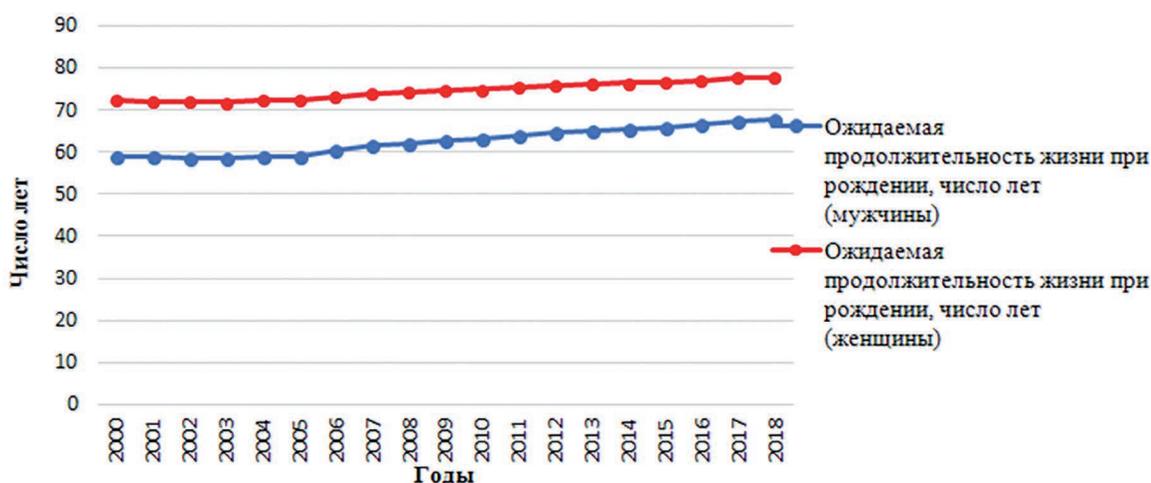


\* Источник информации: Росстат РФ

Рис. 1. Динамика ожидаемой продолжительности жизни при рождении (все население) [8]

Ожидаемая продолжительность жизни у женщин увеличилась на 5,6 лет (с 72,26 лет в 2000 году до 77,82 лет в 2018 году), у мужчин

на 8,7 лет (с 59,03 лет в 2000 году до 67,75 лет в 2018 году) [8], рис.2.



\* Источник информации: Росстат РФ

Рис. 2. Динамика ожидаемой продолжительности жизни при рождении (мужчины и женщины) [8]

Демографический кризис в России, прежде всего, связан со снижением рождаемости и увеличением смертности населения.

На 1 января 2019 года в России доля лиц моложе трудоспособного населения составляла 18,7 %, старше трудоспособного населения – 25,9 % [8].

Все это создает в перспективе проблемы политического, экономического и социального характера.

Ухудшение демографической ситуации за последние пять лет обусловлено также изменением половозрастной структуры населения, а именно сокращение числа молодых женщин, рис.3 [8].



\* Источник информации: Росстат РФ

Рис. 3. Численность женщин 15-49 лет на 1 января 2019 г., млн. человек [8]

Согласно данным Росстата [8] в России на протяжении последних четырех лет наблюдается увеличение естественной убыли

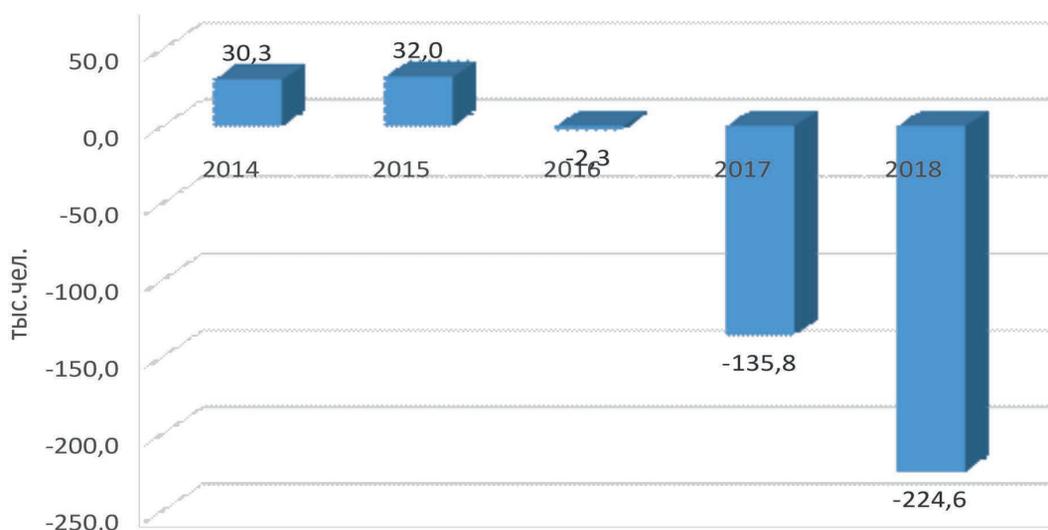
населения, так в 2019 году число родившихся составило 1481074 человек, умерших - 1798307 человек, табл.1.

Табл. 1. Родившиеся, умершие и естественный прирост населения в Российской Федерации в 2018-2019 гг. [8]

Число родившихся		Прирост, снижение /-/	Число умерших		Прирост, снижение /-/	Естественный прирост, убыль (-)	
2019 г.	2018 г.		2019 г.	2018 г.		2019 г.	2018 г.
1481074	1604344	-123270	1798307	1828910	-30603	-317233	-224566

Причинами смертности населения являются болезни, вызванные неблагоприятными условиями внешней среды, плохой экологией, вредными привычками, неправильным питанием и образом жизни, генетической предрасположенностью к различным видам заболеваний, несчастные случаи, в том числе от ДТП [8].

Для периода 2017 – 2018 гг., характерна выраженная тенденция увеличения естественной убыли населения Российской Федерации, обусловленная, в первую очередь, ростом смертности населения, в т.ч. находящегося в трудоспособном возрасте, рис.4. [14]



\* Источник информации: Росстат РФ

Рис. 4. Динамика естественного прироста населения Российской Федерации, тыс. чел. [14]

Именно поэтому демографическая политика государства исходит из необходимости реализации мер по повышению рождаемости, снижению смертности, регулированию миграционных процессов.

Следует отметить, что в настоящее время представлен достаточно широкий диапазон подходов к совершенствованию отдельных направлений демографической политики в Российской Федерации [5,7].

Основные цели, задачи и направления действий по улучшению демографической ситуации сформулированы в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025

года, утвержденной Указом Президента от 9 октября 2007 года №1351 [1], Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [2] и в таких национальных проектах как «Демография», «Здравоохранение», «Жилье и городская среда», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Экология» [9].

Правительство Российской Федерации указывает на необходимость формирования демографических стратегий в Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях управления соци-

ально-экономической системой; такого рода стратегии, соответственно, должны учитывать региональные, в том числе национальные и культурные особенности воспроизводства населения, рождаемости, смертности, миграционных потоков, иных значимых демографических индикаторов [3,4].

Основными направлениями совершенствования демографической политики в Российской Федерации сегодня являются:

1. Развитие системы пропаганды семейных ценностей.

В настоящее время институт семьи в России и во многих зарубежных странах переживает достаточно трудные времена: все меньше молодых людей вступают в брак, все больше зарегистрированных браков распадается, достаточно много супружеских пар, которые не желают иметь детей или ограничиваются рождением только одного ребенка.

Испокон веков семья была ячейкой российского общества и основой любого государства. Поэтому сегодня как никогда, вопросы возрождения российской семьи и семейных ценностей являются особо актуальными и значимыми [18].

Для реализации этого направления необходимо разработать систему мероприятий связанных с широким освещением этой темы в средствах массовой информации, Интернете, социальных сетях, а также через создание художественных фильмов, телепередач, направленных на популяризацию семейного образа жизни, рождения детей [12,19].

Кинематограф, литература, изобразительное искусство, музыка могут стать эффективными инструментами в решении этих важных вопросов, от которых зависит будущее нашей страны [11].

Считаем, что одним из важнейших направлений является развитие и популяризация системы семейных ценностей через образовательно-воспитательные технологии в образовательных учреждениях. Для этого, начиная уже с дошкольного образования, в игровой форме детям следует прививать основы жизни в семье, а начиная со школьной скамьи необходимо разработать комплекс мероприятий, направленных на популяризацию здорового образа жизни, культуры, семейных ценностей и традиций [10].

На уровне муниципальных образований необходимо ежегодно планировать прове-

дение ярких, запоминающихся мероприятий, например проведение фестивалей семьи для привлечения внимания молодежи и популяризации семейного образа жизни. Для этого можно использовать весь широкий спектр инструментов и маркетинговых технологий с использованием всех средств современных информационных коммуникаций [20].

2. Содействие дальнейшему росту рождаемости.

Стоит отметить, что, прежде всего, проблема роста рождаемости связана с уровнем и качеством жизни населения, его благосостоянием, наличием развитой системы здравоохранения и образования, вопросами трудоустройства молодежи, обеспеченностью жильем, работой, уверенностью людей в своем будущем.

Считаем, что российская демографическая политика государства должна быть связана с приоритетом многодетности российских семей.

Одной из наиболее важных мер поддержки семей является помощь государства молодым семьям в приобретении собственного жилья.

В первую очередь, демографическая политика государства должна быть направлена на развитие условий, позволяющих приобрести собственное жилье, например, дальнейшее снижение ставок по ипотечному кредитованию в банках для молодых семей до 2-3%, а при рождении в семье первого ребенка - переход на беспроцентное кредитование ипотечного займа и отсрочка по платежам за ипотеку в течение первых трех лет, развитие мер защиты граждан государством при покупке строящегося жилья.

При рождении второго и третьего ребенка необходимо предусмотреть дополнительные меры поддержки государством молодых семей – например, при рождении в семье третьего ребенка, государство полностью берет на себя выплаты по ипотечному кредитованию.

Государству также необходимо развивать инструменты поддержки многодетных родителей – например, ввести квоты на бюджетные места для детей из многодетных семей в средние специальные и высшие образовательные учреждения.

Необходимо развивать меры финансовой поддержки семей государством – например, предоставление оплачива-

емого отпуска по уходу за ребенком до трех лет с выплатой ежемесячного пособия в размере средней заработной платы по каждому субъекту РФ.

Считаем, что именно такие меры экономического стимулирования позволят в течение уже первого года резко стимулировать рост рождаемости в России.

Рынок труда и рождаемость занимает особое место в системе демографической политики современной России [16].

Содействие занятости – одно из приоритетных направлений национального проекта «Демография» [9].

Для обеспечения реализации этого направления государство должно стимулировать и поддерживать создание новых высокотехнологичных производств, строительство современных предприятий, которые будут создавать новые рабочие места для поддержания занятости населения, развивать систему стимулов для развития малого семейного предпринимательства – института, достаточно типичного для, например, современных США и государств ЕС [6,17].

Еще один важный аспект – популяризация здорового образа жизни населения, занятия спортом, система мер, направленная на борьбу с курением, употреблением наркотиков и алкоголя.

Наличие развитой системы здравоохранения – залог здоровья нации. На протяжении всей жизни от рождения до глубокой

старости граждане остро нуждаются в оказании высококвалифицированной медицинской помощи.

Ежегодная диспансеризация населения, развитие методов ранней диагностики заболеваний, которые могут привести к бесплодию, создание региональных центров планирования семьи, все это будет способствовать сохранению здоровья граждан и стимулировать рост рождаемости.

Совершенствование системы противодействия развитию индустрии оказания интим-услуг будет способствовать укреплению семьи, сохранению здоровья населения и росту рождаемости, т.к. предоставление интим-услуг само по себе крайне негативно влияет на социально-демографические процессы в части ухудшения репродуктивного здоровья граждан, содействия распространению венерических заболеваний, ВИЧ и т.п.

Сегодня одним из ключевых источников экономического роста любой страны становится человеческий капитал и его важнейшая составляющая – семья, которая является главным приоритетом в системе ценностей общества.

В этой связи, вложения государства в развитие мер поддержки граждан, связанные с развитием института семьи, стимулированием роста рождаемости, должны стать той основой, которая станет самой эффективной инвестицией в масштабах будущих поколений страны.

#### Список источников:

1. Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. N 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2020]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/191961/>
2. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2020]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/#ixzz6Vs3wytqW>
3. Зотов В.Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 6-9.
4. Зотов В.Б., Черкасова М.А. Муниципальный кадровый резерв – эффективный ресурс управления социальными системами // Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 161-166.
5. Миронова Н.Н. Роль государства в системе местного самоуправления сельских территорий // В сборнике: IV. Международная конференция серии «Дискурс: Запад-Восток»

Government Relation: анализ политических возможностей для бизнеса и общества. Материалы докладов. 2008. С. 194-202.

6. Миронова Н.Н., Миронов С.В. Факторы инновационного управления организацией // Вестник национального института бизнеса. 2019. № 37. С. 175-179.
7. Мусинова Н.Н. // Ключевые направления развития местного самоуправления в контексте устойчивого развития муниципальных образований // Муниципальная академия. 2015. № 4. С. 15-23.
8. Население. Демография. Официальный интернет-портал Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2020]. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru>
9. Национальные проекты. Официальный интернет-портал Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2020]. Режим доступа: <http://government.ru/>
10. Незамайкин И.В., Серебрякова Г.В., Сычёва С.М., Шрамченко Т.Б. Воспитательная компонента образовательного процесса // В сборнике: сборник статей III Международной научно-практической конференции. 2020. С. 280-288.

11. Никулин А.С. Социокультурный потенциал средств массовой информации как фактор формирования правовой культуры молодежи // Вестник Московского государственного университета культуры и искусств. 2011. № 3 (41). С. 134-139
12. Никулин А.С. Правовая культура как фактор формирования современных культурных ценностей. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата философских наук / Московский государственный университет культуры и искусств (МГУКИ). Москва, 2009.
13. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию: 2020 г. // Российская газета. – 2020. – 16 января. – С.1-2.
14. Российский статистический ежегодник. – М.: Из-во Федеральной службы государственной статистики, 2019. – 832 с.
15. Серебрякова Г.В. Капитализация отношений в условиях ценностного управления // Вестник университета. 2016. № 9. С. 230-233.
16. Убушаева Б.Г. Развитие инфраструктуры рынка труда в республике Калмыкия // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 61-65.
17. Убушаева Б.Г., Анжиров В.И. Совершенствование традиционных элементов инфраструктуры рынка труда // Вестник университета. 2013. № 20. С. 114-119.
18. Черкасова М.А., Хамов В.Л. Мотивы ментальности в поисках модели модернизации России // Гуманитарные и социально-экономические науки. 2009. № 3 (46). С. 33-37.
19. Хмельченко Е.Г., Ибяттов Ф.М. Маркетинг в социальных медиа // Modern Economy Success. 2019. № 1. С. 112-115.
20. Хмельченко Е.Г. Маркетинговые технологии в развитии территории на примере проекта «Сочи – 2014» // Вестник университета (Государственный университет управления). 2010. №22. С. 138-144.
5. Mironova N. N. the Role of the state in the system of local self-government of rural territories // in the collection: IV. international conference of the series “Discourse: West-East” Government Relation: analysis of political opportunities for business and society. Materials of the reports. 2008. Pp. 194-202.
6. Mironova N. N., Mironov S. V. Factors of innovative management of the organization // Bulletin of the national Institute of business. 2019. No. 37. Pp. 175-179.
7. Musinova N. N. // Key directions of local self-government development in the context of sustainable development of municipalities // Municipal Academy. 2015. no. 4. Pp. 15-23.
8. Population. Demography. Official Internet portal of the Federal state statistics service [Electronic resource]. Electron. Dan. [Moscow, 2020]. Mode of access: <https://rosstat.gov.ru>
9. National projects. Official Internet portal of the Government of the Russian Federation [Electronic resource]. Electron. Dan. [Moscow, 2020]. Mode of access: <http://government.ru/>
10. Nezamaykin I. V., Serebryakova G. V., Sycheva S. M., Shramchenko T. B. Educational component of the educational process // In the collection: collection of articles of the III International scientific and practical conference. 2020. Pp. 280-288.
11. Nikulin A. S. socio-Cultural potential of mass media as a factor of formation of legal culture of youth // Bulletin of the Moscow state University of culture and arts. 2011. No. 3 (41). Pp. 134-139
12. Nikulin A. S. Legal culture as a factor in the formation of modern cultural values. Abstract of the dissertation for the degree of candidate of philosophy / Moscow state University of culture and arts (MGUKI). Moscow, 2009.
13. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly: 2020 // Rossiyskaya Gazeta. - 2020. - January 16. - P. 1-2.
14. Russian statistical Yearbook, Moscow: From the Federal state statistics service, 2019, 832 p.
15. Serebryakova G. V. Capitalization of relations in the conditions of value management // Bulletin of the University. 2016. no. 9. Pp. 230-233.
16. Ubushayeva B. G. Development of labor market infrastructure in the Republic of Kalmykia // Municipal Academy. 2017. No. 4. S. 61-65.
17. Ubushaeva B. G., Amirov V. I. Improvement of the traditional elements of infrastructure labour market // Bulletin of the University. 2013. no. 20. Pp. 114-119.
18. Cherkasova M.A., Khamov V.L. Motives of mentality in search of a model of modernization of Russia // Humanities and socio-economic sciences. 2009. No. 3 (46). S. 33-37.
19. Khmelchenko E. G., Ibyatov F. M. Marketing in social media // Modern Economy Success. 2019. No. 1. Pp. 112-115.
20. Khmelchenko E. G. Marketing technologies in the development of the territory on the example of the project “Sochi-2014” // Bulletin of the University (State University of management). 2010. no. 22. Pp. 138-144.

#### References:

УДК 352.07

## Денежное содержание муниципального служащего как мотивирующий фактор социально-экономического развития территории

## Monetary support of a municipal employee as a motivating factor in the socio-economic development of the territory



### **Нина Николаевна Мусинова**

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», доцент, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление», кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2194-7856>, SPIN-код: 7469-5024, AuthorID: 704386, Россия, Москва, e-mail: [NNMusinova@fa.ru](mailto:NNMusinova@fa.ru)

### **Nina N. Musinova**

FSBI HE "Financial University under the Government of Russian Federation", associate professor associate professor of the department of the state and municipal management, PhD in economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2194-7856>, SPIN-code: 7469-5024, AuthorID: 704386, Russia, Moscow, e-mail: [NNMusinova@fa.ru](mailto:NNMusinova@fa.ru)



### **Борис Владимирович Карцев**

ФГБОУ ВО «Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте Российской Федерации», Владимирский филиал, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление», кандидат экономических наук, SPIN-код: 1365-4831, AuthorID: 339426, Россия, Владимир, e-mail: [ka-mo@rambler.ru](mailto:ka-mo@rambler.ru)

### **Boris V. Kartsev**

FGOBU VO Vladimir branch of Russian presidential Academy of national economy and public administration (Ranepa) under the President of the Russian Federation, associate professor of the department of the state and municipal management, PhD in economics, SPIN-code: 1365-483, AuthorID: 339426, Russia, Vladimir, e-mail: [ka-mo@rambler.ru](mailto:ka-mo@rambler.ru)

**Аннотация.**

В статье рассмотрены направления совершенствования денежного обеспечения муниципальных служащих по реализации проектов развития регионов и муниципальных образований в Российской Федерации. Выявлены проблемы встраивания экономических показателей в систему денежного содержания муниципальных служащих и предложены пути их решения.

**Ключевые слова.**

Муниципальное образование, местное самоуправление, денежное содержание муниципальных служащих, экономические показатели развития муниципальных образований.

**Abstract.**

The article considers the directions of improving the financial support of municipal employees for the implementation of projects for the development of regions and municipalities in the Russian Federation. The problems of embedding economic indicators into the system of payroll of municipal employees are identified and ways of their solution are proposed.

**Keywords.**

Municipal formation, local self-government, salaries of municipal employees, economic indicators of the development of municipalities.

Одним из обязательных элементов управления персоналом на государственной и муниципальной службе выступает мотивация труда, особенности которой определяются в зависимости от сферы и содержания деятельности сотрудников. Методы мотивации в зависимости от используемых стимулов разделяются, прежде всего, на материальные и нематериальные. [5]

Особенности начисления и структуры заработной платы муниципальных служащих (далее – МС) определяются на основании специфики муниципальной службы, нормативно-правового регулирования организации и оплаты их труда, действующих региональных, муниципальных и локальных нормативно-правовых актов. Заработная плата МС, представляющая собой денежное содержание муниципального служащего, – это оплата его труда, состоящая из должностного оклада МС в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации» [1, Ст. 22]

МС также как и государственные служащие, ограничены в использовании возможностей получения дополнительных доходов, поскольку законодательно в качестве совмещения им не запрещается только преподавательская, научная и иная творческая деятельность. В связи с этим основным источником их дохода и практически единственным материальным стимулом повышения результатов труда МС является денежное содержание.

Заметим, МС прямо и непосредственно не производят материальные блага и по содержанию своего труда относятся к управленческому персоналу. Результаты их труда косвенно овеществляются и в производимой продукции, и оказываемых услугах на территории муниципального образования, и в конечном итоге находят отражение в размере поступающих в муниципальный бюджет местных налогов. Следовательно, развитая экономика на территории муниципального образования является как основой развития социальной сферы муниципального образования, так и источником денежного содержания МС в качестве оплаты их труда.

Предприятия и организации, расположенные на территории муниципального образования, формируют средний уровень заработной платы населения, работающего в этих организациях и на предприятиях. Естественно возникает вопрос, насколько уровень жизни вообще всего населения муниципального образования связан с размером денежного содержания МС; существует или отсутствует такая связь, а если такая связь существует, то каков ее характер и возможность её регулирования. [11]

Для ответа на поставленные вопросы проанализируем и сопоставим данные (таблица 1) по среднему денежному содержанию самых массовых должностей муниципальных служащих Владимирской области (предоставлены муниципальными образованиями Владимирской области за 2019 год) со среднемесячной заработной платой работников предприятий и организаций за 2019 год. [2]

Таблица 1

Данные о денежном содержании муниципальных служащих и заработной плате работников организаций муниципальных образований Владимирской области за 2019 год

Муниципальное образование	Среднее денежное содержание муниципальных служащих по группам должностей, руб./месяц				Среднемесячная номинальная начисленная заработанная плата работников организаций по муниципальным образованиям за 2019 год, рублей
	Главные	Ведущие	Старшие	Младшие	
г. Владимир	54970	38370	31240	20800	39465,5
г. Ковров	46694,5	29155,7	23584,1	17785,4	41439,2
Вязниковский	44095	32656	26878	13983	25942,6
Гороховецкий	37633	24333	22394	13250	30279,5
Гусь-Хрустальный	39860	28050	21100	15400	28918,9
Камешковский	34708	32463	19052		35258,9
Киржачский	38300	28400	26100	16800	40350,7
Ковровский	32873	19691	16960	-	28347,7
Кольчугинский	42311	29667	22048	-	35140,5
Меленковский	37927	31397	17803	12768	26257,5
Петушинский	39856	33213	22526	-	42401,4
Селивановский	37861	-	18153	-	26149,1
Собинский	41521	28667	22955	-	34455,3
Судогодский	37193	28998	23765	18842	29891,3
Суздальский	40887	30483	24920	15583	30944,8
Юрьев-Польский	38288	33473	25678	20435	30625,1
СРЕДНЕЕ	40311,1	29934,45	22822,3	16564,64	32866,8

Для оценки тесноты связи размера денежного содержания МС с учетом замещаемой должности и размера заработной платы работников организаций соответствующих муниципальных образований Владимирской области воспользуемся показателем линейного коэффициента корреляции [4].

Статистическая оценка тесноты связи размера денежного содержания МС и размера заработной платы работников организаций муниципальных образований Владимирской области позволяют сделать несколько выводов.

Наибольшая теснота связи наблюдается между показателями среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций и размером денежного содержания МС младших должностей (коэффициент корреляции 0,55). Наименьшая связь (коэффициент корреляции 0,32) получена для размера денежного содержания МС ведущих должностей.

С учетом количества наблюдений из вычисленных парных линейных коэффици-

ентов корреляции, с вероятностью не ниже 90% можно утверждать, что размер денежного содержания МС главных и младших должностей связан с показателями среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций муниципальных образований Владимирской области.

Поэтому, можно с определенной долей вероятности утверждать, что материальное обеспечение МС, занимающего ту или иную должность в администрации муниципального образования во Владимирской области, определяется доходами населения муниципального образования, выраженного размером среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций муниципального образования.

Отмеченная взаимосвязь наблюдается и в других регионах. В качестве примера нами были взяты муниципальные образования Пензенской и Челябинской области. Динамика среднего денежного содержания МС в этих регионах представлена на рис.1.[12]

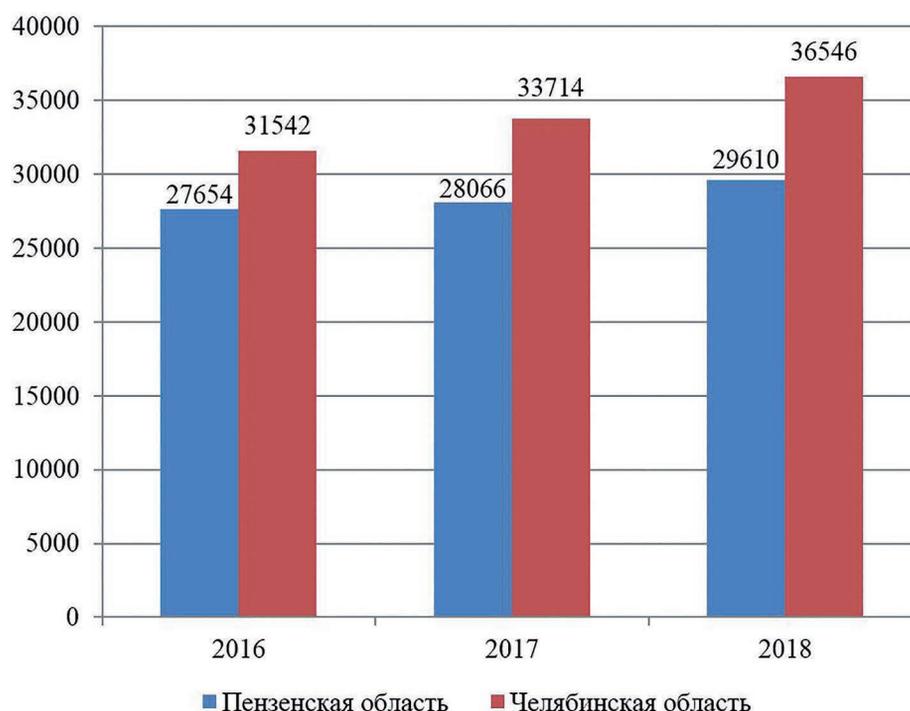


Рис. 1. Динамика среднего денежного содержания муниципальных служащих в Пензенской и Челябинской области в 2016 – 2018 гг., руб.

Величина среднего размера денежного содержания МС в обоих субъектах в течение последних трех лет растет. В Челябинской области средний темп роста составил – 111,1%, а в Пензенской – 105,5%.

Согласно данным о динамике денежного содержания МС в Челябинской области, его размер растет практически пропорционально темпам роста средней заработной платы по области: 108,4 и 109,2% соответственно. Вместе с тем, в Челябинской области в ряде поселений специалистам младшего звена установлены отдельные надбавки в целях доведения уровня зарплаты до МРОТ [12].

В целом же по Российской Федерации величина среднемесячной номинальной заработной платы работников организаций в 2018 г. составила 49 845 рублей. Минимальное среднее значение по данным Росстата зафиксировано в Республике Дагестан – 26 259 рублей. Показатель менее 30 000 рублей определен для Брянской, Ивановской, Орловской, Псковской, Тамбовской областей. Максимальное значение этого показателя в 2018 г. было у Москвы — 104 981 рублей. Отметку в 100 000 рублей также превысили средние зарпла-

ты в Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах. В 2018 году Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций по Российской Федерации составила 49 895 рублей.

Об уровне заработной платы в органах местного самоуправления можно судить как по информации, предоставленной советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации в Общероссийский Конгресс муниципальных образований (ОКМО), так и по объявлениям о вакансиях, размещенных на портале «Госслужба» ([gosslužhba.gov.ru](http://gosslužhba.gov.ru)). Изучение этой информации позволяет отметить, что предлагаемая заработная плата по всем вакантным младшим должностям муниципальной службы на второе полугодие 2019 года как минимум в 1,5 раза была ниже официально установленной средней заработной платы по региону за 2018 год.

Используя информационно-аналитические материалы, выпущенные Минюстом России в 2017-2019 гг., нельзя не отметить, что при низком уровне заработной платы подавляющее большинство МС имели высшее образование. Доля муниципальных служащих с высшим образованием в 2017-

2019 годах составила соответственно 90%, 89% и 83%.. Тем не менее, вызывает тревогу неуклонное снижение доли муниципальных кадров с высшим образованием на 7% за 3 года в среднем по всем видам муниципальных образований. Одна из причин нежелания выпускников профильных вузов трудиться в органах местного самоуправления – неудовлетворенность заработной платой.

Заметим, что денежное содержание, исходя из его структуры, в целом не является прямым вознаграждением за выполненную работу муниципального служащего. Подразумевается, что это – плата за нахождение на службе, в течение которой МС, выполняя свой служебный долг, отдает свои силы и способности в распоряжение государства. В связи с этим построение системы денежного содержания муниципальных служащих основывается на принципах:

- единства, означающего одинаковый подход в организации финансового обеспечения ко всем МС в соответствии с замещаемой ими должностью;
- нормативности, закладывающей право МС с одинаковой профессиональной подготовкой замещать равные должности и получать равное жалование.

В связи с этим, в оплате труда МС в какой-то степени отсутствует нацеленность на управленческий результат. Вместе с тем, проводимые социологические исследования свидетельствуют о том, что для МС в условиях рыночной экономики материальные стимулы являются важным элементом и мотивом профессиональной трудовой деятельности, повышения качества и эффективности труда.

Достижение стратегических задач, реализация национальных проектов требуют консолидации усилий всех уровней власти, обеспечения надлежащего качества работы не только государственных служащих, но и, в не меньшей степени, МС. [7].

В системе территориального управления социально-экономическим развитием использование механизмов проектного управления, необходимость активного участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов и существующая ситуация с оплатой труда МС

является тормозом для развития всего государства. На данный момент требуется оценивать степень достижения основных целей муниципального управления, сочетание результативной и затратной эффективности работы МС. [6].

Поэтому связь средней заработной платы на территории муниципального образования с денежным содержанием МС является хорошим критерием нормализации мотиваций всех участников. Результаты работы должны быть связаны с оплатой труда. В связи с этим целесообразно:

- на уровне Российской Федерации определить расчётный коэффициент для установления размера должностного оклада для младших должностей в органах местного самоуправления на уровне не ниже 70 % от среднемесячной заработной платы по субъекту РФ за предшествующий календарный год;
- для старших должностей — не ниже 80% от среднемесячной заработной платы по субъекту РФ за предшествующий календарный год;
- разработать методики расчёта должностных окладов по ведущим, главным и высшим должностям муниципальной службы исходя из должностного оклада по самой младшей должности муниципальной службы.

Здесь уместно также говорить о самокупаемости затрат на оплату труда, о «сдельной» форме её организации. Такими экономическими результатами, позволяющими говорить о ресурсах повышения заработной платы, могут быть:

- контроль за формами землепользования на территории муниципального образования, с целью повышения налогооблагаемой базы и получения дополнительных источников повышения зарплаты;
- тесное взаимодействие органов местного самоуправления с немunicipальными хозяйствующими субъектами с целью повышения капитализации территории муниципального образования через улучшение факторов инвестиционной привлекательности территории, которое отвечает интересам не только малого и среднего предпринимательства, но и администрации и населения, то есть всего

муниципального сообщества, а значит – и страны в целом».[8]

В этой связи, требуется по-настоящему пересмотреть систему бюджетирования, ориентированную на результат, которая бы жёстко увязывала результаты с затратами на зарплату. Полученные результаты могли бы стать источником создания эффективной системы мотивации деятельности МС:

- выплата ежеквартальных премий по результатам труда на основе оценки показателей результативности профессиональной служебной деятельности;

- выплата единовременного денежного вознаграждения по результатам эффективного выполнения разовых и иных поручений;

- объявление благодарности, награждение почетной грамотой органа местного самоуправления за добросовестное выполнение служащим должностных обязанностей, продолжительную и безупречную муниципальную службу, выполнение заданий особой важности и сложности с выплатой единовременного денежного вознаграждения;

- предоставление служащему дополнительных гарантий, в том числе:

- предоставление за счет бюджетных средств муниципального образования возможности реализации права на профессиональную переподготовку и стажировку с сохранением на этот период занимаемой должности муниципальной службы и величины денежного содержания;

- выплаты МС за счет средств бюджета соответствующего муниципального образования ежегодной компенсации на лечение.

Представляется необходимым отметить и такой аспект данного направления, как обеспечение открытости и прозрачности информации о размере денежного содержания муниципальных служащих в

рамках формирования открытого бюджета муниципального образования – проектов «бюджет для граждан». Безусловно, такой аспект требует отдельного рассмотрения исследователями, однако, как показывают опросы жителей муниципальных образований, отражение таких сведений в открытом доступе в ежегодном «бюджете для граждан» востребовано и соответствует современным реалиям обеспечения открытости публичных финансов [9,10].

Вместе с тем необходимо омоложение кадрового состава муниципальной службы, закрепление молодежи в органах местного самоуправления. При этом молодые специалисты должны осознавать уровень значимости и престиж своей профессии, ответственность за результаты работы на муниципальной службе. Отсутствие видения перспективы негативно сказывается на профессиональном росте и мотивации профессионального развития. Поэтому, исходя из того важно обеспечить их профессиональный рост, используя институт государственной гражданской службы, зачисляя успешных муниципальных служащих в кадровый резерв государственных органов. [3].

Видеть перспективу и осознавать свою значимость – это очень важно для молодых специалистов, приходящих на муниципальную службу и проявится в стремлении максимально качественно и эффективно выполнять свою работу.

Таким образом, на наш взгляд, формализация связи среднемесячной заработной платы работников организаций региона и размера денежного содержания муниципальных служащих в контексте с целевыми показателями социально-экономического развития муниципальных образований является, на наш взгляд, одним эффективных инструментов решения задач территориального развития.

**Список источников:**

1. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. с изм. от 31.07.2020 г.). [Электронный ресурс]- Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/12152272/paragraph/29461:0> (дата обращения: 14.08.2020 г.)
2. Закон Владимирской области от 3 сентября 2007 г. № 96-03 ОБ ОПЛАТЕ ТРУДА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ ВО ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ (в ред. Законов Владимирской области от 07.12.2007 № 175-03, от 08.12.2008 № 203-03, от 04.08.2009 № 72-03, от 24.12.2010 № 127-03). [Электронный ресурс]- Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/965008790> (дата обращения 14.08.2020 г.)
3. Адамская Л. В. Анализ методов управления персоналом на государственной службе на современном этапе. // Самоуправление. – 2020. – № 3. – С. 7-9.
4. Дубина И. Н. Математико-статистические методы в эмпирических социально-экономических исследованиях / И.Н. Дубина. - М.: Финансы и статистика, Инфра-М, 2014.
5. Зотов В.Б. Особенности управления персоналом в системе местного самоуправления. // Муниципальная академия . – 2020. – № 2. - С.7-11.
6. Зотов В.Б., Милькина И.В., Ткачева Т.Д. Развитие механизма управления мотивацией на государственной гражданской службе. // Муниципальная академия . – 2020. – № 2. - С.19-27.
7. Мусинова Н.Н. Проблемы мотивации муниципальных служащих. // Самоуправление. – № 1(118) том 2. – С. 289-292.
8. Попадюк Н.К. Роль органов местного самоуправления в повышении капитализации муниципального пространства. // Самоуправление. – 2020. – № 3. – С. 61-63.
9. Сергиенко Н.С. Проекты «бюджет для граждан»: оценка практики крупнейших городов //Муниципальная академия. - 2020. - № 2. - С. 110-114.
10. Сергиенко Н.С. Российский опыт обеспечения транспарентности публичных финансов // Аудит и финансовый анализ. - 2017. - № 3-4. - С. 257-264.
11. Хмельченко Е.Г. Качество жизни как показатель развития муниципального образования // В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. М.: Государственный университет управления, 2017. – С. 146-151
12. О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне за 2018 год. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [https://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/lssWWW.exe/Stg/d04/51.htm](https://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/lssWWW.exe/Stg/d04/51.htm) (дата обращения 20.12.2019).

**References:**

1. Federal law No. 25-FZ of March 2, 2007 “on municipal service in the Russian Federation” (ed. from 31.07.2020). [Electronic resource] - access Mode: <http://ivo.garant.ru/#/document/12152272/paragraph/29461:0> (accessed: 14.08.2020)
2. Law of the Vladimir region of September 3, 2007 No. 96-OZ on REMUNERATION of MUNICIPAL EMPLOYEES IN the VLADIMIR REGION (ed. Laws of the Vladimir region from 07.12.2007 № 175-OZ, from 08.12.2008 № 203-OZ, from 04.08.2009 № 72-OZ, from 24.12.2010 № 127-OZ). [Electronic resource] - access Mode: <http://docs.cntd.ru/document/965008790> (accessed 14.08.2020)
3. Adamskaya L. V. Analysis of methods of personnel management in the public service at the present stage. // Self-Government. - 2020. - No. 3. - P. 7-9.
4. Dubina I. N. Mathematical and statistical methods in empirical socio-economic research / I. N. Dubina. - M.: Finance and statistics, Infra-M, 2014.
5. Zotov V. B. Features of personnel management in the system of local self-government. // Municipal Academy. - 2020. - № 2. - P. 7-11.
6. Zotov V. B., milkina I. V., Tkacheva T. D. Development of the mechanism of motivation management in the state civil service. // Municipal Academy. - 2020. - № 2. - P. 19-27.
7. Musinova N. N. Problems of motivation of municipal employees. // self-Government.- No. 1 (118) volume 2. - Pp. 289-292.
8. Popadyuk N. K. the Role of local governments in increasing the capitalization of municipal space. // Self-Government. - 2020. - No. 3. - P. 61-63.
9. Sergienko N. S. Projects “budget for citizens”: assessment of the practice of the largest cities // Municipal Academy. - 2020. - № 2. - Pp. 110-114.
10. Sergienko N. S. Russian experience in ensuring transparency of public Finance // Audit and financial analysis, 2017, no. 3-4, Pp. 257-264.
11. Khmelchenko E. G. Quality of life as an indicator of municipal development // In the collection: State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and prospects of development collection of scientific works of teachers, post-graduates and students of the Department of state and municipal management. Moscow: State University of management, 2017. - P. 146-151
12. On the number and remuneration of state civil and municipal employees at the regional level for 2018. [Electronic resource] - access Mode: [https://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/lssWWW.exe/Stg/d04/51.htm](https://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/lssWWW.exe/Stg/d04/51.htm) (accessed 20.12.2019)

УДК: 331.5

## К вопросу о дискриминации на рынке труда: опыт Республики Калмыкии

### On the issue of discrimination in the labour market: Experience of the Republic of Kalmykia



**Байрта Григорьевна Убушаева**

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»  
доцент кафедры «Государственное и муниципальное  
управление, кандидат экономических наук, ORCID ID: 0000-  
0001-8432-6873, Web of Science Researcher ID: [https://www.  
researcherid.com/rid/D-2031-2019](https://www.researcherid.com/rid/D-2031-2019), SPIN-код: 5600-4930, AuthorID:  
367897 Россия, г. Москва,  
e-mail: ubgyy@bk.ru

**Bairta G. Ubushaeva**

State University of management associate Professor of the  
Department of State and municipal management, candidate of  
economic Sciences, ORCID ID: 0000-0001-8432-6873, Web of Science  
Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2031-2019>, SPIN-  
code: 5600-4930, AuthorID: 367897 Moscow, Russia,  
e-mail: ubgyy@bk.ru

**Аннотация.**

Процессы, основанные на информационной открытости, об-нажают дискриминационные проблемы, возникающие в со-временном обществе. Ценность человеческих прав является приоритетом любого государства, о чем свидетельствует в том числе и Конституция Российской Федерации. Положитель-ный опыт зарубежных стран по нивелированию дискримина-ции (например, максимальное искоренение дискриминации по национальному признаку и цвету кожи в США) показал хорошие результаты и дал импульс развития в других госу-дарствах. Однако полнейшее искоренение этого явления, осо-бенно в сфере трудовых отношений, пока невозможно в силу его скрытости и трудно измеримости.

**Ключевые слова.**

Рынок труда, дискриминация, наемный труд, государство, ра-ботодатели.

**Abstract.**

Processes based on information openness expose discriminatory problems that arise in modern society. The value of human rights is a priority of any state, as evidenced, among other things, by the Constitution of the Russian Federation. The positive experience of foreign countries in leveling discrimination (for example, the maximum elimination of discrimination based on nationality and color in the United States) has shown good results and has given impetus to development in other States. However, the complete elimination of this phenomenon, especially in the field of labor relations, is not yet possible due to its secrecy and difficult to measure.

**Keywords.**

Labor market, discrimination, wage labor, state, employers.

Дискриминация представляет собой нарушение и ограничение прав гражданина по основным сферам его жизнедеятельности. Сложность дискриминационных процессов выражается в том, что в нашем российском обществе не принято это озвучивать, при том что статистика никак не отражает это, но в то же время в деятельности субъектов рынка труда проявляется это явление (например, отказ в трудоустройстве или увольнении по критериям (возраст, опыт работы, национальность, пол и др.) которые, никак не связанные с компетенцией наемного работника).

Термин «дискриминация» (discrimination) в переводе с латинского языка означает «различие». В аспекте международного права это понятие впервые появилось в 1958 году в Конвенции Международной Организации Труда № 111 «О дискриминации в области труда и занятий» [8].

Однако следует отметить, что как таковое явление дискриминации появилось значительно раньше. Исследователи связывают становление дискриминации со временами древнегреческой и древнеримской античности, когда процветало рабство и неравенство полов [2].

Впервые научная мысль стала заниматься дискриминацией как экономической проблемой более полутора веков назад. Самые первые исследования были связаны с понятием ценовой дискриминации. Вопрос ценовой дискриминации нашел свое отражение в работах Ж. Дюпюи и Д. Ларднера и А. Пигу. Последний, в свою очередь, дал наиболее развернутое толкование этому феномену, раскрыв его сущность и особенности [3].

О развитии такого феномена, как дискриминации на рынке труда специалисты стали говорить во второй половине XIX века. В это время предпринимаются первые попытки исследования гендерной дискриминации на рынке труда. Английский философ, политик и социолог Дж. С. Милль осуществил обширный анализ в причинах дифференциации заработной платы мужчин и женщин, проживающих в Англии. При этом исследователь акцентирует внимание на бо-

лее низкой заработной плате женщин, а не мужчин [6].

В 60-е годы XX века начинается бурное исследование дискриминации в сфере трудовых отношений. В это время появляется теория человеческого капитала, которая признает человека и его способности в качестве ведущего фактора экономического развития. Начало современного анализа дискриминации на рынке труда принято связывать с именем американского экономиста Г. Беккера, автора книги «Экономика дискриминации». В своей работе ученый попытался выявить причины неодинаковой оплаты труда между людьми, обладающими разными цветами лица. Беккер Г. объясняет это специфическими предпочтениями некоторых агентов, которые не желают вступать в контакты с представителями иной расы, национальности или религии. На почве этого, утверждает исследователь, у многих работодателей или работников заведомо формируется «пристрастие» к дискриминации [1].

Впервые мировое сообщество в лице МОТ в 1958 на 42 сессии в Конвенции №111 «Относительно дискриминации в области труда и занятий» чл. 1 высказало, что «под дискриминацией в сфере труда понимается всякое различие, недопущение или предпочтение, проводимое по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, иностранного происхождения или социального происхождения, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и занятий; всякое другое различие, исключение или предпочтение, имеющее своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей или обращения в области труда и занятий, как они могут быть определены заинтересованным членом Организации по консультации с представительными организациями предпринимателей и трудящихся, где таковые существуют, и с другими соответствующими органами» [8].

Хотя Конвенция №111 «Относительно дискриминации в области труда и занятий» в России была ратифицирована в 1961 в условиях иной политической фор-

мации, тем не менее проблемы, связанные с дискриминацией в трудовой сфере, не были исключением для того периода. В то же время, отечественная экономическая мысль стала активно исследовать дискриминационные процессы только с 1992 года. И это было связано с тем, что прежняя политическая формация «социализм» по своей природе уже изначально не допускал существование дискриминации в трудовой сфере. А переход страны на рыночные отношения обнажила дискриминационные процессы, которые ранее носили скрытый характер в экономике в целом.

Будучи отражением объективных процессов на рынке труда, дискриминация может быть более совершенной и менее совершенной, т.е. отражать объективно процессы с различной степенью точности. Характерной чертой роста дискриминационных процессов связано прежде всего с несовершенством существующего законодательства в сфере занятости, отсутствием заинтересованности основных субъектов (работодатели, государство, наемные работники) рынка труда в максимальном «уничтожении» этих процессов на рынке труда и др. [4].

Так, например, нормативно-правовые акты не конкретизируют содержание дискриминационных требований, указанных в статье 3 Трудового кодекса РФ и статье 6 Федерального закона «О занятости населения в Российской Федерации».

Далее, вторая проблема заключается в слабом взаимодействии государственных органов власти с работодателями. Многие работодатели уклоняются от исполнения статьи 25 Закона о занятости в части предоставления сведений о вакантных рабочих местах. Только в 2018 году в органы Прокуратуры Республики Калмыкия были направлены сведения о 208 работодателях, нарушивших требования законодательства о занятости населения.

В связи с этим целесообразно предложить следующие пути решения имеющихся проблем:

Министерство социального развития, труда и занятости Республики Калмыкия может выступить с предложением

по совершенствованию федерального и республиканского законодательства в сфере занятости населения. Согласно Положению о Министерстве к его полномочиям относится внесение в Правительство Республики Калмыкия предложений по совершенствованию законодательных и иных правовых актов Российской Федерации и Республики Калмыкия по вопросам, относящимся к компетенции Министерства, участие в разработке проектов законов и иных правовых актов Республики Калмыкия по вопросам, относящимся к компетенции Министерства, подготовка заключений на проекты законов и иных правовых актов. Правительство Республики Калмыкия, в свою очередь, вносит предложение в порядке законодательной инициативы в Народный Хурал Республики Калмыкия, которое имеет право выступать с инициативой в Государственную Думу Российской Федерации.

Министерству необходимо выступить с предложением по совершенствованию:

-ст. 3 Трудового кодекса Российской Федерации в части конкретизации содержания дискриминационных требований «имущественное положение» и «социальное положение», а также законодательного закрепления понятия «вредные привычки».

-ст. 64 Трудового кодекса Российской Федерации в части конкретизации того, что можно считать отказом при приеме на работу.

-с целью закрепления полномочий по мониторингу и контролю за размещением на остановочных комплексах и информационных стендах объявлений дискриминационного характера в статью 25 Закона «О занятости населения в Российской Федерации» добавить пункт 6.1. следующего содержания: «Контроль за исполнением пункта 6 возлагается на уполномоченный исполнительный орган государственной власти Российской Федерации в сфере содействия занятости населения».

-разработать и принять Народному Хуралу Республики Калмыкия республиканский закон «О содействии занятости населения в Республике Калмыкия» в части конкретизации полномочий по осуществ-

влению содействия занятости, контроля и надзора в сфере труда.

-Министерству социального развития, труда и занятости Республики Калмыкия в части конкретизации полномочий по осуществлению контроля и надзора по реализации Государственной программы Республики Калмыкия «Содействие занятости населения и улучшение условий, охраны труда в Республике Калмыкия» (с изменениями на 2 июля 2020 года)» дополнить следующими полномочиями: «осуществляет контроль и надзор за законностью информации, распространяемой о свободных рабочих местах или вакантных должностях в печатных периодических изданиях, на информационных стендах и остановочных комплексах, а также на информационном портале «Работа в России».

-Положение о Министерстве социального развития, труда и занятости Республики Калмыкия дополнить советующими изменениями и поручить исполнение приведенного полномочия специалистам центров занятости.

С целью повышения информированности граждан о дискриминации в

сфере занятости, необходимо разработать пошаговый чек-лист о формах

дискриминации и способах борьбы с ними. Помимо этого, следует разработать

интерактивный видеоролик о дискриминации и типовых ситуациях, с которыми

могут столкнуться работники. Специалисты Министерства социального развития, труда и занятости Республики

Калмыкия поддерживают данную идею: поддерживая тот факт, что визуализация

способствует запоминанию. Видеоролик можно разместить на сайте Минист

рства и во всех подведомственных центрах занятости. Впоследствии специалисты

центров смогут информировать людей о наличии подобного ресурса).

Разработка подобных наглядных материалов позволит доступным языком

объяснить трудные вещи. Гражданин может понять, когда его дискриминируют

и куда следует пойти, чтобы решить возникшую проблему. В данном случае речь

идет о превентивных мерах, распростра

нение которых будет способствовать в том числе повышению правовой грамотности как граждан, так и работодателей.

Относительно вопроса правосознания граждан, повысить его уровень поможет просвещение. Согласно Положению о Министерстве социального развития, труда и занятости Республики Калмыкия, оно взаимодействует с другими органами исполнительной власти по вопросам, касающимся рынка труда. В рамках такого взаимодействия возможно организовать сотрудничество с Министерством образования и Министерством спорта и молодежной политики Республики Калмыкия. Реализация совместного с Министерством образования проекта «Часы правовой грамотности» будет способствовать повышению правовой грамотности граждан. Кроме того, необходима организация мероприятий в дошкольных учреждениях Республики Калмыкия в виде уроков, посвященных финансовой грамотности. Также можно ввести в дошкольных учреждениях уроки юридической грамотности. Данный образовательный проект с раннего детства оснастит знаниями по защите прав относительно трудовой деятельности [5].

Реализация совместного с Министерством образования Республики Калмыкия проекта возможна в подведомственных Министерству колледжах и техникумах. Специалисты указанного Министерства могут выступить с идеей о внедрении «Часов правовой грамотности» на Совете директоров учреждений среднего профессионального образования Республики Калмыкия, куда входят представители 15 образовательных организаций региона. В случае поддержки инициативы со стороны организаций, может быть создана рабочая группа по разработке плана мероприятий проекта.

Существует альтернативное направление данного вопроса. Согласно Положению о Министерстве социального развития, труда и занятости в ее структуре могут создаваться комиссии. В рамках нашей тематики будет организована комиссия по разработке методики повышения уровня правовой грамотности граждан [7].

Созданная комиссия, в которую войдут Министр, его заместители, а также научные работники и эксперты, сможет разработать проект «О проведении часов правовой грамотности в образовательных организациях Республики Калмыкия». Впоследствии проект может быть направлен на рассмотрение в Правительство Республики Калмыкия

или озвучен на заседании трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Реализация данного проекта позволит выстроить системную линию подготовки детей к взрослой жизни. В результате с приходом на работу у граждан будет иметься внушительный багаж знаний о собственных правах и мерах защиты. Это же, в свою очередь, будет способствовать повышению правосознания будущих работодателей, также прошедших подобные курсы будучи детьми и подростками.

Следующий аспект исследуемой проблемы связан с размещением на официальном портале «Работа в России» вакансий с требованиями дискриминационного характера. Этот вопрос следует решать путем комплексной работы со специалистами центров занятости Республики Калмыкия. Работа по информированию о дискриминации и ее формах должна проводиться не только с гражданами и работодателями, но и с сотрудниками Министерства и его подведомственных учреждений. В связи с этим следует разработать методические рекомендации для работников центров занятости о требованиях к публикуемым объявлениям о вакансиях. Рекомендации в обязательном порядке должны быть изучены всеми сотрудниками центров занятости. Помимо этого, на каждом совещании с представителями центров занятости муниципальных образований Республики Калмыкия следует доносить о требованиях существующего законодательства в части оформления вакансий для граждан.

Проблему мониторинга объявлений печатных СМИ возможно решить следующим путем. В Положении о контрольно-ревизионном отделе Министерства социально-развития, труда и занятости Республики

Калмыкия, отсутствует информация о необходимости проведения мониторинга печатных изданий. Это, в свою очередь, подтверждает несистемность исполнения указанного полномочия, которое осуществляется только в связи с приказом вышестоящих органов. Таким образом, необходимо включить полномочие о проведении мониторинга печатных изданий в Положение о контрольно-ревизионном отделе в указанном министерстве региона. Помимо этого, следует внести изменения в Порядок оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере занятости в Республики Калмыкия. К индикаторам эффективности следует добавить следующие показатели [9]: количество проверенных на предмет дискриминационных ограничений печатных периодических изданий; количество выявленных объявлений с ограничениями дискриминационного характера, содержащихся в печатных СМИ; количество протоколов, составленных в отношении лиц, распространяющих информацию о рабочих местах с требованиями дискриминационного характера.

С целью систематизации мониторинга печатных СМИ контрольно-ревизионному отделу следует разработать план-график проверки изданий: ежемесячный мониторинг не менее двух газет разных издательств.

Грамотное планирование деятельности позволит избежать неэффективного использования временных ресурсов в условиях ограниченности кадров. Таким образом, текущее состояние рынка труда Республики Калмыкия демонстрирует наличие дискриминации в сфере занятости. Чаще всего дискриминацию можно встретить в печатных объявлениях, расположенных на информационных стендах и остановочных комплексах.

Таким образом, проведенный мониторинг ситуации показывает, что в настоящее время имеется ряд проблем, которые влияют на распространение дискриминации в отношениях между работником и работодателем.

Основная проблема заключается в несовершенстве трудового законода-

тельства, что не позволяет в полной мере бороться с явлением дискриминации. Другая проблема заключается в недобросовестности самих работодателей и слабом информировании граждан о существующих правах и способах защиты этих прав. Наконец, серьезная проблема заключается в слабом правосознании граждан, которые не пытаются защитить себя и чаще всего игнорируют нарушения, совершенные в их адрес.

В связи с этим Министерства социального развития, труда и занятости Республики Калмыкия может внести в Правительство Республики Калмыкия предложения по совершенствованию существующего

законодательства в сфере труда и занятости. Помимо этого, соответствующему министерству следует разработать методические рекомендации и интерактивные материалы о дискриминации и ее формах с целью распространения данных материалов среди граждан и работодателей. Необходимой мерой является реализация проекта по повышению юридической грамотности граждан. Наконец, необходимо закрепить полномочия контрольно-ревизионного отдела Министерства социального развития, труда и занятости Республики Калмыкия в части осуществления системного мониторинга печатных периодических изданий.

**Список источников:**

1. Беккер Г.С. Экономика дискриминации. М.: Изд. ГУ ВШЭ, 2003. С. 201.
2. Валлон А. История рабства в античном мире. Перевод с франц. С. П. Кондратьева. М.: Огизполитиздат, 1941 г. С. 178
3. Даутова З. Х. Ценовая дискриминация: реальность современного рынка // Экономическая наука и практика: материалы Междунар. науч. конф. Чита: Изд. Молодой ученый, 2012. С. 1.
4. Зотов В.Б., Милькина И.В., Ткачева Т.Д. Развитие механизма управления мотивацией на государственной гражданской службе // Муниципальная академия, 2020. №2. –С. 19-27.
5. Зуденкова С.А. Проблемы стратегического управления в РФ // В сборнике: Управление социальными инновациями: опыт, проблемы и перспективы сборник статей VII Всероссийской научно-практической конференции. Российский университет дружбы народов. 2018. С. 6-11.
6. Милль Дж. С. Подчиненность женщины. Изд. РИПОЛ классик, 2019. С. 123.
7. Миронова Н.Н., Миронов С. В., Хмельченко Е.Г., Ибятков Ф.М. Интеллектуальный капитал как фактор развития современных информационных технологий и экономики России // Муниципальная академия, 2020. №1. –С. 48-52.
8. Относительно дискриминации в области труда и занятий: Конвенция Международной организации труда от 25 июня 1958 г. №111 // Ведомости ВС СССР. 1961. №44. Ст. 448.
9. Цатхланова Т.Т., Эрендженова Д.Б., Эрдниева Э.В., Буркутбаева Н.А., Убушаева Б.Г. Направления комплексного развития прибрежных территорий региона // Вестник Алтайской академии экономики и права, 2019. №11-3. –С. 95-99.

**References:**

1. Bekker G.S. E`konomika diskriminacii. M.: Izd. GU VShE`, 2003. S. 201.
2. Vallon A. Istoriya rabstva v antichnom mire. Perevod s francz. S. P. Kondrat`eva. M.: Ogizpolitizdat, 1941 g. S.178.
3. Dautova Z. X. Cenovaya diskriminaciya: real`nost` sovremenogo ry`nka // E`konomicheskaya nauka i praktika: materialy` Mezhdunar. nauch. konf. Chita: Izd. Molodoy ucheny`j, 2012. S. 1.
4. Zotov V.B., Mil`kina I.V., Tkacheva T.D. Razvitie mexanizma upravleniya motivaciej na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe // Municipal`naya akademiya, 2020. №2. –S. 19-27.
5. Zudenkova S.A. Problemy` strategicheskogo upravleniya v RF //V sbornike: Upravlenie social`ny`mi innovაციями: opy`t, problemy` i perspektivy` sbornik statej VII Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Rossijskij universitet druzhby` narodov. 2018. S. 6-11.
6. Mill` Dzh. S. Podchinennost` zhenshhiny`. Izd. RIPOL klassik, 2019. S. 123.
7. Mironova N.N., Mironov S. V., Xmel`chenko E.G., Ibyatov F.M. Intellektual`ny`j kapital kak faktor razvitiya sovremenny`x informacionny`x tehnologij i e`konomiki Rossii // Municipal`naya akademiya, 2020. №1. –S. 48-52.
8. Otnositel`no diskriminacii v oblasti truda i zanyatij: Konvenciya Mezhdunarodnoj organizacii truda ot 25 iyunya 1958 g. №111 // Vedomosti VS SSSR. 1961. №44. St. 448.
9. Tzatl`lanova T.T., E`rendzhenova D.B., E`rdnieva E`.V., Burkutbaeva N.A., Ubushaeva B.G. Napravleniya kompleksnogo razvitiya pribrezhny`x territorij regiona // Vestnik Altajskoj akademii e`konomiki i prava, 2019. №11-3. –S. 95-99.

УДК 332.02

## Основные элементы механизма осуществления регионального протекционизма в аквакультуре в Российской Федерации

### Basic elements of the mechanism for implementing regional protectionism in aquaculture in the Russian Federation



**Василий Михайлович Михайлов**

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», аспирант кафедры государственного и муниципального управления, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6158-5223>, Россия, Москва, e-mail: [vasmikhaylov1@gmail.com](mailto:vasmikhaylov1@gmail.com)

**Vasily M. Mikhaylov**

FSBEI HE "State University of Management", postgraduate student of the department of state and municipal administration, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6158-5223>, Russia, Moscow, e-mail: [vasmikhaylov1@gmail.com](mailto:vasmikhaylov1@gmail.com)

**Александр Юрьевич Яковлев**

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», профессор кафедры государственного и муниципального управления, ФГБОУ ВО «Дипломатическая академия МИД России», профессор кафедры международной и национальной безопасности, доктор политических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1944-9006>, SPIN-код: 9191-2366, AuthorID: 644254, Россия, Москва, e-mail: [kafedragimu@ro.ru](mailto:kafedragimu@ro.ru)

**Alexander Yu. Yakovlev**

FSBEI HE "State University of Management", professor of the department of state and municipal administration, FSBEI HE "Diplomatic academy of the Ministry of foreign affairs of the Russian Federation", professor of international and national security department, doctor of political science, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1944-9006>, SPIN-code: 9191-2366, AuthorID: 644254, Russia, Moscow, e-mail: [kafedragimu@ro.ru](mailto:kafedragimu@ro.ru)

**Аннотация.**

В статье выявлены основные элементы механизма осуществления регионального протекционизма в аквакультуре в Российской Федерации, включающих институциональные, экономические и маркетинговые меры. Также в работе определены объекты применения и критерий оценки предложенных мер. Авторы пришли к выводу о необходимости внедрения механизма осуществления регионального протекционизма в аквакультуре, включающего в себя комплексное применение мер.

**Ключевые слова.**

Протекционизм, механизм регионального протекционизма, меры регионального протекционизма, аквакультура.

Поиск путей повышения эффективности развития страны, региона или отдельно взятой отрасли – это важнейшее направление научной деятельности многих десятилетий. Различные подходы позволяют выработать более точный критерий оценки эффективности, а также сформировать механизм, выявляющий «общие закономерности протекания процессов» [2].

Аквакультура – молодая отрасль в Российской Федерации, привлекающая особое внимание со стороны органов власти лишь в последние 10-15 лет. Произошло это в связи с выявившимся потенциалом отрасли, а также активными процессами замещения продукции морского рыболовства аквакультурой на рынках зарубежных стран, естественными ограничениями и многими другими факторами.

Тем не менее, сегодня федеральные инициативы в основном направлены на развитие рыболовства, поскольку, по расчетам авторов, в общем объеме производства продукции на 95% представлена именно этой отраслью. При этом существующие проблемы отрасли рыболовства [1] негативно сказываются на стоимости и качестве морской рыбы и рыбной продукции в регионах, не имеющих выхода к морю, что является хорошим стимулом для развития аквакультуры внутри страны.

В связи с этим на региональном уровне возникает потребность в формировании единых правил на территории региона – институциональной среды, которая будет определять развитие аквакультуры. Институциональное обеспечение на региональном уровне включает в себя законы и государственные программы развития

**Abstract.**

The article reveals the main elements of the mechanism for the implementation of regional protectionism in aquaculture in the Russian Federation, such as institutional, economic and marketing measures. The article also defines the objects of application and the criterion for evaluating the proposed measures. The author came to the conclusion that it is necessary to introduce a mechanism for the implementation of regional protectionism in aquaculture, which includes an integrated application of measures.

**Keywords.**

Protectionism, mechanism of regional protectionism, measures of regional protectionism, aquaculture.

аквакультуры, основная цель создания которых – повышение прироста объема производства аквакультуры на территории регионов.

В целом, прирост объема производства аквакультуры на территории региона – это основной критерий оценки эффективности в государственных программах, позволяющий в общем оценить, имеется ли польза от применяемых мер регионального протекционизма или нет.

Авторами выделяются основные объекты применения мер регионального протекционизма, к которым относятся: отраслевые союзы (ассоциации); существующие и новые предприятия аквакультуры; инвесторы и потенциальные предприниматели; потребители. При этом следует отметить, что фактически между всеми группами объектов применения мер регионального протекционизма осуществляется тесное взаимодействие. Например, отраслевые союзы (ассоциации) оказывают консультационную, а иногда и финансовую поддержку существующим и новым предприятиям. Это способствует привлечению инвесторов в отрасль и повышению заинтересованности в возможностях отрасли среди предпринимательского сообщества. А также проводят работу, направленную на повышение роли местной аквакультуры для потребителей региона. В результате такая активность положительно отражается на показателях прироста объема производства аквакультуры в регионе.

Ниже рассмотрим меры, являющиеся основными элементами механизма осуществления регионального протекционизма в аквакультуре (табл. 1).

Таблица 1 – Структура мер регионального протекционизма в аквакультуре

Наименование	Структура мер
Институциональные меры	- законодательные и нормативно-правовые акты - некоммерческий сектор отрасли - центры и фонды поддержки
Экономические меры	- субсидии - льготное кредитование - налоговые льготы
Маркетинговые меры	- выставки, фестивали, конференции - ярмарки - торговые марки и бренды - опросы потребителей

Источник: составлено авторами по результатам исследования.

### Институциональные меры

Институциональные меры – наиважнейшие меры механизма осуществления регионального протекционизма, формирующие условия развития отрасли, улучшения деятельности по производству, переработке и сбыту продукции аквакультуры на территории региона.

По состоянию на 2020 год в большинстве субъектов Российской Федерации имеются нормативно-правовые акты, определяющие поддержку развития аквакультуры [4]. Глубина разработки указанных норматив-

но-правовых актов, представленных государственными программами, позволяет сделать вывод о значимости отрасли аквакультуры в регионе, что является существенным фактором, влияющим на прирост объемов производства.

В рамках исследования авторами были изучены государственные программы по поддержке и развитию аквакультуры во всех субъектах Российской Федерации и разработана методика оценки их уровня по 9 показателям (табл. 2).

Таблица 2 – Результат оценки уровня государственных программ по развитию аквакультуры в субъектах Российской Федерации

Баллы / Уровень программы	Субъекты Российской Федерации
от 8 до 9 (государственная программа высокого уровня)	Краснодарский край, Приморский край, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Коми, Республика Тыва, Астраханская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Калужская область, Липецкая область, Новгородская область, Новосибирская область
от 5 до 7 (государственной программы среднего уровня)	Алтайский край, Камчатский край, Красноярский край, Ставропольский край, Хабаровский край, Ханты-Мансийский АО, Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Бурятия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Республика Крым, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика, Амурская область, Архангельская область, Белгородская область, Владимирская область, Иркутская область, Калининградская область, Кемеровская область, Костромская область, Ленинградская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Омская область, Псковская область, Ростовская область, Самарская область, Саратовская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, г. Севастополь
от 0 до 4 (отсутствует или недостаточно разработана государственная программа)	Забайкальский край, Пермский край, Еврейская АО, Ненецкий АО, Чукотский АО, Ямало-Ненецкий АО, Республика Ингушетия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Удмуртская Республика, Брянская область, Ивановская область, Кировская область, Курганская область, Курская область, Магаданская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Рязанская область, Сахалинская область, Свердловская область, Челябинская область, Ярославская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург

Источник: составлено авторами по результатам исследования.

В предложенной таблице выделены три группы субъектов Российской Федерации по уровню государственных программ.

В первой группе, представленной 14 субъектами Российской Федерации, используются государственные программы высокого уровня, которые характеризуются наличием механизма и методики оценки эффективности реализации, плановыми объемами федеральных и региональных средств, ожидаемых результатов и прочих значимых положений, определяющих поддержку и развитие аквакультуры в регионе. Это позволяет сделать вывод о значимости отрасли аквакультуры в регионах.

В третьей группе - 28 субъектах Российской Федерации - отсутствуют или недостаточно разработаны государственные программы. Недостаточная разработанность характеризуется отсутствием большинства требований, необходимых для эффективной их реализации. Это можно объяснить отсутствием благоприятных природно-климатических, инфраструктурных или исторически сложившихся условий для организации производства аквакультуры.

Наиболее обширная вторая группа субъектов Российской Федерации располагает государственными программами среднего уровня, что в основном объясняется декларативным характером их содержания.

Другой значимой институциональной мерой является развитие некоммерческих организаций – ассоциаций, союзов, профессиональных сообществ и прочих объединений аквакультуры, оказывающих помощь органам власти и предприятиям. Такая помощь выражается в представлении и защите интересов производителей, участии и содействии в реализации государственных программ на региональном уровне, решении проблем отрасли и внесении предложений по изменению действующего законодательства.

Кроме того, по данным Федеральной корпорации по развитию малого и среднего предпринимательства в регионах страны образованы учреждения, формирующие инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. Их развитие со стороны реги-

ональных органов власти де-факто является институциональной мерой регионального протекционизма.

Так, в региональных центрах и во многих муниципальных образованиях страны образованы Центры по поддержке и развитию субъектов малого и среднего предпринимательства [6]. В основном их деятельность направлена на развитие предпринимательских компетенций и повышение квалификации кадров, оказание консультаций по различным вопросам создания и ведения бизнеса, формирование кооперационной среды и другое. Учитывая перспективы развития местного самоуправления [3], образование таких центров будет положительно сказываться на инвестиционном климате муниципального образования и региона в целом.

#### Экономические меры

Экономические меры регионального протекционизма в основном представлены субсидиями, льготным кредитованием и налоговыми льготами.

Субсидии – ключевая мера поддержки субъектов аквакультуры, объем которой определяется государственными программами.

Выплаты предоставляются за счет государственного или местного бюджета для предприятий аквакультуры по нескольким основным направлениям деятельности:

- приобретение, производство и реализация рыбопосадочного материала;
- приобретение специализированного рыбоводческого оборудования;
- приобретение кормов и биологически активных добавок для выращивания рыбы;
- уплата страховых премий, начисленных по договорам сельскохозяйственного страхования объектов товарной аквакультуры.

При анализе объемов региональных средств на поддержку и развитие аквакультуры, определенных государственными программами в субъектах Российской Федерации, можно наблюдать положительную динамику (рис. 1). Максимальное значение показателя было в 2018 году - 689,1 млн. руб. Это говорит об увеличении поддержки отрасли аквакультуры со стороны органов власти. Стоит отметить, что данный

объем средств носит прогнозный характер, данные по фактическому освоению определенных государственными программами средств отсутствуют.

Наряду с этим в региональных государственных программах установлены прогнозные значения по объему федеральных средств на поддержку и развитие аквакультуры. Так, по нашим расчетам, наиболь-

ший объем средств по всем регионам наблюдался в 2019 году и составлял 363,9 млн. руб. В целом, прогнозируемый объем федеральных средств в некоторые годы значительно ниже объема региональных средств, что может говорить об отсутствии крупных проектов, которые возможно реализовать на территории региона за счет федерального финансирования.

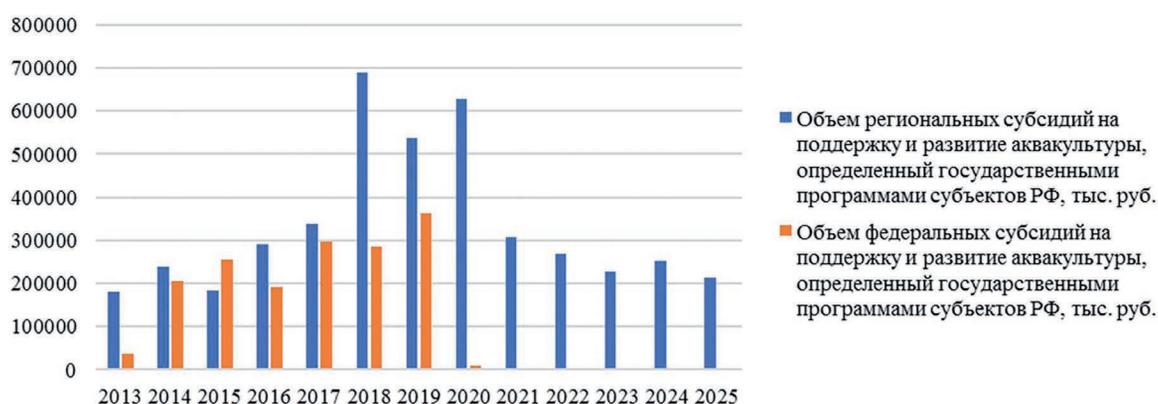


Рисунок 1 — Объем региональных и федеральных субсидий на поддержку и развитие аквакультуры, определенный государственными программами в субъектах Российской Федерации

Источник: составлено авторами на основе анализа государственных программ в субъектах Российской Федерации

Кроме субсидий экономические меры регионального протекционизма представлены льготным кредитованием в виде компенсации на уплату процентов по кредитам, полученных в российских кредитных организациях, на развитие аквакультуры и (или) товарного осетроводства. Эта мера является единственной формой поддержки в рамках государственных программ по развитию аквакультуры. Однако, существует ряд других форм льготного кредитования, направленных на поддержку малого и среднего предпринимательства. Например, с 2017 года в Республике Татарстан предприятия аквакультуры, являющиеся субъектами малого и среднего предпринимательства, могут получить льготный кредит на поддержку производства высокотехнологичной продукции или приобретение в лизинг высокотехнологичного производственного оборудования и оборудования в сфере переработки продукции.

Также на поддержку и развитие аквакультуры в некоторых регионах Российской

Федерации введен ряд налоговых льгот, определенных в рамках региональных государственных программ поддержки отраслей или развития преференциальных территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР):

- по транспортному налогу;
- по налогу на имущество субъектов аквакультуры;
- по земельному налогу;
- по налогу на прибыль и другие.

Таким образом, экономические меры по поддержке субъектов аквакультуры, представленными субсидиями, льготным кредитованием и налоговыми льготами являются значимым элементом механизма протекционизма в аквакультуре, осуществляемого в субъектах Российской Федерации. Их совершенствование и расширение в рамках действующих государственных программ может существенно отразиться на привлечении инвестиций в отрасль и приросте объемов производства продукции аквакультуры.

### Маркетинговые меры

В силу территориальных особенностей маркетинговые меры регионального протекционизма в аквакультуре в регионах Российской Федерации дифференцированы. Применение маркетинговых мер в аквакультуре происходит при активном взаимодействии субъектов и объектов применения мер регионального протекционизма - региональных органов власти, существующих производств аквакультуры, потенциальных предпринимателей и потребителей.

Поскольку органами власти оказывается поддержка существующим производствам аквакультуры по поиску резервов наращивания объемов производства, то в некоторых регионах наиболее эффективным инструментом становится организация мероприятий с привлечением экспертного сообщества.

Наряду с этим, в некоторых регионах при поддержке региональных органов власти организуются отраслевые выставки по продвижению продукции и поиску инвесторов для расширения действующего производства.

Далее следует отметить, что авторами был проведен анализ новостных материалов средств массовой информации о мероприятиях в субъектах Российской Федерации на тему аквакультуры с 2015 по 2019 год. Так, всего за рассматриваемый период было проведено 124 мероприятия: выставки, форумы, конференции, круглые столы и прочее. Данные мероприятия включали в себя обсуждение проблем развития аквакультуры и поиск их решений, укрепление связей между производителями, продвижение передовых технологий и научных разработок отрасли и многое другое. Мероприятия проводились по инициативе федеральных и региональных органов власти, отраслевых союзов (ассоциаций), образовательных организаций и субъектов аквакультуры. Больше всего мероприятий было проведено на территории г. Москвы и Приморского края – 41 и 14 мероприятий соответственно.

В целом, наибольшее количество проведенных мероприятий в отрасли наблюдается в регионах с наибольшим объемом производства аквакультуры. При этом

более чем в 25 субъектах Российской Федерации отсутствовали какие-либо мероприятия, связанные с аквакультурой, поэтому можно сделать вывод, что указанные инструменты регионального протекционизма применяются в основном в регионах с развивающимся или развитым рынком аквакультуры.

Особое значение имеет взаимодействие органов власти с потребителями, характеризующееся применением маркетинговых мер, направленных на повышение спроса населения на продукцию аквакультуры. В связи с этим основными маркетинговыми мероприятиями являются заключение соглашений с сетевыми магазинами по созданию региональных брендов продукции аквакультуры, которые будут гарантировать качество продукции по доступной цене.

Наиболее доступным и распространенным маркетинговым мероприятием в субъектах Российской Федерации, способствующим росту объемов сбыта продукции аквакультуры, является проведение периодических аквакультурных ярмарок и фестивалей культурно-развлекательного формата с возможностью дегустации рыбной продукции. Ученые отмечают, что «ярмарки минимизируют количество посредников между производителями и потребителями продукции, обеспечивают мобильность рынка, помогают формировать значительные финансовые потоки, создают информационное поле, приносят доход в местный бюджет» [5]. Таким образом, организация ярмарок будет способствовать увеличению объемов сбыта продукции аквакультуры.

### Выводы

Проведенные исследования позволили выявить основные элементы механизма осуществления регионального протекционизма в аквакультуре в Российской Федерации, определяющие развитие отрасли. Ведущими из них являются институциональные меры, которые направлены на создание условий развития аквакультуры. Кроме того, определены другие меры регионального протекционизма - экономические и маркетинговые, направленные

на поддержку развития отрасли, привлечение инвестиций и сбыта продукции. Внедрение региональными органами власти механизма осуществления регионального протекционизма, включающего в себя комплексное применение предложенных мер, позволит достичь максимального эф-

фекта, который повысит прирост объемов производства аквакультуры и внесет существенный вклад в обеспечение продовольственной безопасности страны, а также обеспечит развитие муниципальных образований [3], без которых крайне затруднителен прогресс страны в целом.

**Список источников:**

1. Агунович Ю.А., Шуликов А.О. Государственная политика в сфере рыболовства: этапы эволюции, проблемы реализации, перспективные направления развития // Природные ресурсы, их современное состояние, охрана, промышленное и техническое использование. Материалы XI Национальной (всероссийской) научно-практической конференции. Петропавловск-Камчатский: КамчатГТУ, 2020. - С. 188-192.
2. Горохов А.А. Эволюция теоретических исследований понятия «Механизм» в экономической науке // Известия УрГЭУ. - 2011. - №3. - С. 32-37.
3. Зотов В.Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. - 2017. - № 1. - С. 4-12.
4. Михайлов В.М. Институциональное обеспечение развития аквакультуры в Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. - 2020. - № 8. - С. 1571 - 1587.
5. Московцев В.В., Лукьянова Ю.П. Эволюция ярмарок в России: социально-экономический аспект // Социально-экономические явления и процессы. - 2010. №2. - С. 63-65.
6. Сборник лучших муниципальных практик 2019 года // Минэкономразвития России: Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами URL: <https://economy.gov.ru/material/file/7d65220dd1ad52190c4795d9813c4166/sbornik2019.pdf> (дата обращения: 12.08.2020).

**References:**

1. Agunovich Y.A., Shulikov A.O. State policy in the field of fisheries: stages of evolution, implementation problems, promising directions of development // Natural resources, their current state, protection, commercial and technical use. Materials of the XI National (All-Russian) Scientific and Practical Conference. Petropavlovsk-Kamchatsky: Kamchatka State Technical University, 2020. pp. 188-192.
2. Gorokhov A.A. Evolution of theoretical studies of the concept of "Mechanism" in economic science // Izvestiya USUE. - 2011. - № 3. - pp. 32-37.
3. Zotov V.B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Municipal Academy. - 2017. - № 1. - pp. 4-12.
4. Mikhaylov V. Institutional support for aquaculture development in the Russian Federation // Regional Economics: Theory and Practice. - 2020. - № 8. - pp. 1571-1587.
5. Moskovtsev V.V, Lukyanova Y.P. Evolution of fairs in Russia: socio-economic aspect // Socio-economic phenomena and processes. - 2010. № 2. - pp. 63-65.
6. Collection of best municipal practices in 2019 // Ministry of Economic Development of Russia: Municipal economic policy and municipal finance management [Electronic resource]. - Access mode: <https://economy.gov.ru/material/file/7d65220dd1ad52190c4795d9813c4166/sbornik2019.pdf> (accessed: 12.08.2020).

УДК 352/354

## Особенности развития и управления региональными и местными аэропортами России

## Features of development and management of regional and local airports in Russia

### **Андрей Андреевич Титов**

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,  
соискатель кафедры государственного и муниципального  
управления, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3000-4016>, Россия,  
Москва,  
e-mail: [andrew.titov@yandex.ru](mailto:andrew.titov@yandex.ru)

### **Andrei A. Titov**

FSBEI HE "State University of Management", degree seeker of the  
department of state and municipal administration, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3000-4016>, Russia, Moscow,  
e-mail: [andrew.titov@yandex.ru](mailto:andrew.titov@yandex.ru)

### **Александр Юрьевич Яковлев**

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,  
профессор кафедры государственного и муниципального  
управления, ФГБОУ ВО «Дипломатическая академия  
МИД России», профессор кафедры международной и  
национальной безопасности, доктор политических наук,  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1944-9006>, SPIN-код: 9191-2366,  
AuthorID: 644254, Россия, Москва,  
e-mail: [kafedragimu@ro.ru](mailto:kafedragimu@ro.ru)

### **Alexander Yu. Yakovlev**

FSBEI HE «State University of Management», professor of the  
department of state and municipal administration, FSBEI HE  
«Diplomatic academy of the Ministry of foreign affairs of the  
Russian Federation», professor of international and national  
security department, doctor of political science, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1944-9006>, SPIN-code: 9191-2366, AuthorID:  
644254, Russia, Moscow,  
e-mail: [kafedragimu@ro.ru](mailto:kafedragimu@ro.ru)

**Аннотация.**

В статье приводятся особенности развития аэропортов, не включенных в перечень аэропортов федерального значения. К таковым относятся аэропорты регионального и местного значения. Производится уточнение организационно-правовой формы, формы собственности лица, выступающего в качестве оператора аэропорта. В статье описываются существующие подходы к управлению региональными и местными аэропортами.

**Ключевые слова.**

Аэропортовая отрасль, региональные аэропорты, местные аэропорты, посадочные площадки, акционерное общество с государственным участием, акционерное общество с муниципальным участием.

Сегодня аэропорты гражданской авиации выступают важным транспортным звеном обеспечивающим пассажирские и грузовые авиаперевозки. Важность данной отрасли особенно подчеркивается в тех регионах, где отсутствует альтернативный вид транспорта. Наиболее ощутимо эта особенность проявляется в Магаданской, Амурской, Тюменской, Архангельской, Сахалинской областях, республиках Саха и Коми, Чукотском и Ненецком автономных округах, Красноярском, Камчатском и Хабаровском краях, обуславливая необходимость развития региональных и местных аэропортов.

В данной статье будет проведен анализ особенностей развития и управления российскими аэропортами регионального и местного значения, от успешности которых в значительной степени зависит будущее множества отдаленных муниципальных образований [4] и территорий России.

Среди сегментов аэропортовой отрасли можно выделить аэропорты федерального значения, состав которых закреплен на государственном уровне [2], а также все остальные аэропорты, не включенные в данный перечень. К последним как раз и можно отнести аэропорты регионального и местного значения. В целях формирования системного подхода к их идентификации приведем базовое определение «аэропорта».

Итак, в ст. 40 Воздушного кодекса Российской Федерации [1] (ВК РФ) раскрывается ключевое понятие аэропорта как комплекса сооружений, неотъемлемой частью которого выступает сертифици-

**Abstract.**

The article describes the features of the development of airports that are not included in the list of federal airports. These include airports of regional and local significance. The legal form and form of ownership of the person acting as the airport operator are specified. The article describes existing approaches to managing regional and local airports.

**Keywords.**

Airport industry, regional airports, local airports, landing sites, joint stock company with state participation, joint stock company with municipal participation.

рованный аэродром. Для получения аэродромом такого статуса необходимо пройти процедуру сертификации, заключающуюся в установлении соответствия сертификационным требованиям Авиационных правил.

Аэродромы, прошедшие сертификацию, согласно ст. 41 ВК РФ [1], подлежат регистрации в реестре аэродромов и вертодромов [3] гражданской авиации. Соответствующий реестр содержит сведения об аэропортах федерального, регионального и местного значения. Однако здесь следует упомянуть и судьбу тех аэродромов, которые ввиду сильной изношенности такую сертификацию пройти не могут и получают статус посадочной площадки, сведения о которой в реестре не отражаются.

На сегодняшний день, согласно сведениям из Государственного реестра аэродромов и вертодромов гражданской авиации насчитывается 241 аэродром [3], 90 закреплено за аэропортами федерального значения [2], остальные за некоторым исключением могут быть отнесены к аэропортам регионального и местного значения.

В целях уточнения состава последних проанализируем государственный реестр аэродромов и вертодромов гражданской авиации (сведения актуализированы на 19.09.2019 года), исключив из рассмотрения аэродромы отнесенные к аэропортам федерального значения, а также аэродромы не используемые в составе аэропортов и результаты представим в таблице 1.

Таблица 1. Количественное распределение по видам юридических лиц и собственности операторов региональных и местных аэропортов гражданской авиации

Организационно-правовая форма	Собственность						
	федеральная	субъекта РФ	муниципальная	Смешанная, с долями			Частная и иная
				федеральной	субъекта РФ	муниципальной	
Казенное предприятие	70	2	0	0	0	0	0
Унитарное предприятие	0	4	0	0	0	0	0
Бюджетное учреждение	1	1	0	0	0	0	0
Публичное акционерное общество (ПАО)	0	0	0	0	1	0	0
Акционерное общество (АО)	0	17	3	0	4	2	11
Общество с ограниченной ответственностью (ООО)	0	0	0	0	0	2	17
ИТОГО	71	24	3	0	5	4	28
	135						

Источник: составлено авторами по результатам проведенного исследования.

По приведенным данным в таблице 1 необходимо дать некоторые пояснения. В ходе уточнения содержания государственного реестра 2 аэродрома не вошли в исследуемую выборку – аэродром «Чкаловский» – оператор ОАО «Аэропорт Чкаловский», который в настоящее время, согласно сведениям государственного реестра юридических лиц, ликвидирован, а также специфичный для отрасли оператор аэродрома «Кузнецово», в качестве которого выступает физическое лицо. По

указанным причинам последние не вошли в анализируемую выборку. Дополнительно к этому, исключены из выборки 14 аэродромов, которые не входят в состав имущества аэропортов и относятся к спортивным, учебно-тренировочным, экспериментальным.

Проведя анализ, трансформируем таблицу 1, приведя абсолютные значения к относительным, выразив их в процентных соотношениях и результаты представим в таблице 2.

Таблица 2. Долевое распределение по видам юридических лиц и собственности среди операторов региональных и местных аэропортов гражданской авиации.

Организационно-правовая форма	Собственность							ИТОГО
	федеральная	субъекта РФ	муниципальная	Смешанная, с долями			Частная и иная	
				федеральной	субъекта РФ	муниципальной		
Казенное предприятие	52%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	53%
Унитарное предприятие	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	3%
Бюджетное учреждение	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	2%
Публичное акционерное общество (ПАО)	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	1%
Акционерное общество (АО)	0%	13%	2%	0%	3%	1%	8%	27%
Общество с ограниченной ответственностью (ООО)	0%	0%	0%	0%	0%	1%	13%	14%
ИТОГО	53%	18%	2%	0%	4%	2%	21%	100%
	100%							

Источник: составлено авторами по результатам проведенного исследования.

Как видно из таблицы 2, по своей структуре аэропортовая отрасль достаточно неоднородна [5]. Среди операторов региональных и местных аэропортов наиболее распространена такая организационно-правовая форма, как казенные предприятия (52%) и хозяйственные общества (42%).

Говоря о таком аспекте, как форма собственности оператора, то по сравнению с аэропортами федерального значения [6], наиболее распространена государственная (75%). Также присутствует муниципальная (4%) и частная (21%).

Главной особенностью региональных и местных аэропортов является то, что «региональные аэропорты имеют малую интенсивность полетов, и их доходы не обеспечивают рентабельность» [9].

Это порождает необходимость ревизии современных механизмов развития региональных и местных аэропортов находящихся в федеральной собственности, собственности субъекта и муниципальной собственности.

В сегменте региональных и местных аэродромов, находящихся в федеральной собственности наблюдается их объединение по принципу принадлежности к одному или нескольким субъектам РФ в единое юридическое лицо – казенное предприятие, в качестве которого и выступает оператор аэропортов.

Такой подход к управлению обеспечивает сокращение расходов (оптимизация управленческих расходов, затрат на содержание авиатерминалов и авиационную безопасность) и более эффективное распределение субсидированных бюджетных средств на поддержание функциональности аэропортовых комплексов.

Например, 31 аэропорт и 2 посадочные площадки находятся под управлением ФКП «Аэропорты Севера» [7], соответственно 8 и 6 находятся под управлением ФКП «Аэропорты Дальнего Востока», 12 и 7 – ФКП «Аэропорты Камчатки», 11 – ФКП «Аэропорты Красноярья», 1 аэропорт у ФКП «Аэропорт Амдерма». Отдельно выделим ФКП «Аэропорты Чукотки» в управлении которого находятся 9 аэропортов, 2 из которых отнесены к аэропортам федераль-

ного значения, 1 посадочная площадка. В общем числе 70 аэропортов, 16 посадочных площадок и 2 аэропорта федерального значения.

Следует отметить, что «собственных доходов ФКП и субсидий едва хватает на покрытие текущих расходов и социальных гарантий сотрудникам. О реконструкции за счет этих средств не может быть и речи: всего годового бюджета не хватит и на половину реконструкции одного аэропорта» [7].

В качестве разрешения сложившейся ситуации может выступать снижение требований к авиационной безопасности там, где это допустимо. Например, за счет перевода его в статус посадочной площадки или же привлечение собственных служб авиационной безопасности для охраны периметра, тем самым уменьшая общую величину расходов.

Другой альтернативой может выступать возможность обнуления сборов за аэропортовое обслуживание. Но в данный момент времени это скорее дискуссионный вопрос [10].

Помимо казенных предприятий в сегменте федеральной собственности можно отметить существование такого аэропорта, как «Новолазаревская», оператором которого выступает ФГБУ «Арктический и Антарктический научно-исследовательский институт».

В сегменте региональной собственности аэропортов регионального и местного значения находится 29 аэропортов, 22 из которых находится в акционерной собственности. Также присутствуют организационно-правовые формы в лице казенных, унитарных предприятий и бюджетных учреждений. Последнее представлено единичным аэропортом «Владимира (Семязино)», где в качестве оператора выступает ГБУ ВО «Владимирская база авиационной охраны лесов».

Среди казенных и унитарных предприятий, операторы аэропортов представлены следующими юридическими лицами: КП «Аэропорты Курильских островов», под управлением которого находятся 2 аэропорта, ГУП ЯНАО «Аэропорт Тарко-Сале», ГУП ЯНАО «Аэропорты Мангазеи», под

управлением которого находятся 2 аэропорта и КГУП «Хабаровские авиалинии» выступающее в качестве оператора аэропорта «Николаевск-на-Амуре» и эксплуатантом воздушных судов.

Среди 22 аэропортов фигурирует всего 11 операторов: АО «Аэропорт Сургут» - 2 аэропорта, АО «2-ой Архангельский объединенный авиаотряд» - 1, АО «Аэропорт Нягань» - 1, АО «Аэропорт Урай» - 1, АО «Аэропорт Усть-Кут» - 1, АО «Аэропорт Южно-Сахалинск» - 4, АО «Вологодское авиационное предприятие» - 1, АО «Комиавиатранс» - 6, АО «КрасАвиаПорт» - 3, АО «Надымское авиапредприятие» - 1, ПАО «Омский аэропорт» - 1.

Говоря об особенностях и подходах к управлению, то здесь нередки случаи объединения аэропортов регионального и местного значения под управление более крупного аэропорта – аэропорта федерального значения. Это может происходить в различных формах: передачи в состав имущества, присоединения, обособления в качестве филиала, назначения управляющей организации.

Например, в АО «Комиавиатранс» помимо аэропорта федерального значения «Сыктывкар» в состав имущества входят еще 6 аэропортов регионального значения. Также имеется свой воздушный флот.

Схожая ситуация наблюдается и в АО «КрасАвиаПорт», в состав которой входит 3 аэропорта регионального значения. Они находятся под управлением управляющей организации ООО «Аэропорт Емельяново».

Наиболее интересная ситуация наблюдается у юридического лица АО «Аэропорт Сургут», выполняющего функции оператора аэропорта федерального значения – аэропорта «Сургут», аэропорта «Ноябрьск», аэропорта «Талакан», являющегося филиалом, а также 2 посадочных площадок «Игрим» и «Березово», которые также представляют собой филиалы.

Подобный подход обусловлен сокращением «расходов в рамках, дозволенных условиями сертификации аэропортов», посредством перевода «региональных аэропортов в статус посадочных площадок с целью оптимизации расходов и со-

хранения транспортной пассажирской схемы» [8].

В свою очередь, сегмент муниципальной собственности среди аэропортов регионального и местного значения представлен 7 аэропортами. Говоря об их организационно-правых формах, стоит отметить, что они исключительно приходятся на хозяйственные общества. Здесь имеет место подход к управлению при котором, значительно расширяется доля неавиационных доходов.

В частности, аэропорту «Кондинское» его оператор АО «КондаАвиа» осуществляет помимо основной деятельности еще 16 дополнительных видов деятельности; в аэропорту «Апатиты (Хибины)» оператор АО «Аэропорт» имеет еще 12 дополнительных видов деятельности; в аэропорту «Когалым» оператор ООО «Международный аэропорт Когалым» осуществляет 12 дополнительных видов деятельности.

В качестве видов деятельности может выступать деятельность по сдаче в аренду неиспользуемого имущество аэропортового комплекса, получения дохода от размещения рекламы. Это лишь несколько возможных направлений деятельности, однако их количество может быть значительно больше.

Присутствует в исследуемой нами области и частный капитал. Данный сегмент представлен 28 аэропортами обеспечивающими пассажирские перевозки, в том числе и доставку персонала до вахтовых поселков, а также грузоперевозки.

Покажем в этом сегменте один частный случай – Аэропорт «Новый Уренгой». Оператором данного аэропорта выступает ООО «Уренгойаэроинвест». Одним из учредителей общества выступает ПАО «Аэропорт Кольцово» с долей в 49%. В аэропорте «Новый Уренгой» в качестве управляющей организации привлечена управляющая организация АО «Управляющая компания «Аэропорты Регионов».

Среди статей доходов выступают доходы от авиационной деятельности (деятельность грузового терминала, деятельности топливозаправочных операторов), а также от неавиационной – деятельность цеха бортового питания, размещения рекламы

в терминале, платная парковка, аренды помещений и площадей, деятельность бизнес зала.

Подводя итог, следует отметить, что среди 135 аэропортов наиболее распространена государственная и частная собственность, также имеет место и муниципальная. 70 аэропортов находится в ведении федеральных казенных предприятий, 29 - в собственности субъекта, 7 аэропортов в муниципальной собственности, остальные в частной. Говоря об их экономике, то ввиду низкой интенсивности полетов, операторы аэропортов работают на грани рентабельности, а в ряде случаев и убыточны.

Особенностями развития таких аэропортов может выступить стратегия управления издержками, а также расширение спектра неавиационной деятельности.

Управление издержками достигается за счет снижения управленческих расходов, снижение расходов на авиационную безопасность, снижение расходов на обслуживание авиатерминалов, а также повышения доходов за счет расширения спектра неавиационной деятельности.

Это достигается за счет объединений аэропортов в единый оператор, назначение управляющей организации, снижение уровня аэропорта до посадочной площадки.

Отдельным направлением повышения доходов является привлечение авиакомпаний в свой аэропорт, а также оценка выигрыша от разделения одного юридического лица выступающего в качестве оператора аэропорта и эксплуатанта воздушных судов на два – оператора и авиакомпанию.

**Список источников:**

1. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ (ред. от 18.04.2020) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 15.08.2020).
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.04.2016 №726-р (ред. от 08.06.2020) «Об утверждении перечня аэропортов федерального значения» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 15.08.2020).
3. Государственный реестр аэродромов и вертодромов гражданской авиации Российской Федерации [Электронный ресурс] // Росавиация: офиц. Интернет ресурс / Федеральное агентство воздушного транспорта. URL: <https://favt.ru/dejatelnost-ajeroporty-i-ajerodromy-reestr-grajdanskij-ajerodromov-rf/>. (дата обращения: 15.08.2020).
4. Зотов В.Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. – 2017. – № 1. – С. 4-12.
5. Титов А.А., Яковлев А.Ю. Особенности структуры аэропортовой отрасли России (на примере Северо-Западного, Центрального, Уральского и Южного федеральных округов) // Бюллетень транспортной информации. – 2020. – №5. – С. 16-20.
6. Титов А.А., Яковлев А.Ю. Место государственной и муниципальной акционерной собственности в аэропортовой отрасли Российской Федерации // Муниципальная академия. – 2020. – №1. – С. 105-110.
7. Волков В. Внутренние резервы исчерпаны. Интервью от 28.09.2018 // Коммерсантъ [Электронный ресурс]. – 2018. – №177. – С. 10 – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3752718> (дата обращения: 15.08.2020).
8. Дьячков Е. Мы переводим региональные аэропорты в статус посадочных площадок. Интервью от 02.07.2012 // АвиаПорт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.aviaport.ru/news/2012/07/02/236849.html> (дата обращения: 15.08.2020).
9. Кирсанов Д. Аэропорты встают на одно крыло. Интервью от 13.02.2014 // Коммерсантъ (Владивосток) [Электронный ресурс]. – 2014. – №24. – С. 8 – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/2406305> (дата обращения: 15.08.2020).
10. Посадку сделают бесплатной // Коммерсантъ [Электронный ресурс]. – 2014. – №181. – С. 7 – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3759638?tg> (дата обращения: 15.08.2020).

**References:**

1. Air code of the Russian Federation from 19.03.1997 № 60-FZ (ed. from 08.06.2020) [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 15.08.2020).
2. Order of the Government of the Russian Federation of 20.04.2016 № 726-p (ed. from 18.04.2020) «On approval of the list of airports of federal significance» [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 15.08.2020).
3. State register of airfields and heliports of civil aviation of the Russian Federation [Electronic resource] //Rosaviation: ofic. Internet resource /Federal air transport Agency. URL: <https://favt.ru/dejatelnost-ajeroporty-i-ajerodromy-reestr-grajdanskij-ajerodromov-rf/>. (accessed: 15.08.2020).
4. Zotov V.B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Municipal Academy. – 2017. – № 1. – P. 4-12.
5. Titov A. A., Yakovlev A. Y. The modern structure of the Russian airport industry (on the example of the North-West, Central, Urals and Southern federal districts) // Bulletin of transport information. – 2020. – №5. – P. 16-20.
6. Titov A. A., Yakovlev A. Y. The Place of state and municipal joint-stock ownership in the airport industry of the Russian Federation // Municipal Academy. – 2020. – №1. – P. 105-110.
7. Volkov V. Internal reserves are exhausted. Interview from 28.09.2018 // Kommersant [Electronic resource]. – 2018. – №177. – P. 10. Access mode: <https://www.kommersant.ru/doc/3752718> (accessed: 15.08.2020).
8. Dyachkov E. We are converting regional airports to the status of landing sites. Interview from 02.07.2012 // AviaPort [Electronic resource]. Access mode: <https://www.aviaport.ru/news/2012/07/02/236849.html> (accessed: 15.08.2020).
9. Kirsanov D. Airports stand on one wing. Interview from 13.02.2014 // Kommersant (Vladivostok) [Electronic resource]. – 2014. – №24. – P. 8. Access mode: <https://www.kommersant.ru/doc/2406305> (accessed: 15.08.2020).
10. Boarding will be free of charge // Kommersant [Electronic resource]. – 2014. – №181. – P. 7. Access mode: <https://www.kommersant.ru/doc/3759638?tg> (accessed: 15.08.2020).

УДК 353.2

## Информационные системы в управлении дорожной инфраструктурой Московской области

### Information systems in the management of the road infrastructure of the Moscow region



**Ольга Анатольевна Петрина**

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,  
доцент, кандидат экономических наук, ORCID ID: 0000-0001-5125-1852, Web of Science Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/D-1719-2019>, SPIN-код: 8747-7424, AuthorID: 683220, Россия,  
Москва,  
e-mail: [petrina2007@mail.ru](mailto:petrina2007@mail.ru)

**Olga A. Petrina**

FSBEI HE "State University of Management", Associate Professor,  
Candidate of Economic Sciences, ORCID ID: 0000-0001-5125-1852,  
Web of Science Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/D-1719-2019>, SPIN-code: 8747-7424, AuthorID: 683220, Russia,  
Moscow,  
e-mail: [petrina2007@mail.ru](mailto:petrina2007@mail.ru)



**Иван Николаевич Пяткин**

ФГУП «Росразмещение», руководитель проектов, Россия,  
Москва,  
e-mail: [89037702223@mail.ru](mailto:89037702223@mail.ru)

**Ivan N. Pyatkin**

Federal State Unitary Enterprise «Rosrazmeshchenie», Project  
Manager, Russia, Moscow,  
e-mail: [89037702223@mail.ru](mailto:89037702223@mail.ru)

**Аннотация.**

Оптимизация управления в области дорожного хозяйства требует разработки новых подходов и инструментов. В статье рассмотрены информационные системы, применяемые в Московской области в управлении дорожной инфраструктурой, представлены достоинства и недостатки систем и дается обоснование внедрения в регионах страны наиболее эффективной информационной системы СКПДИ.

**Ключевые слова.**

Управление, информационные системы, дорожная инфраструктура.

**Abstract.**

Optimizing road management requires the development of new approaches and tools. The article discusses the information systems used in the Moscow region in the management of road infrastructure, presents the advantages and disadvantages of the systems and provides a justification for the implementation of the most effective information system SKPDI in the regions of the country.

**Keywords.**

Management, information systems, road infrastructure.

Создание в российских регионах качественной и надежной транспортной инфраструктуры – основная цель реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». В 2019 году в городских агломерациях в нормативном состоянии находилось только 46 % дорожной сети, к 2024 году этот показатель должен возрасти в стране до 85%. [2; 4] В настоящее время стоит задача повысить управляемость и контролируемость развития транспорта и транспортной инфраструктуры за счет повышения эффективности методов государственного управления и регулирования, развития информационных систем и цифровых технологий. [1; 5]

Сеть автомобильных и городских дорог в Российской Федерации представляет собой сложную систему, для управления которой в современных условиях требуются новые подходы, позволяющие обеспечить эффективную работу системы управления дорожным хозяйством, и, следует отметить, что управление в данной сфере базируется на развитии информационных систем. [7; 8] За последние годы создано единое

информационное пространство для надежного и быстрого управления дорожным хозяйством, контроля показателей и повышения качества обслуживания. Сегодня ведется непрерывная работа по созданию единой информационной системы, унифицированных баз данных и др., что позволяет свести к минимуму дублирование хранимой информации в нескольких системах одновременно и сократить затраты на сбор и обработку данных.

Для развития и функционирования любой системы важно следовать стратегической задаче, организовывать и выполнять необходимые действия для получения результата, речь идет об объединении всех информационных систем в одну отраслевую. [6]. Московская область среди регионов Российской Федерации лидирует по использованию информационных систем в управлении дорожным фондом. [3] Регион использует три цифровых системы управления в области дорожного хозяйства:

1. Региональная географическая информационная система (далее – РГИС). (Рис. 1).

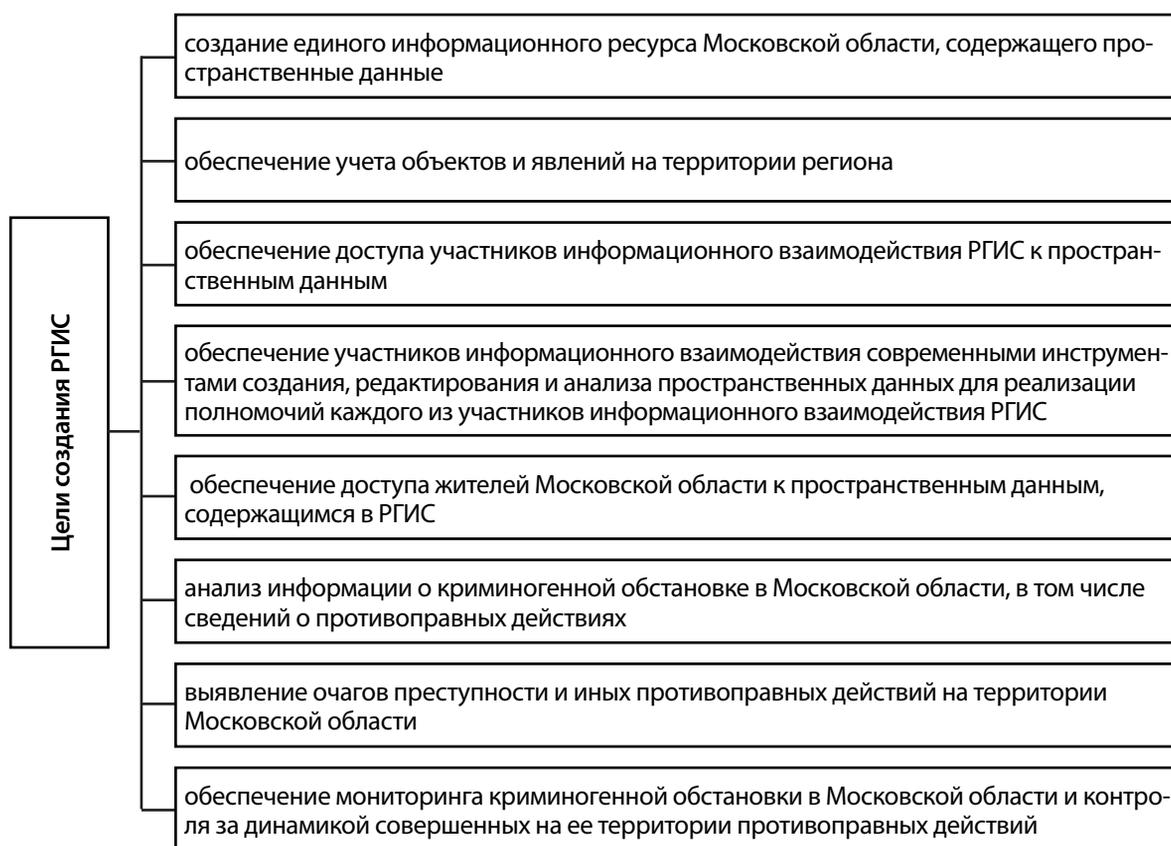


Рис. 1 Цели создания РГИС

2. Информационная система для контрольно-надзорной деятельности (далее – КНД).

Государственный контроль проводится уполномоченными органами государственной власти (например, контроль за дорожной отраслью осуществляется Министерством транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области), осуществляется через проведение проверок, мероприятий по профилактике нарушений, а также принятие мер по пресечению/устранению последствий нарушений.

Цифровая система КНД помогает автоматизировать некоторые операции, в частности отслеживать состояние остановок общественного транспорта, уборку дворовых и общественных территорий. Для реализации этих задач используется простой функционал с привязкой объектов обслуживания к геоинформационной подоснове и ежедневная проверка состояния по фото.

3. Система контроля и планирования работ в области дорожной инфраструктуры (далее – СКПДИ). (Рис. 2).

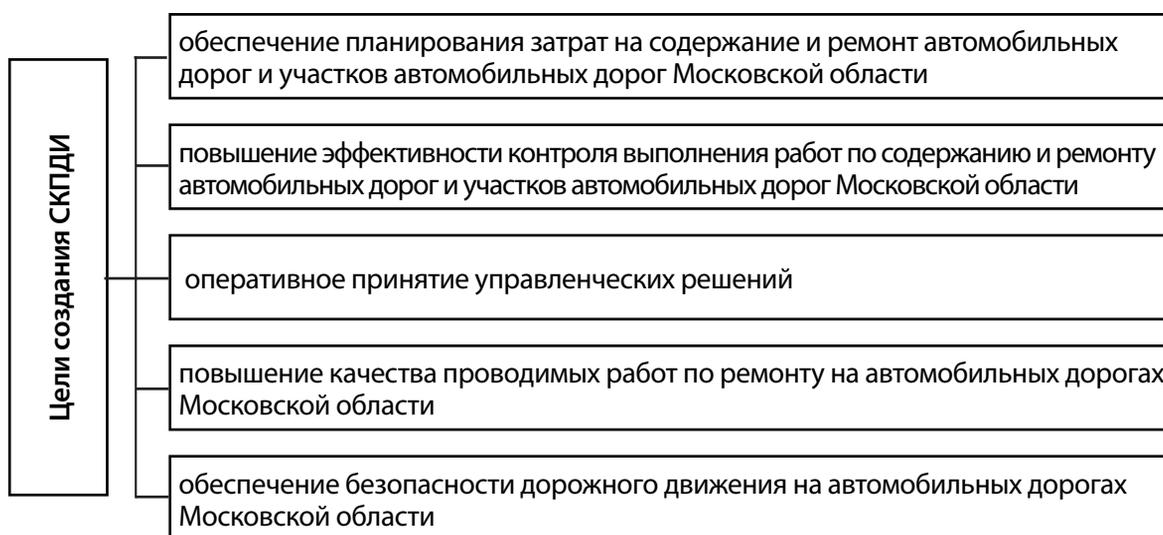


Рис. 2 Цели создания СКПДИ

Рассматриваемые цифровые системы являются собственностью Московской области и активно используются в настоящее время в регионе. Следует отметить, что у каждой системы есть достоинства и недостатки (Табл. 1).

Исследование показало, что наиболее подходящей цифровой системой является Система контроля и планирования работ в области дорожной инфраструктуры. Систему разработали в 2016 году по заказу Правительства Московской области и с 2017 года СКПДИ постепенно внедрялась и в настоящее время используется в управлении дорожной инфраструктурой Московской области.

Система контроля и планирования работ в области дорожной инфраструктуры предназначена для автоматизации процессов сбора, обработки, хранения и предоставления информации при ре-

ализации государственных, муниципальных функций, связанных с содержанием и ремонтом автомобильных дорог общего пользования регионального, межмуниципального и местного значения Московской области. Кроме того, Система предназначена для обеспечения планирования затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог и участков автомобильных дорог региона, повышения эффективности контроля выполнения работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог, оперативного принятия управленческих решений.

СКПДИ состоит из элементов:

- Подсистема реестров электронных паспортов дорог (ведение, согласование и утверждение паспортов дорог);
- Подсистема «Планирование затрат» (подсчет затрат на содержание и ремонт дорог);

Таблица 1.  
Достоинства и недостатки цифровых систем в дорожной отрасли

№ п/п	Цифровая система	Достоинства	Недостатки
1.	РГИС	Огромная цифровая база данных объектов и документов.	Нет возможности отслеживать движение техники. Нет функционала, отражающего процесс производства работ. Отсутствуют механизмы контроля исполненных работ. Слабая проработка документальной базы (например, паспорт объектов). Обновление данных в системе производится с сильной задержкой. (порой по несколько лет). Отсутствует функционал контроля выполнения работ, в т. ч. в дорожном направлении.
2.	КНД	Удобный и простой функционал для работы	Частые сбои при работе с системой. Отсутствие автоматизированной проверки фото. Отсутствует механизм подсчета выполненных работ на машинах и механизмах для составления исполнительных документов. Нет возможности принимать и обрабатывать видеоматериалы.
3.	СКПДИ	Охват всех аспектов деятельности в области дорожного хозяйства. Простая форма составления отчетов. Удобный функционал выдачи заданий, как вручную (диспетчером) так и автоматизировано (системой). Отсутствует возможность использовать подложные документы ввиду многоэтапного уровня проверок. Доступность информации за весь период пользования системой. Обновление данных в системе происходит каждые 5 минут. Система контроля выхода и работы спецтехника. Реализован механизм подсчета выполненных работ спецтехникой.	Реализация функционала для отслеживания работы механизмов спец. машин на низком уровне, для повышения качества работы необходимо закончить работы по слиянию функционала с ГЛОНАСС. Не реализован функционал с электронной цифровой подписью ввиду чего приходится готовить все документы на бумажных носителях. Не реализован функционал получения и обработки данных с дорожных лабораторий. Не реализован функционал автоматизированного предложения дорог в план ремонта на будущий год

- Подсистема «Дороги Подмосковья» (подготовка сведений по содержанию и ремонту дорог в автоматическом режиме);

- Подсистема «Учет и контроль исполнения обязательств» (при выполнении работ по содержанию и ремонту дорог учитываются обязательства, выполненные работы и оценка качества работ);

- Подсистема «Контрольно-инспекторская работа» (отражает результаты проведенных контрольно - надзорных мероприятий на дорогах);

- Подсистема «Формирование отчетности» (оперативное получение отчетности о планировании, заключении договорных обязательств, ходе исполнения обязательств);

- Подсистема «Администрирование» (ведение нормативной справочной информации цифровой системы, учетных записей, настройки прав доступа и т.д.);

- Подсистема «Взаимодействие с внешними информационными системами».

- Подсистема «Безопасность дорожного движения» (централизованное ведение сведений о зафиксированных ДТП на автомобильных дорогах Московской области, учет НДУ, выявленных по результатам анализа сведений о ДТП, контроль за устранением выявленных НДУ);

- Подсистема «Кураторство» (отслеживание исполнения договоров (контрактов), обязательств при выполнении работ по содержанию и ремонту дорог по государственному заданию);

- Подсистема «Аналитическая» (обеспечение систематизации и аналитической обработки данных);

- Подсистема визуализации данных (навигация в интерфейсе СКПДИ при помощи картографической основы, а также позволяет обеспечить оперативное предоставление информации о местонахождении и количестве различных объектов дорожного хозяйства).

Оператором является Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области, поставщиками информации являются Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области, ГБУ «Мосавтодор», органы местного самоуправления и подрядчики, пользователями – органы власти и юридические лица.

Основные функции СКПДИ:

- ведение реестра электронных паспортов автомобильных дорог;
- планирование бюджетных и договорных обязательств;
- учет обязательств;
- регистрация результатов выполнения работ;
- контроль исполнения.

Функционал системы дает возможность контролировать весь процесс ремонта дорог: как объемы, так и сроки, и качество. Благодаря использованию этой программы процент брака на дорогах снизился на 30%, что говорит об эффективности использования данной цифровой системы. При отрицательной же оценке ремонта лабораторией подрядчик обязуется устранить все недочеты за свой счет. Каждый этап работ подрядчики фиксируют посредством фотосъемки и видеосъемки. Геолокация автоматически учитывает каждого рабочего. После этого заказчик загружает все материалы в информационную систему. Если подрядчик не выполнил планируемую работу на конкретном этапе, то к следующему он не может перейти. Это позволяет следить за сроками, технологией и качеством выполняемых работ.

Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области ежедневно контролирует работы на всех объектах в режиме «24/7», поэтому все сотрудники знают, где какую дорогу ремонтируют, как это происходит, что происходит на каждом объекте («здесь и сейчас»). Внедрение Системы позволяет управлять одновременно несколькими тысячами объектов, получая объективную картину работ.

В 2018 году в СКПДИ реализован контроль при взятии проб нового асфальтобетонного покрытия на участках ремонта. Система по определенному алгоритму

сама формирует места отбора проб из асфальтобетона с учетом нормативных требований. По керну измеряют нормативную толщину верхнего слоя, после чего его отправляют в лабораторию, где в течение нескольких дней будут проверять его состав, коэффициент уплотнения и водонасыщение. Также специалисты проверяют сцепление дороги и качество разметки: ее яркость, световозвращение, ширину и толщину. Проведение такого исследования позволило определить наличие технологических нарушений и фактов замещения материалов на более дешевые аналоги.

В последние годы в Московском регионе ежегодно ремонтируется более трех тысяч километров региональных и муниципальных дорог. СКПДИ стала востребованной, так как такие объемы ремонта требуют непрерывного контроля за соблюдением сроков производства работ.

Таким образом, ожидаемыми результатами по эксплуатации рассматриваемой информационной системы стали:

- создание ЕИС, повышающей эффективное использование бюджетных средств;
- обеспечение оперативного контроля за исполнением бюджетных и договорных обязательств по содержанию и ремонту автомобильных дорог;
- повышение уровня информационной, а также аналитической поддержки при принятии управленческих решений в дорожной отрасли.

Поэтому, для оптимизации управления в области дорожного хозяйства в Московской области, в том числе трудовыми ресурсами необходимо рассмотреть переход к работе в единой системе – Системе контроля и планирования работ в области дорожной инфраструктуры, позволяющей аккумулировать и обрабатывать информацию, проводить мониторинг и анализ состояния дорог в регионе.

Стоит отметить тот факт, что в других субъектах Российской Федерации нет аналогов СКПДИ и опыт Подмосковья может быть полезен для внедрения рассмотренной информационной системы в целях эффективного обслуживания транспортной инфраструктуры в регионах страны.

**Список источников:**

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734-р «Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.mintrans.gov.ru/documents/3/1009>
2. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027>
3. Стратегия транспортного развития Подмосковья в 2019-2023 годах. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/strategiya-transportnogo-razvitiya-podmoskovya-v-2019-2023-godakh>
4. Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://bkdrf.ru/>
5. Зотов В.Б. Информационные технологии как инструмент повышения эффективности управления городом. // Управленческие науки. 2012. № 1. С. 4-12.
6. Милькина И.В., Косарин С.П., Ходанова Н.А. Построение информационно-аналитической системы управления жилищно-коммунальным комплексом // Вестник университета. 2016. № 20. С. 80.
7. Панкова А.К., Петрина О.А. Влияние распространения цифровизации на мировую и российскую экономику. В сборнике: Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика: Smart Nations: экономика цифрового равенства. Материалы III Международного научного форума. Государственный университет управления. 2020. С. 227-223.
8. Стадолин М.Е., Зубков А.А. Некапиталоемкие методы повышения уровня безопасности дорожного движения в Российской Федерации // В сборнике: ГОСУДАРСТВО, ВЛАСТЬ, УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ. Материалы 8-й Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С. 168-171.

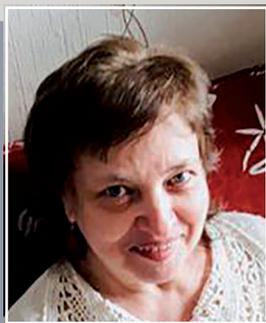
**References:**

1. Order of the Government of the Russian Federation of November 22, 2008 No. 1734-r "Transport strategy of the Russian Federation for the period up to 2030" [Electronic resource] - Access mode: <https://www.mintrans.gov.ru/documents/3/1009>
2. Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 No. 204 "On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024" [Electronic resource] - Access mode: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027>
3. Strategy of transport development of the Moscow region in 2019-2023. [Electronic resource] - Access mode: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/strategiya-transportnogo-razvitiya-podmoskovya-v-2019-2023-godakh>
4. National project "Safe and high-quality highways" [Electronic resource] - Access mode: <https://bkdrf.ru/>
5. Zotov V.B. Information technology as a tool to improve the efficiency of city management. // Management Sciences. 2012. No. 1. S. 4-12.
6. Milkina I.V., Kosarin S.P., Khodanova N.A. Building an information and analytical management system for the housing and communal complex // Bulletin of the University. 2016. No. 20.P. 80.
7. Pankova A.K., Petrina O.A. The impact of the spread of digitalization on the global and Russian economy. In the collection: Step into the Future: Artificial Intelligence and the Digital Economy: Smart Nations: The Economy of Digital Equality. Materials of the III International Scientific Forum. State University of Management. 2020.S. 227-223.
8. Stadolin M.E., Zubkov A.A. Non-capital-intensive methods of increasing the level of road safety in the Russian Federation // In the collection: STATE, POWER, GOVERNANCE AND LAW: HISTORY AND MODERNITY. Materials of the 8th All-Russian Scientific and Practical Conference. 2017.S. 168-171.

УДК 352.075

## Города нового времени: проблемы и противоречия

## New time cities: problems and contradictions



### **Светлана Викторовна Соколова**

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук, доцент, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7840-1264>, Web of Science Researcher ID: <https://publons.com/researcher/3860997/svetlana-sokolova/>, SPIN-код: 2312-9121, AuthorID: 699477, Россия, Москва, e-mail: [prepodsokolova55@mail.ru](mailto:prepodsokolova55@mail.ru)

### **Svetlana V. Sokolova**

FSBEI HE "State University of Management", Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7840-1264>, Web of Science Researcher ID: <https://publons.com/researcher/3860997/svetlana-sokolova/>, SPIN-code: 2312-9121, AuthorID: 699477, Russia, Moscow, e-mail: [prepodsokolova55@mail.ru](mailto:prepodsokolova55@mail.ru)

### **Аннотация.**

Тема представленной работы является весьма актуальной, поскольку эпоха так называемого «Нового времени», охватывающая период со второй половины XVIII века по первую половину XX века, оказала и продолжает оказывать огромное влияние на современное городское развитие. Проведенный анализ главных градообразующих факторов и особенностей динамики роста европейских и американских крупных городов позволил сформулировать основные проблемы и противоречия (в частности, между центром и окраинами), возникшие вследствие постепенного отхода от искусства создания городского архитектурного ансамбля. Результаты анализа проведенных реконструкций Парижа и Вены могут быть использованы в современном градостроительстве крупных городов.

### **Ключевые слова.**

Городское градостроительство, сити, центр, окраины, город-сад, урбанизм, дезурбанизм.

### **Abstract.**

The topic of the presented work is very relevant, since the era of the so-called «New Time», covering the period from the second half of the 18th century to the first half of the 20th century, has had and continues to have a huge impact on modern urban development. The analysis of the main city-forming factors and features of the growth dynamics of European and American large cities made it possible to formulate the main problems and contradictions (in particular, between the center and the outskirts) that arose as a result of a gradual departure from the art of creating an urban architectural ensemble. The results of the analysis of the reconstructions of Paris and Vienna can be used in modern urban planning in large cities.

### **Keywords.**

Urban planning, city, center, outskirts, garden city, urbanism, desurbanism.

Новый этап в развитии городов начинается со второй половины XVIII века в связи с промышленным переворотом, родиной которого стала Англия. Применение паровой машины и механического ткацкого станка, а также переход в металлургии на использование каменного угля вместо древесного сделали Англию передовой индустриальной страной, к которой впоследствии присоединилась сначала Франция, а затем Германия, Австрия, Италия, Россия и другие страны Старого и Нового света. В этих новых условиях развития главным градообразующим фактором становится промышленность, а новые города стали формироваться, как правило, на

базе добывающей или обрабатывающей промышленности и по большей части в районах залегания каменноугольных и рудных полезных ископаемых. Так, например, в Бирмингемском каменноугольном бассейне Англии, а также в Саарской и Рурской областях Германии уже во второй половине XIX века сложилась настолько густая сеть промышленных городов, что привело к практически полному исчезновению промежутков между ними, а средняя плотность населения достигла 200 чел./кв.км. [1]. Основные группы городов, получивших наибольшее развитие, начиная со второй половины XVIII века, представлены на рисунке 1.

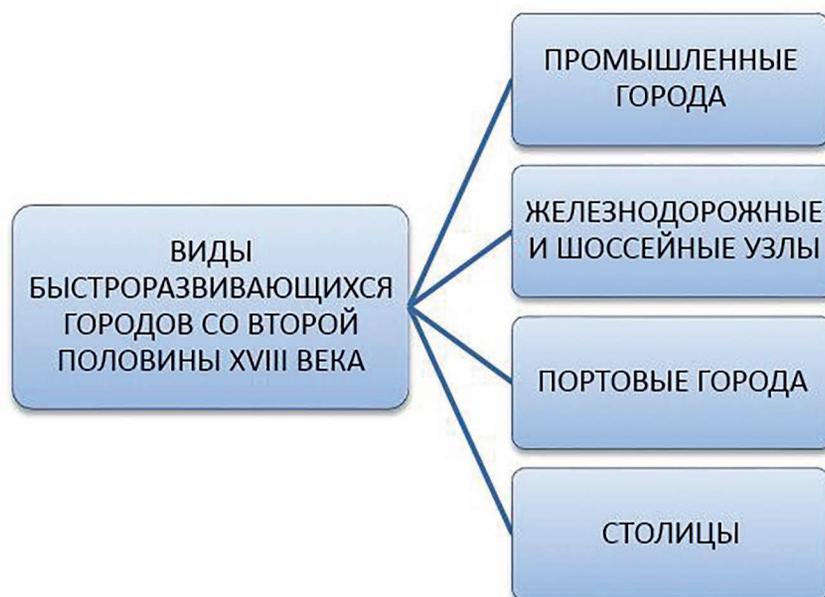


Рисунок 1 – Виды быстроразвивающихся городов со второй половины XVIII века

Наряду с промышленными городами большое развитие получили населенные пункты, возникавшие возле узлов железных и шоссейных дорог, а также портовые города, лежавшие на речных и морских торговых путях. Но наибольший рост проявился в выгодно расположенных старых городах и прежде всего столицах, которые в результате развития судоходства и строительства железных дорог превратились в крупнейшие транспортные узлы и рыночные центры. Таковы Париж, Ливерпуль, Гамбург, Вена, Лондон, Берлин и другие.

Таким образом, начиная со второй половины XVIII века налицо интенсивное городское развитие Европы. Если в нача-

ле XIX века (в 1800г.) вся Западная Европа имела только 19 крупных городов с населением более 100 тыс. жителей в каждом, то за последующие 100 лет их число увеличилось почти в 8 раз (в 7, 4 раза), достигнув в 1902 году 149 единиц. При этом население многих столиц, а также крупных промышленных городов (Гамбург, Манчестер, Глазго) выросло в среднем в 4-5 раз [1].

Столь бурный рост городов потребовал дополнительную рабочую силу, источником которой становится деревня. Однако, получая от деревни продукцию сельского хозяйства и столь необходимые для развития промышленного производства рабочие

руки, город не возвращал в сельские населенные пункты соответствующего экономического эквивалента. Наоборот, деревня обрекалась на экономическую, политическую и культурную отсталость, в то время как в городах сосредотачивались все экономические и культурные ценности.

Помимо очень интенсивного роста числа городов, этот период в градостроительстве отмечен развитием прогресса в их инженерно-техническом оборудовании. Однако сам город характеризуется в этот период разделением на два контрастных пространства: на центр и окраины. В центральных районах идет сосредоточение банков, трестов, различных контор и других

органов, связанных с управлением промышленностью и торговлей. В крупнейших городах Европы они составляют так называемые «сити» («город»), обычно представленные древнейшими кварталами города, которые отличаются чрезмерным оживлением в часы работ и отсутствием горожан в вечернее время и в праздники. В непосредственной близости к сити на главных улицах и площадях концентрируются лучшие магазины, гостиницы, рестораны и всевозможные увеселительные учреждения. К ним примыкают обычно тихие кварталы особняков родовой и денежной аристократии, а все вместе взятое составляет центр города (рисунок 2).



Рисунок 2 — Структура центра европейского города XIX века

Контраст между центром и окраинами города, заселенными ремесленной и рабочей беднотой, усугублялся еще и тем, что, за исключением благоустроенных предместий, окраины города становились территорией размещения промышленных предприятий. Это влекло за собой устройство портов, складских сооружений и подъездных путей железных дорог. Таким образом, можно говорить о беспорядочной планировке и застройке окраин, что вместе с их низким санитарным состоянием в середине XIX века привело к усилению социально-экономических, гигиенических и архитектурных противоречий между центрами и окраинами городов.

Размещаясь в городах, промышленные предприятия постепенно захватили не только окраины, но и стали проникать в толщу самого города, занимая в первую очередь побережье, а также сады и рядовые жилые кварталы. В результате такого процесса такие крупные города, как Лондон, Амстердам и другие оказались совершенно отрезанными от воды. Окруженный кольцом промышленных предприятий, город XIX века еще больше, чем в Средние века [3], вынужден был уплотняться и расти в высоту. Сплошная периметральная застройка улиц с темными дворами-колодцами становится повсеместным явлением.

Эти неблагоприятные изменения в архитектурно-планировочной структуре городов сопровождались вырождением больших градостроительных идей и общим падением художественного мастерства. Собственно градостроительство как искусство больших планировочных композиций перестало существовать: оно распалось на узко понимаемую «планировку», которая стала уделом инженеров, и так называемую «архитектуру», которая заключалась в «украшении» фасадов произвольным набором стилистических мотивов. Нужно сказать, что, имея в своем распоряжении великое архитектурное наследие прошлых эпох, к которым присоединились достижения технического прогресса, градостроители делали попытки реконструировать крупные города. Наиболее значительные подобные реконструкции были

проведены в XIX веке в Париже и Вене.

В середине XIX века в Париже появились железные дороги, превратившие столицу Франции в крупнейший транспортный узел северо-западной Европы. Однако к появлению железных дорог Париж, как и большинство других городов, оказался не готов. Если еще 100 лет тому назад в середине XVIII века в городе ощущалась необходимость в транспортных магистралях, то в середине XIX века железные дороги приобрели значение неотложной транспортно-строительной проблемы. В результате реконструкции, возглавляемой префектом департамента Сены Османом, город приобрел сочетание двух взаимно перпендикулярных диаметров, соединивших вокзалы с противоположащими загородными шоссе, с обходными кольцевыми магистралями (рисунок 3).

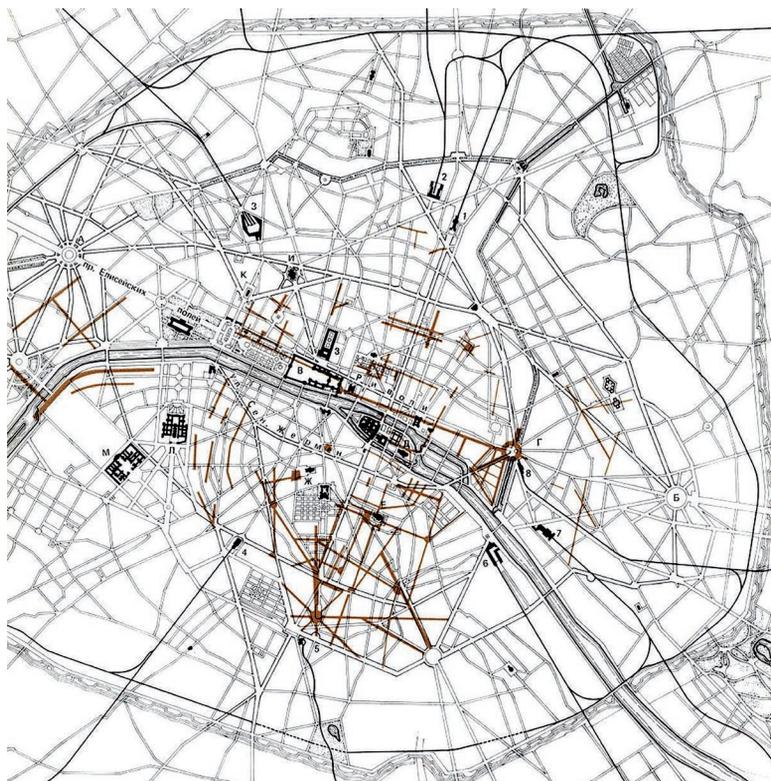


Рисунок 3 — Генеральный план, положенный в основу реконструкции Парижа 1852-1870гг.

В процессе реконструкции Парижа было сделано много практических наблюдений и выводов. Так, например, оказалось, что пробивка улиц выгоднее их расширения за счет одной стороны, поскольку при периметральной застройке кварталов, характерной практически для всех крупных

городов того времени, пробивка влечет за собой меньший снос, чем расширение. Кроме того пробивка дает возможность оформить улицу с обеих сторон однородными зданиями, избегая разнохарактерных сочетаний. Также было доказано, что гигиенический эффект приносят только круп-

ные зеленые массивы, а бульвары и скверы имеют лишь декоративное значение. Однако проведенная масштабная реконструкция столицы Франции не смогла решить одну из важнейших городских проблем: ликвидацию парижских трущоб.

В середине XIX века многие крупные европейские города еще сохраняли средневековые стены [3], вокруг которых уже выросли новые городские районы. В стра-

тегическом отношении такие стены уже давно устарели, а потому решение об их сносе и создании на освобождавшейся территории разгружающей кольцевой магистрали было вполне естественным. Первая и наиболее удачная реконструкция подобного рода была проведена в Вене, за которой последовал Кельн и другие города, имевшие радиально-кольцевую планировку (рисунок 4).



Рисунок 4 — План центрального района Вены, созданного на месте уничтоженных средневековых стен

Поскольку вокруг средневековых стен Вены лежало еще кольцо земляных бастионов, на территории которых шло обучение войск и принимались парады, довольно широкая полоса земли позволила не только построить кольцевую магистраль (Рингштрассе), но и сосредоточить по обе ее стороны крупные комплексы общественных зданий. С созданием Рингштрассе движение в центре Вены значительно улучшилось, однако в силу отсутствия сквозных диаметров, город, имевший радиальный план, до настоящего времени испытывает затрудненное транзитное городское движение сквозь центральные кварталы.

В целом попытки возрождения старых стилей не принесли существенных поло-

жительных результатов, что привело к постепенному отходу от искусства создания архитектурного ансамбля. Общим итогом развития градостроительства середины XVIII- конца XIX веков стало то, что:

- городской центр как таковой лишился своего общественного и архитектурного смысла;
- площадь превратилась в стандартный незастроенный участок, расположенный, как правило, между однотипными кварталами;
- городская улица стала главным образом лишь технически необходимой трассой движения.

В конце XIX-начале XX веков продолжилась тенденция быстрого роста боль-

ших городов Европы и Америки, а также усиления противоречий между центрами и окраинами. Этот процесс усугубился повышением роли финансового капитала, что привело к спекуляции земельными участками в окрестностях быстро растущих больших городов вследствие слияния монополии банков с монополией земельной ренты и монополии путей сообщения. Резкий спекулятивный рост цен на жилье в центре города привел к тому, что он практически обезлюдел. Постепенно из центра были вытеснены «деловые конторы» мелких и средних промышленных и торговых фирм, поглощаемых быстро развивающимися гигантскими монополиями, а в отдельных случаях даже правительственные органы. Центры стали доступны исключительно очень богатым людям.

Прямым следствием роста земельной ренты в больших городах стало уплотнение застройки и еще более интенсивное развитие этажности, что повлекло за собой целый ряд проблем, связанных с качеством жизни горожан: недостаток естественного солнечного освещения (при наличии огромного числа электрических ламп в ночное время суток); транспортные проблемы, особенно усугубляющиеся в час «пик»; гигиенические проблемы, связанные со скученностью населения и т.п. При этом превращение части городских окраин в комфортабельные предместья не решило проблему самопроизвольного возникновения окраинных трущоб, рост которых только усилился.

В начале XX века наиболее интенсивно развивались города в экономически ведущих странах мира, и прежде всего в Германии, Англии и США. Так, например, если в 1891г. население Лондона составляло 4232 тысячи жителей, то в 1935 году оно достигло 8200 тыс. чел.[1], т.е. практически увеличилось в 2 раза за 40 лет. В 80-х годах XIX века в США насчитывалось только 18 больших городов (с населением не менее 100 тыс. жителей), а накануне Второй мировой войны, начавшейся в 1939г., их число достигло 70 единиц, т.е. увеличилось за полвека в 4 раза. При этом крупные города этих стран, ставшие, как правило, центрами сосредоточения финансового капитала, рос-

ли уже не столько за счет развития местной городской индустрии, как ранее (до конца XIX века), но прежде всего за счет эксплуатации колоний. Таким образом, главным фактором роста и развития таких крупных городов как Лондон, Париж, Нью-Йорк, Сан-Франциско, Чикаго и др. становится вывоз капиталов из метрополий в колонии. В силу этого вся первая половина XX века была отмечена крупными градостроительными работами в колониях Великобритании, Франции и США, а также в полукOLONИальных зависимых от них странах. Однако вместе с вывозом капиталов метрополии привнесли в колонии черты, свойственные собственным городам, а, следовательно, и присущие им противоречия. Отличительной особенностью новых («европейских городов») в колониальных странах становится резкое противопоставление нового города старым национальным городам.

Деградация художественной стороны городского градостроительства, проявившаяся еще в середине XIX века, продолжает усугубляться и в XX веке. Особенно низким уровнем искусства городской застройки отличились США. Начав широкую градостроительную деятельность в 30 – 40-х годах XIX века, то есть в период вырождения европейского классицизма, американские зодчие усвоили и возвели в канон только прямоугольную планировочную систему без существовавшего ранее разнообразия контрастных чередований улиц и разнородных форм площадей. В городах США, особенно в Нью-Йорке, Чикаго и Филадельфии, повторялась одна и та же элементарная схема - «решетка» педантически расчерченных улиц с равными кварталами и неизменно прямоугольными площадями (улицы Нью-Йорка не получили даже собственных названий и за редкими исключениями различаются порядковыми номерами, возрастающими в северном и западном направлениях).

Наряду с оскудением городской планировки происходит вырождение городской архитектуры, что позволяет говорить о глубоком упадке градостроительной мысли в Европе и Америке первой половины XX века.

Конструктивизм, принятый в ведущих странах мира в качестве международ-

ного, космополитического искусства [2], наполнил разные по национальной принадлежности города унылыми серыми домами-коробками, а большие возможности, открывшиеся благодаря достижениям в каркасных конструкциях, позволившие возводить небоскребы, не дали большого положительного эффекта в силу их беспорядочного размещения. Этот общий упадок архитектурной культуры города получил отражение в теоретических работах, в частности, в книге венгерского архитектора Камилло Зитте «Градостроительство с точки зрения его художественных принципов» [1]. Автор, анализируя идейное убожество планировочных приемов, гигантоманию в планировке площадей, неумение размещать монументы и забвение самых основных композиционных правил в расположении зданий, в их декоративном убранстве и колористическом оформлении, критиковал современное ему градостроительство и пытался найти выход из сложившегося планировочного кризиса. В частности, будучи

поклонником средневековых городов с их живописно кривящимися улицами и уютными площадями, Зитте пытался вернуть современному городу давно отжившую планировку прошлых веков, за что и сам неоднократно подвергался критике.

В целом все теоретические работы, посвященные градостроительству первой половины XX века, можно разделить на два учения: урбанизм и дезурбанизм.

Работы урбанистического направления, которое возглавил французский архитектор швейцарского происхождения Ле Корбюзье (Шарль-Эдуар Жаннере-Гри), изложивший свои идеи в написанной в 1922-1925гг. книге «Urbanisme» («Урбанизм»). Урбанисты проповедовали нигилистическое отношение к градостроительному наследию и превозносили прямоугольную планировочную систему американских городов, а также ряд приемов их застройки [2]. Генеральный план города на 3 млн. жителей, разработанный Ле Корбюзье, представлен на рисунке 5.

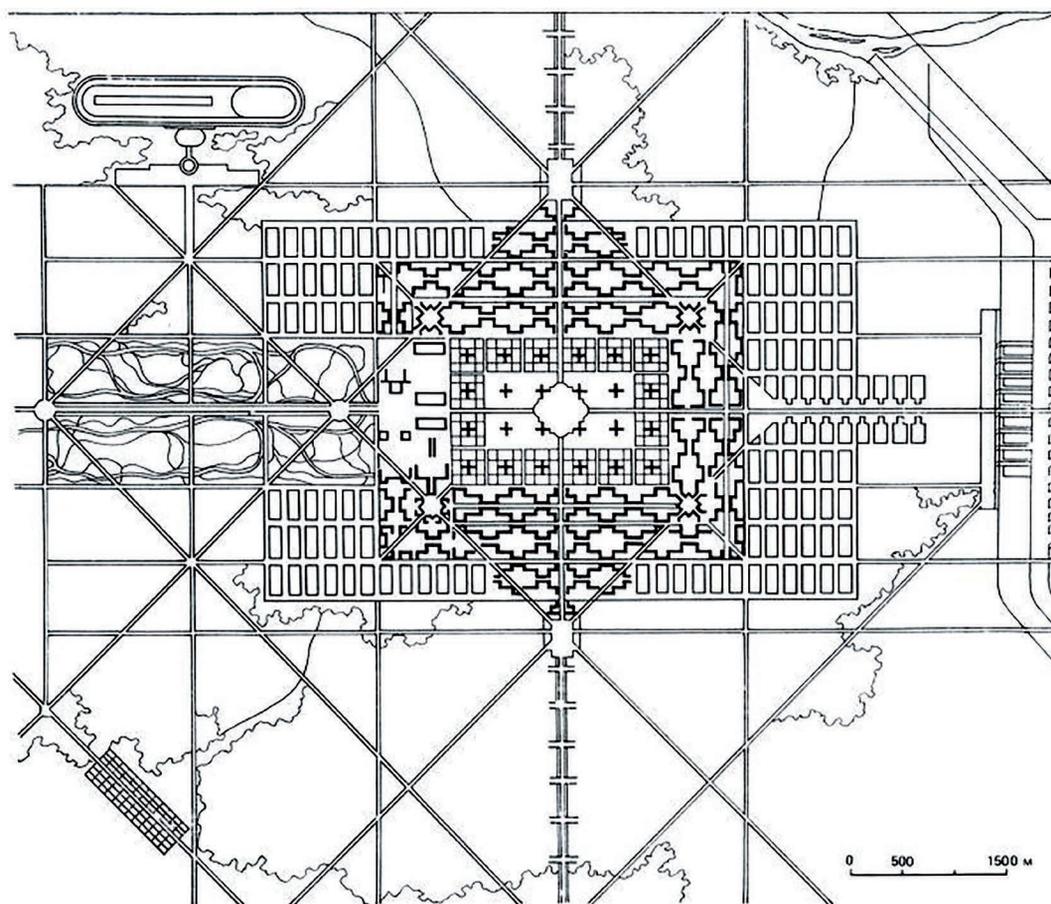


Рисунок 5 — Генеральный план города Ле Корбюзье на 3 млн. жителей

В центре представленного плана на пересечении крупных магистралей, располагается многоярусный вокзал, вокруг которого размещается деловой центр города (сити) в окружении жилых кварталов. При этом с одной стороны города расположены промышленные предприятия и порт, с другой – огромный парковый массив со спортивными сооружениями.

Книга Ле Корбюзье «Урбанизм» фактически была направлена против дезурба-

нистического течения, основоположником которого стал английский философ Эбенизер Говард. Еще в 1898г. в опубликованной им книге «Города-сады будущего»[2] он сформулировал концепцию утопического поселения, в котором люди смогут жить в гармонии с природой, и привел идеальную схему города-сада на 100 тыс. жителей, а также схему группы городов-садов (рисунок 6).

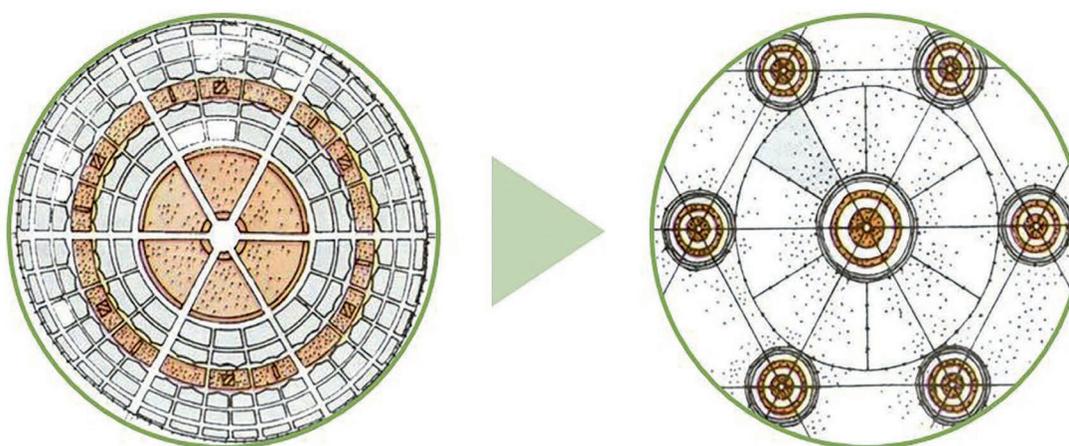


Рисунок 6 – Город-сад на 100 тыс. жителей и идеальная схема городов-садов Говарда

Дезурбанисты отрицали современные им крупные города и призывали к уходу из городов в лоно природы путем строительства благоустроенных «городов-садов». Однако остановить развитие больших городов было очевидной утопией.

Таким образом, вся первая половина XX века отличается глубокой деградацией градостроительного искусства ведущих стран мира, которая проявилась уже на пороге столетия. Главной характеристикой этого периода является упадок творческой мысли

во всех областях городского строительства.

С середины XX века начинается новый этап в развитии городов и городском строительстве, связанный с резким увеличением числа городов, и, в первую очередь, городов-миллионеров. Урбанизация охватывает практически все крупные регионы мира и становится глобальным явлением, а на смену «точечным» городам приходят городские агломерации, представляющие собой качественно новую форму территориальной организации населения.

#### Список источников:

1. Бунин А.В. История градостроительного искусства Т.1. – М.: Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре, 1953.-530с.
2. Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд. доп. и перераб./под общ.ред. проф. В.Б.Зотова.-Москва: РМА, 2014.-936с.
3. Соколова С.В. Город в Средние века: упадок и возрождение //Муниципальная академия. – М.: РМА, 2019.-№3.-с.55-61

#### References:

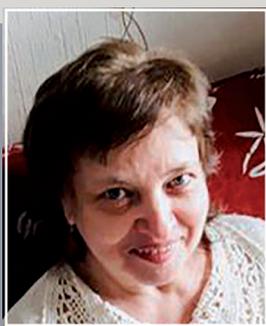
1. Bunin A.V. History of urban planning Vol. 1. - M.: State publishing house of literature on construction and architecture, 1953.-530s.
2. Local government: an encyclopedia. 2nd ed., Additional and revised / under the general editorship of Prof. V. B. Zotov.-Moscow: RMA, 2014.-936s.
3. Sokolova S.V. City in the Middle Ages: decline and revival // Municipal Academy. - M.: RMA, 2019. -№3.-p.55-61

Статья поступила в редакцию 13.08.2020; принята к публикации 31.08.2020

УДК 352.075

## Античные города Греции и Рима: главные эпохи развития и особенности градостроительства

## Antique cities of Greece and Rome: the main ages of development and peculiarities of urban planning



**Светлана Викторовна Соколова**

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,  
доцент кафедры государственного и муниципального  
управления, кандидат экономических наук, доцент, ORCID:  
<https://orcid.org/0000-0002-7840-1264>, Web of Science Researcher ID:  
<https://publons.com/researcher/3860997/svetlana-sokolova/>, SPIN-  
код: 2312-9121, AuthorID: 699477, Россия, Москва,  
e-mail: [prepodsokolova55@mail.ru](mailto:prepodsokolova55@mail.ru)

**Svetlana V. Sokolova**

FSBEI HE "State University of Management", Associate Professor  
of the Department of State and Municipal Administration,  
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, ORCID:  
<https://orcid.org/0000-0002-7840-1264>, Web of Science Researcher ID:  
<https://publons.com/researcher/3860997/svetlana-sokolova/>,  
SPIN-code: 2312-9121, AuthorID: 699477, Russia, Moscow,  
e-mail: [prepodsokolova55@mail.ru](mailto:prepodsokolova55@mail.ru)



**Святослав Вячеславович Шапошников**

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,  
доцент кафедры государственного и муниципального  
управления, кандидат экономических наук, доцент, SPIN-код:  
1418-2250, AuthorID: 955992, Россия, Москва,  
e-mail: [gimu-guu@mail.ru](mailto:gimu-guu@mail.ru)

**Svyatoslav V. Shaposhnikov**

FSBEI HE "State University of Management", Associate Professor  
of the Department of State and Municipal Administration,  
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, SPIN-code:  
1418-2250, AuthorID: 955992, Russia, Moscow,  
e-mail: [gimu-guu@mail.ru](mailto:gimu-guu@mail.ru)

**Аннотация.**

Тема представленной работы является весьма актуальной, поскольку античные Греция и Рим подарили миру поистине уникальный опыт планировки и застройки городов. Проведенный анализ формирования и развития греческого зодчества позволил выявить его особенности в древнейшей, архаической, классической и эллинистической эпохах истории греческой культуры, а также преемственность и специфику римского градостроительства античных времен, которое явилось творческим продолжением и развитием греческого зодчества.

**Ключевые слова.**

Принципы архаичной архитектуры, живописная и регулярная планировочная системы, застройка городов, «гипподамова планировка», город-военный лагерь.

**Abstract.**

The topic of the presented work is very relevant, since ancient Greece and Rome gave the world a truly unique experience of planning and building cities. The analysis of the formation and development of Greek architecture made it possible to reveal its features in the most ancient, archaic, classical and Hellenistic eras of the history of Greek culture, as well as the continuity and specificity of Roman urban planning in ancient times, which was a creative continuation and development of Greek architecture.

**Keywords.**

Principles of archaic architecture, picturesque and regular planning systems, urban development, «hippodamous planning», city-military camp.

Историю уникальной культуры античной Греции в целом, и, в частности, древнегреческого градостроительства, принято

делить на несколько периодов[2], которые представлены на рисунке 1.

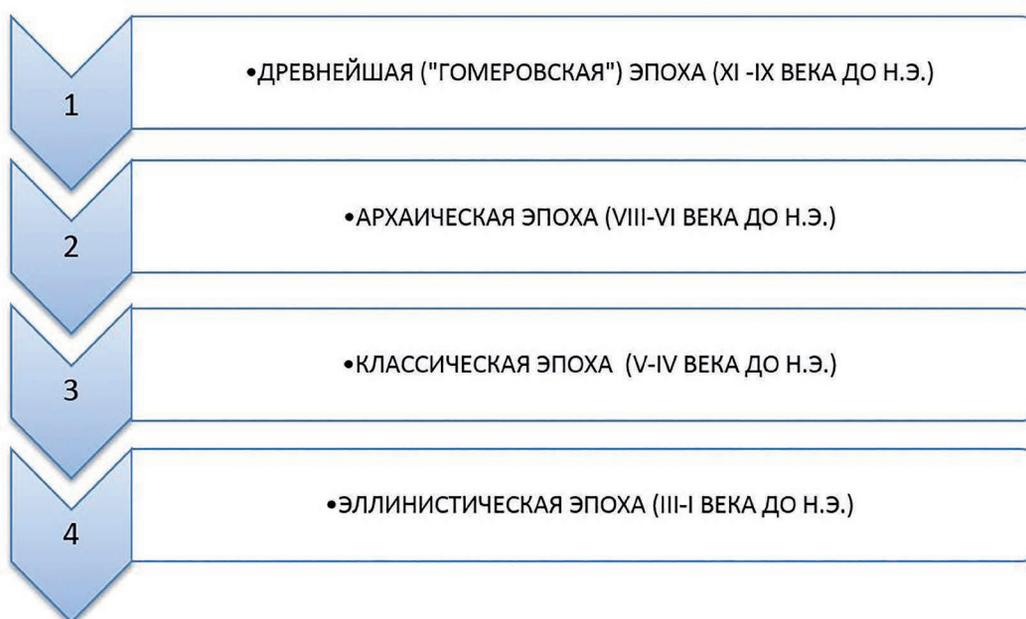


Рисунок 1 – Главные эпохи древнегреческого градостроительства

**Древнейшая эпоха** древнегреческого градостроительства, охватывает период XI-IX веков до н.э. Об этом времени известно не очень много, и современные историки и археологи не располагают точными сведениями о том, что из себя представляли планировка и застройка того времени. Лишь известно, что эта эпоха ознаменовала собой появление первых храмов (нередко имевших прямоугольную форму и очаг в центре помещения). Жилые дома строились главным образом из дерева, хотя уже

можно говорить о начале использования сырцового кирпича, изготовлявшегося из глины с добавлением волокнистых растительных материалов, чаще всего соломы.

Время **архаической эпохи**, продлившейся с VIII по VI века до н.э., характеризуется резким увеличением числа храмов, что в первую очередь связано с тем, что выделившаяся из родовой общины аристократия взяла в свои руки руководство религиозными культурами. Кроме того это был период небывалой греческой колонизатор-

ской активности, что привело к возникновению многочисленных колоний. Поэтому в IX веке и особенно в VIII -VI веках до н.э. было

основано множество новых городов, преимущественно в отдаленных районах бассейна Средиземного моря (рисунок 2).

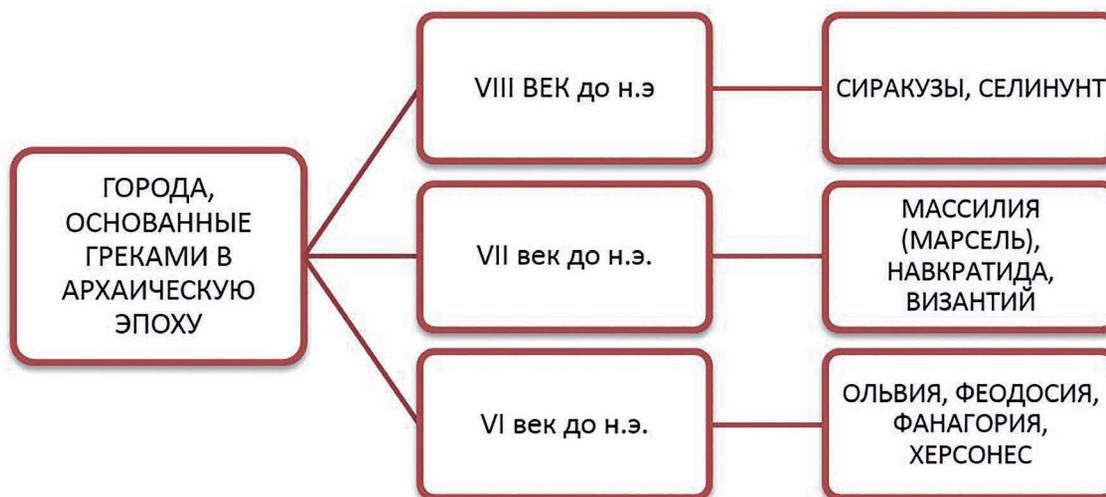


Рисунок 2 — Города, основанные греками в архаическую эпоху

Уже в период архаики в Греции появились и в общих чертах утвердились основные принципы архитектуры:

1. Древние греки не использовали арочные своды и купола, поэтому все их здания состояли из вертикальных опор – колонн и поддерживаемых ими прямых горизонтальных перекрытий.

2. Основные типы колонн и соотношение несущих и несомых частей здания оформились в жесткую систему, называемую «ордерной» (греч. «ордер» - «норма, порядок»).

3. Поскольку греческая архитектура была ориентирована на человека, то все предметы и явления не просто оценивались с позиции удобства для человека, но и создавались при помощи расчетов, основанных на пропорциях человеческого тела. Поэтому пропорции зданий рассчитывались исходя из пропорций человека, а архитектурные элементы иногда условно уподоблялись частям человеческого тела.

4. На первое место был поставлен внешний вид зданий, то есть экстерьерам уделялось большее внимание, чем интерьерам.

5. Эстетические принципы основывались на сочетании соразмерности и про-

порности (на храме Артемиды были написаны слова «Ничего сверх меры»).

Главным достижением архаической эпохи считается появление и утверждение ордерной системы в архитектуре. Первые ордера получили свои названия от греческих племен и областей – ионический и дорический.

С самого **начала классического периода**, то есть уже с V в. до н.э., греки начинают применять новую регулярную планировочную систему, названную «гипподамовой планировкой» в честь ее создателя архитектора Гипподама Милетского. В ее основу были положены два основных принципа:

- разделение городской территории должно происходить с помощью нескольких пересекающихся под прямыми углами улиц;

- вся территория города должна быть разделена на так называемые функциональные зоны: портовую, торговую, ремесленную, жилую, общественно-религиозную и пр.

Эти разработанные архитектором принципы планировки были им использованы при застройке новых городов: порта Афин города Пирея, Родоса, Фурий, Милея и ряда других (рисунок 3).

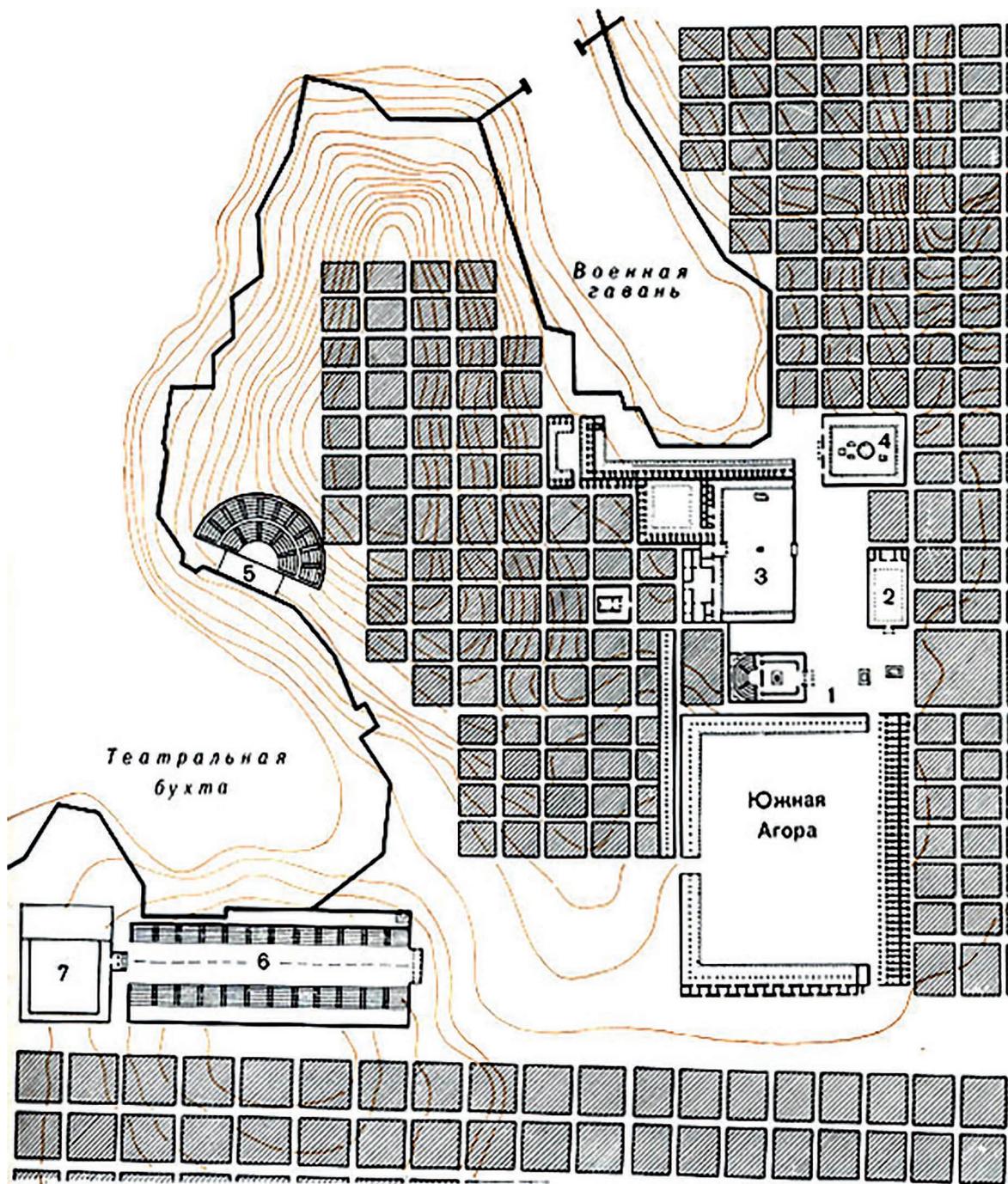


Рисунок 3 - Генеральный план центрального ансамбля города Милета

Условные обозначения: 1 – бульварий (административное здание, предназначенное для заседаний буле, или объединенного совета); 2 - гимнасий; 3 - северная агора; 4 - Дельфиний (священный участок Аполлона Дельфиния); 5 - театр; 6 - стадион на 14 400 мест; 7 - предполагаемый гимнасий

Подобный способ планировки античных городов получил в IV веке до н.э.

широкое распространение сначала у греков, а в более позднее время оказал сильное влияние на планировочную деятельность римлян.

Город классической эпохи представлял собой архитектурно организованное планировочное целое, наиболее характерные черты которого представлены на рисунке 4.



Рисунок 4 – Характерные черты древнегреческого города классической эпохи

Вследствие многочисленных завоевательных походов на восток градостроительство эллинистической эпохи (III-I вв. до н.э.) начинает сочетать приемы и

формы, свойственные художественной культуре самой Греции, с архитектурным наследием древнего Востока (рисунок 5).



Рисунок 5— Новые градостроительные приемы и формы греческих городов эллинистической эпохи

### **Городское население и размеры древнегреческих городов**

Оценить численность населения древнегреческих городов можно только по косвенным показателям, в частности, по количеству людей, которое вмещали храмы или разные общественные здания (театры, стадионы и пр.). Но многие города, являясь центрами театральных действий, атлетических состязаний или культа тех или иных богов, собирали огромное число иногородних зрителей только во время проведения мероприятий. Например, город Олимпия, где раз в четыре года проводились олимпийские игры, в промежутках между соревнованиями был заселен практически только жрецами.

В современной науке встречаются различные данные о численности населения древнегреческих городов. Существует мнение, что города Афины и Коринф имели в V-III веках до н.э. по 100 тыс. жителей; Сиракузы и Агригента – от 100 до 200 тыс. чел.; Александрия и Антиохия на Тигре – от 300 до 500 тыс. чел.[1]. Зная территорию вышеназванных древнегреческих городов, можно рассчитать среднюю плотность их населения. Известно, что площадь Афин насчитывала 220 га, следовательно, расчетный показатель средней плотности населения города составлял 450 чел/га. Однако нужно принимать во внимание, что жилые дома в то время имели высоту не более двух этажей, в городах было довольно много внутренних дворов-перистилей, а акрополи и агоры имели большие размеры. Поэтому рассчитанная величина представляется завышенной. Ряд историков и архитекторов приводят цифру в 50 тыс. чел.[1], что меньше первоначальной величины в 2 раза. Условно уменьшив по примеру Афин население других городов примерно в 2 раза, получаем следующие показатели городского населения: Коринф, Эфес, Милет и Пирей – по 50 тыс. чел.; Сиракузы и Агригента – от 50 до 100 тыс. чел.; Александрия и Антиохия на Тигре – от 150 до 250 тыс. чел.

### **Выбор территории для строительства и генеральные планы древнегреческих городов**

Первоначально, то есть в древнейший, а также частично и в архаический периоды преобладающим фактором выбора территории для строительства города был стратегический фактор, поэтому предпочтение отдавалось обособленной скалистой местности, удаленной на несколько километров от моря. Постепенно вследствие усиления военного могущества городов-государств и развития торговли пальма первенства переходит к морскому судоходству, а греческие города VII-VI веков до н.э. начинают возникать преимущественно в удобных естественных гаванях (рисунок 6).

При этом каждый относительно крупный город имел как минимум две гавани: кроме торговой обязательно строилась военная гавань, которая уступала по размерам, но была обнесена стенами для защиты военных кораблей от внезапного нападения во время стоянки флота.

### **Элементы планирования древнегреческих городов**

Характерной чертой греческих городов архаической эпохи была нерегулярная, или живописная планировка. Переход к регулярной планировке, основанной на сочетании взаимно перпендикулярных осей, связан с классической эпохой древнегреческого зодчества. Среди первых крупных городов, получивших строгие планы развития, можно выделить:

- город Пирей с одной господствующей планировочной осью, представленной улицей с наибольшей шириной в 4,5 м, которая располагалась по оси вдоль полуострова;

- город Милет уже с двумя планировочными осями - улицами, которые соединяли центр с городскими воротами.

Прием пересечения планировочных осей (перекресток), примененный впервые в Милете, получил широкое распространение и был использован в городах Олинфе, Селинунте, Книде и др. Так, в разрушенном персами в 409г. до н.э., Селинунте сохранились несколько архаических храмов акрополя, два из которых оказались заключены при восстановлении города во входящие прямые углы перекрестка.

То есть в классический период древнегреческого зодчества был совершен переход к регулярной внутригородской



Рисунок 6 — Основные места возникновения морских древнегреческих городов в VIII-VII веках до н.э.

планировке. При этом внешние контуры греческих городов, ограниченные оборонительными стенами, имели свободную трактовку, причем их ломаные и округлые линии органично соотносились с окружающей природой.

Установление римского владычества на Средиземном море, завершившееся уничтожением города Карфагена, предопределило судьбу эллинистических государств. В 146 году до н.э. Греция лишилась политической независимости и превратилась в римскую провинцию Ахайю. Но несмотря на это, вплоть до I века н.э. греческие архитекторы являлись главными строителями Рима, хотя в этот период греческое зодчество практически было подчинено римскому, которое по-другому понимало значение архитектурных форм и создавало свои типы городов.

В частности, именно во времена римской эпохи был создан совершенно новый тип городов, связанный с военными походами римлян. Речь идет о так называемых городах-военных лагерях, которые

отличались обязательной регулярной прямоугольной планировкой и фактически повторяли схему военного переносного лагеря. При этом, как правило, в таких городах особо выделялись две главные улицы, одна из которых шла с севера на юг (называлась «кардо»), а другая – с востока на запад («декуманус»).

Центрами древнеримских городов обычно являлись форумы, которые в военных лагерях и небольших городах (Аоста, Тимгад) представляли собой миниатюрную прямоугольную площадь, служившую для военных сборов или собраний граждан. При этом торговля зачастую производилась именно на такой площади.

В городах средней величины (Геркуланум, Помпеи) форумы были более крупными и достигали в длину 100-120 м. В городах столичного масштаба один даже очень крупный форум не мог удовлетворить все разнообразные потребности торговли и общественной жизни, поэтому в таких городах каждый форум имел свою специализацию (встречались винный, овощной и др.). При этом неторго-

вые площади стали называться гражданскими форумами» (Forum civilis).

Достаточно распространена точка зрения [1], что римские форумы ведут свою родословную от греческих агор: вплоть до конца республиканского периода они повторяли композицию агор (например, форум Романум в Риме и агора греческого города Ассоса). Однако позже, начиная с периода правления императора Августа, форумы стали сооружаться по иным композиционным законам.

Гораздо более значительное внимание по сравнению с греками, римляне уделяли благоустройству городов, и, в частности, городским улицам. Именно благодаря античному Риму произошло разделение улиц на тротуары и проезжую часть, которые сооружались, как

правило, из различных камней (в том числе и из мрамора). Камни подбирались таким образом, что их поверхность уменьшала грохот колес и была удобна для пешеходов.

При этом сами улицы римских городов в 3-5 раз превосходили по ширине греческие. А увеличение ширины улиц повлекло за собой расширение древнеримских площадей. Таким образом, античные римляне, создав архитектуру регулярных улиц, на несколько веков опередили мастеров Возрождения XVII-XVIII веков. По своей сути римское градостроительство явилось творческим продолжением и развитием греческого зодчества, при этом и античный Рим и античная Греция внесли значительный вклад в мировое градостроительное искусство.

**Список источников:**

1. Бунин А.В. История градостроительного искусства Т.1. – М.: Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре, 1953.-530с.
2. Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд. доп.и перераб./под общ.ред.проф.В.Б.Зотова.-Москва: РМА,2014.-936с.

**References:**

1. Bunin A.V. History of urban planning Vol. 1. - М.: State publishing house of literature on construction and architecture, 1953.-530s.
2. Local government: an encyclopedia. 2nd ed., Additional and revised / under the general editorship of Prof. V. B. Zotov.-Moscow: RMA, 2014.-936s.

## Content

### Management organization

Institutions and technologies state and municipal administration..... 2  
**Zotov V.B., Terekhova K.O.**

Public-private planning as a base for designing digital strategies of the future ..... 6  
**Antipina E.A., Kharchenko K.V.**

Best Practices in Using Digital Technologies in the System of Working with Citizens' Appeals in State Authorities of the Subjects of the Russian Federation ..... 13  
**Golovanov V.I.**

Generalization of the experience of interaction between the government and public associations of citizens in the process of institutionalization of local self-government ..... 21  
**Cherkasova M.A.**

On the application of the organization's life cycle theory to the MFC development study ..... 27  
**Zudenkova S.A.**

Modern structural problems of sme development in Russia in the context of transformation of the global economy and ways to solve them ..... 35  
**Ivanov V.V., Ubushaeva B.G.**

Macromunicipal innovation policy: political economic analysis of China's experience ..... 43  
**Matrizaev B.J.**

A new educational trajectory for management training in the context of the global epidemic COVID-19 ..... 53  
**Kirnarskaya S.V., Anfimova A.Yu., Tarasova A.Yu.**

Transformation of the educational process in the context of the pandemic and the importance of electronic support for its practice ..... 58  
**Cherkasova M.A.**

Modern approaches of patriotism education among young people in the implementation of state policy ..... 62  
**Golovanov V.I., Kirnarskaya S.V., Anfimova A.Yu., Mokrousova A.D.**

### Economics and Finance

Financial aspects of improving the process of initiative budgeting .. 70  
**Musinova N.N., Sergienko N.S.**

Features of the application of budgeting mechanisms for development of territories ..... 76  
**Lebedeva Yu.A.**

Macroassessment of progressive personal income tax scale introduction effect ..... 80  
**Balatsky E.V., Ekimova N.A., Yurevich M.A.**

Organization of the public procurement system in budgetary institutions of the housing sector: features and problems ..... 89  
**Stadolin M.E.**

### Development of regions and municipalities

Management of projects (systems) as a tool to improve the efficiency of municipal management ..... 95  
**Zotov V.B., Nikulin A.S.**

Planning policy for innovative development of municipalities in the post-industrial economy ..... 101  
**Matrizaev B.J.**

Demographic policy as a key aspect of Russia's sustainable development ..... 111  
**Nikulin A.S., Khmelchenko E.G., Lukashova K.Yu.**

Monetary support of a municipal employee as a motivating factor in the socio-economic development of the territory ..... 117  
**Musinova N.N., Kartsev B.V.**

On the issue of discrimination in the labour market: Experience of the Republic of Kalmykia ..... 124  
**Ubushaeva B.G.**

Basic elements of the mechanism for implementing regional protectionism in aquaculture in the Russian Federation ..... 130  
**Mikhaylov V.M., Yakovlev A.Yu.**

Features of development and management of regional and local airports in Russia ..... 137  
**Titov A.A., Yakovlev A.Yu.**

Information systems in the management of the road infrastructure of the Moscow region ..... 144  
**Petrina O.A., Pyatkin I.N.**

New time cities: problems and contradictions ..... 150  
**Sokolova S.V.**

Antique cities of Greece and Rome: the main ages of development and peculiarities of urban planning ..... 158  
**Sokolova S.V., Shaposhnikov S.V.**

Информационно-аналитический журнал  
зарегистрирован в Роскомнадзоре.  
Свидетельство о регистрации СМИ:  
ПИ № ФС77-50260 от «22» июня 2012 г.  
Подписной индекс в каталоге «Роспечать» 70500

## УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия»  
включён в Перечень научных  
журналов, рекомендованных ВАК  
РФ для публикации материалов  
кандидатских и докторских  
диссертаций.

В издании публикуются  
официальные материалы  
союзов и ассоциаций местного  
самоуправления, результаты  
научных исследований и лучшая  
практика в области местного  
самоуправления и муниципального  
управления.

При написании и оформлении  
статей редакция журнала  
«Муниципальная академия»  
просит придерживаться правил,  
представленных на сайте.  
Электронная версия журнала  
и требования к публикациям  
размещены на официальном  
сайте журнала «Муниципальная  
Академия»: [www.journal-rma.ru](http://www.journal-rma.ru)

По вопросам публикации статей  
следует обращаться в редакцию  
журнала по телефонам:  
+7 (915)405-64-19 +7(495)229-03-87  
или по электронной почте:  
[journal-rma@mail.ru](mailto:journal-rma@mail.ru)

ООО «Муниципальная академия»  
Адрес: 111024, г. Москва,  
ул. Авиамоторная, д. 12, офис 814.  
Тел.: +7 (915) 405-64-19  
+7 (495) 229-03-87  
E-mail: [journal-rma@mail.ru](mailto:journal-rma@mail.ru)  
Сайт: [www.journal-rma.ru](http://www.journal-rma.ru)

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

**Бурак Петр Иосифович** — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета  
**Быков Александр Владимирович** — д.п.с.н., профессор  
**Зотов Владимир Борисович** — д.э.н., профессор  
**Пупырев Евгений Иванович** — д.т.н., профессор  
**Мокрый Владимир Семенович** — д.ю.н., профессор  
**Рош Елена Сергеевна** — д.э.н., профессор  
**Калабеков Алан Лазаревич** — д.б.н., профессор  
**Найданов Александр Сергеевич** — к.пед.н.  
**Толкачев Сергей Генрихович** — к.э.н.  
**Ружицкий Владимир Петрович** — д.т.н., профессор  
**Белых Ирина Викторовна** — к.э.н.  
**Шульга Татьяна Ивановна** — д.п.с.н., профессор  
**Рой Олег Михайлович** — д.с.н., профессор  
**Беляев Александр Матвеевич** — д.с.н., профессор  
**Грищенко Леонид Леонидович** — д.ю.н., профессор  
**Рагулина Юлия Вячеславовна** — д.э.н., профессор  
**Семкина Ольга Сергеевна** — к.э.н., профессор  
**Бутова Татьяна Витальевна** — к.э.н., доцент  
**Юркова Светлана Николаевна** — к.т.н., доцент

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор:  
**Зотов Владимир Борисович**, д.э.н., профессор  
Заместитель главного редактора:  
**Голованов Владимир Иванович**, д.э.н., профессор  
Заместитель главного редактора:  
**Кириллова Ариадна Николаевна**, д.э.н., профессор  
Заместитель главного редактора:  
**Рагулина Юлия Вячеславовна**, д.э.н., профессор  
Заместитель главного редактора:  
**Авдеева Татьяна Тимофеевна**, д.э.н., профессор  
Заместитель главного редактора:  
**Рождественская Ирина Андреевна**, д.э.н., профессор  
Заместитель главного редактора:  
**Терехова Кристина Олеговна**  
Заместителя главного редактора:  
**Анопченко Татьяна Юрьевна**, д.э.н., профессор  
Ученый секретарь: **Бирюкова Татьяна Александровна**  
Верстка: **Кравченко Сергей Михайлович**  
Руководитель издательских проектов: **Чихирников Валерий Васильевич**

## РЕЦЕНЗЕНТЫ

**Алексеев Александр Юрьевич** — к.э.н., доцент  
**Ибятков Фаиль Мужипович** — к. и.н., доцент

Номер отпечатан в Новой книжной типографии: ООО «Триада»  
новая-книжная-типография.рф  
Подписан в печать 29.09.2020  
Заказ №  
Тираж 1000 экз.  
Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, неподлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна

## Открыта подписка на научный информационно-аналитический журнал

### Научный информационно-аналитический журнал

# Муниципальная Академия

Журнал является официальным печатным органом Российской муниципальной академии.

В журнале публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

Периодичность: 4 выпуска в год (155M2304-831X). В 2015 году журнал «МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ» включён в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации. В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте журнала «Муниципальная Академия»: [www.journal-rma.ru](http://www.journal-rma.ru).

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам:

+7(915)405-64-19

+7 (495)229-03-87

или по электронной почте: [journal-rma@mail.ru](mailto:journal-rma@mail.ru).

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: 70500.

