



Официальный печатный орган Российской Муниципальной Академии

## СОДЕРЖАНИЕ

### ПРОЕКТЫ РМА

II международная научно-практическая конференция «РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ».....2

### РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

**А.С. НИКИТИН.** Участие руководителей муниципальных образований в работе региональных управленческих команд Российской Федерации .....6

**Л.Н. АЛЕШИНА, И.А. ЗАЙЦЕВА, Г.В. МАНУКЯН.** Из страны «медведя с балалайкой» в мир русской культуры (разрушение стереотипов с помощью внеаудиторной работы с иностранными слушателями подготовительного факультета) .....13

**А.А. БАВОВ.** Возможности совершенствования реализации государственной политики по развитию туристического комплекса Карачаево-Черкесской Республики .....18

**Д.Е. МОРКОВКИН.** Современные инструменты странственного регулирования ускоренного социально-экономического развития России .....25

**Г.Д. ДЕМЁХИН.** Организация и управление процессами внедрения биогазовых систем в сельских муниципальных образованиях .....37

**Е.А. СТЕПАНОВА.** Драйвера роста для муниципальных образований .....41

**С.А. КИРСАНОВ, Е.П. ИСТОМИН.** Развитие системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Санкт-Петербурге .....45

### ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

**А.Н. СЕНИШЕНКОВ.** Финансовые критерии в определении инновационной организации .....52

**Ю.М. БЕЛОЗЕРОВА.** Развитие доступного туризма на государственном и муниципальном уровне .....59

**Ю.А. ЛЕБЕДЕВА.** Особые экономические зоны туристско-рекреационного типа как государственный и муниципальный механизм стимулирования инвестиций .....66

**С.Г. АРБУЗОВ.** Основные угрозы экономической безопасности государства .....73

**Е.И. ШАЮК.** Значение контрольно-надзорных органов в обеспечении экономической безопасности Российской Федерации во внешнеэкономической деятельности .....79

**Н.М. СЕМКИН, А.Э. КРИВЦОВА.** Проблемы бюджетного регулирования муниципалитетов в России .....83

**И.Ш. ИСМАИЛОВ.** Модернизация моделей финансового контроля и надзора в Российской Федерации в современный период .....88

**Б.Д. МАТРИЗАЕВ.** NEW NORMAL и макроэкономические проблемы устойчивого роста в новых условиях .....92

### ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

**В.Б. ЗОТОВ.** Проблемы и перспективы развития ТОС в современных российских условиях .....100

**Л.В. АДАМСКАЯ, К.Е. ЯФАРКИНА.** Общественный контроль как функция управления обществом и государством .....106

**О.Н. ЧЕМОДАНОВА, Т.В. БУТОВА, Г.Ю. ГРИБ.** Использование современных информационных технологий в ходе разработки и реализации кадровой политики .....111

**Н.С. АГРБА, Н.С. СУЩЕНКО.** Оценка туристического потенциала Республики Карелия .....115

**М.В. ЕЛЕСИНА.** Инструменты государственной промышленной политики импортозамещения .....124

**И.А. КУРАЕВ.** Критерии, алгоритм и метод определения границ прозрачности .....131

**П. МАМОНОВ, В. ОСТАПЧУК.** Проведение спортивно-развивающего мероприятия «Воркаут – в каждый двор» .....139

## II МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ»



**21 АПРЕЛЯ – ДЕНЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ – ПРАЗДНИК НЕ ТОЛЬКО ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ, НО И ПО-НАСТОЯЩЕМУ ВСЕНАРОДНЫЙ, ТАК КАК ВСЕ МЫ ЯВЛЯЕМСЯ ЖИТЕЛЯМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, УЧАСТВУЕМ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ, ЛЮБЫЕ СОБЫТИЯ ИЛИ ПРОЦЕССЫ В СТРАНЕ ПРОИСХОДЯТ, ПРЕЖДЕ ВСЕГО, НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ, НУ И БЛИЖЕ ВСЕХ К НАСЕЛЕНИЮ ИМЕННО МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ.**

**ПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, УЧАСТВУЕМ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ, ЛЮБЫЕ СОБЫТИЯ ИЛИ ПРОЦЕССЫ В СТРАНЕ ПРОИСХОДЯТ, ПРЕЖДЕ ВСЕГО, НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ, НУ И БЛИЖЕ ВСЕХ К НАСЕЛЕНИЮ ИМЕННО МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ.**

В рамках праздничных мероприятий, приуроченных к этой дате, общероссийская общественная организация «Российская Муниципальная Академия» (РМА) совместно с Государственным университетом управления (ГУУ) и Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации при поддержке Московской городской Думы провела традиционную международную научно-практическую конференцию «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе». Соорганизаторами конференции также выступили Агентство

стратегических инициатив и Союз малых городов России. Участниками конференции стали члены региональных отделений РМА, представители государственной и муниципальной власти, сотрудники муниципалитетов и региональных ассоциаций муниципальных образований, преподаватели, аспиранты и студенты вузов, специалисты научных и общественных организаций, репортеры средств массовой информации. В рамках деловой программы своими жителями были представлены около двухсот муниципальных образований из 53 регионов Российской Федерации.



Открылась Конференция 19 апреля 2017 г. в Финансовом университете при Правительстве РФ пленарным заседанием с повесткой «Российское местное самоуправление – каким ему быть?».

С приветственным словом в честь открытия конференции выступили: управляющий делами Российской Муниципальной Академии, член общественной палаты г. Москвы В.А. Истомин, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета управления при Правительстве Российской Федерации, д.э.н., профессор, заместитель руководителя Федерального казначейства С.Е. Прокофьев, заместитель директора Института государственного управления и права Государственного университета управления, к.э.н., доцент И.В. Милькина; декан Подготовительного факультета (для иностранных граждан), доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации Т.В. Бутова; Президент Союза малых городов Российской Федерации Е.М. Марков.

Последующая дискуссия о будущем местного самоуправления и его развитии в молодежной среде состоялась в рамках круглого стола по тематике конференции «Мест-

ное самоуправление – каким ему быть?» и молодежной секции «Развитие молодежного самоуправления» и закончилась финалом конкурса студенческих работ-кейсов «Актуальные вопросы развития территорий».

В научной части конференции приняло участие более 300 человек, среди которых были представители Государственного университета управления, Финансового Университета при Правительстве Российской Федерации, Академии предпринимательства при Правительстве Москвы, Московского городского университета управления Правительства Москвы, Московского гуманитарного университета, Российского государственного университета туризма и сервиса, Российского государственного аграрного университета – МСХА им. К.А. Тимирязева, Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, Братского государственного университета, Рязанского государственного радиотехнического университета, Уфимской государственной академии экономики и сервиса, Тверского государственного университета, Южного государственного университета, а также главы и представители администраций внутригородских муниципальных образований в городе Москве, Санкт-Петербурге, муниципальных образований Москов-



ской области, Тамбовской области, Ивановской области, Воронежской области, Нижегородской области, Владимирской области, Рязанской области, Хабаровского края, Чеченской Республики, Республики Бурятия. В работе конференции также приняли участие представители зарубежных стран: Кореи, Болгарии, Сирии, Алжира, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана, Замбии, Беларуси.

Второй день конференции прошел 20 апреля 2017 г. в стенах Государственного университета управления. Торжественное заседание, посвященное Дню местного самоуправления, открыл В.В. Строев – и.о. ректора Государственного университета управления, д.э.н., профессор. С приветствием к участникам мероприятия и поздравлением с Днем местного самоуправления от имени президента РМА, Председателя Московской городской Думы А.В. Шапошникова выступила Председатель комиссии МГД по государственному строительству и местному самоуправлению Т.В. Портнова. Приветствия участникам от почетного президента РМА В.П. Шанцева и вице-президента РМА В.Б. Зотова зачитал управляющий делами академии В.А. Истомина.

В бизнес-центре первого управленческого университета – Государственного университета управления,

– состоялась торжественная церемония вручения дипломов действительных членов, на которой были вручены дипломы представителям Государственного университета управления, доцентам кафедры государственного и муниципального управления И.В. Милькиной, Е.П. Забелиной, вручение наград – медалей «За вклад в развитие местного самоуправления», «За доблестный труд», почетных грамот РМА.

Российская Муниципальная Академия более 15 лет проводит Всероссийский конкурс «Лучший муниципальный служащий». В 2017 году победителями конкурса стали 46 представителей муниципальных образований в следующих номинациях.

1. История, правовое и организационное обеспечение.
2. Управление, экономика и финансы.
3. Муниципальное хозяйство и системы жизнеобеспечения.
4. Градостроительство, архитектура и землепользование.
5. Социальное развитие.
6. Информационное развитие.

С каждым годом число участников конкурса увеличивается. В текущем году на конкурс было представлено более 2000 конкурсных материалов из муниципальных образований 50 регионов России.

Второй год Российская Муниципальная Академия совместно с Союзом журналистов России проводит конкурс «Журналисты за местное самоуправление», для участия в котором поступило около 400 заявок от представителей средств массовой информации всех регионов России. Лауреаты и победители определены членами жюри в 7 номинациях. Отдельной номинацией отмечена работа пресс-служб муниципалитетов, а также определены лучшие официальные сайты муниципальных образований. Многие участники конференции отмечены благодарственной грамотой РМА «За активное участие в подготовке празднования Дня местного самоуправления».

В завершении второго дня конференции состоялся круглый стол на тему «Актуальные проблемы развития малых городов России», модераторами которого выступили: президент Союза малых городов России Е.М. Марков, доценты кафедры государственного и муниципального управления ГУУ Р.Ж. Сираждинов, Ф.М. Ибятков.

В рамках организованного круглого стола прошло обсуждение насущных проблем местного самоуправления в целом и их особенностей в малых городах и населенных пунктах. В докладах и сообщениях большинства выступающих по заявленной теме основной проблемой было определено значительное сокращение объемов производства товаров и услуг на градообразующих предприятиях. Это привело, в свою очередь, к сокращению рынка труда и значительному росту безработицы, особенно в малых городах и поселениях. Отсутствие свободных рабочих мест для приложения своего труда, особенно квалифицированного, приводит к значительной миграции трудовых ресурсов, в первую очередь наиболее активных и трудоспособных, что приводит в дальнейшем к сокращению экономической и социальной базы местного самоуправления.

В рамках обсуждения заявленной темы круглого стола состоялось обсуждение проблем в различных регионах России. В обсуждении приняли участие как практические работники местного самоуправления, так и представители научных и образовательных учреждений, расположенных в регионах России. Кроме того, в процессе обсуждения выступающие поделились положительным опытом муниципальных практик развития местного самоуправления и территориального общественного самоуправления в части решения вопросов местного значения.

В деловой программе мероприятия с содержательными докладами выступали не только преподаватели и практики муниципального управления, но и молодые аспиранты, студенты, которые озвучили много идей и предложений по совершенствованию данного института власти. Заинтересованность будущих управленцев местным самоуправлением, смелые идеи и предложения позволят самой близкой к населению власти совершенствоваться и обновляться.

В третий день конференции в Государственном университете управления прошел финал конкурса экологических проектов «Зеленый город (район)», направленных на решение экологических проблем и вопросов рационального использования природных ресурсов и охраны природы. На конкурс было представлено 15 проектов, выполненных учащимися 9–11 классов из школ Москвы и Подмосковья.

Участники Конференции выразили благодарность руководству Российской Муниципальной Академии в лице президента Алексея Шапошникова и вице-президента Владимира Зотова за многолетнюю поддержку и внимание к местному самоуправлению, муниципальной власти даже на самом первичном уровне – городских и сельских поселений.

## УЧАСТИЕ РУКОВОДИТЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РАБОТЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КОМАНД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## PARTICIPATION OF MUNICIPALITY'S HEADS IN REGIONAL MANAGEMENT TEAM'S WORK OF THE RUSSIAN FEDERATION



Андрей Сергеевич Никитин, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры теории и систем отраслевого управления Института отраслевого менеджмента Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Andrey Nikitin, Ph. D., associate Professor, associate Professor of the Department of theory and systems of sectoral management Institute of industrial management The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

[andrejnikitin237@gmail.com](mailto:andrejnikitin237@gmail.com)

**Аннотация:** Обеспечение срабатываемости представителей региональной и муниципальной власти приобретает приоритетное значение в эффективном решении вопросов социально-экономического развития субъектов РФ. Муниципальные лидеры располагают обширными полномочиями, авторитетом и административными ресурсами, использование которых может существенно повысить эффективность работы региональных управленческих команд. В статье поднимаются и анализируются вопросы интенсификации участия руководителей муниципальных образований в работе региональных управленческих команд субъектов РФ. Выявлены и изучены факторы, способствующие вовлечению муниципальных лидеров в работу команд, а именно: инициирование общероссийских конкурсов эффективного муниципального менеджмента; обучение муниципальных руководителей искусству работы в команде; внедрение модели проектного управления на региональном уровне; применение технологии дорожного картирования в государственном менеджменте.

**Abstract:** Providing a cooperation between regional and municipal authority gains priority value in the context of social and economic development of Russian subjects. Municipal leaders have extensive powers, the authority and administrative resources which they can use to increase overall performance of regional management teams, as to paralyze their activity. In article questions of an intensification of municipality's heads participation in regional management teams are brought up and analyzed. The factors promoting involvement of municipal leaders in work of regional management teams are revealed and studied, such as: initiation of the all-Russian competitions of effective municipal management; training of regional managers in art of work in team; introduction of project management; use of road mapping technology.

**Ключевые слова:** Региональные управленческие команды, местное самоуправление, управление развитием территории, эффективность государственного и муниципального управления.

**Keywords:** Regional management teams, local government, management of development of the territory, efficiency of the public and municipal administration

Эпоха турбулентности 2010-х, в которой оказалась и Россия, диктует необходимость поиска инновационных резервов и «точек роста» национальной экономики. Реализация общегосударственной стратегии инновационной, знаниеемкой экономики, повышение привлекательности инвестиционного и предпринимательского климата в регионах РФ немыслимы без активизации деятельности муниципальных образований на данных направлениях.

Одним из трендов российской муниципальной реформы является рост количества полномочий, передаваемых на местный уровень: с 236 в 2006 году до 515 в 2014 году [8, с.14]. Действительно, в ведении местных органов власти находится работа с малыми и средними предприятиями, подключение к инженерным коммуникациям, земельно-имущественные отношения, выдача исходной разрешительной документации на строительство, согласование размещения нестационарных объектов. В этой связи, активизация эффективности работы муниципальных органов представляется одной из актуальнейших задач на пути обеспечения устойчивого развития национальной экономики в настоящее время.

Вместе с тем, кризисы экономического и политического характера не могли не отразиться на муниципальных образованиях. Доля местных бюджетов в ВВП России снизилась с 10,9% в 1997 году до 4,3% в 2015 году. Эта статистика противоположна тенденции роста доли муниципальных бюджетов в ВВП стран с сопоставимыми с РФ

принципами административно-территориального деления: в Китае в 2014 году она равнялась 11,6%, в США – 6,9%, в Канаде – 5,7% [3, с.6].

Как остановить данный негативный для российской экономики процесс? Возможно ли повысить эффективность управления развитием территории в турбулентный период 2010-х гг.?

Среди предлагаемых решений данной проблемы чаще всего встречаются рекомендации, касающиеся модернизации бюджетной либо фискальной сфер муниципального управления. Вместе с тем, не вполне проработанной представляется альтернатива, которая затрагивает организационно-управленческий аспект местного самоуправления. На муниципальном уровне все еще недостаточно скоординирована работа регионального и локального уровней власти [11, с.167]. В отдельных регионах не освоены инновационные методики и технологии эффективного управления. Все это существенно усиливает риски формализации муниципального менеджмента, во многом нивелируя результативность инициированных «сверху» реформ.

В этой связи, наряду с финансово-экономическими стимулами органов местного самоуправления и расширением их фискальной автономии, важной мерой представляется модернизация организации и стиля муниципального управления. Это, в свою очередь, предполагает конструктивизацию взаимодействия всех уровней публичной власти.

Действительно, в условиях перманентных кризисов, в одиночку «освоить» такие масштабные и комплексные задачи, как обеспечение устойчивого социально-экономического развития, улучшение инвестиционного и предпринимательского климата, развитие социальной сферы, органам местного самоуправления не представляется возможным. Здесь необходимо реализовать командный подход к управлению развитием территории, предполагающий не просто рабочее, а «сработанное» взаимодействие менеджеров территориального, регионального и муниципального уровней, с системным участием общественности и привлечением экспертов.

В условиях постиндустриальной непредсказуемости управленческие команды признаются не просто одним из эффективных инструментов современного менеджмента, но и способом «самонастройки» системы управления на лучший результат, вне тесной зависимости от масштаба и сферы управления [10, с.109]

За последнее время на федеральном и региональном уровнях государственного управления предпринимаются значительные усилия по активизации «командного» ресурса деятельности муниципальных образований в процессе решения социально-экономических задач государства.

Данный опыт является инновационным для России и требует комплексного научного осмысления в аспекте методологии формирования и развития управленческих команд.

Приступая к исследованию проблематики стимулирования участия муниципальных лидеров в деятельности региональных управленческих команд (далее – РУК), следует отметить, что сам термин «региональные управленческие команды» все чаще употребляется применительно к системе управления развитием территории. Однако, пока это скорее количественная, нежели качественная характеристика региональной управленческой группы.

В состав РУК субъекта РФ входят по должности: глава субъекта РФ и его заместители – руководители ключевых ведомств администрации региона; руководители территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти; должностные лица муниципальных образований и руководители – «контрактники», имеющие наибольшее влияние в субъек-

те РФ. Все указанные члены РУК наделены правом реализовывать властные полномочия, принимать управленческие решения в различных сферах и на различных уровнях управления территорией. В последнее время с целью вовлечения заинтересованной и компетентной общественности в процесс разработки и оценки региональной политики в состав РУК субъектов РФ включаются представители бизнеса, руководители естественных монополий, лидеры авторитетных в регионе бизнес-ассоциаций и т.д., которые, однако, не имеют права решающего голоса.

Таким образом, РУК немыслима без муниципального представительства в лице должностных лиц и сити-менеджеров крупных муниципалитетов, которые вносят весомый вклад в экономику региона. Статус муниципального образования (например, городской округ – административная столица субъекта РФ), его экономический, промышленный потенциал (например, региональный индустриальный центр) объективно влияют на «вес» представителя данного муниципалитета в составе РУК, определяют его роль в процессе разработки и принятия управленческих решений. Субъективной составляющей статуса члена РУК – муниципального руководителя является его авторитет, который определяется количеством и устойчивостью его профессиональных и личностных связей с региональной управленческой элитой, а также стабильностью легитимности его кандидатуры среди местного населения.

Актуальным общероссийским трендом модернизации местного самоуправления стало изменение порядка замещения своего поста главами муниципальных образований, а именно: муниципальный глава избирается конкурсной комиссией, половину состава которой назначает губернатор. Такая трансформация организации может рассматриваться в качестве внешнего стимула к снижению конфликтности между региональным и муниципальным уровнями управления. Показательно, что в сентябре – декабре 2016 г. в подавляющем большинстве субъектов РФ данный тренд был поддержан и губернаторами, и мэрами. Это может свидетельствовать о взаимной заинтересованности представителей двух уровней публичной власти в конструктивной взаимодополнительности.

Таким образом, стремление губернаторов и глав муниципальных образований



сотрудничать в режиме «команды» – это важный подготовительный этап командообразования в регионах РФ.

Однако, на дальнейших стадиях жизненного цикла управленческой команды устойчивая мотивация ее членов работать вместе определяется совокупным действием внутренних (организационных и социально-психологических) факторов.

Наиболее эффективными инструментами обеспечения срабатываемости РУК представляются: общероссийские конкурсы с премированием самых результативных команд; совместное обучение членов команд; внедрение эффективных форм совместной работы управленческих групп; использование технологий группового принятия и исполнения решений.

Ниже разберем данные направления.

Поощрение эффективных РУК субъектов РФ по результатам национальных конкурсов было реализовано, например, в 2015 г. в формате Национальной премии «Бизнес – успех» на территории всех федеральных округов России. В рамках конкурса были проведены отдельные круглые столы и тематические сессии по тематике «Внедрение лучших муниципальных практик привлечения инвестиций на территории. Атлас муниципальных практик». Финалистами в номинации «Лучшая муниципальная практика» стали: Шебекинский район Белгородской области, г.Челябинск и Уфимский район Республики Башкортостан. Как показали результаты проведения конкурса, финалистам оказался важен не столько размер премии (он не был значительным), сколько сам факт признания и поощрения результатов их деятельности на общенациональном уровне. Немаловажную мотивирующую роль играет масштабная PR-поддержка данных акций, которая должна носить не просто рекламный, а просветительский характер, чтобы предоставить возможность победителям поделиться с заинтересованными лицами секретами своего успеха. Примером этого может служить видеосюжет «Уездный город: где в российской глубинке жить и работать лучше, чем в Москве» для телеканала «Россия 24», который вышел в эфир 5 октября 2015 г. [6, с.13]

Совместное обучение признается экспертами командообразования одним из важнейших инструментов, которые целесообразно применять на всех этапах жизненного цикла команды. Это разнообраз-

ные тренинги, кейсы, совместные выездные конференции, семинары и т.д. В данном контексте интересной и уникальной по содержанию, методике преподавания, преподавательскому составу и масштабам представляется реализованная в 2016 г. образовательная программа «Управленческое мастерство: развитие региональных команд» [9, с. 4]. Цель программы – повышение мотивации и способности участников к дальнейшему саморазвитию, прежде всего, навыков и компетенций эффективного командного взаимодействия, управления собственным поведением и взаимоотношениями, культуры постоянного обучения как ключевых факторов повышения управленческого мастерства.

В ходе обучения участники разбирают лучшие отечественные и зарубежные практики, развивают лидерские и командные навыки и компетенции, формируют навыки и потребность в непрерывном самообразовании посредством:

- работы над собственным проектом/вызовом по конкретным направлениям улучшения инвестиционного климата;
- перенятия чужого опыта, включая конкретные практики и примеры эффективного поведения лидеров и управленческих команд через рассмотрение кейсов/лучших практик;
- знакомства с теорией и практикой системного представления о лидерстве, командном взаимодействии, управлении изменениями и проектами, личном развитии руководителей и членов команд и применимых инструментов как ключевых факторов создания конкурентного преимущества.

В 2016 г. продолжительность Программы (общий объем обучения) составила 162 часа, в том числе очное обучение 90 часов (из них: 72 часа – «очные занятия в аудитории»), проведение лекций и практических занятий с участием преподавателей и экспертов международного уровня; 9 часов – «очные консультации», групповые и индивидуальные консультации, обратная связь слушателей, ответы на вопросы с участием преподавателей и экспертов; 9 часов – групповая работа с участием модераторов, лидеров бизнеса и государственного управления), 72 часа было отведено на пред- и межмодульную работу, включая работу с модераторами, кроме того, в рамках каждого модуля запланирована самостоятельная групповая работа слушателей (всего 15 часов). По итогам программы была прове-

дена оценка динамики развития участников и уровня их удовлетворенности процессом и результатами обучения.

Методика обучения предполагала обширное использование российских и международных управленческих кейсов, анализ которых сопровождается разбором лидерского и командного поведения и инструментов управления и трансформации поведения на всех этапах обучения. В качестве преподавателей задействованы только практики, профессора, консультанты международного уровня из России и из-за рубежа, прежде всего ориентированные на выявление и развитие компетенций и установок эффективного лидерства и командного взаимодействия как основного условия управленческого мастерства. С группами постоянно работали квалифицированные модераторы, помогая, отслеживая и корректируя динамику усвоения и развития программных компетенций и установок командами и каждым участником.

Одним из главных принципов программы является ее постоянная адаптация на основе обратной связи от участников, преподавателей и заказчиков.

В 2016 г. участниками программы стали 324 члена РУК субъектов РФ (по 9 человек от 36 регионов).

По результатам обучения проводился анонимный опрос членов РУК, в ходе которого им предлагалось оценить уровень и качество преподавания, высказать свои замечания и предложения. В итоге, программа была оценена на 4,8 баллов из 5 возможных (по методике шкальных оценок). В числе наиболее часто высказываемых замечаний: ограниченность применения зарубежного опыта формирования команд применительно к России; недостаточность времени, отведенного под групповые дискуссии и разбор кейсов. Разумеется, операционализировать и «измерить» валидность программы для развития РУК по результатам их образования весьма сложно. Вместе с тем, положительные отзывы обучившихся [4, с. 8] свидетельствуют о полезности программы для самосовершенствования слушателей как членов РУК субъектов РФ. В 2017г., в соответствии с запросами регионов, программа вновь будет реализована (с учетом опыта реализации предыдущей).

В направлении внедрения эффективных форм совместной работы управлен-

ческих групп заслуживает внимания опыт управления проектом в рамках Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе, а также Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации.

Как известно, традиционным форматом организации управления экономикой региона является линейно-функциональная структура, стабильность которой в условиях турбулентности нередко обратно пропорциональна ее эффективности. Формат совместной работы управленческих групп требует более гибкой, адаптивной, ориентированной на результат организационной структуры. Таковой в теории менеджмента признается модель «проектного» управления. Внедрение данной модели было инициировано на федеральном уровне в рамках общенационального конкурса «Проектный Олимп» [1, с. 8]. Проектная модель деятельности РУК была воспроизведена практически всеми субъектами РФ в рамках реализации Инвестиционного стандарта и Рейтинга в 2014–2016 гг. В проект вовлекаются государственные / муниципальные менеджеры различных уровней, имеющие полномочия в области управления развитием территорией. Результаты реализации Стандарта за 2014–2016 гг. позволили прийти к следующему выводу: регионы, где к проектному управлению подошли неформально и инициативно, продемонстрировали устойчиво положительную динамику результатов [7, с. 6–7].

Эффективной технологией группового принятия и исполнения решений в рамках РУК субъектов РФ является дорожное картирование по вопросам улучшения инвестиционного и предпринимательского климата.

Дорожные карты возникли в сфере предпринимательства в качестве комплексной технологии планирования и прогнозирования развития бизнеса, которая позволяет субъекту управления представить поэтапный сценарий достижения поставленной цели с учетом времени, действий и ресурсов в аспекте «прошлое» – «настоящее» – «будущее». В России дорожное картирование становится едва ли не наиболее популярным методом стратегического планирования как в бизнес-секторе, так и в государственно-управленческой сфере.

В контексте проблематики настоящей статьи следует отметить: составление дорожных карт – это весьма трудоемкий высокоинтеллектуальный процесс, в котором должны принимать участие специалисты различных направлений деятельности [2, с.16]. Оптимальным режимом взаимодействия специалистов в ходе разработки и реализации дорожных карт является работа в управленческой команде, а оптимальным форматом – управление проектом.

Внедрение технологии дорожного картирования в секторе государственного управления началось после 2009 г. (первый этап международного финансового кризиса) на уровне федеральных министерств и ведомств. К 2014 г. только на федеральном уровне Правительством РФ было разработано более 60 дорожных карт в различных сферах государственной политики.<sup>1</sup> По итогам пилотной апробации Национального рейтинга в 2014 году, был инициирован масштабный процесс разработки дорожных карт по приоритетным направлениям улучшения инвестиционного климата в субъектах РФ. Руководители муниципальных образований должны были принимать непосредственное рабочее участие на всех этапах картирования.

Инвестиционные дорожные карты являются обязательным элементом Регионального инвестиционного стандарта. Вот почему по состоянию на декабрь 2016 г. в процессе составления, корректировки и реализации инвестиционных дорожных карт приняли участие практически все субъекты РФ и, соответственно, главы муниципальных образований, входящие в состав РУК.

Методика разработки инвестиционных дорожных карт отличалась от использова-

<sup>1</sup> См., например: план мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта» – для Минэкономразвития России; план мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения» – для Минздрава России; план мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» – для Минобрнауки России; план мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры» – для Минкультуры России; план мероприятий («дорожная карта») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» – для Росреестра; план мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование таможенного администрирования» – для ФТС России; план мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» – для ФАС России.

вшихся ранее ведомственных технологий по ряду аспектов.

Во-первых, методологический, методический и проектный этапы дорожного картирования реализовывались в режиме crowdsourcing, предполагающем рабочее взаимодействие представителей государственного/муниципального, предпринимательского секторов и экспертного сообщества. Так, в разработке национальных дорожных карт приняли участие несколько тысяч представителей бизнес-организаций, государственные служащие 40 ведомств и около 2 тысяч экспертов [5, с. 27].

Во-вторых, бизнес принимал активное участие не только в процессе разработки дорожных карт, но и в ходе контроля за реализацией мероприятий, обозначенных в карте.

В-третьих, процесс выявления и постановки целей дорожных карт и их количественных показателей был организован в точном соответствии с методологией командной работы и предполагал возможность корректировки целевых норм и нормативов, казавшихся некоторым региональным управленческим командам либо экспертам объективно недостижимыми.

По мнению исследователей, указанные обстоятельства сделали дорожные карты по совершенствованию инвестиционного и предпринимательского климата в целом более эффективными инструментами, чем предшествующие распоряжения правительства по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в конкретных сферах [12, с. 25].

По результатам выборочного контроля исполнения Стандарта в регионах РФ за период 2015–2016 гг. лидирующими регионами выступают: Республика Алтай, Республика Мордовия, Забайкальский край. Значительно улучшили свои результаты по сравнению с 2013–2014 гг. Алтайский край, Челябинская область, Магаданская область, ХМАО.

Вместе с тем, стабильно низкие результаты на протяжении 2013–2016 гг. демонстрируют Еврейская АО, Республика Ингушетия и Красноярский край. Ростовская и Свердловская области в течение указанных трех лет снижают свои показатели, в том числе по вопросам своевременного исполнения мероприятий дорожных карт [7, с.4].

В целом, «сильные» руководители муниципальных образований являются важ-

нейшими участниками РУК субъектов РФ, поскольку обладают обширными дискреционными полномочиями в решении вопросов местного значения, пользуются авторитетом и поддержкой местной общественности, административных и деловых элит. Однако, недостаточное соответствие организации муниципального управления характеру и содержанию поставленных перед муниципалитетами задач, проблемы межведомственной часто приводят к существенному снижению результативности работы РУК. Вот почему проблематика обеспечения срабатываемости РУК субъектов РФ приобретает все более важное значение в аспекте модернизации управ-

ления развитием территории. Серьезным стимулом к укреплению взаимодействия между региональной и муниципальной властью стало введение порядка не прямых выборов глав муниципалитетов, поддержанное по сост. на декабрь 2016 г. в 82 субъектах РФ. Улучшают срабатываемость РУК следующие факторы: национальные премии эффективных муниципальных менеджеров, обучение членов РУК управленческому мастерству (в т.ч. искусству работы в команде), внедрение модели проектного управления на региональном и муниципальном уровне, использование технологий командной работы (дорожное картирование).

### Литература:

### Literature:

1. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации объявляет 3-й ежегодный Конкурс профессионального управления проектной деятельностью в государственном секторе «Проектный Олимп» // - URL: <http://pmolimp.ru/2016/about/> (дата обращения: 10.03.2017).
2. Кузык Ю.Я. Что такое дорожная карта // - URL: <http://elhow.ru/ucheba/opredelenija/d/cto-takoe-dorozhnaja-karta> (дата обращения: 10.03.2010).
3. Материалы Аналитического центра при Правительстве РФ. URL: <http://ac.gov.ru/publications/> (дата обращения: 10.02.2017).
4. «Обратная связь» от участников образовательной программы «Управленческое мастерство: развитие региональных команд» // Архив Агентства стратегических инициатив. 2016. Ноябрь.
5. Отчет о достигнутых значениях показателей эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности за 2015 г. – М.: Агентство стратегических инициатив. 2015. – 78 с.
6. Отчет о пилотной апробации внедрения успешных практик, включенных в Атлас успешных практик, направленных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне // Архив Агентства стратегических инициатив. 2016 г. Январь.
7. Отчет о результатах проведения мониторинга внедрения в субъектах Российской Федерации Стандарта деятельности органов исполнительной власти по обеспечению благоприятного инвестиционного климата методом «Контрольной закупки» // Архив Агентства стратегических инициатив. 2017. Январь.
8. Отчет Экспертного центра Министерства финансов РФ за 2014 г. // URL: <http://old.minfin.ru/ru/ismf/eiasmfrf/> (дата обращения: 10.02.2017).
9. Региональные управленческие команды пройдут обучение лучшим практикам формирования благоприятного инвестиционного климата // URL: <http://www.ranepa.ru/sobytiya/aktsii-meropriyatija/regionalnye-upravlencheskie-komandy-projdu-obuchenie-luchshim-praktikam> (дата обращения: 10.12.2016).
10. Риддерстреле Й., Нордстрем К. Караоке – капитализм. Менеджмент для человечества. - СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2004. - 506 с.
11. Соколов Н.Н. Разработка и принятие эффективных управленческих решений // Вестник университета. - 2012. - №4. - С. 167.
12. Фрейнкман Л., Яковлев А. Агентство стратегических инициатив как институт развития нового типа // Вопросы экономики. - 2014. - №6. - С. 18 – 39.

1. Analytical center for the Government of the Russian Federation announces the 3rd annual Competition of professional project management in the public sector "Project Olympus" // - URL: <http://pmolimp.ru/2016/about/> (accessed: 10.03.2017).
2. Kuzyk, Yu. Ya. What is the road map // - URL: <http://elhow.ru/ucheba/opredelenija/d/cto-takoe-dorozhnaja-karta> (date of access: 10.03.2010).
3. Materials of Analytical center under the Government of the Russian Federation. URL: <http://ac.gov.ru/publications/> (accessed: 10.02.2017).
4. Feedback from the participants of the educational program "Management skill: development of regional commands" // Archive of the Agency for strategic initiatives. 2016. November.
5. The report on the reached values of indicators of efficiency of activity of the higher officials (heads of higher Executive bodies of state power) of subjects of the Russian Federation on creation of favorable conditions for business activities in 2015. – Moscow: Agency of strategic initiatives. 2015. – 78 S.
6. Report pilot testing the implementation of successful practices included in the Atlas of best practices aimed at the development and support of small and medium-sized businesses at the municipal level // the Archive of the Agency for strategic initiatives. 2016 January.
7. Report of the Expert center of the Ministry of Finance of the Russian Federation for 2014. // URL: <http://old.minfin.ru/ru/ismf/eiasmfrf/> (accessed: 10.02.2017).
8. The rating of the Fund "Petersburg politics" for November 2016. // URL: [http://so-l.ru/news/show/rejting\\_fonda\\_peterburgskaya\\_politika\\_zh\\_noyabr\\_2](http://so-l.ru/news/show/rejting_fonda_peterburgskaya_politika_zh_noyabr_2) (date accessed: 10.12.2016).
9. Regional teams will be trained in the best practices of creating a favourable investment climate // URL: <http://www.ranepa.ru/sobytiya/aktsii-meropriyatija/regionalnye-upravlencheskie-komandy-projdu-obuchenie-luchshim-praktikam> (date accessed: 10.12.2016).
10. Ridderstrale, J., Nordström, K., Karaoke - capitalism. Management for humanity. - SPb.: Stockholm school of Economics in Saint-Petersburg, 2004. - 506 p.
11. Sokolov, N. N. The development and adoption of effective management solutions // Bulletin of the University. - 2012. - No. 4. - S. 167.
12. Freinkman L., Yakovlev A. The Agency for strategic initiatives as the Institute for new type of development // Voprosy ekonomiki. - 2014. - №6. - P. 18-39

ИЗ СТРАНЫ «МЕДВЕДЯ С БАЛАЛАЙКОЙ»  
В МИР РУССКОЙ КУЛЬТУРЫ (РАЗРУШЕНИЕ  
СТЕРЕОТИПОВ С ПОМОЩЬЮ ВНЕАУДИТОРНОЙ РАБОТЫ  
С ИНОСТРАННЫМИ СЛУШАТЕЛЯМИ  
ПОДГОТОВИТЕЛЬНОГО ФАКУЛЬТЕТА)

FROM THE COUNTRY OF "A BEAR WITH A BALALAIKA" TO  
THE WORLD OF THE RUSSIAN CULTURE (THE DESTRUCTION  
OF STEREOTYPES BY MEANS OF OUT-OF-CLASS WORK WITH  
FOREIGN STUDENTS OF PREPARATIVE FACULTY)



Л.Н. Алешина,  
кандидат филологических наук, доцент  
Департамента языковой подготовки Финансового  
университета при Правительстве РФ.

L.N. Aleshina,  
Candidate of Philology, associate professor,  
Department of language preparation Financial  
University under the Government of the Russian  
Federation

[laura\\_70@bk.ru](mailto:laura_70@bk.ru)



И.А. Зайцева,  
кандидат филологических наук Департамента  
языковой подготовки Финансового  
университета при Правительстве РФ.

I.A. Zaytseva,  
Candidate of Philology, Department of language  
preparation Financial University under the  
Government of the Russian Federation.

[slunce@inbox.ru](mailto:slunce@inbox.ru)



Г.В. Манукян,  
Департамент языковой подготовки Финансового  
университета при Правительстве РФ.

G.V. Manukyan,  
Department of language preparation Financial  
University under the Government of the Russian  
Federation.

[05112002@mail.ru](mailto:05112002@mail.ru)

**Аннотация:** Данное исследование посвящено разработке инструментов разрушения стереотипов о России и русских в представлении других национальностей. Поскольку стереотип реализует свои функции в общении и в результате многократного повторения потенциал стереотипа возрастает, возникает необходимость в изучении влияния стереотипа на восприятие иностранцами нашей страны. Актуальность исследования заключается в анализе стереотипов о русской культуре в массовом сознании иностранных студентов. Изучение феномена стереотипа способствует созданию новых моделей взаимодействия России с внешним миром.

**Abstract:** This particular research is devoted to the development of "destruction instruments" of stereotypes about Russia and Russians in view of other nationalities. As the stereotype realizes the functions in communication and as a result of frequent repetition the potential of a stereotype increases, there is a need for studying the influence of a stereotype on perception by foreigners of our country. Relevance of a research consists in the analysis of stereotypes about the Russian culture in mass consciousness of foreign students. Studying of a phenomenon of a stereotype promotes creation of new models of interaction of Russia with the outside world.

**Ключевые слова:** Стереотип, толерантность, «диалог культур», картина мира.

**Keywords:** Stereotype, tolerance, "dialogue of cultures", world picture.

Традиция наделять различные этносы и национальности определенными характеристиками является очень давней. Однажды появившись, стереотип практически не изменяется, его очень сложно разрушить, искоренить. Под стереотипом мы понимаем образ в общественном сознании другой страны, этноса или нации, тесно переплетающийся с образами «другого», «чужого», «иного». Следует отметить тот важный факт, что с самого начала исследования наука наделила термин «стереотип» негативными коннотациями, противоречащими основным принципам межкультурной коммуникации:

– принципу «толерантности», как уважения к другому;

– принципу «диалога культур», как возможности расширения собственного опыта и критического диалога;

– принципу «культуры диалога», как взаимодействию, взаимовлиянию и взаимообогащению культур.

Под стереотипом мы также понимаем устойчивое представление о стране и ее народе в международном пространстве (в данном исследовании – о России и русских). Исследователи обратили внимание на то, что заряженные негативной оценкой стереотипы часто являются причиной этнической напряженности.

Отрицательное отношение к феномену стереотипа сохраняется и сегодня. Понимание истоков (экспликация), языковой реализации, диапазона значений того или иного стереотипа о России и русских нивелирует его объективность и привлекательность [2, с. 4].

Базовой характеристикой стереотипа являются понятия «другой», «чужой», «иной» и тесно связанное с ними понятие национальной идентичности («свой»), или же бинарная оппозиция «мы – они», «я – чужой, иной», имеющая универсальный характер и являющаяся психологической реальностью. Стереотип включает в себя такие факторы, как упрощенность и неточность, эмоциональность и оценочность. Субъективный фактор является основой аффективных оценок. Оценочные слова составляют ядро критических стереотипов о России. «Чужие» всегда имели оценочные определения, как правило, схематичные и упрощенные, без попытки понять характер (менталитет) другого народа. «Именно с подобных оценочных признаков складывается представление о "чужом" – "другом" – "ином" – "вне нашего мира"» [1, с. 62].

Неприятие чужой культуры, в нашем случае – русской, представлено в оценочном компоненте субъектов: *русские агрессивные, русские много пьют, рус-*

ские не любят свободу, русские суровые и хмурые, русские – страдающая нация, русские политически неграмотны, русские не любят демократию, русские не уважают права человека и свободу слова, русские мечтают о сильном и добром царе.

Через подобные, а также главные стереотипы о России «медведь», «водка», «бедность», «мафия», «коррупция», «бандитизм», «национализм», «разруха» происходит оценивание специфики образа России в представлении иностранных студентов: «Россия – авторитарное государство», «Россия – пьющая страна», «в России ничего не меняется к лучшему», «в России нет и не может быть демократии», «в России отсутствует свобода» и даже: «в России по улицам гуляют медведи».

Исследованию и описанию образа России посвящено много произведений, как отечественных авторов, так и иностранных. В сочинениях иностранных авторов, как правило, отсутствует основательное изучение нашей страны. Например, в «Записках венецианца Казановы о пребывании его в России, 1765–1766» отражено поверхностное и высокомерное отношение ко многому увиденному в России; в «Русских впечатлениях» датского писателя Георга Брандеса Россия для датского читателя представлена страной с ужасным историческим прошлым и негативным политическим настоящим. Произведения европейских авторов о России отличаются недостаточной осведомленностью и смутностью представлений о нашей стране, их гипертрофированный «европеизм» и субъективизм приводят к односторонним и ошибочным суждениям о России и русских.

В работе с иностранными студентами мы ставим перед собой цель изменить общую модальность стереотипов, относительно которых происходит негативное оценивание российских реалий, отрицательную оценку заменить на положительную. «Оценочный знак зависит от картины мира конкретного социума, определяющей согласование и несогласование частей, от наличия глубинного образа, который мотивирует сочетаемость субъекта с предикатом» [1, с. 63]: *русские всегда воюют, русские любят драться, русские не любят работать, русские воруют, русские много пьют и т.п.* Наша задача

– представить иностранным студентам совершенно иную картину российской действительности.

Для реализации обозначенных нами выше целей и задач мы предлагаем комплекс интерактивных внеаудиторных мероприятий, призванных изменить представление о России в массовом сознании иностранных слушателей подготовительного факультета. В данный комплекс мероприятий входят учебные экскурсии, уроки-концерты, открытые уроки, приуроченные к каким-либо памятным датам или праздничным дням, конференции и круглые столы.

Цель учебных экскурсий на подготовительном факультете – расширение кругозора учащихся, стимулирование развития личности студента-иностранца, углубление познавательного интереса к русскому языку и русской культуре, а также изменение эмоционально-ценностного отношения к миру и к себе. Проводя большое количество учебных экскурсий на подготовительном факультете, мы видим нашу цель и в изменении стереотипов.

Традиционно первой экскурсией становится прогулка по историческому центру Москвы. В первую очередь, на наш взгляд, студенты, недавно приехавшие в Россию, должны познакомиться со столицей страны и погрузиться в атмосферу города. Целью учебной экскурсии по центру Москвы становится знакомство с основными достопримечательностями города (Тверская улица, Тверская площадь, центральные станции метро, Красная и Манежная площади, Александровский сад, Театральная площадь, Большой театр, ГУМ и другие объекты), а также вовлечение студентов-иностранцев в реальную ситуацию общения. Как правило, уже при первых встречах с Москвой представления иностранцев о России и русских начинают меняться. Так, например, при знакомстве с Красной площадью и всем архитектурным комплексом, находящимся на ней, обучающиеся из разных стран отмечают, что это один из самых красивых архитектурных ансамблей в мире.

Таким образом начинает меняться представление о России как мрачной, суровой стране. Просторы и размах Красной площади, красота и неповтори-

мость Собора Василия Блаженного говорят совсем об обратном. И уж, конечно, речь не идет ни о каких медведях, пьющих русскую водку и разгуливающих по центру Москвы. Кроме того, разрушить стереотипы помогает знакомство с историей России, Москвы и русского народа. Так, проходя по Тверской улице мимо стен домов, в которых остались следы от фашистских снарядов, преподаватели обращают внимание на то, что пришлось пережить людям, жившим в СССР во время Великой Отечественной войны. Героизм и отвага всех народов, прошедших самое страшное испытание XX века, поражает всех тех студентов-иностранцев, которые только начинают знакомство с многовековой русской историей. Во время прогулки по центру Москвы поражает многообразие архитектурных стилей, сочетающихся в застройке центра города. Величественное здание Большого театра, построенного в стиле классицизма, Музей современной истории России, располагающийся в бывшем здании Английского клуба, гостиницы «Националь» и «Метрополь», являющиеся образцами стиля модерн, поражают воображение иностранцев своей красотой и погружают в атмосферу прошедших столетий. Это все значительно расширяет представления иностранцев о русской культуре, дает им возможность понять, что она вобрала в себя все лучшие образцы мировой культуры, при этом осталась неповторимой и самобытной.

**Старый Арбат.** Иностранцы всегда выбирают эту главную пешеходную улицу Москвы для неспешных прогулок, любят возвращаться сюда вновь и вновь, ведь она славится не только своей красотой, но и тем, что здесь буквально каждый сантиметр пропитан духом прошлого, каждое здание несет в себе историю. Студенты узнают о том, что после пожара постройки из дерева заменили на здания из камня, что раньше здесь жило очень много знатных семей, в советское время улица не была пешеходной – по ней ходил трамвай, она была частью правительственной трассы. Следует обратить внимание иностранных студентов на флаги разных государств. Этот факт является немаловажным, ведь он разрушает стереотип: «Россия – недружественная страна», «россияне враждебно относятся

к иным культурам». Таким образом, Россия предстает в массовом сознании иностранных студентов толерантной и дружелюбной, с большим уважением относящейся ко всем странам.

**Музей-заповедник «Коломенское»**, исторический памятник, наследие русской культуры. В Коломенском была царская резиденция. Среди памятников культуры есть включенный в список культурного и природного наследия ЮНЕСКО – Церковь Вознесения Господня. Многие здания пострадали от войн, и их пришлось восстанавливать. Это говорит о том, что Россия много воевала, в результате чего были уничтожены красивейшие здания с многовековой историей, о том, что война унесла миллионы жизней не только военного, но и мирного населения. Эту информацию очень важно донести до иностранцев: они должны знать, что Россия постоянно страдала от войн, которых не хотела. Эта экскурсия очень важна для понимания слушателями истории страны, в которую они приехали, она способствует разрушению стереотипа «Россия агрессивная страна», «русские любят воевать».

Таким образом, цель – разрушить стереотип об отсталости России в сравнении с другими странами – достигается с помощью организации тщательно подготовленных и проведенных учебных экскурсий, а также активным привлечением к участию в них самих студентов-иностранцев. Также отметим, что, кроме разрушения стереотипов, экскурсии помогают иностранным учащимся, которые недолгое время жили в Москве, научиться ориентироваться в городе. Итак, экскурсии как одна из ключевых форм внеаудиторной работы, базируясь на принципе связи с жизнью, а также на принципе коммуникативной активности обучающихся, помогают не только разрушить базовые стереотипы о России, но и придать процессу обучения русскому языку практическую направленность.

Следующая форма внеаудиторной работы, которая зарекомендовала себя как продуктивная, – это объединенный урок, посвященный какому-либо празднику, памятной дате или событию в истории России или мире. Так, например, возможно отмечать Международный день студента. К этому дню преподаватели и студенты заранее готовят видеороли-



ки, которые рассказывают об их странах. И все это объединяет видео о России, в котором рассказывается не только о стране, ее истории, но и о том университете, где студенты-иностранцы учатся в данный момент. Также заранее к уроку готовятся концертные номера, отражающие самобытность традиций и обычаев всех представленных стран. Какие задачи в обучении помогает решить такая форма внеаудиторной работы? В процессе подготовки к уроку студенты испытывают чувство удовлетворения от возможности показать и рассказать о своих странах в чужой стране, учащиеся объединяются в дружный коллектив. Доброжелательное отношение преподавателей и однокурсников разрушает стереотип о том, что «русские неприветливые, не желающие помогать другим людям». Подтверждается мнение о гостеприимстве россиян, их доброте и готовности помогать.

Также к зарекомендовавшим себя как актуальные относится еще одна форма внеаудиторной работы – это урок-концерт. Такие уроки проводятся совместно с российскими студентами. Примером такого урока может служить урок-празднование Нового года. Как известно, традиции встречи Нового года во всех странах разные, поэтому цель такого урока-концерта – показать традиции и обычаи, связанные со встречей Нового года в России. Подготовка к уроку-концерту начинается задолго до его проведения и проходит в несколько этапов: подготовка, проведение, подведение итогов. Самый кропотливый и протяженный во времени этап подготовки к проведению урока-концерта. Задача преподавателя и организатора мероприятия вместе со студентами – написание сценария, распределение ролей, выбор ведущих, подготовка костю-

мов, декораций праздника, сувениров для участников конкурсов и т.д. В начале мероприятия ведущие или преподаватели рассказывают о традициях празднования Нового года в России, в связи с чем заранее готовится презентация, отбираются видеоролики и аудиозаписи. Цель этого рассказа – показать, что в России богатые традиции, связанные со встречей Нового года: зимние сказочные персонажи Дед Мороз и Снегурочка совсем не такие, как в других странах, а традиция встречать Новый год под бой кремлевских курантов создает особую атмосферу волшебства. Как уже отмечалось выше, одним из традиционных стереотипов является мнение о том, что «русские много пьют», а все праздники и не только связаны исключительно с водкой. Проведение урока-концерта, посвященного Новому году, с рассказом о традициях и обычаях встречи Нового года в России как раз и призвано разрушить этот стереотип.

В заключение следует подчеркнуть важность образовательного фактора в создании инструментов разрушения стереотипов о России и русских в массовом сознании иностранных студентов. Российскому образованию отведена главная роль в решении приоритетных задач:

– формирование дружественной нашей стране элиты иностранных государств;

– подготовка интеллектуальной иностранной элиты в целях усиления роли российского образования в международном пространстве через популяризацию русского языка, русской культуры, достижений российской науки.

Предложенные в данном исследовании инструменты влияния на стереотипы способствуют позитивному изменению представлений о России и русских.

### Литература:

1. Алешина Л.Н. Семантика и формы личного прямого субъекта в древнерусском языке XII-XIV вв. Диссертация на соискание ученой степени кандидата филологических наук. Ставрополь. 2003. – 208 с.
2. Орлова О.Г. Дискурсивная теория стереотипа. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора филологических наук. Кемерово. 2013. – 32с.

### Literature:

1. Aleshina L. N. Semantics and forms of the personal direct subject in Old Russian language of the 12-14th centuries. The thesis for a degree of Candidate of Philology. Stavropol. 2003. – 208 p.
2. Orlova O. G. Diskursivnaya theory of a stereotype. The abstract of the thesis for a degree of the Doctor of Philology. Kemerovo. 2013. – 32 p.

## ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО РАЗВИТИЮ ТУРИСТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА КАРАЧАЕВО-ЧЕРКЕССКОЙ РЕСПУБЛИКИ

## OPPORTUNITIES FOR IMPROVEMENT THE IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY ON DEVELOPMENT OF TOURISM COMPLEX OF THE KARACHAY-CHERKESS REPUBLIC



Амир Аветович Бавов,  
студент факультета «Государственное  
управление и финансовый контроль»  
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»

Amir Bavov,  
student of the faculty "State management  
and financial control" DEPARTMENT AT  
"Financial University under The Government  
Of The Russian Federation"

bavov765@mail.ru

**Аннотация:** В данной статье рассмотрены методы решения проблем по реализации программ развития туризма в регионе.

Проведена оценка эффективности использования имеющегося потенциала и привлечения к этому процессу местного сообщества и потребителей туристических услуг, а также представителей бизнес-структур локальных территорий.

**Abstract:** This article describes methods of solving problems in implementation of programs of development of tourism in the region.

Evaluation of the effectiveness of the use of capacity and involving local communities and consumers of tourist services, as well as representatives of business-structures of the local territories.

**Ключевые слова:** Туристический кластер, экономический эффект, региональная власть, местное сообщество.

**Keywords:** Tourism cluster economic effect, regional authorities, local community.

В реализации государственной политики по развитию туристического комплекса КЧР необходимо учесть возможности развития этнографического туризма. Важно организовать системную работу на местах по формированию этнокультурной среды с акцентом на возрождение фольклора и местной топонимики.

Политика региональной и местной власти должна быть направлена на формирование ресурсов для развития этнокультурного направления туризма. В частности, на местном уровне власти могут быть поддержаны различные народные промыслы (традиционные виды хозяйственной деятельности): чеканка по меди, обработка металла, восстановление керамики ювелирное производство, обработка шкур КРС, шитье и вышивание.

На территории КЧР могут быть проработаны вопросы создания и развития экоаулов и экосел, на территории которых можно предусмотреть не только традиционное создание деревенского быта и среды, но и функционирование мелких центров традиционных промыслов и ремесел. Подобная практика, на наш взгляд, не требует больших затрат, так как достаточно большое количество населения республики ведет сельский образ жизни и занимается народными промыслами. Однако не имеет возможности заниматься сбытом своей продукции в родном селе и вынуждена осваивать азы логистики для реализации изделий на рынках сезонного туризма. Неиспользование подобного потенциала скрывает возможности создания дополнительных рабочих мест для местного населения, сохранения традиционной хозяйственной деятельности, формирования и распространение новых этнокультурных брендов.

В КЧР часть населения занимается сбором полезных трав для создания полезных фито-чаев и настоек. Данные традиции уходят глубоко в древность и хранят тайны народной медицины, которая также могла бы стать одним из составляющих бренда территории и стимулом привлечения туристов. Травы и сборы можно было бы использовать для расширения спектра услуг в гостиничных комплексах, предложив, например, туристам наря-

ду с активным отдыхом релаксирующие процедуры и оздоровление.

Местное население положительно относится к реализации программ развития туризма в регионе, отношение этноса к развитию туристской деятельности и желание участвовать в ней большое. На наш взгляд, было бы целесообразно выявление адресных хозяйств, которые могли бы стать проектами экоаулов и сел. Важно также и тиражирование положительного опыта, формирование информационных порталов как для туристов, так и для местных жителей. Это особенно актуально в условиях приобщения к участию в программах обыкновенных граждан КЧР.

В рамках мероприятий, направленных на продвижение национального туристского продукта, руководство поселков, сел, небольших городов могло бы объединять усилия для планирования развития экотуризма, создания в селах уникальных культурных мест.

Знакомство с культурой этноса, на наш взгляд, имеет не только экономических эффект. Здесь срабатывают и другие составляющие, в частности, рост удовлетворенности граждан условиями жизни на своей территории, толерантное отношение к традициям других народов, стабилизация межнациональных отношений.

Курортные территории на сегодняшний день приносят существенную долю доходов многим странам и оказывают влияние на темпы экономического роста государств в целом. Основу экономики туристических территорий составляют мини-гостиницы, действующие в сегменте малого и среднего предпринимательства. С изменением внешнеэкономической ситуации, в частности связанной с терактами Сирийской группировки ИГИЛ и с инцидентом на границе Турции, прекращено авиасообщение с лидирующими курортными странами, что способствовало укреплению позиций отечественной туристической индустрии. Загруженность гостиниц в КЧР в период новогодних праздников 2016 года являлась одной из самых высоких за последние 5 лет. Более 97 процентов номерного фонда КЧР было забронировано на новогодние праздники.

Таким образом, можно утверждать, что проблема низкой производительно-

**Таблица №1. Причины, влияющие на уровень производительности труда в востребованных гостиницах (сегмент малого предпринимательства) в поселке Домбай и возможности их устранения\*.**

№ п/п	Наименование причины	Количество гостиниц, в которых выявлено наличие	Способы повышения производительности труда
1	Слабая разъяснительная работа с персоналом по постановке задач и определения их профессионально-должностных обязанностей	7	Формирование методической нормативно-правовой базы поможет определить сферу ответственности, сократить время выполнения обязанностей, снизить уровень конфликтности, связанный с возникновением споров по распределению должностных обязанностей в рамках смежных специализаций.
2	Отсутствие системы организации труда	8	Необходима комплексная работа по организации рабочих мест и мест отдыха, так как улучшение условий труда может существенно снизить временные затраты, необходимые на решение непроизводственных вопросов, и будет способствовать лояльности коллектива

\* Таблица составлена автором самостоятельно. Исследована деятельность около 15 мини-гостиниц в поселке Домбай.

сти труда, связанная с низким уровнем заполняемости мини-гостиниц, фактически решена, вместе с тем рост производительности труда в 2016 году в секторе мини-гостиниц увеличился на 3,3%. Анализ работы мини-гостиниц, выполненный в декабре-феврале 2016 года, позволил выявить недостатки, непосредственно влияющие на производительность труда в востребованных мини-гостиницах (см. таблицу №1).

Таким образом, можно заключить, что сложившаяся ситуация на рынке туристических услуг способна запустить механизмы повышения спроса на внутреннем рынке, устраняя низкую заполняемость как фактор невысокой производительности труда в малом гостиничном бизнесе. Способами повышения производительности труда в связи с выявленными проблемами могут стать изменения в системе управления, связанные с организацией труда, формированием показателей ее оценки и контролем за полученными результатами.

Одной из мер поддержки МСП в республике является развитие банковской системы посредством повышения каче-

ства осуществления функций по аккумулярованию денежных средств населения и предприятий и их трансформации в кредиты и инвестиции; укрепление доверия к банковскому сектору республики со стороны инвесторов, кредиторов и вкладчиков и других кредиторов банков; предотвращение использования кредитных организаций в целях недобросовестной коммерческой деятельности.

Органам региональной власти КЧР важно создать систему оценки качества предоставляемого туристического продукта, а также разработать систему мер по повышению прозрачности оказания туристических услуг.

Необходимо проводить системную работу, связанную с повышением мотивации по оказанию качественных услуг среди местного населения, которое связано с изменением отношения к туристу, приезжающему на Северный Кавказ. На государственном уровне должна быть обозначена проблема, связанная с изменением правил жизнедеятельности и созданием реально функционирующих каналов социальной мобильности, что, однако, невозможно без учета местной

специфики – спущенные сверху директивы в лучшем случае не приживутся.

Необходима работа местных органов власти с населением по реализации программ развития туризма, так как большинство проблем, связанных с потребительскими ожиданиями в сфере услуг, имеется в гостиничном секторе. Так, большинство руководителей гостиниц КЧР не могут себе представить, какое содержание вкладывает потребитель соответствующего сегмента в определение качества услуги. Знание того, что потребитель хочет и ожидает получить, должно быть сформировано на первом, одном из самых важных, этапов определения качества услуги. Этот этап имеет практическое значение. Для того, чтобы обеспечить потребителю ожидаемый уровень услуг, необходимо, прежде всего, знать его предпочтения. Для выявления предпочтений туристов необходимо налаживание каналов обратной связи и системная работа с замечаниями и жалобами потребителей туристических услуг. На наш взгляд, требуется также более открытая политика по устранению замечаний и повышению уровня сервиса в гостиничном и ресторанном бизнесе республики.

В настоящее время большинство санаторно-курортных организаций используются как базы отдыха и не соответствуют требованиям оказания санаторно-курортного лечения, имеют место факты строительства коттеджей, бензоколонок и других объектов, несвойственных курортному региону, а также факты непродуманного и несогласованного городского и курортного строительства, приводящего к чрезмерным нагрузкам на коммуникации, нехватке питьевой воды и иным аварийным ситуациям.

Не в полной мере соответствует установленным законодательством Российской Федерации требованиям экологическая и санитарно-эпидемиологическая обстановка на территории особо охраняемого эколого-курортного региона Кавказские Минеральные Воды, имеются значительные проблемы в организации сбора и утилизации отходов на территории региона. Основная проблема в обеспечении водоснабжением и канализацией курортов Северо-Кавказского федерального округа заключает-

ся в значительном износе инженерных сетей.

Неэффективное позиционирование туристического продукта среди конкретных целевых групп является одним из препятствий для реализации туристического потенциала Северо-Кавказского федерального округа.

Масштабное развитие туристических центров потребует увеличения пропускной способности существующих транспортных узлов и коридоров, а также территориального развития транспортной системы. В числе приоритетных мероприятий можно выделить развитие инфраструктуры аэропортов на территории Северо-Кавказского федерального округа, в том числе наиболее приближенных к развивающимся туристическим центрам (Минеральные Воды, Ставрополь, Нальчик, Махачкала, Владикавказ), с целью обеспечения доступности основных курортов в пределах 2–2,5 часа езды от аэропорта. Также предполагается строительство автодорожной инфраструктуры для соединения ключевых туристических центров Северо-Кавказского федерального округа между собой и с курортами Краснодарского края и Республики Абхазия.<sup>1</sup>

В части улучшения безопасности пребывания туристов на территории Северо-Кавказского федерального округа необходимо масштабное развитие современных систем предупреждения чрезвычайных ситуаций, расширение штата и оснащение служб спасения, улучшение сети мониторинга опасных природных процессов и явлений, создание туристической полиции.<sup>2</sup>

С целью повышения качества туристического сервиса и развития кадрового потенциала необходимо обеспечение поддержки проведения специализированных курсов подготовки, организации обмена опытом с иностранными коллегами, сертификации, а также привлечения международных гостиничных сетей

<sup>1</sup> Butova T.V., Ragulina Y.V. Analysis of scientific approaches to evaluation of the quality of the state programs developed in the system of forecasting of the social and economic development of the region// The Russian Academic Journal Vol.34, #4(2015); Бутова Т.В., Панина О.В., Вардания Д.Д. Социально-экономическое развитие регионов в современных условиях (на примере Республики Абхазия). Сухум, 2016.

<sup>2</sup> Бутова Т.В. Анализ развития Северо-Кавказского федерального округа// Муниципальная академия. 2016.№3. С.61-70

к управлению туристическими объектами на территории Северо-Кавказского федерального округа.

Активное развитие туризма в регионе не может быть достигнуто без малого и среднего бизнеса. Государственная поддержка этого направления должна заключаться в поддержке создания сети гостевых домов, а также развитии туристического сервиса на базе малых предприятий.

Важным направлением развития туристического и рекреационного потенциала будет проведение работ по восстановлению и реставрации памятников истории и культуры, а также внесение предложений об объявлении памятниками природы, истории и культуры находящихся на территории курортного региона природных и иных объектов, имеющих историческую, экологическую, культурную или научную ценность. Особое внимание будет уделено благоустройству рекреационных зон, парков, пешеходных улиц и сохранению рекреационных территорий и уникальных природных объектов.

Масштабное строительство на территории курортов может стать причиной нарушения микроклимата курортных территорий, который имеет особую ценность и лечебно-оздоровительное значение. Поэтому при развитии курортных территорий особое внимание будет уделяться рассмотрению предложений о предоставлении земельных участков под объекты, имеющие федеральную, региональную и муниципальную формы собственности, для строительства и расширения предприятий, а также о выделении земельных участков, предназначенных для индивидуального домостроения, ведения садоводства и огородничества в курортных городах.

Важно регулярно проводить мероприятия по охране окружающей природной среды, по рациональному использованию, сохранению и восстановлению природных ресурсов, а также меры, способствующие улучшению санитарного состояния парковых зон, городов и сельских населенных пунктов, сохранению и расширению зеленых насаждений.

Нам кажется важным проведение качественной и профессиональной экспертизы на начальном этапе формули-

рования госполитики по отношению к регионам Северного Кавказа, при этом важно, чтобы в экспертизе принимали участие не только представители московского экспертного сообщества, но и эксперты, находящиеся непосредственно в регионе, знающие местную специфику. Национальная стратегия развития специфических регионов, которыми являются, по сути, все регионы РФ, должна иметь в своей основе как можно более полный набор характеристик региона, включающих в себя экономическую, социальную, политическую и, что не менее важно, культурную специфику.

Как мы уже убедились в ходе проведенного анализа, игнорирование любых из названных факторов может привести в лучшем случае к отсутствию позитивных изменений, а в худшем – к появлению негативных последствий, с которыми будет трудно бороться. Характерно, что в национальных стратегиях есть такая обязательная часть, как описание проблемной ситуации, самых «острых» моментов, но нет описания региональной специфики.

Целесообразным выглядит разработка своеобразной матрицы, на основании которой можно было бы проводить единообразную экспертную оценку специфики региона по вышеперечисленным сферам.

Стратегию федерального центра необходимо поменять и в том, что касается создания рабочих мест – перейти от прямого или косвенного бюджетного финансирования новых рабочих мест к созданию благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности, повышения самоорганизации граждан.

В завершение, мы считаем необходимым напомнить о важности институциональных изменений в регионе, которые, по сути, являются основополагающими, поскольку никакое «устойчивое развитие», заявленное в качестве основной задачи в ФЦП и стратегии развития, невозможно без нормально функционирующих институтов. Наиболее результативным и адекватным нам видится метод грамотного совмещения традиционных институтов с общероссийскими, так чтобы новые институты стали органической частью культурной среды региона и не вызывали бы отторжения.

Также необходимо отметить, что основными недостатками реализации государственной политики в сфере туризма является недоучет национальных особенностей ведения туристического бизнеса и непроработанность вопросов, связанных с использованием имеющихся потенциалов туристических территорий, а также слабая информационная поддержка реализации программ. С этих точек зрения государственная политика в сфере туризма не является предметом углубленных научных исследований, однако современные условия эффективной реализации программ требуют переосмысления происходящих процессов.

Бесспорно, что для эффективной реализации программ по развитию туризма, необходимо привлечение к этому процессу местного сообщества и потребителей туристических услуг, а также представителей бизнес-структур локальных территорий. Обращает на себя

внимание факт недостаточной научной проработки особенностей государственной политики развития туризма на региональном и муниципальном уровнях. В ходе работы над темой исследования было весьма проблематично ознакомиться с результатами реализации государственной политики на местах. В частности, не имеется информационного сайта у Администрации поселка Домбай Карачаевского городского округа. Вместе с тем, наличие подобного информационного портала позволило бы не только располагать информацией о туристической территории от ее непосредственного руководства, но и размещать информацию о развитии туризма, появлении новых возможностей досуга, культурных мероприятиях, отличительных особенностях Домбая по сравнению с другими территориями, а также получать статистических данные о количестве отдохнувших туристов и их отзывах.

### Литература:

### Literature:

1. Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ.
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. №1662-р).
3. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. №537).
4. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 г. №2227-р).
5. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 07.02.2008 г. №Пр-212);
6. Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.12.2006 г. №1760-р).
7. Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.09.2010 г. №1485-р).
8. Закон Карачаево-Черкесской Республики «О некоторых вопросах туристской деятельности в КарачаевоЧеркесской Республике» от 14.05.2015 №19Р3.
9. Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 06.02.2014 №18 «О создании комиссии по развитию туристской деятельности в КарачаевоЧеркесской Республике».
1. The Federal law "About bases of tourist activity in the Russian Federation" from 24.11.1996 № 132-FZ.
2. The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period until 2020 (approved by the decree The government of the Russian Federation of 17.11.2008, No. 1662-R).
3. The national security strategy of the Russian Federation to 2020 (approved by decree of the President of the Russian Federation from 12.05.2009 №537).
4. The strategy of innovative development of the Russian Federation for the period up to 2020 (approved by the decree of the Government of the Russian Federation of 08.12.2011 №2227-p).
5. The strategy of information society development in the Russian Federation the radio (approved by the President of the Russian Federation 07.02.2008 No. PR-212).
6. The strategy of state youth policy in the Russian Federation the radio (approved by the decree of the Government of the Russian Federtion of 18.12.2006, No. 1760-R).
7. Strategy for socio-economic development of the North Caucasus Federal district up to 2025 (approved by the decree of the Government of the the government of the Russian Federation dated 06.09.2010 №1485-R).
8. The Law Karachaycherkessia Republic "On some issues tourist activities in Karachaycherkessia Republic" of 14.05.2015 No. 19P3.
9. Resolution Of The Government Of Karachaycherkessia Republic 06.02.2014 №18 "On the establishment of the Commission for the development of tourism activity ness in Karachaycherkessia Republic"

10. Административный регламент Министерства туризма, курортов и молодежной политики Карачаево-Черкесской Республики о предоставлении государственной услуги «Аккредитация организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи на территории КарачаевоЧеркесской Республики».

11. Butova T.V., Ragulina Y.V. Analysis of scientific approaches to evaluation of the quality of the state programs developed in the system of forecasting of the social and economic development of the region// The Russian Academic Journal Vol.34, №4(2015).

12. Бутова Т.В., Панина О.В., Вардания Д.Д. Социально-экономическое развитие регионов в современных условиях (на примере Республики Абхазия). Сухум, 2016.

13. Бутова Т.В. Анализ развития Северо-Кавказского федерального округа// Муниципальная академия. 2016.№3. С.61-70.

10. Administrative regulations of the Ministry of tourism, resorts and youth policy Karachaycherkessia Of the Republic on the granting ofInstitute of the state service "Accreditation of the organizations are ing the classification of tourist industry, including gohotel and other accommodation facilities, ski slopes, beaches site Karachaycherkessia Republic".

11. Butova T.V., Ragulina Y. V. Analysis of scientific approaches to evaluation of the quality of the state programs developed in the system of forecasting of the social and economic development of the region// The Russian Academic Journal Vol.34, №4(2015).

12. Butova T.V., Panina O.V., Vardania D.D. Socio-economic regional development in modern conditions (on the example of the Republic of Abkhazia). Sukhum, 2016.

13. Butova T.V. analysis of the development of the North Caucasus Federal environment// Municipal Academy. 2016. n 3. Pp. 61-70.



## СОВРЕМЕННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УСКОРЕННОГО СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

## MODERN TOOLS OF SPATIAL REGULATION OF ACCELERATED SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIA



Дмитрий Евгеньевич Морковкин,  
кандидат экономических наук, доцент  
Департамента экономической теории,  
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»

Dmitry E. Morkovkin,  
PhD (Economics), associate professor of the  
Department of economic theory, Financial  
University under the Government of the  
Russian Federation

MorkovkinDE@mail.ru

**Аннотация:** В статье рассмотрены современные инструменты интенсивного пространственного развития экономики российских территорий на основе анализа функционирования особых экономических зон, кластеров и территорий опережающего социально-экономического развития. Проведена оценка эффективности особых экономических зон, в частности, опыт Татарстана по организации и функционированию ОЭЗ «Алабуга». Обосновано положение о том, что создание кластеров на базе ОЭЗ различных типов является перспективным направлением пространственного регулирования региональной экономики. Установлено неэффективное использование режимов особых экономических зон на некоторых выделенных для этого территориях. Проанализированы меры Правительства РФ по введению инструмента «Территория опережающего социально-экономического развития» в ряде регионов. Сформулированы предложения органам исполнительной власти по совершенствованию механизмов пространственного регулирования ускоренного развития российской экономики.

**Abstract:** The article deals with modern tools of intense spatial development of economy of the Russian territories on the basis of the analysis of functioning of special economic zones, clusters and territories of priority socio-economic development. Evaluation of the effectiveness of special economic zones, in particular, the experience of Tatarstan on the organization

and functioning of the SEZ "Alabuga". The authors assert that the creation of clusters on the basis of SEZs of various types is a promising direction in spatial regulation of regional economy. Installed inefficient use of special economic zones in certain designated territories. Analyzed the measures of the government of the Russian Federation on the introduction of instrument "the Territory of advancing socio-economic development" in some regions. Formulated proposals to the Executive bodies on improvement of mechanisms of spatial regulation accelerated development of the Russian economy.

**Ключевые слова:** Особая экономическая зона, региональная экономика, ОЭЗ «Алабуга», промышленность, государственно-частное партнерство, кластеры, пространственное регулирование, территория опережающего социально-экономического развития.

**Keywords:** Special economic zone regional economy, SEZ "Alabuga", industry, public-private partnerships, clusters, spatial regulation, the territory of advancing socio-economic development.

**Введение.** Ввиду ограниченной способности государства выступать в качестве инвестора, а также недоступности банковских кредитов для многих предприятий, важное место отводится различным инструментам интенсивного развития экономического пространства территорий и привлечения инвестиций для развития социально-экономического развития государства в целом. Инвестиционная активность достигается посредством увеличения инвестиционных ресурсов, их более эффективного использования в приоритетных отраслях производства. Процесс инвестирования в рыночной экономике влияет на экономический рост по многим направлениям. В их числе – более быстрое освоение новой техники и уменьшение потерь от ее морального износа, нарастающее поступление амортизационных отчислений, внедрение новых прогрессивных форм территориальной организации промышленного производства и управления сетевым взаимодействием и другие. Наибольший выигрыш получают производители в виде дополнительного прироста продукции, прибыли [19, с. 110]. Одним из способов привлечения инвестиций на территорию является создание на этой территории особой (свободной, специальной) экономической зоны (ОЭЗ).

Особые экономические зоны (ОЭЗ) прочно вошли в мировую практику интенсификации экономического развития территорий и пространственного регулирования и в настоящее время представ-

ляют собой особое территориально-хозяйственное образование, на территории которого созданы условия, благоприятствующие экономическому, научно-техническому, инновационному, экологическому и социальному развитию.

Отношения в сфере особых экономических зон в Российской Федерации регулируются «Соглашением по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 года» [13], Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [1].

ОЭЗ – часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны [1]. ОЭЗ создаются в целях содействия социально-экономическому развитию территорий, привлечения инвестиций, создания и развития производств, основанных на новых технологиях, развития транспортной инфраструктуры, туризма и санаторно-курортной сферы [13].

Продекларированные цели создания ОЭЗ способствуют решению таких направлений национальной экономической политики, как:

– развитие экспортноориентированного производства, и, следовательно, совершенствованию экспортной структуры внешней торговли;

– создание условий для привлечения инвестиций, в том числе иностранных, и, следовательно, внедрению новых технологий в производство и организацию труда;

– социально-экономическое развитие отдельных территорий государства за счет развития их инфраструктуры, снижения административных барьеров для производителей – резидентов ОЭЗ;

– развитие процессов импортозамещения.

На территориях ОЭЗ действует особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности, заключающийся в предоставлении резидентам особого режима налогообложения, а также в создании благоприятных условий для осуществления предпринимательской и иной деятельности [13].

На территории Российской Федерации создаются особые экономические зоны следующих типов:

– промышленно-производственные особые экономические зоны;

– технико-внедренческие особые экономические зоны;

– туристско-рекреационные особые экономические зоны;

– портовые особые экономические зоны [1].

Для обеспечения вышеназванных целей создания особые экономические зоны одного типа или нескольких типов могут быть объединены решением Правительства Российской Федерации в кластер.

Для всех типов особых экономических зон определены законодательно следующие налоговые льготы:

✓ пониженная ставка налога на прибыль;

✓ резиденты освобождаются от уплаты налога на имущество на срок 5-10 лет;

✓ льгота по транспортному налогу для инвесторов;

✓ освобождение от уплаты земельного налога на 5-10 лет.

Кроме того предусматривается установление пониженных тарифов страховых взносов на переходный период 2012-2019 годов для организаций, имеющих статус резидента туристско-рекреационной особой экономической зоны.

Таможенные преференции, предоставляемые резидентам ОЭЗ, зависят от применяемых резидентами таможенных

процедур, определенных таможенным законодательством, действующим на территории России, а также статуса товара.

Административный режим и система «одного окна» используется в целях создания благоприятного климата для привлечения инвестиций, упрощения и ускорения процедур взаимодействия с органами государственной власти при реализации проектов в ОЭЗ.

ОЭЗ служат целям ускорения развития экономики страны и экономического пространства ее отдельных территорий, поддерживают связи и отношения зон между собой и другими территориями, что дает возможность приема и передачи научно-экономических достижений не только внутри зоны, но и связанным с ней другим объектам.

#### **Анализ функционирования особых экономических зон Российской Федерации.**

Организация ОЭЗ в России началась и нашла широкое распространение в девяностые годы прошлого столетия с территориальных ОЭЗ, которые себя не оправдали, поскольку служили только средством использования льгот. В последние годы, на основе использования зарубежного опыта, в России организован ряд функциональных ОЭЗ, которые представляют собой зоны «точечного» характера, где преференциальный режим предоставляется определенному виду экономической деятельности или конкретному объекту.

До недавнего времени (принятия Постановления Правительства РФ от 28.09.2016 №978) на территории Российской Федерации функционировало 33 особые экономические зоны четырех типов: 9 – промышленно-производственного типа, 6 – технико-внедренческого типа, 3 – портовые зоны и 15 – туристско-рекреационного типа (таблица).

С 2006 по 2015 год резидентами особых экономических зон России стали более 400 инвесторов, из них около 80 – из 29 стран.

Решениями Правительства РФ определен перечень объектов инфраструктуры ОЭЗ. Общая стоимость строительства объектов инфраструктуры особых экономических зон оценивается в общем – 334,2 млрд. рублей, в том числе за счет

**Таблица. Классификация особых экономических зон, функционирующих в Российской Федерации [14].**

№ п/п	Тип ОЭЗ	Субъекты РФ, в которых размещены ОЭЗ
1	Промышленно-производственные	Республика Татарстан, Липецкая область, Самарская область, Свердловская область, Псковская область, Калужская область, Астраханская область, Приморский край.
2	Технико-внедренческие	г. Москва, г. Санкт-Петербург, г. Томск, г. Дубна, Республика Татарстан.
3	Туристско-рекреационные	Республика Бурятия, Алтайский край, Ставропольский край, Приморский край, Иркутская область, Краснодарский край, Республика Ингушетия, Республика Дагестан, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Адыгея, Республика Кабардино-Балкария, Республика Карачаево-Черкессия, Чеченская Республика.
4	Портовые	Ульяновская область, Мурманская область, Хабаровский край.

средств федерального бюджета – 224,5 млрд. рублей, за счет средств бюджетов регионов – 109,7 млрд. рублей. С 2006 г. по 2015 г. общая сумма федеральных бюджетных средств, выделенных на создание и развитие ОЭЗ, составила 121,9 млрд. руб., средств регионов – 64 млрд. руб. В 2016 г. на эти же цели было предусмотрено в федеральном бюджете еще 5,9 млрд. руб. На территории ОЭЗ за 10 лет создано 18 177 рабочих мест на вложенные 185,9 млрд. руб. Таким образом, расчеты показывают, что на создание одного рабочего места было потрачено 10,2 млн. руб. По состоянию на 1 января 2016 года Перспективные планы развития ОЭЗ не утверждены по 16 из 33 зон. Строительство объектов инфраструктуры осуществлялось медленно и с нарушением сроков строительства во всех ОЭЗ без исключения, что негативно отразилось на инвестиционной привлекательности субъектов РФ. По состоянию на 1 января 2016 года из 758 запланированных к строительству объектов инфраструктуры ОЭЗ введено в эксплуатацию только 526. При этом плановые значения подлежащих вводу в эксплуатацию объектов ежегодно корректируются, в связи с переносом сроков строительства объектов на более поздние периоды. Срыв сроков создания инфраструктуры ОЭЗ приводит к отказу потенциальных резидентов от реализации инвестиционных проектов на ее территории. Этому способствует отсутствие действенных механизмов ответственности регионов по выполнению финансовых обязательств, которая не предусмо-

трена соглашениями о создании ОЭЗ. Так, по состоянию на 1 января 2016 г. обязательства региональных бюджетов не выполнены ориентировочно на 41,7% или более чем на 45 млрд. рублей. Из 21 млрд. руб. налоговых поступлений производственная деятельность принесла 59%, а технико-внедренческая – 40,6%. Объем налоговых и таможенных льгот ОЭЗ за все время составил 22,6 млрд. руб.

В результате неэффективных управленческих решений бюджетные средства, выделенные на цели создания отдельных ОЭЗ, значительно превышали реальные потребности. На 1 января 2016 г. объем неиспользованных управляющими компаниями средств федерального бюджета составил 24,8 млрд. руб. Совокупный доход от размещения средств на депозитах за 2006 – 2015 годы составил 29,3 млрд. руб.

Проведенная Счетной палатой РФ проверка выявила низкий уровень обоснования выделения бюджетных инвестиций. В целом, по состоянию на 1 января 2015 г. объем выручки резидентов ОЭЗ от продажи товаров, работ, услуг низок и составляет лишь 0,2% от объема валового регионального продукта по 20 регионам, в которых находились действующие особые экономические зоны.

Таким образом, следует сделать вывод об имеющихся существенных недостатках нормативно-правового регулирования создания и функционирования особых экономических зон, которые повлекли за собой неэффективное использование значительных бюджетных средств,

а также отсутствие долгосрочной стратегии развития ОЭЗ на территории России. Отсюда необходимо сделать заключение о несовершенстве инструмента социально-экономического развития территорий на базе особых экономических зон.

Несмотря на привлекательные условия функционирования, ОЭЗ в нашей стране не стали действенным инструментом пространственного развития и государственной поддержки экономики территорий. Так, регионы недофинансировали строительство объектов инфраструктуры больше чем на 40% (на 45,7 млрд руб.). Выявлено, что субъекты РФ подают заявки на территорию и не успевают ее осваивать – ОЭЗ не использовали 40% земель (84,4 тыс. га из 214 тыс. га) [4].

Анализ функционирования особых экономических зон в России свидетельствует о том, что пока они не выполняют своей основной роли – драйверов динамичного экономического роста, дающих импульс для развития своей и других территорий. Большинство региональных инициатив по вопросу о создании ОЭЗ воспринимаются не более чем попытка получения льгот, порой ведущих к экономическим злоупотреблениям. В результате сама идея широко распространенного международного опыта функционирования особых экономических зон, которые являются одним из эффективных механизмов привлечения инвестиций в мировой практике, дискредитируется.

Кроме того принято Постановление Правительства Российской Федерации от 28.09.2016 №978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон», согласно которому более половины ОЭЗ прекратили существование [4].

Механизм функционирования ОЭЗ неэффективно себя проявил в нашей стране: с большими затратами, с очень малой отдачей, практически с нулевым экономическим результатом. В связи с этим приостанавливается создание новых особых экономических зон. По поручению Президента РФ Правительство должно разработать единую стратегию работы ОЭЗ, обеспечить оптимизацию бюджетных инвестиций и механизмы их передачи под управление субъектам РФ.

Практика функционирования особых экономических зон в России имеет край-

не особенный характер, принципиально отличный от зарубежных подходов, и поэтому большинство российских ОЭЗ не дали ожидаемых результатов. В России большинство ОЭЗ были образованы, в основном, по административно-территориальному принципу, что противоречит мировой практике программно-целевого подхода, при котором развитие небольших по размерам сетевых корпоративных структур существенно содействует быстрому экономическому росту целой страны [24].

Поэтому появилась необходимость совершенствования механизма создания, развития и управления ОЭЗ, включая обоснования целесообразности создания и требования к доходности, рентабельности и срокам окупаемости. В целях усиления контроля за функционированием ОЭЗ Минэкономразвития России установило порядок контроля соглашений резидентов особых экономических зон по осуществлению промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоне [14].

По результатам анализа проверок, проведенных Счетной палатой РФ, принято Постановление Правительства РФ [3], в котором утверждены Правила оценки эффективности функционирования особых экономических зон.

Для оценки эффективности установлено применять следующие расчетные показатели:

- ♦ показатель эффективности, отражающий деятельность резидентов особой экономической зоны;
- ♦ показатель эффективности, отражающий рентабельность вложения средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в создание объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры особой экономической зоны;
- ♦ показатель эффективности, отражающий деятельность органов управления особой экономической зоны;
- ♦ сводный показатель эффективности.

Кроме того, в указанном постановлении приведены критерии оценки эффективности деятельности ОЭЗ.

### **Успешные практики функционирования российских особых экономических зон.**

Малоэффективное использование инструментов развития территорий на базе особых экономических зон наблюдается на территориальных ОЭЗ, где предприниматели используют выделенные льготы, а главные цели ОЭЗ не выполняются по объективным и субъективным причинам.

Однако на территории Российской Федерации имеется опыт эффективного функционирования ОЭЗ, который может быть распространен на другие зоны. Приведем пример экономических достижений ОЭЗ «Алабуга» (Республика Татарстан) за счет успешного использования инструмента функционирования ОЭЗ.

Особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Алабуга» была создана в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2005 года №782 на территории Елабужского района Республики Татарстан [27]. Это решение обусловлено необходимостью развития экономики региона России с крупным индустриально-промышленным потенциалом, где осуществляется нефтедобыча, нефтепереработка, функционируют нефтехимический комплекс, машиностроение. Основной задачей ОЭЗ «Алабуга» является содействие развитию экономики республики и страны за счет создания благоприятных условий по реализации российскими и международными компаниями инвестиционных проектов в области промышленного производства.

В результате к 2015 году в ОЭЗ число действующих предприятий возросло до 22 за счет открытия шести новых заводов. Общее количество созданных рабочих мест достигло 5,5 тысяч. Экспертным советом Минэкономразвития РФ в 2015 году утверждены проекты новых компаний-резидентов на сумму 34,7 млрд. рублей. Общий объем заявленных инвестиций компаний-резидентов ОЭЗ «Алабуга» достиг 153 млрд. рублей. Выручка ОЭЗ выросла на 40% [27].

ОАО «ОЭЗ ППТ «Алабуга» оказывает следующие услуги резидентам ОЭЗ «Алабуга»:

– транспортировка энергоносителей (ливневые и хозяйственно-бытовые стоки,

теплоэнергия, электроэнергия, холодная вода);

– услуги Административно-делового центра и технопарка (аренда офисов, конференц-залов, оборудования, содержание и эксплуатация офисов);

– услуги автотранспортного цеха (предоставление механизмов, перевозка пассажиров);

– услуги логистического и таможенного центра (аренда контейнерной площадки, погрузочно-разгрузочные работы, доставка грузов до резидентов, хранение грузов на контейнерной площадке и др.);

– услуги управления информационных технологий (аренда оборудования, копировально-множительные услуги, аренда оптических линий связи и др.);

– услуги управления капитального строительства (работы по межеванию земельных участков, ведение технического надзора за строительством объектов резидентов);

– услуги участка по содержанию и эксплуатации дорог (благоустройство, нанесение дорожной разметки, размещение ж/д платформ на путях);

– услуги управления эксплуатации и энергетики (технологическое присоединение, испытание кабеля) [27].

В 2015 г. резидентами ОЭЗ «Алабуга» являлась 41 компания, в том числе ООО «Форд Соллерс Елабуга» (производство автомобилей и двигателей Ford), ООО «Пиксар Коатингс» (производство лакокрасочных материалов и антикоррозийных покрытий), ООО «Торговый дом КМЗ» (производство локомотивов), ООО «Р.Р. Доннелли Алабуга» (производство полиграфической продукции), ООО «Алабуга-Волокно» (производство углеродного волокна), ООО «Алабуга-Моторс» (производство электробусов), ООО «Вертикаль-Алабуга» (производство бетона и железобетонных изделий), ООО «НЦК-Алабуга» (производство изделий из полимерных композиционных материалов методом длинноволоконной инъекции), ООО «Эко Технологии-Алабуга» (переработка изношенных шин в резиновую крошку).

Резиденты особой экономической зоны промышленно-производственного типа «Алабуга» в 2015 году получили выручку в размере 35,7 млрд. рублей, что на 5,6% превысило показатель предыдущего

го года. Компании, действующие в ОЭЗ, перечислили в бюджеты всех уровней 2,6 млрд. рублей налогов, что на 11,6% больше, чем в 2014 году. В рамках развития инфраструктуры были построены объекты на общую сумму свыше 1 млрд. рублей, сумма вложенных в ОЭЗ «Алабуга» государственных средств достигла 24,7 млрд. рублей [27].

Приведем результаты деятельности ОЭЗ «Алабуга» на 01.01.2017г.: зарегистрировано 53 резидента, полноценно функционируют 22 завода, объем контрактованных частных инвестиций составляет 154,8 млрд. рублей, достигнуто наивысшее соотношение между заявленными и реализованными инвестициями среди ОЭЗ России, из 150 млрд. заявленных инвестиций 105 млрд. уже вложено – это очень высокий для России КПД, размер частных инвестиций превышает сумму государственных вложений в инфраструктуру ОЭЗ «Алабуга» в 4 раза. Генеральный директор ОЭЗ «Алабуга» Тимур Шагивалеев выражает уверенность, что удастся достичь показателя 10 к 1, когда на каждый рубль государственных средств будет приходиться 10 рублей вложений частных инвесторов.

За 2016 г. ОЭЗ «Алабуга» привлекла 12 новых инвесторов и более 11,8 млрд. руб. вложений. Ключевые проекты резидентов: проект «Транснефть-синтез» по производству противотурбулентных присадок с объемом инвестиций 1,56 млрд руб., «Данафлекс-Алабуга» (производство гибкой упаковки) с инвестициями 3,36 млрд руб., а также проект американской компании «Аллайд Минерал Продактс» по производству огнеупорных материалов. Планируется, что к концу 2017 года в ОЭЗ «Алабуга» должно появиться минимум 3 новых резидента, объем инвестиций должен составить не менее 111,5 млрд. руб.

Отвечая целям создания особых экономических зон по привлечению инвестиций, руководство ОЭЗ «Алабуга» и Тяньцзиньской зоны экономического развития TEDA (Китай) планируют создать совместное предприятие (СП). Предполагается, что СП позволит привлечь около 8-10 млрд. рублей инвестиций в дальнейшее развитие инфраструктуры «Алабуга», а наличие китайского партнера будет способствовать привлекательности площадки в Татарстане для китайских инвесторов.

ОЭЗ промышленно-производственного типа «Алабуга» предоставляет инвесторам полностью подготовленную промышленную, инженерную, транспортную и таможенную инфраструктуру, а также ряд налоговых и таможенных льгот. Тяньцзиньская зона экономического развития – одна из первых особых экономических зон Китая – была создана в 1984 году рядом с городом Тяньцзинь. TEDA – одна из наиболее крупных зон экономического развития КНР. В настоящее время в TEDA зарегистрированы почти 19 тыс. компаний-резидентов с общим объемом инвестиций свыше 110 млрд. долларов, в том числе 5,5 тыс. иностранных компаний, вложивших \$53 млрд долларов. Объем промышленного производства зоны в 2015 году составил свыше \$110 млрд. Крупнейшими резидентами TEDA являются заводы Samsung, Volkswagen, Toyota, Motorola, Bridgestone, Continental. Для китайских компаний внешние инвестиции – достаточно новое направление. Тем не менее, по результатам опросов, 85% китайских предприятий планируют осуществить внешние инвестиции в ближайшие 5 лет. Генеральный директор ОЭЗ «Алабуга» Т. Шагивалеев ставит задачу – быть полностью готовыми к китайским инвестициям с точки зрения развития инфраструктуры, компетенций и эффективности.

Таким образом, на рассмотренной территории эффективно используется инструмент ОЭЗ для привлечения отечественных и иностранных инвестиций, способствующий социально-экономическому развитию Республики Татарстан и в целом Российской Федерации.

**Использование кластерного подхода как инструмента пространственного регулирования ускоренного социально-экономического развития России.** Понятие «кластер» (от англ. cluster – сгусток) может быть определено как группа соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере и характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга [23]. Создание кластера предполагает не только размещение экономических субъектов, но и организацию инфраструктуры и логистических механизмов кластерного взаимодействия между ними. Кластер – сконцентрированная на

компактной территории группа взаимосвязанных, взаимодополняющих и усиливающих конкурентные и инновационные преимущества по сравнению с отдельными производственными единицами [15].

Функциональными признаками кластера являются следующие: географическая близость; общность принципов и технологий; общность сырьевой базы; общая модернизированная инфраструктура; осуществление взаимосвязи предприятий в производственной и маркетинговой сферах.

Основной целью интеграции предприятий и объектов инфраструктуры в кластеры является желание повысить конкурентоспособность и устойчивость предприятий, снизить затраты на поддержание и развитие подразделений, осуществляющих общие функции на этих предприятиях, а также нахождения более дешевых и надежных поставок сырья, материалов, товаров и услуг для производства конечного продукта. Кластер является высшим уровнем кооперационного взаимодействия. Участие в кластере – это обязательство работать в долговременной перспективе на основе взаимного доверия, партнерства, широкой поддержки. Таким образом, формирование и развитие кластерных образований повышает совокупную конкурентоспособность экономики конкретной территории.

Кластерный подход к организации производства и территориальному размещению производительных сил и логистики нашел широкое применение в мировой практике, в частности в Финляндии, США, Японии, ФРГ, Франции, КНР и других странах. При этом территории кластеров, как правило, располагались рядом или примыкали к порту, что позволяло использовать экономичный водный транспорт для поставок сырья и готовой продукции [16].

В настоящее время в Российской Федерации организован ряд кластеров в химической, нефтегазовой, автомобильной, электронной промышленности, оборонных отраслях, металлургии, судостроении, машиностроении, фармацевтике, туризме. Однако многие кластерные структуры находятся в стадии совершенствования системы товародви-

жения и механизмов поставок. Целесообразно создавать комплексные логистические центры на основе кластерного подхода, что способствует повышению эффективности и конкурентоспособности транспортно-экспедиционных услуг на внутреннем и мировом рынках [25].

Анализ зарубежного опыта кластерных инициатив, а также реализации региональной кластерной политики субъектов Российской Федерации позволили выделить основные признаки развития экономического пространства территорий на основе кластерного подхода [22].

**1. Специализация.** Основным критерием формирования территориального кластера является наличие группы предприятий, специализированных в пределах одной или более отраслей экономики.

**2. Концентрация деятельности.** Ключевые участники кластера должны находиться в географической близости друг к другу и иметь возможности для активного взаимодействия и сотрудничества.

**3. Наличие территориальных конкурентных преимуществ.** Уникальным конкурентным преимуществом региона является удобный доступ к сырьевым ресурсам, наличие высококвалифицированных кадров, специализированных научно-исследовательских организаций, необходимой инфраструктуры кластерного развития.

**4. Кооперация и коммуникация внутри кластерного окружения.** Такие взаимоотношения содействуют расширению внутреннего производства, диверсификации региональной экономики, совместному продвижению товаров и услуг на мировые рынки, и, в конечном итоге, направлены на укрепление совокупной конкурентоспособности кластера.

Таким образом, основой пространственного регулирования и поступательного развития экономического потенциала территорий России на базе кластеризации может стать разработка национальной кластерной политики, а также кластерных стратегий экономического развития регионов, включающей детальный механизм формирования и государственной поддержки кластеров применительно к современным экономическим условиям [20]. Развитие кластерного подхода необходимо осуществлять на основе взаимодействия го-



сударства и бизнеса, инновационного подхода к развитию промышленности [21, 26].

Опыт развития кластеров показывает, что они дают значительный импульс региональному развитию, являются инструментом привлечения зарубежных инвестиций. Таким образом, наряду с особыми экономическими зонами применяется такой специфический инструмент развития территорий и промышленных объектов, как кластеры.

Выделение в составе кластера объекта с полномочиями ОЭЗ ускорит развитие социально-экономических процессов и позволит повысить эффективность функционирования всего кластера. Учитывая недостаточное развитие ОЭЗ портового типа и их количество, а также в целях обеспечения экономической безопасности, полагаем целесообразным рассмотреть их создания в стратегических регионах, имеющих значительный экономический потенциал развития, к которым мы относим территории, прилегающие к Северному морскому пути, по которому осуществляются морские перевозки грузов.

Расширение использования инструментов развития территорий, прилегающих к морским портам, таких, как ОЭЗ различных типов, создание кластеров на их основе будет способствовать привлечению участников внешнеэкономической деятельности к расширению использования морских перевозок в логистических цепях поставок перемещаемых ими товаров и транспортных средств. Данный факт будет способствовать увеличению рабочих мест в морских портах, сокращению времени перевозок, упрощению и сокращению времени таможенных операций, что в свою очередь будет способствовать социально-экономическому развитию страны [18] и укреплению экономической безопасности [17].

По нашему мнению, создание кластеров на базе ОЭЗ различных типов является перспективным направлением для развития территорий.

**Введение инструмента «Территория опережающего социально-экономического развития» (ТОР).** В последнее время в Российской Федерации, учитывая неудачный опыт учреждения особых (свободных) экономических зон в ряде террито-

рий, несколько адаптировали указанный инструмент и в законодательном порядке [2] ввели обновленный инструмент «Территория опережающего социально-экономического развития» (ТОР), целью которого является обеспечение опережающего социально-экономического развития территории на основе привлечения инвестиций, организации более эффективного управления и контроля. Территория опережающего социально-экономического развития определена указанным законом как часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой установлен особый правовой режим проведения предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Законом регламентирован порядок создания и прекращения деятельности ТОР, финансовое обеспечение размещения объектов инфраструктуры, управление территориями, деятельность управляющей компании, осуществление государственного и муниципального контроля, а также особенности создания режима ТОР в моногородах. Территория опережающего социально-экономического развития создается на семьдесят лет по решению Правительства Российской Федерации на основании предложения уполномоченного федерального органа.

Правила создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) с учетом его особенностей, требования к инвестиционным проектам подробно установлены правительством [5].

Постановлением Правительства РФ от 19.09.2016 №941 [6] создана территория опережающего социально-экономического развития «Анжеро-Судженск» на территории муниципального образования «Анжеро-Судженский городской округ» (Кемеровская область). Установлено 21 наименование видов экономической деятельности, осуществление

которых допускается в результате реализации инвестиционных проектов на указанной территории, в числе которых добыча полезных ископаемых, металлургическое производство, обработка древесины, производство мебели, пищевых продуктов, лекарств, утилизация отходов, обработка вторичного сырья, охота, рыболовство, туристическая деятельность и др.

Правительство РФ решило также создать территорию опережающего социально-экономического развития «Красноуринск» на территории муниципального образования городской округ Красноуринск (Свердловская область) [7]. В данной ТОР определено 37 наименований видов экономической деятельности, осуществление которых допускается в результате реализации инвестиционных проектов, в частности достаточно много производственных видов деятельности.

Создана также территория опережающего социально-экономического развития «Надвоицы» на территории муниципального образования «Надвоицкое городское поселение» (Республика Карелия) [8]. Здесь определено только пять видов деятельности, осуществление которых допускается в результате реализации инвестиционных проектов. Упор делается на производство текстильных изделий.

Постановлением Правительства РФ утвержден перечень субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития. В этот перечень включено 20 регионов [9].

Постановлением Правительства РФ от 28 декабря 2016 г. №1524 [10] учреждена территория опережающего социально-экономического развития «Южная Якутия», для которой установлен перечень из 33 видов продукции и деятельности, осуществление которых допускается в результате реализации инвестиционных проектов.

Созданы также две территории опережающего социально-экономического развития «Белебей» и «Кумертау» на территориях городских поселений одноименных городов (Республика Башкортостан) [11, 12].

Множество функций ОЭЗ и ТОСЭР ориентированы на становление России на мировой арене в статусе сильной державы с развитой экономикой, ориен-

тированной на международный рынок и легко адаптируемой к любым изменениям. В современной геоэкономической ситуации в условиях действия западных экономических санкций и необходимости формирования стратегии импортозамещения это наиболее остро стоящая проблема. Резиденты привлеченные, в особые экономические зоны и территории опережающего социально-экономического развития, безусловно, будут способствовать формированию естественной конкурентной среды и стремлению внутренних производителей обеспечить национальный рынок качественной продукцией. Функционирование ОЭЗ и ТОРов будет способствовать устойчивому развитию регионов, малого и среднего бизнеса, наиболее прогрессивному производству продукции [28].

**Заключение.** Проведенный анализ современных инструментов пространственного регулирования развития территорий, на основе ОЭЗ, кластеров, ТОРов, использующих механизмы привлечения отечественных и иностранных инвестиций в российскую экономику, является весьма актуальным. Несмотря на то, что имеет место неэффективное использование режимов особых экономических зон на некоторых выделенных для этого территориях, возможно, в результате недостаточно обоснованного решения по установлению льготного режима и проведению контроля функционирования деятельности зоны. Тем не менее, дальнейшее применение ОЭЗ, кластеров и ТОРов имеет определенные перспективы для социально-экономического развития отдельных территорий.

Полагаем, что установленные Правительством РФ периоды контроля эффективности деятельности ОЭЗ неоправданно большие. Целесообразно, по нашему мнению, установить ежегодный контроль эффективности, а также разработать и учредить ежемесячную отчетность по использованию предоставляемых налоговых льгот, выделенных денежных средств на создание ОЭЗ с отражением плановых и фактических показателей. Аналогом может служить отчетность предоставления льгот в Федеральной таможенной службе РФ. Целесообразно проведение итогового анализа этой отчетности в одном контролирующем органе. Также

необходимо совершенствовать нормативно-правовое регулирование создания и функционирования особых экономических зон с целью устранения возможного неэффективного использования значительных бюджетных средств, кор-

релируя данную деятельность с разработкой долгосрочной стратегии развития ОЭЗ на территории России. Данные предложения будут способствовать ускоренному социально-экономическому развитию территорий России.

### Литература:

### Literature:

1. Федеральный закон № 116-ФЗ от 22 июля 2005 г. (ред. от 13.07.2015) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=182765>.
2. Федеральный закон от 29 декабря 2014 года №473 ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/>.
3. Постановление Правительства РФ от 7 июля 2016 г. №643 «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон». КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/>.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.09.2016 № 978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон». КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/>.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. №614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)». КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/>.
6. Постановление Правительства РФ от 19.09.2016 №941 «О создании территории опережающего социально-экономического развития "Анжеро-Судженск"». КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/>.
7. Постановление Правительства РФ от 19.09.2016 №942 «О создании территории опережающего социально-экономического развития "Краснотурьинск"». КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/>.
8. Постановление Правительства РФ от 19.09.2016 №940 «О создании территории опережающего социально-экономического развития "Надвоицы"». КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/>.
9. Постановление Правительства РФ от 21.12.2016 N 1415 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития». КонсультантПлюс. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
10. Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2016 г. №1524 «О создании территории опережающего социально-экономического развития "Южная Якутия"». КонсультантПлюс. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
11. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. №1536 О создании территории опережающего социально-экономического развития "Белебей". КонсультантПлюс. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
12. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. №1550 «О создании территории опережающего социально-экономического развития "Кумертау"». КонсультантПлюс. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
13. Соглашение по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны (Санкт-Петербург, 18 июня 2010 года), Список изменяющих документов (в ред. Договора от 10.10.2014, Протокола от 08.05.2015). КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/>.

1. Federal law No. 116-FZ of 22 July 2005 (as amended on 13.07.2015) "On special economic zones in the Russian Federation". ConsultantPlus. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=law;n=182765>.
2. The Federal law from December 29, 2014 № 473 of the Federal law "On territories of advancing socio-economic development in the Russian Federation". ConsultantPlus. URL: <http://base.consultant.ru/>.
3. The RF Government decree of 7 July 2016 No. 643 "On the procedure of assessment of efficiency of functioning of special economic zones". ConsultantPlus. URL: <http://base.consultant.ru/>.
4. The resolution of the Government of the Russian Federation 28.09.2016 No. 978 "On early termination of the existence of special economic zones". ConsultantPlus. URL: <http://base.consultant.ru/>.
5. Resolution of the Government of the Russian Federation from June 22, 2015 № 614 "About creating territories of priority socio-economic development in the territories monoprofile municipal formations of the Russian Federation (monotowns)". ConsultantPlus. URL: <http://base.consultant.ru/>.
6. Resolution of the Government of the Russian Federation from 19.09.2016 N 941 "About creating territories of priority socio-economic development, "Anzhero-Sudzhensk". ConsultantPlus. URL: <http://base.consultant.ru/>.
7. Resolution of the Government of the Russian Federation from 19.09.2016 N 942 "About creating territories of priority socio-economic development "Krasnoturinsk". ConsultantPlus. URL: <http://base.consultant.ru/>.
8. Resolution of the Government of the Russian Federation from 19.09.2016 N 940 "About creating territories of priority socio-economic development "Nadvoitsy". ConsultantPlus. URL: <http://base.consultant.ru/>.
9. Resolution of the Government of the Russian Federation from 21.12.2016 N 1415 "On approval of the list of constituent entities of the Russian Federation, in the territories which allowed the creation of zones of territorial development". ConsultantPlus. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
10. The RF Government decree from December 28, 2016 N 1524 "About creating territories of priority socio-economic development "of South Yakutia". ConsultantPlus. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
11. The resolution of the government of the Russian Federation from December 29, 2016 N 1536 About creating territories of priority socio-economic development, "Belebey". ConsultantPlus. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
12. The resolution of the government of the Russian Federation from December 29, 2016 N 1550 "On establishment of territories of priority socio-economic development "Kumertau". ConsultantPlus. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
13. The agreement on free (special) economic zones on the customs territory of the Customs Union and customs procedure of free customs zone (Saint-Petersburg, 18 June 2010), a List of changing documents (as amended by the Agreement dated 10.10.2014, Protocol from 08.05.2015). ConsultantPlus. URL: <http://base.consultant.ru/>.
14. The order of August 23, 2016 No. 530 "On approval of procedure of control over compliance by the resident of special economic area agreement on the implemen-

14. Приказ от 23 августа 2016 г. №530 «Об утверждении порядка осуществления контроля за исполнением резидентом особой экономической зоны соглашения об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоне». КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/>.
15. Бабкин В.В., Успенский Д.Д. Химические кластеры и припортовые заводы: новый взгляд. – М., 2013. – 159 с.
16. Брыкин А.В., Шумаев В.А. Организация инновационного развития промышленности на основе кластерного подхода // *Экономист*. – 2013. – №3. – С. 35-39.
17. Грачева Е.С., Зотова Е.А. Роль особых экономических зон в обеспечении национальной экономической безопасности // *Nauka-rastudent.ru*. – 2016. – №06 (030) / [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL: <http://nauka-rastudent.ru/30/3508/>.
18. Манушина А.П. Совершенствование таможенного администрирования перемещения грузов морским транспортом как фактор социально-экономического развития страны / *Современные проблемы управления природными ресурсами и развитием социально-экономических систем: материалы XII международной научной конференции; в 4-х ч./ под ред. А.В. Семенова, Н.Г. Малышева, Ю.С. Руденко*. – М.: изд. ЧОУВО «МУ им. С.Ю. Витте», 2016. Ч. 4. – С.181-191.
19. Манушина А.П. Совершенствование таможенного регулирования ввоза продукции машиностроения на таможенную территорию Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени канд. экон. наук. Специальность 08.00.05. М.: 2003 г. РИО РТА. – 169 с.
20. Морковкин Д.Е. Актуальные вопросы кластеризации экономического пространства территорий России // *О некоторых вопросах и проблемах экономики и менеджмента / Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции*. №2. г. Красноярск, 2015. – С. 13-15.
21. Морковкин Д.Е. Развитие взаимодействия государства и бизнеса в России: состояние и перспективы // *Экономика в промышленности*. – 2016. – №1. – С. 4-7. – DOI: 10.1707/2072-1663-2016-1-4-7.
22. Морковкин Д.Е. Управление развитием промышленного комплекса региона на основе кластерного подхода: монография / Д.Е. Морковкин. – М.: ЧОУВО «МУ им. С.Ю. Витте», 2013. – 160 с.
23. Портер М. Конкуренция: Учеб. пос. / М. Портер / Пер. с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2000. – 495 с.
24. Шумаев В.А., Гришаева О.Ю. Офшорные зоны как инструмент бизнеса // *Проблемы и перспективы развития территорий: материалы Международной научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава / Московский государственный областной социально-гуманитарный институт*. Ч. 1. – Коломна, МГОСГИ, 2013. С. 163-166.
25. Шумаев В.А. Модернизация промышленности и логистики на основе кластерного подхода // *Менеджмент и бизнес-администрирование*. 2015. №2. С. 174-181.
26. Шумаев В.А., Морковкин Д.Е., Незамайкин В.Н., Юрзинова И.Л. Организационно-экономические аспекты управления инновационным развитием промышленности // *Механизация строительства*. 2015. № 3 (849). С. 53-59.
27. 033 «Алабуга». URL: <http://www.russez.ru/oez/industrial/tatarstan/alabuga>.
28. Morkovkin D.E., Mamychev A.Y., Yakovenko N.V., Komov I.V., Derevyagina M.V., Didenko O.V. Factors and material conditions for space-intensive economic development of region // *International Review of Management and Marketing*. – 2016. Т. 6. – №51. – С. 67-72.
- tation of industrial-production, technical innovation, tourist-recreation activity or activity in port special economic zone". ConsultantPlus. URL: <http://base.consultant.ru/>.
15. In Babkin.In. Assumption D. Chemical clusters and port plants: a new look. – М., 2013. - 159 p
16. And Brykin.In. In Chumaev.. Organization of innovative development of the industry on the basis of cluster approach // *the Economist*. -2013. - No. 3. - P.35-39.
17. Gracheva, E. S., Zotova E. A. The Role of special economic zones in ensuring of national economic safety // *Nauka-rastudent.ru*. – 2016. – Decree No. 06 (030) / [E-resource] – access Mode. – URL: <http://nauka-rastudent.ru/30/3508/>.
18. Manushin A. P. Improvement of the customs administration of the movement of goods by sea transport as a factor of socio-economic development of the country / *Modern problems of management of natural resources and development of socio-economic systems: materials of XII international scientific conference; 4-h/ under the editorship of A. V. Semenova, N. G. Malysheva, Y. S. Rudenko*.- М.: Izd. COVO, "MU them. S. Yu", 2016. Part 4. - P. 181-191.
19. Manushin A. P. Improvement of customs regulation of import of engineering products to the customs territory of the Russian Federation. The dissertation on competition of a scientific degree Cand. Ekon. Sciences. The specialty 08.00.05. М.: 2003, MOUTH of RIO. – 169 S.
20. Morkovkina D. E. Topical issues of clustering of economic space of regions of Russia // *On some issues and problems of Economics and management / Collection of scientific papers based on the results of international scientific-practical conference*. No. 2. Krasnoyarsk, 2015. - P. 13-15.
21. Morkovkina D. E. Development of cooperation between the state and business in Russia: state and prospects // *Economics in industry*. - 2016. - No. 1. - S. 4-7. DOI: 10.1707/2072-1663-2016-1-4-7.
22. Morkovkin. d. e. development Management of regional industrial complex based on the cluster approach: monograph / D. E. Morkovkin. - М.: COVO "MU them. S. Yu", 2013. - 160 p.
23. Porter M. Competition: Proc. village / porter/ TRANS. from English. – М.: Publishing house "Williams", 2000. – 495 p.
24. In Chumaev.A. About Grishaeva.Yu. Offshoring as a business tool // *Problems and prospects of development of territories: materials of International scientific-practical conference of the faculty / Moscow state regional socio-humanitarian Institute*. Part 1. – Kolomna, MGOSGI, 2013. P. 163-166.
25. In Chumaev.. The modernisation of industry and logistics based on the cluster approach // *Management and business administration*. 2015. No. 2. Pp. 174 to 181.
26. In Chumaev.A. Morkovkina D. E., Natamycin.N., And Yurzinov.L. Organizational and economic aspects of management of innovative development of industry // *Mechanization of construction*. 2015. No. 3 (849). S. 53-59.
27. The SEZ "Alabuga". URL: <http://www.russez.ru/oez/industrial/tatarstan/alabuga>.
28. Morkovkina D. E., Mamychev A. Yu., Yakovenko N. V., Komov I. V., derevyagina M. V., Didenko O. V. factors and material conditions for space intensive economic development of the region // *international Review of management and marketing*. – 2016. Vol. 6. No. C1. – S. 67-72.

## ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССАМИ ВНЕДРЕНИЯ БИОГАЗОВЫХ СИСТЕМ В СЕЛЬСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

## MANAGEMENT AND ORGANIZATION OF INTRODUCTION PROCESS OF BIOGASOUS SYSTEMS IN RURAL MUNICIPALITIES.



Г.Д. Демёхин,  
магистр РГАУ-МСХА  
имени К.А. Тимирязева

G. Demekhin,  
Masters degree, Russian state agrarian  
University-MTAA  
named after K.A. Timiryazev

demedgd@gmail.com

**Аннотация:** В статье рассматривается состояние почв российской сельской местности. Был проведен анализ положительного влияния биоэнергетики на сельское хозяйство и развитие сельских районов. Предлагается модель управления и организации построения систем биогаза муниципалитетами.

**Abstract:** The article is dealt with soils condition of Russian rural areas. It was carried out the analysis is of positive influence of bioenergetics on agriculture and development of rural areas. It is proposed the model of management and organization of building biogaseous systems by municipalities.

**Ключевые слова:** Биоэнергетика, управление и организация внедрения, муниципалитеты.

**Keywords:** Bioenergetics, management and organization of introduction, municipalities

Перед сельскими муниципальными образованиями стоит задача, в основу которой ложится удовлетворение потребностей всего населения России в продукции сельского хозяйства. Низкий уровень благоустройства в сельской местности оказывает негативное влияние на уровень, качество жизни и условия труда сельских жителей. За последние 16

лет количество людей, покинувших село, составило около 2,7 млн. человек и этот показатель имеет негативную тенденцию, что угрожает продовольственной безопасности РФ.

Биоэнергетика может позиционировать себя как источник электрической энергии, тепловой энергии и экологически чистых органических удобрений.

Анализ внедрения биогазовых систем на уровне муниципальных образований и сельскохозяйственных предприятий любой формы собственности показывает, что их внедрение дает следующие результаты:

- возможность снабжения электрической и тепловой энергией потребителей, отдаленных от централизованных энергосистем;

- в результате использования биоудобрений улучшается качественная ценность и повышается урожайность растениеводческой продукции, восстанавливается плодородие почв;

- улучшение социальных условий жизни сельского населения путем предоставления таких благ, как бесперебойная подача электрической и тепловой энергии и снижение объема дурнопахнущих веществ в воздушном бассейне;

- снижение безработицы в сельских районах, организация дополнительных рабочих мест;

- увеличение рентабельности сельскохозяйственных предприятий, и как следствие, увеличение доходов сельских жителей;

- снижение вредного воздействия органических отходов и минеральных удобрений на экосистему;

- активизация научной деятельности в области фундаментальных исследований, разработка новых технологий по переработке различных видов биомассы;

- широкое внедрение инновационных технологий в сельское хозяйство;

- снижение объемов выбросов парниковых газов.

В условиях российской действительности широкое развитие биогазовых систем в сельской местности может получить как источник экологически чистых органических удобрений.

Для выполнения определенных Доктриной продовольственной безопасности ориентиров по производству отечественной сельскохозяйственной продукции необходимо постоянно улучшать состояние плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, так как от этого зависят урожайность сельскохозяйственных культур и качество продукции.

По экспертным оценкам, в земледелии сложился отрицательный баланс пи-

тательных веществ. Ежегодный их вынос из почвы вследствие сельскохозяйственной деятельности в 3 раза превышает их возврат с вносимыми минеральными и органическими удобрениями. В современном земледелии большая часть урожая формируется за счет накопленных в «советское время» питательных веществ и мобилизации почвенного плодородия без достаточной компенсации выносимых с урожаем элементов питания [1].

Снижение продуктивности почв происходит из-за уменьшения содержания гумуса. Только за последние 20 лет запасы его сократились на 25-30%. Почвы почти 90% пахотных земель имеют очень низкое и среднее содержание гумуса, а ежегодные потери в целом по Российской Федерации составляют 81,4 млн. т. [2].

Использование биоудобрений позволит повысить урожайность и качественную ценность растениеводческой продукции, появится возможность получать экологически чистую продукцию, пользующуюся большим спросом в РФ и в зарубежных странах, где люди готовы переплачивать за натуральную еду. К примеру, в США обычная картошка стоит 1 долл. за килограмм, экологически чистая – 5-8 долларов. В мировом масштабе за 10 лет рост продажи экологически чистых продуктов, выращенных без применения нитратов и химических удобрений, увеличился с 23 до 63 млрд. долларов.

Для развития биоэнергетики создается необходимость в организации и управлении процессами внедрения биогазовых систем, как на предприятии, так и на уровне муниципальных образований. И прежде всего возникает необходимость в системном подходе взаимодействия государства с сельскохозяйственными организациями, так как биоэнергетика имеет большое эколого-социально-экономическое значение.

**Биогазовая система** – конечное множество функциональных элементов для создания биогазового комплекса.

**Биогазовый комплекс** – это совокупность всех наиболее эффективных технологических процессов использования промежуточной продукции (биогаз, остатки брожения) биогазовой установки. Технологические процессы рассматриваются в каждом конкретном случае

для достижения поставленных целей и решения задач, заранее определенных предприятием или государством, которые может решить биогазовая система.

Проведение системного анализа сельских муниципальных образований, и выбор наиболее эффективного варианта строительства биогазовой системы, должно включать следующие критерии подбора:

1. Количество сырья, продуцируемого сельскохозяйственными организациями, крестьянскими и фермерскими хозяйствами в виде отходов животноводческой и растениеводческой продукции в сельских районах;

2. Наличие потребителей тепловой и электрической энергии или необходимости в этих ресурсах;

3. Физический и моральный износ инженерных коммуникаций и энергосистем сельских районов;

4. Наличие сельскохозяйственных предприятий, нуждающихся в финансовом оздоровлении;

5. Оценка состояния почв муниципального образования по следующим признакам;

6. Оценка состояния рек, озер, грунтовых вод, расположенных вблизи сельхозобъектов в муниципальном образовании.

Организация капитального строительства биогазовой системы на сельскохозяйственном предприятии требует проведения следующих этапов:

- разработка технического задания;
- проведение технико-экономического обоснования;
- формирование источников финансирования;
- разработка проектно-конструкторской документации;
- создание группы строительства;
- проведение конкурса на выполнение общестроительных работ.

Организация капитального строительства представлена на схеме (рис. 1).

На первом этапе проводится рассмотрение всей системы БГК – от наличия исходного сырья до биогазовой установки и возможности реализации произведенной продукции, с целью получения ориентировочной оценки экономической эффективности проекта. Техническое задание может быть выполнено собственными силами предприятия.

Техническое задание является основой для определения технико-экономической реализуемости проекта на выбранном предприятии, возможности получения финансирования и финансовой поддержки проекта, а также установления контактов с производителями БГУ и дополнительного технологического оборудования и выбора конечного производителя оборудования на конкурсной основе.

На втором этапе необходимо заключить договор на разработку технико-экономического обоснования с производителями оборудования биогазового комплекса. Финансирование технико-экономического обоснования (ТЭО) осуществляется за счет средств сельскохозяйственного предприятия.

Расчет технико-экономических показателей производится на основании лабораторных исследований исходного сырья. Исследования показывают, какими качественными и количественными характеристиками будут обладать полученные биогаз и биоудобрения и определяют параметры для оптимального технологического процесса (температура, время сбраживания, расчет партии загрузки и т.д.).

На основании ТЭО можно сделать выводы об эффективности данного проекта с учетом факторов риска и принять решение о строительстве БГК.

Третий этап: подготовка инвестиций или разработка финансовой модели. На основе ТЭО проводится оценка собственных финансовых ресурсов и рассматриваются возможные варианты формирования источников финансирования БГК. Источниками финансирования могут выступать собственные, заемные или привлеченные средства, например, государственные субсидии, лизинг и т.д.

На четвертом этапе организации капитального строительства заключается договор с генеральным подрядчиком, производителем биогазовых установок, оговариваются условия и сроки поставки оборудования, строительства, монтажа и пусконаладочных работ и совершается предоплата на разработку проектно-конструкторской и сметной документации.

На пятом этапе формируется проектная группа на предприятии, которая руководит строительством, согласно

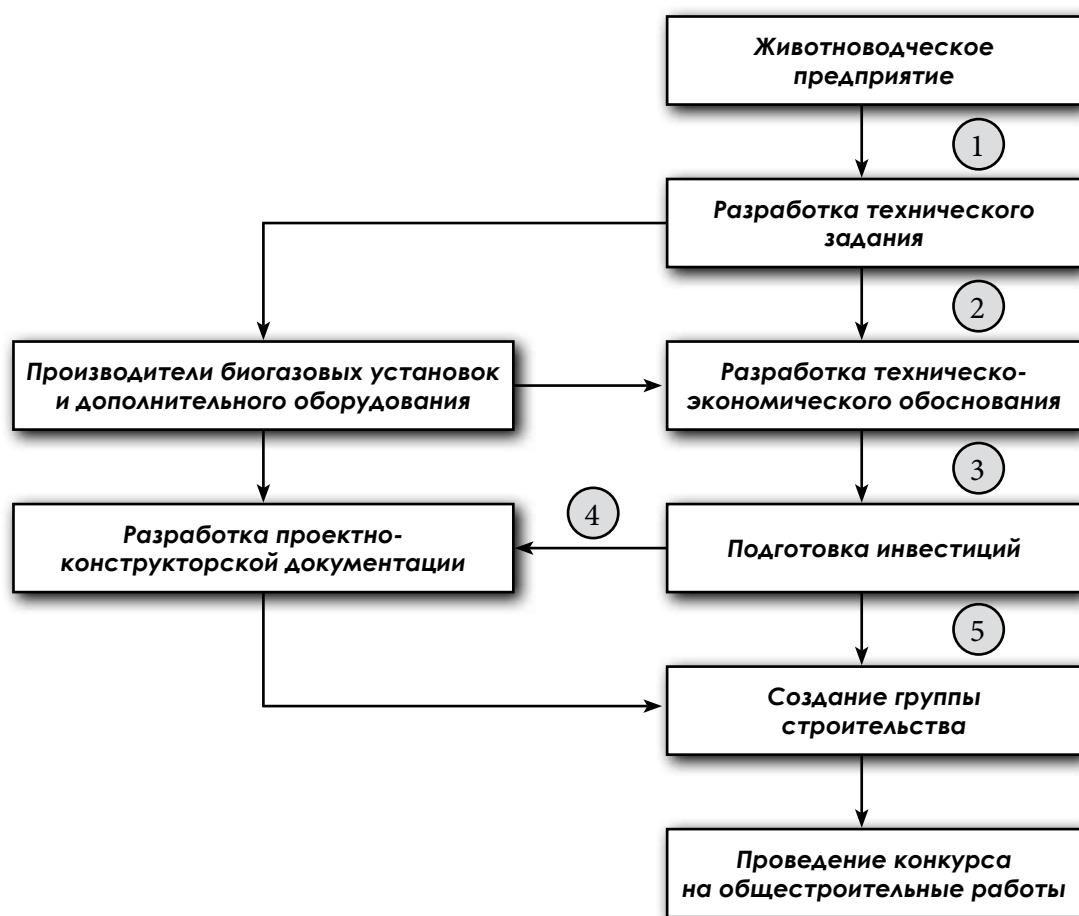


Рисунок 1. Схема организации капитального строительства БГС.

проектно-конструкторской документации. Она проводит конкурс среди подрядных организаций на выполнение общестроительных работ. Также в ее обязанности входит организация строительных площадок, контроль за поставками оборудования и материалов, контроль за соблюдением технологического процесса строительства, подбор и обучение персонала, приемка выполненных работ.

Для широкого развития биогазовых систем возникает необходимость в разработке государственной программы, рас-

считанной минимум на 20 лет, в основу которой должны быть заложены:

- критерии оценки состояния сельских муниципальных образований;
- нормативные акты для проектирования, строительства и управления;
- финансовые механизмы поддержки участников проекта (прямые и косвенные субсидии, зеленые тарифы и др.);
- научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки;
- подготовка инженерно-технических кадров для проектирования, строительства и управления.

#### Литература:

1. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения (Report on the condition and use of lands of agriculture purpose). – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2011. – 148 с.
2. Безуглов В.Г., Гогмачадзе Г.Д., Синиговец М.Е. Состояние эрозий почв в России (Condition with the erosion of soils in Russian) / В.Г. Безуглов // ВНИИ Агрэкоинформ. – 2008. – №1. – С. 32.

#### Literature:

1. A report on the status and use of agricultural land (Report on the condition and use of lands of agriculture purpose). - M.: FSBSI "Rosinformagrotech", 2011. – 148 p.
2. Bezuglov, V. G., of It G. D., M. E. Singular the Status of soil erosion in Russia (the Condition with the erosion of soils in Russian) / V. G. Bezuglov // VNIИ Agroecoinform. – 2008. – No. 1. – p. 32.



## ДРАЙВЕР РОСТА ДЛЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

## DRIVER OF GROWTH FOR MUNICIPALITIES



Елизавета Алексеевна Степанова,  
Финансовый университет при  
Правительстве РФ, Россия\*

Elizaveta Alekseevna Stepanova,  
Financial University under the Government  
of the Russian Federation, Russia

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

**Аннотация:** В данной статье рассматриваются пространственно-экономические модели; выявляется ряд системных барьеров, не позволяющих российским муниципалитетам ставить долгосрочные цели; формулируются рекомендации для муниципальных образований по увеличению доходной части бюджета.

**Abstract:** In this article: the spatial-economic model; revealed a number of systemic barriers to the Russian municipalities to set long-term goals; to formulate recommendations for municipalities to increase the revenue side of the budget.

**Ключевые слова:** Муниципальный бюджет, жилищно-строительный сектор, урбанистика, землеимущественная политика.

**Keywords:** Municipal budget, housing sector, urban studies, policy in the sphere of using land

Текущий экономический кризис в очередной раз обострил дискуссию о местном самоуправлении и об источниках ресурсов для городского развития. Просьбы к федеральному правительству об увеличении финансирования муниципалитетов множатся, и, очевидно, проблема ограниченности локальных бюджетов будет только усугубляться, тре-

буя не столько прямолинейных решений в текущей парадигме взаимодействия федерации, регионов и муниципалитетов, сколько системных преобразований логики межбюджетных отношений и роста эффективности муниципального управления собственными доходами и расходами.

Сложившаяся социально-экономиче-

\* Научный руководитель: д.э.н., доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве РФ Завалько Наталья Александровна

ская конъюнктура в России требует максимально внимательного отношения к эффективности работы органов власти и управления всех уровней, обоснованности новых планов и программ, концентрации имеющихся ресурсов. Обеспечение сбалансированного развития выступает не как самоцель, а как инструмент решения главной задачи органов государственной власти и местного самоуправления – повышения качества жизни россиян.

Совокупность системных барьеров не позволяет российским муниципалитетам мыслить в пространственно-экономической парадигме.

Во-первых, города долгое время используют доходы своих местных бюджетов не полностью. Большая их часть поступает из региональных и федеральных бюджетов. Это неминуемо приводит к пассивной зависимости от трансфертов вместо оперативной оценки собственных ресурсов, поиска резервов для укрепления собственной экономической независимости. В условиях, когда точно неизвестно, какой объем финансирования будет предоставлен городу из региональных и федеральных бюджетов, долгосрочное планирование представляется весьма сложным для реализации (в течение года бюджет города может корректироваться более десяти раз). Многолетняя практика трансфертов отучила города проактивно и внимательно относиться к своим собственным, пусть и небольшим резервам. Априори принято считать, что резервы не могут дать значительного прироста доходов бюджета. При этом государственный прессинг относительно темпов и объемов жилищного строительства и сведения городом годового бюджета с минимальным дефицитом не дает возможности муниципальным властям стратегически отнестись к своим резервам.

Второй барьер – искажения, порождаемые несовершенством существующей системы городского управления в России. Например, уверенность муниципалитетов в том, что развитие при дефиците средств бюджета не представляется возможным.

Третьим барьером является «битва за метр» – негласная оценка государством качества деятельности муниципалитета

через количество возведенного за год жилья.

Четвертый барьер – барьер, который препятствует развитию российских муниципальных образований – зависимость от строительных девелоперов. Строительные компании, преследуя исключительно собственные цели, диктуют городам свою «волю», потому что муниципалитеты нуждаются в новых квадратных метрах, рабочих местах и отчислениях, которые попадают в местный бюджет во время реализации строительных проектов и от введения в эксплуатацию недвижимости.

В итоге все проекты городского развития трудно спрогнозировать, они импульсивные. Они не имеют пространственно-экономического и долговременного стратегического измерения. Городам необходимо научиться «мыслить» о себе в залоге самостоятельности и долгосрочного развития, а также проявлять собственную волю во взаимодействии с другими акторами (девелоперы, федеральная и региональная власть и т.д.).

Невзирая на большую часть внешних вливаний, собственная доходная база у городов есть. Важно, чтобы ее размер, качество, динамика адекватно оценивались городами. В силу того что основным компонентом собственных доходов являются «земельные» поступления, можно говорить не только об экономической, но и пространственной политике, которую город может формировать, имея в виду потенциальную бюджетную доходность своей территории.

Доля собственных доходов местного бюджета не столь значительна в общем объеме доходов местного бюджета – от 15% до 33%. Наиболее значимым источником собственных доходов местного бюджета является городская земля, она дает от 49% до 79% местных доходов и включает в себя поступления от земельного налога, от сдачи в аренду государственной и муниципальной земли и от продажи государственной и муниципальной земли.

Города имеют свою доходную базу, относительно подконтрольную и прогнозируемую, которая может восприниматься как надежный базис для выстраивания собственной экономической и пространственной политики. Ключевым и единственным постоянным активом муниципальной власти являются земля и

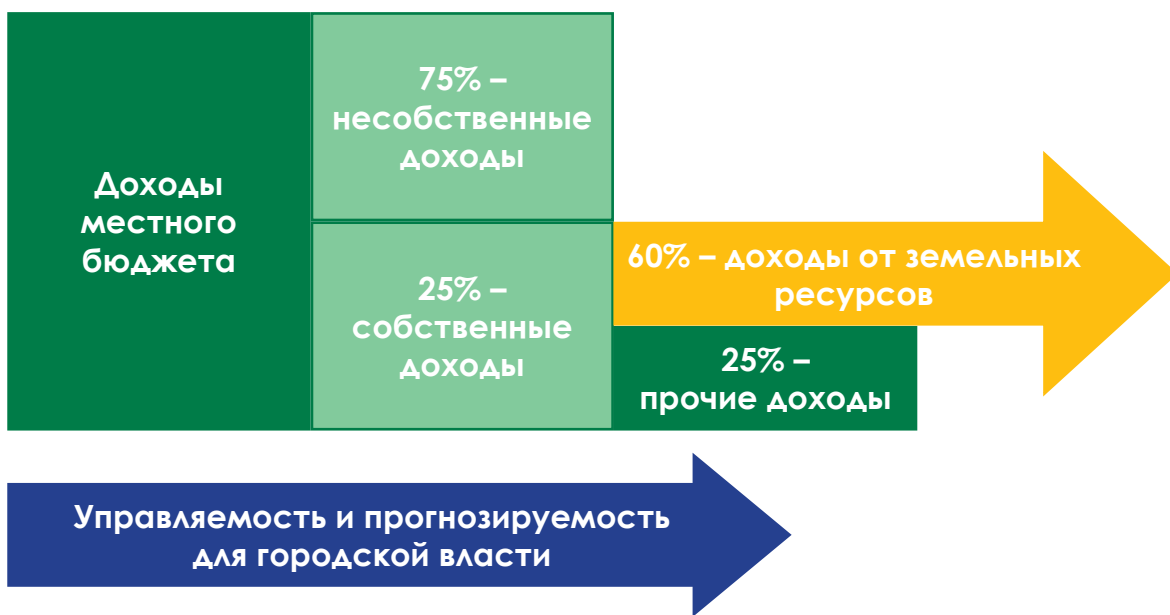


Рисунок 1. Структура доходов местных бюджетов.

городское пространство, и этот актив не используется в полной мере, в том числе в целях краткосрочного и долгосрочного экономического развития.

Несмотря на складывающуюся в течение последних 25 лет тенденцию роста зависимости муниципальных властей от бизнес-структур в вопросах развития территории города, регуляторный инструментарий администраций обширен и разнообразен. У города есть возможность транслировать свою волю через долгосрочные и краткосрочные, возвратные и невозвратные, нормативные и ненормативные инструменты. Управляя территориальным развитием с помощью такого инструментария, город может косвенно изменять и базу финансовых вливаний в бюджет. Так как «пространства» для управленческого маневра мало, источников бюджетных средств недостаточно, полноценное и комплексное использование этих методов и подходов представляет собой значительный ресурс для повышения качества городского развития.

Одним из направлений регуляторной деятельности может стать повышение контроля за процессами землеустройства и строительства. В условиях, когда финансовая ситуация не позволяет выкупить у собственника территорию, чтобы задать ей нужный городу вектор развития, единственным вы-

ходом остается регулировать процесс использования земельного ресурса и его застройки.

Потенциал системы регулирования, определяемый российским законодательством, в настоящий момент существенно недоиспользуется.<sup>1</sup> Полноценное же применение регуляторных инструментов, находящихся в распоряжении городов, – один из ключевых скрытых управленческих ресурсов их пространственно-экономического развития.

**Рекомендации для представителей органов муниципальной власти.**

Твердо ставить цели, приоритеты и принципы устойчивого развития города.

Оценивать результаты землепользования с точки зрения как краткосрочных, так и долгосрочных перспектив. Доходы, полученные от продажи земли или сдачи ее в аренду, важно соотносить с потенциальными рисками от неуправляемой застройки и будущими расходами на содержание нового объекта.

Проанализировать и использовать все имеющиеся согласно текущему региональному и федеральному законодательству полномочия, касающиеся управления территорией.

Проводить оценку долгосрочного потенциала налоговой и арендной полити-

<sup>1</sup> Земельный кодекс РФ

ки. Сформировать определенный налоговый режим, который в свою очередь, вместе с практикой землепользования может оказывать влияние на привлекательность территории для определенных, особенно выгодных для города пользователей.

Подбор и использование инструментария управления территориальным развитием, которое опирается на сложившиеся практики городского развития. Механизмы работы, «прижившиеся» в одном городе, могут быть неприемлемы в другом в силу сложившихся практик.

Фокус на внутренних – пока еще скрытых, неочевидных для российских управленцев – резервах развития выбран в том числе и потому, что в текущих условиях ухудшения экономической ситуации в стране и в городах возможные пути выхода из кризиса лежат в плоскости интегральных решений. Время изолированных отраслевых политик прошло. Задачи

городского развития требуют фундаментально междисциплинарного подхода. Данное небольшое исследование призвано помочь российским городам сделать первый шаг на пути к устойчивости собственного развития, синхронизировав экономическую и пространственную подсистемы стратегического и тактического развития.

Города становятся главными драйверами мировой экономики и достойны пристального внимания и интенсивного стимулирования со стороны государств. Муниципальные образования в нестабильных социально-экономических условиях не могут быть пассивным участником процесса землепользования и строительства. Важно отстроить свой административный аппарат для оперативного решения комплексных задач и полноценно пользоваться всем регуляторным инструментарием, доступным для муниципалитета.

### Литература:

### Literature:

1. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 03.07.2016).
2. Указ Президента Российской Федерации №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». – 2008.
3. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации №58 «Об утверждении Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения». – 2009.
4. Регионы России. Социально-экономические показатели. – Росстат. – 2015 // [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2015/region/reg-pok15.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/region/reg-pok15.pdf).
5. Устойчивое развитие муниципальных территорий с применением комплексных инвестиционных планов Прокофьев С.Е. Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. №20. С. 103-109.
6. УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ЗАКАЗОМ Г. МОСКВЫ.
7. Телкова М.Г., Хисаметдинова М.Ф., Прокофьев С.Е. В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления. Сборник научных статей по материалам ежегодной Международной научно-практической конференции. Под редакцией С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. 2015. С. 340-342.
8. Региональная экономика как фактор, определяющий темпы экономического роста страны Завалько Н.А. Вестник Академии. 2014. №3 (40). С. 78-81.

1. "Land code of the Russian Federation" dated 25.10.2001 N 136-FZ (as amended on 03.07.2016).
2. The decree of the President of the Russian Federation № 607 "About the estimation of efficiency of activity of local governments of city districts and municipal areas". – 2008.
3. Order of the Ministry of economic development of the Russian Federation № 58 "On approval of Methods of assessment of efficiency of use of means of the Federal budget directed on capital investments". – 2009.
4. The Regions Of Russia. Socio-economic indicators. – Rosstat. – 2015 // [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2015/region/reg-pok15.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/region/reg-pok15.pdf)
5. Sustainable development of municipal territories with the use of complex investment plans of Prokofiev S. E. Bulletin of University (State University of management). 2013. No. 20. P. 103-109.
6. The MANAGEMENT of MUNICIPAL ORDER of the City of MOSCOW.
7. Telkova, M. G., Hisamutdinova M. F., Prokofiev S. E. In the book: Actual problems and prospects of development of public administration the collection of scientific articles on materials of annual International scientific-practical conference. Edited by S. E. Prokofiev, A. V. Panina, S. G. Eremina. 2015. P. 340-342.
8. Regional economy as a factor, opredelyali economic growth of the country Zavalko N. Bulletin Of The Academy. 2014. No. 3 (40). S. 78-81.

## РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

## DEVELOPMENT OF A SYSTEM FOR PROVIDING STATE AND MUNICIPAL SERVICES IN ST. PETERSBURG



С.А. Кирсанов,  
профессор РГГМУ, зав.кафедрой ГМУ БГИ,  
к.э.н.

S.A. Kirsanov,  
Professor, RSHU, head.Department, medical  
University, BGI, Ph. D.

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



Е.П. Истомин,  
профессор, декан РГГМУ, д.т.н.

E.P. Istomin,  
Professor, RSHU, Prof.

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

**Аннотация:** Основное требование при построении сервисного государства – обеспечение высокой степени информационной открытости деятельности исполнительных органов государственной власти и органов МСУ, обеспечение доступа граждан к информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг. Переход на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде существенно повышает их доступность, снижает коррупционные риски, сокращает временные и финансовые затраты. В статье рассмотрены вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг в Санкт-Петербурге.

**Abstract:** The basic requirement for online services – ensuring a high degree of information transparency of activity of Executive bodies of state power and local self-government, ensuring access of citizens to information on the procedure of providing state and municipal services. The transition to providing state and municipal services in electronic form greatly increases their availability and reduces risks of corruption, reduce the time and financial costs. In the article the questions of providing the state and municipal services in St. Petersburg.

**Ключевые слова:** Предоставление государственных и муниципальных услуг, информационная открытость органов власти.

**Keywords:** Provision of public and municipal services, transparency of authorities.

### **Предоставление государственных услуг в Санкт-Петербурге**

Впервые о переводе государственных услуг в электронный вид говорилось в федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)». В 2006 году в проекте появилось более четкое понимание терминологии и планов по переводу услуг в электронный вид, а также добавилась связь с электронным межведомственным документооборотом.

Под электронными услугами понимается такая организация взаимодействия между органами власти и населением, при которой подача заявления и необходимых документов для получения услуги осуществляется в электронном виде через Интернет. По итогам принятия решения заявителю может предоставляться результат в форме электронного документа.

За последние годы Комитетом по информатизации и связи Правительства Санкт-Петербурга была проведена значительная работа по развитию комплекса электронного правительства в Санкт-Петербурге.<sup>1</sup> При этом решаются задачи не только автоматизации и, как следствие, повышения качества работы самих государственных структур, но и увеличе-

ния эффективности их взаимодействия между собой. С этой целью создаются и успешно внедряются различные межотраслевые базы данных, единые информационные системы. Наиболее ярким примером такого объединения является Межведомственная автоматизированная информационная система предоставления в Санкт-Петербурге государственных и муниципальных услуг в электронном виде (МАИС ЭГУ), обеспечивающая автоматизацию административных процедур по предоставлению государственных и муниципальных услуг на территории Санкт-Петербурга с применением информационно-коммуникационных технологий.

Система МАИС ЭГУ поддерживает и обеспечивает предоставление услуг в электронном виде посредством сервиса «Электронная приемная» на информационном портале «Государственные и муниципальные услуги Санкт-Петербурга» ([www.gu.spb.ru](http://www.gu.spb.ru)). Таким образом, граждане могут получить целый ряд государственных услуг через информационно-коммуникационную сеть Интернет. В настоящее время на портале размещена информация более чем о 470 федеральных и региональных государственных услугах. На портале также открыта

<sup>1</sup> Электронное правительство. <http://kis.gov.spb.ru/elektronnoe-pravitelstvo/>

Книга отзывов и предложений, где пользователи могут поделиться своим мнением о получении той или иной услуги. За весь период существования портала уже насчитывается более 80 миллионов посещений.

Также на базе МАИС ЭГУ в Санкт-Петербурге развернута сеть многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), посредством которых горожане могут получить свыше 260 государственных услуг в одном месте. Сегодня в городе успешно функционирует 37 стационарных и 4 мобильных МФЦ.

На сегодняшний день по количеству функционирующих МФЦ и перечню государственных услуг, предоставляемых через МФЦ и «Электронную приемную» портала, Санкт-Петербург занимает лидирующее место в России, что позволяет ему позиционировать себя как один из ведущих инновационных центров Российской Федерации по уровню эффективности и доступности государственных услуг населению.

Портал государственных и муниципальных услуг Санкт-Петербурга является интернет-ресурсом, посвященным государственным и муниципальным услугам, предоставляемым органами власти гражданам, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям (заявителям) на территории Санкт-Петербурга.

Портал включает в себя две главные составляющие:

1. Информационная часть портала – обширная справочная информация, связанная с предоставлением государственных и муниципальных услуг в Санкт-Петербурге;

2. Интерактивная часть портала – «Электронные услуги».

Регистрация на портале происходит на базе Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА). Регистрация в ЕСИА сопряжена с проверкой значимых для удостоверения личности критериев, таким образом, ЕСИА обеспечивает защиту размещенной в ней информации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При прохождении процедуры регистрации в ЕСИА заявителю необходимо предоставить достоверную и актуальную личную информацию, которая в даль-

нейшем будет храниться на портале и использоваться при заполнении электронных форм заявлений на получение государственных услуг через портал.

Для того чтобы зарегистрироваться в ЕСИА, можно обратиться в любой городской Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ). Предварительную регистрацию в ЕСИА можно также пройти самостоятельно на Едином портале государственных услуг. При этом после создания учетной записи ЕСИА для завершения регистрации необходимо подтвердить свою личность.

#### **Работа Портала государственных и муниципальных услуг**

Портал государственных и муниципальных услуг Санкт-Петербурга ([gu.spb.ru](http://gu.spb.ru)) обеспечивает единую точку доступа к информационно-справочным ресурсам для получения полной информации о государственных и муниципальных услугах Санкт-Петербурга и к интерактивным сервисам, реализующим технологии удаленного обслуживания населения. Эксплуатация и развитие портала осуществляются в рамках создания в Санкт-Петербурге Межведомственной автоматизированной информационной системы предоставления в Санкт-Петербурге государственных и муниципальных услуг в электронном виде (МАИС ЭГУ). Разработчиком и оператором портала является Санкт-Петербургское государственное унитарное предприятие «Санкт-Петербургский информационно-аналитический центр».

Основные цели портала заключаются в том, чтобы: улучшить качество предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг; повысить уровень комфорта и удовлетворенности граждан государственными и муниципальными услугами; повысить осведомленность граждан о ходе предоставления государственных и муниципальных услуг; сократить бумажный документооборот при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Информационно-справочный раздел портала содержит: информацию о составе и содержании конкретных государственных и муниципальных услуг, оказываемых в регионе, сведения о правилах и условиях их получения, а также

информацию о документах, шаблонах и образцах заполнения заявлений на получение услуг; сведения об альтернативных способах получения услуг (традиционный порядок предоставления услуг; через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг; в электронной форме); адресно-справочные сведения об организациях, участвующих в предоставлении услуг; информацию о правовых основаниях оказания услуг; контактные данные и график работы Многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Санкт-Петербурге; новостную ленту. Информация на портале актуализируется ежедневно.

Интерактивный раздел портала обеспечивает возможность электронной коммуникации с органами власти, ответственными за предоставление услуг, а именно: комфортный способ подачи электронных заявлений на предоставление услуг за счет заполнения удобных и понятных электронных форм; наличие обратной связи с ответственными органами власти, позволяющей своевременно отслеживать ход получения заявленной услуги (сервис «проверить статус заявки»); оперативное содействие технической службы поддержки в случае возникновения у заявителя каких-либо вопросов, связанных с заполнением электронных форм заявлений.

В настоящее время на портале представлено более 190 электронных услуг и сервисов, перечень которых непрерывно расширяется. Для повышения удобства получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде на портале разработан личный кабинет, обеспечивающий доступ заявителей к текущему статусу, истории обращений за получением государственных услуг в электронном виде, хранение документов в электронном виде и их использование при обращении за государственными услугами, а также возможность досудебного обжалования действий и бездействия должностных лиц и органов власти (организаций) при предоставлении государственных и муниципальных услуг. Портал интегрирован с Единой системой идентификации и аутентификации (ЕСИА). Таким образом, доступ пользова-

телей портала в личный кабинет обеспечивается через ЕСИА.<sup>2</sup>

Преимуществом подачи электронного обращения через Портал является то, что заявление может быть заполнено и направлено в любое удобное время, независимо от времени суток, с любого компьютера, имеющего доступ к сети Интернет. Такой вариант дает возможность гражданам обратиться за получением услуги, не выходя из дома. Кроме того, с помощью специального сервиса «проверить статус заявки» заявители могут наблюдать за ходом исполнения и состоянием своих заявлений.

Данные в Реестре муниципальных услуг в виду наличия различий между отдельными органами местного самоуправления города представлены в виде типовых муниципальных услуг, описывающих общий порядок предоставления услуги; специфических муниципальных услуг, характеризующих особенности предоставления типовой услуги в конкретном муниципальном образовании.

По каждой муниципальной услуге для пользователей портала доступна информация о полном и кратком наименовании; органе местного самоуправления, предоставляющем услугу; сроке предоставления и сроках прохождения отдельных административных процедур; нормативных документах, которые определяют порядок предоставления услуги; перечне документов, которые должны быть предоставлены заявителем и которые могут быть предоставлены заявителем; результате предоставления услуги; стоимости предоставления услуги; платности предоставления услуги.

### **Формирование государственных заданий для государственных учреждений**

Федеральным законом от 08.05.2010 №83 -ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» сформированы правовые основы перехода к финансированию государственных учреждений в зависимости от результатов их деятельности.

Ключевым инструментом механизма финансового обеспечения деятельности

<sup>2</sup> Портал государственных и муниципальных услуг в Санкт-Петербурге <https://gu.spb.ru/>



государственных учреждений является государственным заданием по оказанию учреждениями государственных услуг (выполнению работ), которое представляет собой документ, устанавливающий требования к составу, качеству, объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг.

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 20.10.2011 №63 «О порядке формирования государственных заданий для государственных учреждений Санкт-Петербурга и порядке финансового обеспечения выполнения государственных заданий» утвержден Порядок, определяющий основные требования к разработке и утверждению государственных заданий, а также к условиям и механизму финансового обеспечения выполнения государственных заданий при оказании государственных услуг (выполнении работ) государственными учреждениями Санкт-Петербурга.

Порядком определены исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, ответственные за формирование и финансовое обеспечение выполнения государственного задания:

– в отношении казенного учреждения – главный распорядитель средств бюджета (ИОГВ СПб, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя средств бюджета СПб в отношении соответствующего учреждения (далее – ГРСБ),

– в отношении автономного и бюджетного учреждений – учредитель (ИОГВ СПб, осуществляющий функции и полномочия учредителя в части формирования и утверждения государственного задания, а также финансового обеспечения его выполнения в отношении соответствующего автономного и бюджетного учреждения).

**Формированию государственных заданий предшествует формирование и утверждение:**

– перечней государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями;

– технологических регламентов оказания государственных услуг.

Соблюдение единого методологического подхода при установлении типологии государственных услуг является важнейшим фактором при осуществле-

нии финансового нормирования данных услуг. В связи с этим, порядком предусматривается формирование отраслевых перечней государственных услуг (работ).

Отраслевые перечни государственных услуг формируются в сферах здравоохранения, социальной защиты населения, культуры, образования, физической культуры и спорта, молодежной политики. Разработка и утверждение данных перечней осуществляется ИОГВ СПб, реализующими государственную политику в названных отраслях городского хозяйства. Отраслевые перечни государственных услуг содержат информацию о наименованиях государственных услуг (работ), категориях потребителей соответствующих услуг (работ) и формах оказания данных услуг (работ) (безвозмездная, частично платная, платная).

На основании отраслевого перечня государственных услуг (работ) учредителями ГРСБ формируются ведомственные перечни государственных услуг (работ), определяющие, какие непосредственно виды услуг оказываются каждым подведомственным учреждением.

Объем финансового обеспечения выполнения государственного задания (размер субсидии) определяется исходя из нормативных затрат и оказания услуг (выполнения работ) и с учетом объема доходов учреждения от оказания платных услуг.

Вопросы формирования государственных заданий для государственных учреждений Санкт-Петербурга и их финансового обеспечения курируются Комитетом по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга (ранее – Комитетом экономического развития, промышленной политики и торговли), деятельность которого направлена на реализацию экономической политики города и на достижение стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития города путем максимально эффективного использования ресурсов возможностей и потенциала мегаполиса. Комитетом подготовлены методические материалы по вопросам формирования государственных заданий и государственных учреждений СПб и их финансового обеспечения и направлены для реализации в исполни-

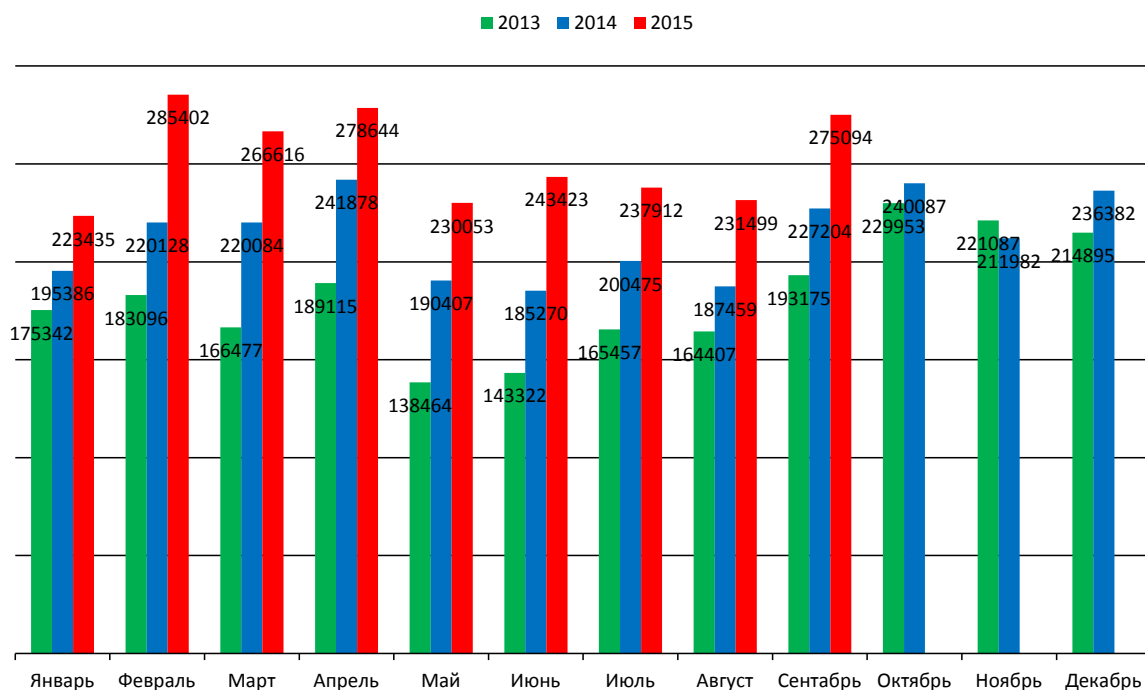


Рисунок 1. Динамика количества обращений в МФЦ Санкт-Петербурга за 2013–2015 гг.

тельные органы государственной власти Санкт-Петербурга.<sup>3</sup>

Материалы представляют структурную схему формирования государственного задания на оказание государственных услуг и его финансового обеспечения, формирование и утверждение перечней государственных услуг (работ), проекта государственного задания, определение и утверждение нормативов финансовых затрат на оказание государственных услуг, включая формирование и утверждение технологических регламентов оказания государственных услуг, расчет и утверждение нормативов финансовых затрат, определение нормативных затрат автономных и бюджетных учреждений на содержание имущества, на приобретение основных средств, срок полезного использования которых составляет более 12 месяцев, предельных цен (тарифов) на оплату государственных услуг физическими или юридическими лицами, объема финансового обеспечения выполнения государственного задания, формирование и утверждение государственных заданий.

<sup>3</sup> КЭРППИТ. Методические материалы по вопросам формирования государственных заданий и государственных учреждений СПб и их финансового обеспечения, 2011

Для изучения совершенствования оказания государственных услуг Администрация Петербурга проводит конкурс на оказание услуг по проведению мониторинга качества предоставления государственных услуг на базе многофункциональных центров и в электронном виде для государственных нужд. Согласно документации, опубликованной на официальном сайте государственных закупок, оказание услуг преследует три цели: выявление пробелов в законодательных основаниях при предоставлении государственных услуг; обеспечение межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и подведомственных им государственных учреждений; перевод наиболее востребованных услуг в многофункциональные центры по их предоставлению.

В Санкт-Петербурге отмечается значительный рост количества региональных и муниципальных услуг, заказанных пользователями на портале (рис.1).

#### Заключение

Органы власти Санкт-Петербурга проводят активную работу по повышению уровня доступности государственных и муниципальных услуг населению.

В городе ведется непрерывная деятельность по формированию эффективной ИТ-инфраструктуры, что обеспечивает необходимые условия для решения задач по совершенствованию процесса предоставления государственных услуг. При этом решаются задачи повышения качества работы государственных и муниципальных структур, а также увеличения эффективности их взаимодействия между собой. С этой целью создаются и успешно внедряются различные межотраслевые базы данных, единые информационные системы.

Создание портала «Государственные услуги в Санкт-Петербурге» обеспечивает высокую степень информационной

открытости деятельности органов власти, а также обеспечивает доступ граждан к информации о порядке предоставления государственных услуг.

Открытость к информационным технологиям способствует росту количества интернет-пользователей, а повышенный спрос на онлайн-сервисы в Санкт-Петербурге становится все доступнее.

Реализация предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде существенно повысила их доступность, снизила коррупционные риски, сократила временные и финансовые затраты государства и граждан, а также значительно облегчила жизнь населению.

#### Литература:

#### Literature:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/).
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 №1789-р «О концепции административной реформы в РФ в 2006-2008 годах» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_56259/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56259/).
3. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20.10.2011 №63 «О Порядке формирования государственных заданий для государственных учреждений Санкт-Петербурга и порядке финансового обеспечения выполнения государственных заданий».
4. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 25 июля 2011 №1037 «О Порядке разработки и утверждения исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга административных регламентов предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций)» (с изменениями на 14 мая 2015 года).
5. Методические материалы по вопросам формирования государственных заданий и государственных учреждений СПб и их финансового обеспечения, КЭРПИТ, 2011.
6. Официальный сайт Правительства Санкт-Петербурга <http://gov.spb.ru/gov/admin/>.
7. Портал государственных и муниципальных услуг Санкт-Петербурга <https://gu.spb.ru/>.

1. Federal law of the Russian Federation of 27 July 2010 N 210-FZ "On organization of provision of state and municipal services" [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/).
2. The government of the Russian Federation from 25.10.2005 No. 1789-R "About the concept of administrative reform in RF in 2006-2008" [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_56259/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56259/).
3. Resolution of the Government of St. Petersburg from 20.10.2011 №63 "On the formation of the state assignments for state institutions in St. Petersburg and the order of financial provision of the state tasks".
4. The resolution of the Government of St. Petersburg dated 25 July 2011 No. 1037 "On the Procedure of development and approval of the Executive public authorities of St.-Petersburg administrative regulations of rendering state services (execution of the state functions)" (as amended on may 14, 2015).
5. Methodical materials on the issues of forming state orders, and state institutions of St. PETERSBURG and their financial security, CARPET, 2011.
6. Official website of the Government of St. Petersburg <http://gov.spb.ru/gov/admin/>.
7. The portal of state and municipal services of Saint Petersburg <https://gu.spb.ru/> – Российский государственный гидрометеорологический университет БГИ – Балтийский гуманитарный университет.

## ФИНАНСОВЫЕ КРИТЕРИИ В ОПРЕДЕЛЕНИИ ИННОВАЦИОННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ<sup>1</sup>

## FINANCIAL CRITERIA IN THE DEFINITION OF INNOVATIVE ORGANIZATION



Александр Николаевич Сенишенков,  
аспирант Департамента корпоративных  
финансов и корпоративного управления,  
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»;

Alexander N. Senishenkov,  
Postgraduate student of the Department  
of corporate Finance and corporate  
governance, Financial University under the  
Government of the Russian Federation

senishenkov@gmail.com

**Аннотация:** В статье рассматриваются основные источники финансирования инновационной деятельности в Российской Федерации, приводится их классификация. Особое внимание уделяется анализу основных способов и инструментов поддержки инноваций, венчурного рынка и функционирования бизнес-ангелов. Отражена роль венчурных фондов с государственным участием в инновационном развитии экономики. Обосновано положение о том, что использование финансовых индикаторов важно при распределении бюджетных средств, так как они позволят оценить экономическую эффективность всей системы финансирования инновационной деятельности. Предложен основной финансовый индикатор определения инновационной организации, а также представлен алгоритм его расчета.

**Abstract:** The article discusses the main sources of financing of innovative activity in the Russian Federation, their classification is given. Special attention is paid to the analysis of the main methods and tools to support innovation, venture capital market and operation of business angels. The role of venture capital funds with state participation in the innovative development of the economy. The authors assert that the use of financial indicators is important in the allocation of budget funds, as they allow to assess the economic efficiency of the entire system of financing innovation. The proposed main financial indicator for identifying innovative organizations, as well as the algorithm of its calculation.

<sup>1</sup> Научный руководитель: Незамайкин Валерий Николаевич, д.э.н., доцент, профессор Департамента корпоративных финансов и корпоративного управления, ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

**Ключевые слова:** Инновации, экономика, финансовые ресурсы, инвестиции, инновационная организация, финансовые критерии, государственная поддержка, источники финансирования инноваций, венчурный капитал, бизнес-ангелы.

**Keywords:** Innovation, Economics, financial resources, investment, innovative organization, financial criteria, government support, sources of innovation financing, venture capital, business angels.

В современной экономике роль инноваций значительно растет, они являются основополагающими факторами экономического роста. Как говорил Д.И. Писарев (1840–1868), «новые технологии способствуют развитию, если нет развития, то есть регресс, стоячего положения не бывает» [13].

Впервые понятие «инновации» ввел австрийский экономист Й. Шумпетер, он трактует инновацию как изменение с целью внедрения и использования новых видов потребительских товаров, новых производственных и транспортных средств, рынков и форм организации в промышленности.

В соответствии с международными стандартами под инновацией понимается конечный результат инновационной деятельности, который получил воплощение в виде нового или улучшенного продукта, внедренного на рынке, нового или улучшенного технологического процесса, употребляемого в практической деятельности, или в новом подходе к социальным услугам.

В настоящее время существует множество источников финансирования инноваций. Известно, что в рыночной

экономике наибольшее количество исследований осуществляют организации корпоративного сектора, поскольку данный процесс представляется капиталоемким, и в этом плане только сильные компании могут создавать инновации за счет собственных средств.

Проводя анализ, можно выделить следующую классификацию источников финансирования инновационной деятельности организации (таблица).

Согласно федеральному закону РФ «О науке и государственной научно-технической политике» [1], государство выполняет финансирование инновационных проектов из средств государственных бюджетов различных уровней и специализированных госфондов.

Денежные средства предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе, в форме грантов. К инновационным проектам, которые будут финансироваться за счет государственной поддержки, предъявляются несколько требований:

1) представление проектов, которые, в свою очередь, будут направлены на развитие приоритетных отраслей экономики;

**Таблица. Классификация источников финансирования инновационной деятельности организации.**

Виды собственности	На уровне государства и субъектов федерации	На уровне компании
Государственные инвестиционные ресурсы	Собственные средства внебюджетных фондов, собственные средства бюджетов, государственные заказы и конкурсы	Собственные средства – прибыль, амортизационные отчисления, аккумулированный капитал.
Инвестиционные или финансовые ресурсы хозяйствующих субъектов и другие	Привлеченные средства государственной кредитно-банковской и страховой систем	Привлеченные средства, полученные в ходе продажи акций, а также целевые поступления;
Собственные средства компании и кредитные ресурсы коммерческих банков	Заемные средства в виде внешнего и внутреннего долга государства	Заемные средства в виде бюджетных, банковских и коммерческих кредитов.

2) проекты должны быть с положительными заключениями государственной ведомственной или независимой экспертизы.

На данный момент в России существуют несколько центров поддержки инновационной деятельности, наиболее известные – «Роснано» и «Сколково».

Согласно плановым расходам на 2015–2016 г., объем средств, затраченных государством на исследования и разработки в Российской Федерации, составляет 388,21 и 319,98 млрд. руб. [2].

Рассмотрим более подробно особенности привлечения заемных средств для осуществления инновационной деятельности, источниками которых являются следующие средства.

**1. Банковские кредиты.** Это заемные средства, которые предоставляются только на возмездной основе и обладают особыми свойствами. К примеру, организация должна владеть всеми признаками надежности и иметь хорошую репутацию на рынке.

**2. Эмиссия облигаций.** Облигация – долговой инструмент со сроком погашения более одного года. Представляет собой возмездный источник финансирования. Данный вид инструмента при финансировании инновационных проектов используют компании с высокой деловой репутацией на рынке.

**3. Эмиссия акций.** Эмиссия акций привлекает финансовые ресурсы путем выпуска акций и затем продажи их инвесторам, т.е. происходит заем денежных средств у покупателей акций на какое-то время, для того чтобы реализовать инновационный проект.

**4. Венчурный капитал.** Венчурный рынок является одним из основных источников финансирования инновационных проектов.

Венчурный капитал – это долгосрочный, рискованный капитал, инвестируемый в акции новых и быстрорастущих компаний с целью получения высокой прибыли после регистрации акций этих компаний на фондовой бирже [5].

Венчурный капитал представляется в виде двух секторов: формального и неформального.

В формальном секторе особое внимание уделяют фондам венчурного капитала, которые по своей организа-

ционно-правовой форме являются партнерствами. Помимо фондов венчурного капитала, к участникам относят государственные инвестиционные программы, также специальные подразделения или дочерние предприятия коммерческих банков или нефинансовых промышленных корпораций.

В неформальном секторе участниками являются частные инвесторы, которых по-другому называют «бизнес-ангелы». За последние несколько лет данные инвесторы приобрели наибольшую популярность, они инвестируют свои собственные финансовые ресурсы в быстрорастущие и новые малые инновационные фирмы.

Бизнес-ангелы – это профессиональные венчурные инвесторы-одиночки, для которых поддержка инновационных компаний одна из основных деятельности, целью которых является получение прибыли.

Бизнес-ангелы чаще всего являются опытными предпринимателями или топ-менеджерами, которые добились успеха в карьере.

Одно существенное отличие бизнес-ангелов от венчурных компаний заключается в том, что первые инвестируют свои собственные сбережения, а венчурные компании управляют чужими средствами.

Особенностью бизнес-ангелов является еще то, что они инвестируют финансовые ресурсы в проекты с экстренно высоким уровнем риска, которые не имеют достаточного обеспечения. Инвестиции в инновации на начальных стадиях – это весьма выгодный бизнес, поэтому их побуждает финансовая выгода. Однако следует отметить, что инвестиции бизнес-ангелов ненадежны, это проявляется в высокой доходности удачных вложений при большой доле неудач.

Основные сферы, в которых участвуют бизнес-ангелы, – это IT, промышленное производство, медицина, розничная и оптовая торговля, сфера услуг, финансы. Как правило, средний размер инвестиции бизнес-ангела в один инновационный проект составляет от 1,5 до 6 млн руб. (от 25 до 100 тыс. долларов США), при этом норма прибыли может колебаться от 10 до 50% [18].

Самый известный успешный проект бизнес-ангелов в мире – инвестиции в компанию «Apple».

Стоит отметить, что в России этот источник финансирования инноваций пока не так развит, как, например, в США или в Европе. В первую очередь, это связано с несовершенством нормативно-правового регулирования, которое защищало бы права венчурного капитала.

Необходимо отметить, для инноваций очень важна среда, в которой можно будет их успешно коммерциализировать. Для этого нужны эффективно работающие технопарки, особенно при вузах, которые будут включать в себя прозрачную и открытую систему поддержки инновационных проектов, наличие венчурных фондов, поддерживающие успешные венчурные проекты и др.

Основными проблемными аспектами существующей системы финансирования инновационной деятельности являются оптимизация выбора объектов финансирования, а также обеспечение инновационных предприятий или проектов финансовыми ресурсами. Часто получают финансовые средства, предназначенные исследовательским организациям, предприятия, не осуществляющие инновационную деятельность, что в конечном итоге приводит к дефициту финансовых ресурсов и ухудшает результат инновационного проекта. Это связано с недостатками законодательства и нормативно-правовой базы. В настоящий момент в научной литературе отсутствует четкий критерий, инструмент, используя который, можно было бы отделить инновационные организации от не инновационных. В конечном итоге это снижает результативность финансового обеспечения инноваций, что приводит к диспропорции в финансовых потоках между традиционными и инновационными предприятиями (проектами).

Инновационные организации – это организации, главным направлением деятельности которых являются научно-исследовательская деятельность по созданию и реализации продукции на инновационном рынке.

Финансовое взаимодействие государства и инновационных организаций можно определить как взаимовыгодные финансовые или денежные отношения инновационных организаций и органов государственной власти, ориентированные на сотрудничество в области экономической (как правило, финансовой)

и инновационной политики, основной целью которого является развитие сектора инноваций и институтов его государственной поддержки [8].

Субъектом инновационной деятельности является инновационная организация – это организация любой организационно-правовой формы и формы собственности, осуществляющая инновационную деятельность [3].

Финансовые индикаторы – это стоимостные показатели, используемые для характеристики финансового положения хозяйствующих единиц (государства, региона, предприятия и т.п.).

Они делятся на абсолютные и относительные. Классифицируются на макроэкономические (общеэкономические, бюджетные, индикаторы финансовых рынков, индикаторы платежного баланса) и микроэкономические (рентабельность, объем продаж, товарно-материальные запасы, дебиторская задолженность, прибыль, прибыль на акцию, балансовая стоимость акции, курс акции, текущая доходность акции, доходность собственного капитала, доходность активов и заемных средств, коэффициент покрытия и прочее).

Финансовые индикаторы определения инновационной организации – это также стоимостные показатели, которые относятся к микроэкономическим показателям, позволяющим оценить степень его инновационности с целью выбора перспективного инновационного проекта, расставив, таким образом, приоритеты экономического развития. Использование индикаторов важно при распределении бюджетных средств, так как они позволяют оценить экономическую эффективность всей системы финансирования инновационной деятельности (например, на основе определения фактического объема финансирования НИОКР). Они могут быть использованы как на микроуровне (инновационный проект, инновационное предприятие), так и на макроуровне (система финансирования инновационной деятельности) для экспертизы недостатков действующей системы финансирования инноваций, а также для более эффективного перераспределения финансовых ресурсов.

Длительное время в стране идет работа над законом, регламентирующим

деятельность в инновационной сфере. В проекте обсуждаемого Федерального закона № 344994-5 «Об инновационной деятельности в Российской Федерации» определены основные цели государственной инновационной политики Российской Федерации. Перечень законопроектов и принятых законов по инновационной деятельности, включают в себя также Федеральный Закон от 23 августа 1996 года №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», Федеральный закон «Об инновационной деятельности и о государственной инновационной политике» (принят Государственной Думой 1 декабря 1999 года, утвержден Советом Федерации 23 декабря 1999 года), законопроект 271376-5 «Об инновационной деятельности в Российской Федерации 2009 г.», законопроект 496139-5 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации» 3.02.2011 года, Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года и др.

В соответствии с Приказом Росстата от 5.08.2016 года №391, предприятия и хозяйствующие субъекты Российской Федерации обязаны представлять органам статистического наблюдения форму №4 – инновация «Сведения об инновационной деятельности организации». В разделе 2 формы указывается инновационная активность организации – имела ли организация в течение последних трех лет завершенные инновации, т.е. внедренные на рынке новые или подвергшиеся значительным технологическим изменениям и усовершенствованию продукты, услуги или методы их производства (передачи), внедренные в практику новые или значительно усовершенствованные производственные процессы, новые или значительно улучшенные способы маркетинга, организационные и управленческие изменения. Указывается наименование наиболее значительных за последние три года инноваций.

В соответствии с Комплексной программой «Наука. Промышленность. Инновации» в Санкт-Петербурге на 2012–2015 годы одной из основных задач являются:

– стимулирование инновационной активности субъектов промышленной деятельности Санкт-Петербурга и субъектов научной и (или) научно-технической

деятельности, осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность на территории Санкт-Петербурга;

– продвижение инновационной продукции субъектов промышленной деятельности Санкт-Петербурга и субъектов научной и (или) научно-технической деятельности, осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность на территории Санкт-Петербурга на новые рынки сбыта и содействие экспорту;

– содействие технологическому развитию и модернизации субъектов промышленной деятельности Санкт-Петербурга и субъектов научной и (или) научно-технической деятельности, осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность на территории Санкт-Петербурга;

– подготовка и повышение квалификации инженерных и рабочих кадров для субъектов промышленной деятельности Санкт-Петербурга;

– содействие взаимодействию субъектов промышленной деятельности Санкт-Петербурга, науки и образования в Санкт-Петербурге в рамках РИС».

Базой для формирования критериев отнесения предприятия к инновационному типу может служить Приложение к Основам инновационной политики в Санкт-Петербурге на 2008–2011 годы – Методика отнесения организаций к инновационному типу. Она разработана в целях выявления организаций инновационного типа для реализации инновационной политики в Санкт-Петербурге при оказании государственной поддержки субъектам инновационной деятельности. В соответствии с пунктом 1.2 этой методики для целей Методики можно использовать следующие понятия:

– доля затрат на научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы и технологические работы и (или) затрат на приобретение новых технологий в общем объеме расходов организаций;

– отношение суммы затрат, произведенных на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы, и затрат на приобретение прав интеллектуальной собственности, в том числе прав на использование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов и технологий, к общему объему расходов организации;



– затраты на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы – расходы, связанные с выполнением работ, отражаемые в бухгалтерском учете в качестве вложений во внеоборотные активы, по которым получены объекты интеллектуальной собственности, подлежащие правовой охране, но не оформленные в установленном порядке, или по которым получены объекты интеллектуальной собственности, не подлежащие правовой охране в соответствии с действующим законодательством;

– расходы организации – документально подтвержденные затраты, осуществленные организацией, связанные с изготовлением и продажей продукции, выполнением работ и оказанием услуг, в том числе затраты на содержание и эксплуатацию основных средств и иных внеоборотных активов, коммерческие и прочие расходы.

Таким образом, используя эти понятия, можно сформулировать основной финансовый индикатор определения инновационной организации. Это доля затрат на НИОКР от общего объема затрат. Статьями 253 и 262 Налогового Кодекса РФ определяются виды расходов на НИОКР. Чем больше компания вкладывает в осуществление научных исследований, тем выше данный финансовый индикатор.

Математически это можно отобразить формулой:

$$EN = \frac{EN_{prod}}{E}, \text{ где}$$

$EN$  – доля затрат на НИОКР от общего объема затрат.

$EN_{prod}$  – производственные расходы предприятия на НИОКР.

$E$  – общие производственные расходы предприятия.

Компания осуществляет расчет затрат в соответствии с ПБУ 10/99 «Расходы организации». Учет затрат на НИОКР осуществляется в соответствии с ПБУ 17/02.

На основе анализа данных наиболее инновационно-развитых стран мира допустимая величина  $EN$  – доля расходов на НИОКР от общего объема затрат организаций, осуществляющих инновации, должна находиться в пределах от 0,5 до 1,0.

Таким образом, содействие развитию интеграционных процессов в промышленности, науке и образовании должно быть направлено на реализацию ключевой цели поддержки инновационной деятельности – коммерциализации инноваций и будет способствовать развитию базовых элементов поддержки инноваций в России, динамичному формированию социально ориентированной инновационной экономики.

### Литература:

### Literature:

1. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».
2. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/>.
3. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20.07.2007 года №881 «Об Основах инновационной политики в Санкт-Петербурге на 2008-2011 годы» – эл. ресурс. – <http://docs.cntd.ru/document/8453800> 9.04.2017 г.
4. Анализ инновационной деятельности: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. Б. Алексеева, П. П. Ветренко. – М.: Издательство Юрайт, 2017. – 303 с.
5. Бунчук М. Роль венчурного капитала в финансировании малого инновационного бизнеса [Электронный ресурс] // Технологический бизнес : электрон. бюл. 1999. №6.
6. Бутова Т.В., Свиридова Е.С. Управление инновационным социально-экономическим развитием мегаполиса: понятие, сущность, значение // Микроэкономика. – 2013. – №6. – С. 77-81.

1. Federal law of August 23, 1996 N 127-FZ «On science and state scientific and technical policy».
2. The strategy of innovative development of the Russian Federation for the period till 2020 [Electronic resource]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/>
3. Resolution of the government of St. Petersburg of 20.07.2007 N 881 «On Foundations of innovation policy in Saint Petersburg for 2008-2011» – El. resource. – <http://docs.cntd.ru/document/8453800> 9.04.2017 G.
4. The analysis of innovative activity: tutorial and workshop for undergraduate and graduate / M. B. Alekseev, p. P. Vetrenko. – M.: Urait, 2017. – 303 p.
5. Bunchuk M. the Role of venture capital in financing small business innovation [Electronic resource] // Process business : electron. bull. 1999. No. 6.
6. Butova T. V., Sviridov E. S. Management of innovative socio-economic development of the metropolis: concept, nature, importance // Microeconomics. – 2013. – No. 6. – P. 77-81.
7. Goncharenko L. I., Arkhitektseva L. M., Bashkurova N. N., Borisov O. I., etc. Actual problems of development of tax system of Russia in the first decade

7. Гончаренко Л.И., Архипцева Л.М., Башкирова Н.Н., Борисов О.И. и др. Актуальные проблемы развития налоговой системы России в первом десятилетии XXI века: монография. М.: Изд-во Финансового ун-та, 2011. 315 с.
8. Грешнов М. В. Модель финансового взаимодействия государства и малого бизнеса // Современные проблемы науки и образования. 2013. №6. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/model-finansovogo-vzaimodeystviya-gosudarstva-i-malogo-biznesa> (дата обращения: 14.03.2017).
9. Морковкин Д.Е. Проблемы и приоритеты финансирования инновационного развития реального сектора экономики // Вестник Финансового университета. – 2015. – №6(90). – С. 39-49.
10. Морковкин Д.Е. Формирование высоко диверсифицированной инновационной экономики России: системный подход // Экономика и менеджмент инновационных технологий. – 2017. – № 2 (65). – С. 65-68.
11. Незамайкин В.Н., Морковкин Д.Е. Инфраструктурное обеспечение модернизации и инновационного преобразования реального сектора экономики России как фактор национальной экономической безопасности // Актуальные проблемы управления: Сборник статей международной научной конференции. Москва, 31 марта 2015 г. / Отв. ред. Н.И. Архипова. – М.: РГГУ, 2015. – С. 222-228.
12. Незамайкин В.Н., Юрзинова И.Л. Финансовый менеджмент. Учебник. – М.: Юрайт, 2014. – 467 с.
13. Организация и финансирование инновационной деятельности: учеб. пособие / под ред. М.К. Хусаинова, О.Н. Владимировой. – М.: Финансы и статистика, 2016. – 264 с.
14. Писарев, Д.И. Теория реализма. Полное собрание сочинений [Текст] / Д.И. Писарев. – 5-е изд. – М, 1955–1956 г.
15. Сенишенков А.Н. Государственно-частное партнерство в венчурном финансировании в России // Nauka-rastudent.ru. – 2016. – №09 (033) / [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL: <http://nauka-rastudent.ru/33/3633/>
16. Сорокин Д.Е., Толкачев С.А. Условия и факторы эффективной реиндустриализации и промышленной политики России // Экономическое возрождение России. – 2015. – № 4. – С. 78-99.
17. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru>
18. Финансирование инновационного развития: теория и практика / Ерошкин А. М., Петров М. В., Плисецкий Д. Е.; Федеральное гос. бюджетное учреждение науки, Ин-т Европы Российской акад. наук. – М.: Ин-т Европы РАН; СПб.: Нестор-История, 2012. – 184 с.
19. <http://firma.ru/data/articles/2352/>
20. Шманев С.В., Паршутина И.Г., Перепечеева Е.С. Менеджмент инновационной деятельности промышленных предприятий в условиях неопределенности и риска // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. – 2013. – №4. – С. 56-62.
21. Шумаев В.А., Морковкин Д.Е., Незамайкин В.Н., Юрзинова И.Л. Организационно-экономические аспекты управления инновационным развитием промышленности // Механизация строительства. – 2015. – №3. – С. 53–59.
22. Шумаев В.А. Управление инновациями: состояние, теория, практика: монография / В.А. Шумаев. Моск. ун-т им. С.Ю. Витте. М.: изд. «МУ им. С.Ю. Витте», 2015. 172 с.
- of the XXI century: monograph. M.: publishing house of Financial University, 2011. 315 S.
8. Greshnov V. M. Model of financial interaction between the state and small business // Modern problems of science and education. 2013. No. 6. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/model-finansovogo-vzaimodeystviya-gosudarstva-i-malogo-biznesa> (date accessed: 14.03.2017).
9. Morkovkina D. E. Problems and priorities of innovative development financing the real sector of economy // Vestnik of Financial University. – 2015. – № 6 (90). – S. 39-49.
10. Morkovkina D. E. formation of a highly diversified innovative economy in Russia: a systematic approach // Economics and innovations management. – 2017. – № 2 (65). – S. 65-68.
11. Natamycin N. V., Morkovkina D. E. provision of Infrastructure modernization and innovative transformation of the real sector of the Russian economy as a factor of national economic safety // Actual problems of management: a Collection of articles of international scientific conference. Moscow, March 31, 2015 / Ed. N. And. Arkhipova. – Moscow: RGGU, 2015. – S. 222-228.
12. Natamycin V. N., Yurzinov I. L. Financial management. Tutorial. – M.: Yurait, 2014. – 467 p.
13. Organization and financing of innovation activity: textbook. the allowance / under the editorship of M. K. Khusainova, O. N. Vladimirova. – M.: Finance and statistics, 2016. – 264 p.
14. Pisarev, D. I. Theory of realism. Complete works [Text] / D. I. Pisarev. – 5th ed. – M, 1955-1956 G.
15. Senichenkov A. N. Public-private partnership in venture financing in Russia // Nauka-rastudent.ru. – 2016. – No. 09 (033) / [E-resource] – access Mode. – URL: <http://nauka-rastudent.ru/33/3633/>
16. Sorokin D. E., Tolkahev S. A. the Conditions and factors of effective re-industrialization and industrial policy of Russia // Economic revival of Russia. – 2015. – No. 4. – S. 78-99.
17. Federal state statistics service [Electronic resource]. URL: <http://www.gks.ru>
18. Financing innovative development: theory and practice / Eroshkin A. M., Petrov M. V., D. E. Plisetsky; Federal state budgetary institution of science Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Sciences. – M.: Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; SPb.: Nestor-Istoriya, 2012. – 184.
19. <http://firma.ru/data/articles/2352/>
20. Shmarev S. V., I. G. Parshutina, Perepecheaev E. S. Management of innovative activity of industrial enterprises in conditions of uncertainty and risk // news of southwest state University. Series: Economics. Sociology. Management. – 2013. – No. 4. P.56-62.
21. Shamaev A. V., Morkovkina D. E., Natamycin V. N., Yurzinov I. L. Organizational and economic aspects of management of innovative development of industry // Mechanization of construction. – 2015. – No. 3. – S. 53-59.
22. Shumaev V. A. innovation Management: status, theory, practice: monograph / V. A. Shumaev. Mosk. Univ they. Witte. M.: lzd. «MU them. S. Yu», 2015. 172 p.

## РАЗВИТИЕ ДОСТУПНОГО ТУРИЗМА НА ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

## THE DEVELOPMENT OF ACCESSIBLE TOURISM AT THE STATE AND MUNICIPAL LEVEL



Юлия Михайловна Белозерова,  
кандидат экономических наук,  
доцент кафедры управления в  
туризме и международном бизнесе  
Государственный университет  
управления (г. Москва)

Julia M. Belozeroва,  
candidate of economic Sciences, associate  
Professor of the Department of management  
in tourism and international business State  
University of management (Moscow)

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

**Аннотация:** В статье приводится обоснование необходимости развития доступного туризма как инструмента повышения качества жизни населения. Автор приводит обзор целевой аудитории доступного туризма, современного состояния данной сферы и существующих проблем. Разработаны цель и задачи по развитию доступного туризма, стоящие перед различными группами участников.

**Abstract:** Necessity of accessible tourism development as a tool to improve the quality of life. The author gives an overview of the target audience of accessible tourism, the current state of this sector and the existing problems. Developed goal and objectives for the development of accessible tourism faced by different groups of participants.

**Ключевые слова:** Доступный туризм, безбарьерная среда, государственное и муниципальное управление.

**Keywords:** Accessible tourism, barrier-free environment, state and municipal management.

Вопросы развития доступной среды актуальны сегодня ввиду стремления обеспечить достойный уровень жизни всем слоям населения. Значительный вклад в социальную адаптацию лиц с ограниченными возможностями здоровья вносит туризм. Однако организация таких путеше-

ствий требует дополнительных усилий как со стороны туристского сообщества, так и со стороны органов государственного и муниципального управления.

Основными потребителями услуг доступного туризма являются пожилые люди, лица, имеющие постоянные или времен-

ные ограничения по здоровью (инвалиды, находящиеся на лечении или реабилитации после травм, медицинского вмешательства, в случае рецидива хронических заболеваний), а также беременные женщины и отчасти семьи с детьми до трехлетнего возраста, использующие детские коляски.

Основными особенностями доступного туризма являются: нацеленность на решение социальных задач, необходимость создания безбарьерной среды, индивидуальный характер туризма, малочисленность туристской группы, ориентация на малообеспеченные группы населения, сниженная норма прибыли, тесная связь с системой госзакупок, межсезонный характер туристских программ, сглаживание социальных противоречий в обществе, специфика требований к квалификации персонала.

Анализ целевой аудитории доступного туризма показал, что по состоянию на 2014 год население старше трудоспособного возраста составляет 23,5% населения Российской Федерации. Количество лиц в возрасте, старше трудоспособного, с каждым годом растет при снижении количества детей и молодежи. Это говорит о повышении востребованности таких услуг доступного туризма, которые ориентированы на лиц пожилого возраста.

На рисунке 1 представлена тенденция к повышению доли населения старше трудоспособного возраста в общем количестве населения России.

В таблице 1 приведены данные о динамике численности населения в трудоспособном и старшем возрасте, налицо процесс старения населения, а следовательно увеличивается востребованность услуг для лиц с ограничениями здоровья в силу возрастных причин.

Устойчивая тенденция старения населения сохранится согласно прогнозам и в будущем. В таблице 2 приведены данные прогноза численности населения по отдельным возрастным группам по среднему варианту сценария.

По данным комплексного наблюдения условий жизни населения в 2014 занимались какими-либо видами активного отдыха почти 34% респондентов старше трудоспособного возраста, 11% респондентов совершали туристическую или экскурсионную поездку за последние 12 месяцев. Стоит обратить внимание на то, как резко снижается туристская активность лиц преклонного возраста: если в возрасте 55-59 лет осуществляли туристские поездки 12,7% респондентов, то в группе возрастного интервала 70 лет и более этот показатель снижается до 4,4%. Во многом это обусловлено низким развитием доступного туризма и безбарьерной среды.

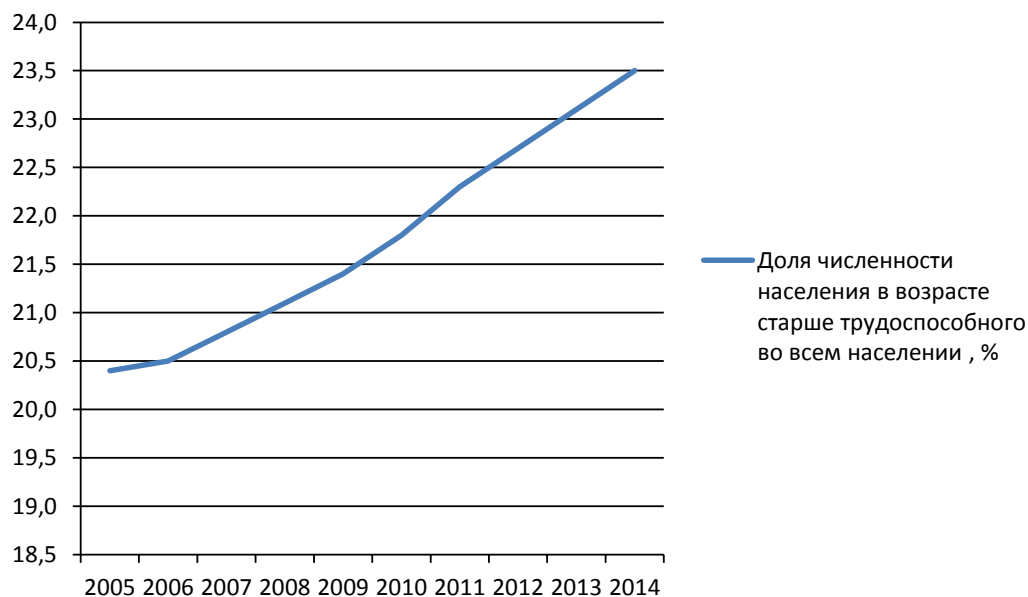


Рисунок 1. Тенденция к увеличению населения старше трудоспособного возраста.

Таблица 1. Динамика структуры населения Российской Федерации.

	1926	1939	1959	1970	1979	1989	2002	2012	2013
Все население	92681	108377	117534	129941	137410	147022	145167	143056	143347
В том числе: моложе трудоспособного возраста	36854	42072	35094	37145	31974	35995	26327	23568	24110
в трудоспособном воз- расте	47830	56923	68609	72752	82959	83746	88942	87055	86137
старше трудоспособ- ного возраста	7945	9362	13827	19987	22436	27196	29778	32433	33100

Таблица 2. Прогноз численности населения по отдельным возрастным группам (на начало года).

Годы	Моложе трудоспособного возраста		Трудоспособного возраста		Старше трудоспособного возраста	
	тыс. чело- век	в процентах от общей численности населения	тыс. чело- век	в процентах от общей численности населения	тыс. чело- век	в процентах от общей численности населения
	Средний вариант прогноза					
2015	25193,7	17,5	84140,3	58,5	34481,0	24,0
2020	26746,9	18,5	79986,8	55,4	37739,6	26,1
2025	26489,1	18,4	78352,3	54,3	39463,1	27,3
2030	24529,1	17,1	78584,4	54,8	40312,3	28,1

Источник: Росстат, 2015 г.

Количество пожилых лиц, воспользовавшихся льготами при получении санаторно-курортного обслуживания, составило в 2013 году чуть меньше 270 тыс. человек, подавляющее большинство из них инвалиды (209 тыс. чел.). Также видно существенное снижение данного показателя в 2013 году по сравнению с 2012 г. – на 18%, что, скорее всего, связано со снижением бюджетных расходов.

Другой категорией маломобильных групп населения являются инвалиды. В 2013 году в Российской Федерации впервые были признаны инвалидами 754 тыс. человек, 48,3% из них находятся в трудоспособном возрасте [6]. Данные о количестве инвалидов в период с 1970 по 2013 год показывают ежегодный прирост данного показателя в нашей стране, несмотря на снижение доли инвалидов в процентах от общей численности населения. С точки зрения доступного туризма важно понимать, что количество потенциальных потребителей услуг растет и эта тенденция сохраняется в течение последних 43 лет.

Контингент потенциальных потребителей доступного туризма растет во всех

регионах России за счет старения населения, прироста числа инвалидов, роста заболеваемости населения и увеличения рождаемости в последние годы.

Доступный туризм оказывает значительное влияние на формирование благоприятных условий жизни населения Российской Федерации и играет важную роль в социальной работе с лицами, имеющими постоянные и временные ограничения здоровья [3].

С 2011 года в России действует государственная программа «Доступная среда» на период 2011–2015 гг., ее результатами по состоянию на 01.03.2015 г. стало достижение 18 целевых показателей, а 5 находились в процессе выполнения. Очень многое было сделано для интеграции инвалидов в полноценную общественную жизнь. Доля доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры в общем количестве приоритетных объектов теперь составляет более 30%, а почти каждый второй инвалид оценивает городскую среду как доступную.

**Таблица 3. Численность лиц пожилого возраста, воспользовавшихся правом на получение набора социальных услуг в Российской Федерации, (человек)**

	Численность граждан, воспользовавшихся правом на набор социальных услуг в виде					
	предоставления санаторно-курортного лечения		предоставления бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно		обеспечения лекарственными средствами	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Категории населения, отнесенные к компетенции Российской Федерации – всего	328950	269268	203535	154374	2382986	2579187
в том числе:						
инвалиды войны	13285	11695	4061	2972	57820	56580
ветераны Великой Отечественной войны, кроме труженников тыла	5027	4160	1619	994	23106	18300
ветераны боевых действий	4058	3112	3338	1423	32462	19408
члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий	3469	2642	1572	918	24785	17241
инвалиды	262677	209341	152837	108866	2121142	2329439

Однако, несмотря на высокие показатели, уровень реальной доступности городской, и в том числе туристской среды, оставляет желать лучшего, т.к. некоторые нормы выполняются, к сожалению, формально. Часто инвалиды отмечают невозможность воспользоваться на практике обустроенными пандусами и лифтами из-за их технических недостатков (большой угол наклона, узость колеи, отсутствие перил и держателей, маленькая площадь помещений, нерабочее состояние) [1]. В ряде случаев для инвалидов оборудован только первый этаж здания, на другие этажи попасть невозможно, это касается в основном жилых домов, культурных объектов и музеев.

Основные проблемы развития доступного туризма на современном этапе:

1) неготовность туристской инфраструктуры к приему лиц с ограниченными возможностями здоровья [2];

2) заниженный платежеспособный спрос;

3) отсутствие потенциальных инвесторов и низкая популярность доступного туризма среди профессионального сообщества [4];

4) слабая информационная поддержка туризма для лиц с ограничениями по здоровью;

5) отсутствие заинтересованности общества в помощи лицам с ограничениями по здоровью, толерантное отношение к инвалидам.

Исходя из приведенного перечня проблем, следует определить цель и задачи развития доступного туризма.

Целью развития доступного туризма является создание условий для реализации равных прав на путешествия для всех категорий потребителей, включая людей с ограниченными возможностями здоровья.

Данная цель требует решения следующих задач:

– создание и развитие доступной среды на предприятиях туристской инфраструктуры;

– повышение уровня платежеспособного спроса на услуги доступного туризма;

– формирование эффективной информационной поддержки туризма для лиц с ограничениями по здоровью;

– создание условий для повышения

степени дружественного отношения к лицам с ограничениями по здоровью в туристском профессиональном сообществе и обществе в целом.

Задачи должны решаться, исходя из принципов учета интересов всех участников доступного туризма, комплексности, согласованности и открытости.

Участниками процесса развития доступного туризма являются:

– потребители – лица, имеющие постоянные (инвалиды, дети-инвалиды, лица преклонного возраста) и временные (в период восстановления после полученных травм, заболеваний, медицинского вмешательства, беременные женщины) ограниченные возможности здоровья и сопровождающие их лица;

– представители индустрии туризма – специалисты гостиниц и иных средств размещения, средств транспорта, объектов санаторно-курортного лечения и отдыха, объектов общественного питания, объектов и средств развлечения, объектов познавательного, делового, лечебно-оздоровительного, физкультурно-спортивного и иного назначения, организаций, осуществляющих туроператорскую и турагентскую деятельность, операторов туристских информационных систем, а также организаций, предоставляющих услуги экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников;

– органы социальной защиты, внебюджетные фонды и некоммерческие организации, ведающие вопросами социального обслуживания и защиты прав лиц с ограниченными возможностями здоровья;

– органы исполнительной власти в сфере туризма;

– все сообщество туристов и экскурсантов, каким-то образом имеющие отношение к туристским услугам, оказываемым лицу с ограниченными возможностями здоровья.

Перед каждым из участников процесса развития доступного туризма стоят собственные специфические задачи.

Задачи, стоящие перед потребителями услуг доступного туризма:

– полноценно использовать туристские услуги с целью оздоровления, социальной адаптации и реабилитации, культурного и эстетического развития, познания и определения путей возможной профес-

сиональной ориентации и трудоустройства;

– занимать активную позицию при сборе информации о туристских ресурсах и доступной туристской инфраструктуре регионов Российской Федерации, обмениваться полученным опытом и комментировать качество туристских услуг всеми возможными способами (официальные обращения в органы исполнительной власти в сфере туризма, руководству организаций индустрии туризма, записи в книгах жалоб и предложений, обмен мнениями на информационных ресурсах) для определения существующих проблем и путей их решения;

– использовать существующие механизмы софинансирования услуг доступного туризма из средств бюджетов различных уровней, внебюджетных фондов и некоммерческих организаций, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также иметь информацию и по возможности использовать кредитные, страховые продукты и накопительные системы оплаты туристских услуг.

Задачи, стоящие перед представителями индустрии туризма:

– уяснить для себя и донести до своих сотрудников важность и социальную значимость программ доступного туризма с позиций развития человеческого потенциала, реализации прав и свобод граждан, единства общества, формирования позитивного имиджа организации;

– обеспечить на своем предприятии наличие и постоянное развитие доступной среды и набора услуг для потребителей с ограниченными возможностями здоровья;

– размещать правдивую и актуальную информацию о степени доступности среды Вашей организации, принимать жалобы и предложения, работать на повышение качества туристских услуг, в том числе для потребителей с ограниченными возможностями здоровья;

– несмотря на сниженную платежеспособность потребителей услуг доступного туризма, создавать предпосылки для устойчивого развития Вашего бизнеса и экономической эффективности работы с данной категорией потребителей посредством привлечения

дополнительных средств из бюджетов различных уровней, внебюджетных фондов и некоммерческих организаций, в т.ч. в рамках действующих программно-целевых документов;

- использование дифференцированного подхода к установлению цен на туристские услуги для потребителей доступного туризма; необходимо помнить, что уровень доходов и показатели платежеспособного спроса среди лиц с ограниченными возможностями здоровья могут быть различными; организации туристской индустрии следует определить свою целевую категорию потребителей, чтобы наилучшим образом удовлетворять их потребности и обеспечить уровень доходности, необходимый для устойчивого развития компании;

- обучать персонал работе с потребителями услуг доступного туризма и стремиться к постоянному повышению квалификации;

- стремиться создавать и развивать дружественное отношение к потребителям с ограниченными возможностями здоровья со стороны руководства, персонала туристской организации и остальных туристов, поддерживать принцип равенства прав и обязанностей всех категорий потребителей;

- внимательно относиться к потребностям лиц с ограниченными возможностями здоровья;

- обмениваться опытом положительных результатов работы в сегменте доступного туризма.

Задачи, стоящие перед органами социальной защиты, внебюджетными фондами и некоммерческими организациями, ведающими вопросами социального обслуживания и защиты прав лиц с ограниченными возможностями здоровья:

- активно использовать услуги доступного туризма для повышения эффективности работы по оздоровлению, социальной реабилитации, адаптации и социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями здоровья;

- предоставлять ресурсы для повышения доступности среды предприятий туристской индустрии;

- распространять информацию среди потребителей услуг доступного туризма и профессионалов турбизнеса об

их правах и существующих программах софинансирования расходов на туристские услуги;

- разработать простые и прозрачные процедуры, позволяющие принять участие в существующих социальных программах как потребителям, так и субъектам индустрии туризма;

- разработать механизмы государственно-частного партнерства при создании доступной среды на предприятиях туристской индустрии;

- оказать организационное, методическое, консультационное содействие при проведении компетентной оценки степени доступности объектов туристской инфраструктуры;

- проводить обучение специалистов туристской индустрии основам работы с потребителями доступного туризма;

- распространять информацию среди целевых потребителей о существующих программах и объектах доступного туризма.

Задачи, стоящие перед органами исполнительной власти в сфере туризма:

- довести до сведения субъектов индустрии туризма важность и социальную значимость программ доступного туризма с позиций развития человеческого потенциала, реализации прав и свобод граждан, единства общества, социально-экономического развития региона;

- наладить взаимодействие всех участников процесса развития доступного туризма;

- осуществить планирование, организацию, координацию и контроль за деятельностью всех участников процесса развития доступного туризма;

- изыскивать источники финансирования мероприятий по развитию доступной среды на объектах туристской инфраструктуры и продвижению услуг для лиц с ограниченными возможностями здоровья;

- проводить мониторинг степени доступности среды объектов туристской инфраструктуры для потребителей с ограниченными возможностями здоровья;

- осуществлять информационную поддержку услуг доступного туризма;

- разработать систему мотивации субъектов индустрии туризма к работе в сегменте доступного туризма, выявлять, поощрять и распространять опыт органи-



заций, имеющих успехи в обслуживании лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Задачи, стоящие перед всем сообществом туристов и экскурсантов, каким-то образом имеющим отношение к туристским услугам, оказываемым лицу с ограниченными возможностями здоровья:

– проявлять дружественное отношение к потребителям услуг доступного туризма;

– признавать равные права всех потребителей туристских услуг, независимо от состояния их здоровья, при этом руководствоваться соображениями гуманности и социальной справедливости;

– по возможности и по мере необходимости оказывать содействие лицам с ограниченными возможностями здоровья;

– сообщать о подмеченных фактах недостаточной доступности среды, ущемления прав лиц с ограниченными возможностями здоровья, неэтичного поведения сотрудников туристских предприятий, неактуальной или ложной информации.

Принцип комплексности в решении задач означает постановку и выполнение

задач развития туризма на всех уровнях управления во всех сферах туристской индустрии.

Согласованность в решении задач достигается координацией планов деятельности всех участников доступного туризма, а также соответствием положений настоящей концепции программно-целевым документам, действующим в сфере туризма и в смежных отраслях экономики.

Открытость достигается стремлением к простоте алгоритмов действий и эффективности информационных обменов между участниками процесса развития доступного туризма, широкому информационному освещению вопросов доступности среды туристских объектов, наличию специальных программ и маршрутов для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Реализация поставленных задач требует проведения комплекса мероприятий со стороны всех заинтересованных участников. Приведенные выше задачи необходимо учитывать при разработке государственных и муниципальных стратегических и программно-целевых документов.

### Литература:

1. Аникеева О.А., Анисимова Ю.А. Россия без барьеров: туризм, доступный для всех // Сервис в России и за рубежом. 2011. №6 (25). С. 14-20.
2. Белозерова Ю.М., Лебедева Ю.А. Обзор инвестиционных проектов в сфере развития туристской инфраструктуры в некоторых регионах Приволжья, Урала и Сибири. // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В.И. Вернадского. 2014. №2 (51). С. 145.
3. Лебедева Ю.А. Межрегиональное сотрудничество в системе государственного и муниципального управления сферой туристских услуг в Российской Федерации // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. №18. С. 137-143.
4. Москалева Н.Б. Инвестиционная привлекательность регионов – основа для повышения качества автотранспортных услуг населению, роста других показателей субъектов Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2014. №37. С. 10-21.
5. Педосук Ю.Ф. Проблемы формирования безбарьерной среды для развития доступного туризма // Вестник РМАТ. 2014. №3. С. 29-34.
6. Росстат. Положение инвалидов. Электронный ресурс, код доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/#). Дата обновления: 20.01.2016 г.

### Literature:

1. Anikeeva, O. A., Anisimov Yu. a. Russia without barriers: tourism, available for all // Service in Russia and abroad. 2011. No. 6 (25). S. 14-20.
2. Belozerova Yu. M., Lebedeva Yu. A. Overview of investment projects in the sphere of development of tourist infrastructure in some regions of the Volga region, the Urals and Siberia. // Questions of modern science and practice. University. V. I. Vernadsky. 2014. No. 2 (51). P. 145-
3. Lebedeva Yu. A. inter-regional cooperation in the system of state and municipal management in the sphere of tourist services in the Russian Federation // Bulletin of University (State University of management). 2014. No. 18. S. 137-143.
4. Moskaleva N. B. Investment attractiveness of the regions as the basis for improving the quality of services it offers to the population growth of the other indicators of the Russian regions // Regional economy: theory and practice. 2014. No. 37. S. 10-21.
5. Pedosuk, Y. F. problems of formation of a barrier-free environment for the development of accessible tourism // journal format. 2014. No. 3. S. 29-34.
6. Rosstat. The situation of persons with disabilities. Electronic resource, access code: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/#). Date: 20.01.2016 G.

## ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОГО ТИПА КАК ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ

## SPECIAL ECONOMIC ZONE OF TOURIST-RECREATIONAL TYPE AS STATE AND LOCAL INCENTIVE INVESTMENT



Юлия Аркадьевна Лебедева,  
кандидат экономических наук,  
доцент кафедры государственного  
и муниципального управления  
Государственный университет  
управления (г. Москва)

Yulia Arkadievna Lebedeva,  
candidate of economic Sciences, associate  
Professor the Department of state and  
municipal management State University of  
management (Moscow)

vuchko72@rambler.ru

**Аннотация:** В статье приводится обоснование механизма стимулирования инвестиций в регионы и муниципальные образования посредством организации особых экономических зон. Автор приводит обзор особых экономических зон туристско-рекреационного типа, их отличий от других типов экономических зон, современного состояния данной сферы и существующих предпочтений для резидентов. Приведен анализ условий работы четырех крупных зон. Автор делает выводы о необходимости использования данного механизма для повышения эффективности развития социально-ориентированных форм туризма на основании механизма государственно-частного партнерства.

**Abstract:** In article the substantiation of the mechanism of stimulation of investments in regions and municipalities, through the organization of special economic zones. The author gives an overview of special economic zones of tourist-recreational type, their differences from other types of economic zones, the current state of this sector and the existing preferences for residents. The analysis of working conditions in four large zones. The author makes conclusions about the necessity of using this mechanism to improve the efficiency of development of socially-oriented forms of tourism based on public-private partnership.

**Ключевые слова:** Туризм, государственное и муниципальное управление, свободные экономические зоны туристско-рекреационного типа, государственно-частное партнерство.

**Keywords:** Tourism, state and municipal management, free economic zones of tourist-recreational type, public-private partnership.

К особенностям деятельности органов государственного и муниципального управления в сфере развития туризма как направления социальной работы можно отнести в первую очередь требование к разделению предпринимательского риска и частичное покрытие издержек туристского предприятия из средств бюджета или других источников, а также путем применения различных механизмов, позволяющих сократить не только инвестиционные, но и текущие издержки туристских предприятий. Наилучшим образом данная задача решается в рамках особых экономических зон, позволяющих эффективно использовать государственно-частное партнерство для сокращения первоначальных инвестиций и различные налоговые и тарифные преференции для сокращения текущих издержек туристских организаций.

Социальная политика реализуется на федеральном и региональном уровнях. Вопросы развития туризма находят отражение в документах стратегического характера. Так, принятой Правительством России в 2008 г. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. в рамках направления перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития предусматривается «обеспечение качества и доступности услуг в сфере туризма, физической культуры и спорта... создание основ современной индустрии туристско-рекреационных услуг и повышение ее конкурентоспособности на международном рынке, содействие развитию культурно-познавательного туризма, обеспечение комплексного подхода к сохранению культурно-исторического наследия, облика исторических поселений, стимулирование интереса молодежи к историческому и культурному наследию России, защите окружающей среды путем развития системы внутреннего туризма, межрегиональных молодежных

обменов, поддержки участия молодежи в реализации проектов экологических организаций, деятельности по реставрации исторических памятников, образование и развитие туристско-рекреационных зон с высоким уровнем оказания услуг сервиса на территориях с уникальными природно-климатическими условиями» [6].

Инновационная и социальная ориентация регионального развития в этом важнейшем стратегическом документе связана с тем, что «существенный вклад в региональное развитие после 2012 года будут вносить перспективные центры опережающего экономического роста, к которым относятся туристско-рекреационные кластеры на территориях с уникальными природными ресурсами и природными ландшафтами, а также богатым историко-культурным наследием».

В сфере туризма данная концепция реализуется через особые экономические зоны туристско-рекреационного типа. Федеральным законом от 03.06.2006 №76-ФЗ, вступившим в силу с 8 июля 2006 года, внесены изменения в Федеральный закон от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее – Закон №116-ФЗ): к двум прежним экономическим зонам – промышленно-производственным и технико-внедренческим – добавились туристско-рекреационные. Основная цель их появления – стремление государства к развитию туризма и санаторно-курортной сферы [7].

В отличие от промышленно-производственных и технико-внедренческих зон, туристско-рекреационные могут располагаться на территории нескольких муниципальных образований и полностью включать в себя участки какого-либо города, района, области или края.

Кроме того, они могут создаваться не только на тех земельных участках, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, но и на землях, принадлежащих гражданам

или юридическим лицам. И более того, участки, образующие туристско-рекреационную особую экономическую зону, могут относиться к землям особо охраняемых территорий [8].

Располагаясь в наиболее живописных и востребованных туристами регионах России, особые экономические зоны туристического типа предлагают благоприятные условия для организации туристического, спортивного, рекреационного и других видов бизнеса.

3 февраля 2007 года постановлениями Правительства РФ в России создано семь особых экономических зон туристско-рекреационного типа:

– в Краснодарском крае – Постановление Правительства России от 3 февраля 2007 г. №70 (отменено постановлением правительства от 24 сентября 2010 г. №752 «О досрочном прекращении существования особой экономической зоны туристско-рекреационного типа на территории Краснодарского края»);

– в Ставропольском крае – Постановление Правительства России от 3 февраля 2007 г. №71;

– «Ворота Байкала» в Иркутской области – Постановление Правительства России от 3 февраля 2007 г. №72;

– «Байкальская гавань» в Республике Бурятия – Постановление Правительства России от 3 февраля 2007 г. №68;

– «Алтайская долина» в Республике Алтай – Постановление Правительства России от 3 февраля 2007 г. №67;

– «Бирюзовая Катунь» в Алтайском крае – Постановление Правительства России от 3 февраля 2007 г. №69;

– «Куршская коса» в Калининградской области – Постановление Правительства России от 3 февраля 2007 г. №73 (отменено в декабре 2012 года).

А позднее Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2010 г. №201 на территории острова Русский Приморского края также была создана туристско-рекреационная особая экономическая зона. И Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.10.2013 №865 «О создании на территории Итум-Калинского муниципального района Чеченской Республики туристско-рекреационной особой экономической зоны» создана еще одна туристско-рекреационная зона, которая впоследствии была

включена вместе с территорией Ставропольского края в туристический кластер в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и республике Адыгея.

Характеристики некоторых ОЭЗТП приведены в таблице 1: «Долина Алтая»; «Байкальская гавань»; «Бирюзовая Катунь»; «Ворота-Байкала».

На земельных участках таких зон также могут располагаться объекты, находящиеся в государственной, муниципальной или частной собственности, а также объекты жилищного фонда.

Решение о создании особой экономической зоны принимается Правительством Российской Федерации исходя из критериев создания особой экономической зоны, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 398. В некоторых случаях Правительство Российской Федерации может принять решение о досрочном прекращении существования туристско-рекреационной зоны.

Резидентом ТР ОЭЗ могут стать индивидуальные предприниматели и коммерческие организации (кроме унитарных предприятий), зарегистрированные в соответствии с законодательством Российской Федерации на территории муниципального образования, в границах которого расположена особая экономическая зона (на территории одного из муниципальных образований, если туристско-рекреационная особая экономическая зона расположена на территориях нескольких муниципальных образований).

Кроме того, необходимо заключить соглашение об осуществлении туристско-рекреационной деятельности и вести деятельность на территории ОЭЗ.

На территории ТР ОЭЗ резиденты могут вести только тот вид предпринимательской деятельности, который указан в соглашении.

Туристско-рекреационная деятельность включает в себя [1,3]:

– строительство, реконструкцию, эксплуатацию объектов туристской индустрии, а также объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения, медицинской реабилитации и отдыха граждан;

– туристическую деятельность;

– деятельность по санаторно-курортному лечению и профилактике заболеваний, медицинской реабилитации, организации отдыха граждан.

В то же время резиденты туристско-рекреационных ОЭЗ могут разрабатывать месторождения минеральных вод, ле-

чебных грязей и других природных лечебных ресурсов, добывать их, осуществлять промышленный розлив минеральных вод, а также использовать природные лечебные ресурсы иным способом.

На территории ТР ОЭЗ устанавливается особый таможенный режим – режим

Таблица 1. Характеристики ОЭЗ ТП Российской Федерации.

Характеристики	Долина Алтая	Байкальская гавань	Бирюзовая Катунь	Ворота-Байкала
1	2	3	4	5
Адрес	649002, Республика Алтай, г. Горно-Алтайск, пр-т Коммунистический, д. 182, оф.411 Т: +7 (38822) 64679	670034, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, пр-т 50-летия Октября, д. 13 Т: +7 (3012) 45-45-05 +7 (3012) 45-45-13 Ф: +7 (3012) 46-51-09 e-mail: oez-bur@yandex.ru	656049, Алтайский край, г. Барнаул, пр-т Красноармейский 16А Т: +7 ((3852) 65-97-47	664003, Россия, г. Иркутск, ул. Литвинова, д. 3, этаж 4 Т: +7 (3952)200 320 Ф: +7 (3952) 200 870 e-mail: Irkutsk@russez.ru
Дата создания	Постановление Правительства РФ от 03.02.2007 года №67	Постановление Правительства РФ №68 от 03.02.2007 года	Постановление Правительства РФ от 03.02.2007г. №69	Постановление Правительства РФ от 03.02.2007 года №72.
П л о щ а д ь ОЭЗ	857 га	3 613,5 га	3 326,3 га	2 346,9 га
Срок действия ОЭЗ	49 лет	20 лет	49 лет	
Г о с у д а р с т в е н н ы е инвестиции	запланированные – 8,884 млрд.руб. осуществленные – 2,3 млрд.руб.	осуществленные – 2,7 млрд.руб.	запланированные – 8,2 млрд.руб. осуществленные – 1,7 млрд.руб.	запланированные – 11,8 млрд.руб
Количество резидентов	5 компаний	12 компаний	17 компаний	2 компании
П р и о р и т е т н ы е направления развития	Экологический туризм Историко-культурный туризм Лечебно-оздоровительный туризм Активный туризм Экстремальный туризм	Лечебно-оздоровительный Круизный Горнолыжный Экскурсионный Религиозный	Гостиничный бизнес Общественное питание Туристско-экскурсионное обслуживание Спортивно-оздоровительные услуги	Деловой туризм Спортивный туризм Экскурсионный туризм Лечебно-оздоровительный туризм Водный туризм Круизный туризм
И н ф р а - структура	11 октября 2012 г. запущено наполнение искусственного гидротехнического сооружения (искусственное озеро). Ведется строительство внутриплощадочных объектов инфраструктуры.	-	Ведены в эксплуатацию внутриплощадочные дороги сливневой канализацией, сети наружного освещения. Протяженность улично-дорожной сети – 13,1298 км, ширина - 7 м.	-
Основные ресурсы	Подключение к сетям осуществляется бесплатно.			Нет данных

Земельные участки общая/ свободная площадь	857 га/ 68,09 га	Общая площадь, выделенная для создания ОЭЗ, составляет 3 613,5 га. ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань» размещается на пяти участках – «Турка» (100,7 га), «Пески» (333,5 га), «гора Бычья вершина 1771» (2341,1 га), «бухта Безымянная» (382 га), Горячинск (456,3 га.)	404,06 га/ 141,4 га	Нет данных
Льготы и преференции для резидентов	<p>Налог на имущество организаций – освобождение в течение 5 лет (п. 17 ст. 381 НКРФ);</p> <p>земельный налог – освобождение в течение 5 лет (п. 9 ст. 395 НКРФ);</p> <p>– применение в отношении основных средств резидента ОЭЗ к основной норме амортизации специального коэффициента, но не выше 2 (п. 7 ст. 259 НКРФ);</p> <p>арендная плата за земельные участки – не более 2% от кадастровой стоимости в год;</p> <p>снижение налога на прибыль организаций-резидентов ОЭЗ на 4% в течение 10 лет (Закон РА от 14.05.2007 № 25-РЗ);</p> <p>снижение ставки транспортного налога в течение 10 лет (в размере от 0,4 до 40 рублей);</p> <p>налоговая ставка устанавливается в размере 0% от налоговой базы в отношении налогоплательщиков и (или) имущества, признаваемого объектом налогообложения резидентов ОЭЗ, действует до 31.12.2017г.).</p>	<p>Налог на прибыль – Снижение налога на прибыль организаций на 4% в течение 5 лет с момента регистрации в качестве резидента ОЭЗ в соответствии с п.1 ст. 284 НК.</p> <p>Ф. Законом Р Б от 26.11.2002 №145-III.</p> <p>Налог на имущество – 0% на 5 лет.</p> <p>Транспортный налог – 0% на 5 лет.</p> <p>Налог на землю – 0% первые 5 лет.</p> <p>Снятие ограничений по переносу убытков на следующий налоговый период.</p> <p>Режим свободной таможенной зоны.</p> <p>Льготные условия аренды.</p> <p>Величина арендной платы (без учета понижающих коэффициентов) составляет 2% от кадастровой стоимости земельного участка.</p> <p>Возможность права выкупа земельного участка.</p>	<p>Налог на прибыль организаций с учетом льгот – 13,5%.</p> <p>Налог на недвижимое имущество – освобождение на 10 лет.</p> <p>Земельный налог – освобождение на 5 лет.</p> <p>Льготные условия аренды – величина арендной платы составляет 2% от кадастровой стоимости земельного участка с учетом понижающего коэффициента 0,01, период действия – в зависимости от объема инвестиций.</p> <p>Субсидирование части банковской процентной ставки по кредитам – 2/3 ставки рефинансирования ЦБ РФ на 1 календарный год.</p> <p>Бесплатное подключение к объектам инженерной инфраструктуры.</p>	<p>Налог на прибыль организаций с учетом льгот – 13,5%.</p> <p>Налог на недвижимое имущество – освобождение на 10 лет.</p> <p>Земельный налог – освобождение на 5 лет.</p> <p>Аренда земли – 0,01% , период действия – в зависимости от объема инвестиций.</p> <p>Субсидирование части банковской процентной ставки по кредитам – 2/3 ставки рефинансирования ЦБ РФ на 1 календарный год.</p> <p>Бесплатное подключение к объектам инженерной инфраструктуры.</p>

свободной таможенной зоны, который регулируется положениями статьи 37 Закона №116-ФЗ. Он действует в течение всего срока существования туристско-рекреационной зоны [5].

Под таможенный режим помещаются только те товары, которые размещаются на территории зоны и используются резидентами для осуществления своей деятельности. Товары могут быть ввезены с территории России, из-за рубежа или приобретены на территории ТР ОЭЗ у лиц, которые не являются резидентами. Резиденты могут использовать эти товары по своему усмотрению, за исключением тех операций, перечень которых утвердит Правительство РФ.

При ввозе иностранных товаров на территорию туристско-рекреационной зоны резиденту не придется платить ввозные таможенные пошлины и НДС. Кроме того, на ввоз товаров в эту зону не распространяются запреты и ограничения экономического характера, предусмотренные законодательством о госрегулировании внешнеторговой деятельности.

При ввозе российских товаров на территорию зоны таможенные пошлины не уплачиваются, а НДС рассчитывается по нулевой ставке. При ввозе иностранных товаров с территории ТР ОЭЗ на остальную территорию России резидент должен уплатить таможенные пошлины, НДС и акцизы. Российские товары ввозятся на остальную территорию РФ без уплаты таможенных пошлин. При вывозе иностранных и российских товаров с территории туристско-рекреационной зоны за пределы территории России экспортеру придется уплатить только вывозные таможенные пошлины.

Резиденты зоны уплачивают налоги в общеустановленном порядке [2]. В то же время налоговым законодательством им предоставлены льготы по налогу на прибыль, по налогу на имущество и земельному налогу. Рассмотрим их подробнее.

Во-первых, согласно п.п. 3 п.1 статьи 259.3 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Налоговый кодекс РФ), резиденты ТР ОЭЗ могут при расчете амортизации по собственным основным средствам применять повышающий коэффициент. Размер коэффициента они будут определять самостоятельно, но он не может превышать 2 [4].

Во-вторых, для резидентов не действуют ограничения, установленные п. 2 ст. 283 Налогового кодекса РФ, в отношении того, что убыток, не перенесенный на ближайший следующий год, может быть перенесен целиком или частично на следующий год из последующих девяти лет.

В-третьих, для резидентов туристско-рекреационной зоны законами субъекта Российской Федерации, в котором она расположена, могут установить пониженную ставку налога на прибыль, подлежащую зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 284 Налогового кодекса РФ). Льготная ставка не может быть ниже 13,5 процента. Рассчитывать налог по этой ставке можно только в отношении прибыли, полученной от осуществления деятельности на территории ТР ОЭЗ. Для этого необходимо вести раздельный учет доходов и расходов.

При расчете налога на имущество резиденты туристско-рекреационной зоны не будут учитывать стоимость имущества, расположенного на ее территории (но только при условии, что оно было создано или приобретено именно в целях ведения деятельности на данной территории). Такая льгота действует в течение пяти лет с момента постановки указанного имущества на бухгалтерский учет (п. 17 ст. 381 Налогового кодекса РФ).

Резиденты ТР ОЭЗ могут не платить земельный налог по собственным земельным участкам, расположенным на территории зоны. Такая льгота предоставляется в течение пяти лет с момента возникновения права собственности на участок земли (п. 9 ст. 395 Налогового кодекса РФ).

Для резидентов ТР ОЭЗ установлены гарантии от неблагоприятных изменений в налоговом законодательстве (ст. 38 Закона №116-ФЗ). Такие изменения не будут распространяться на них в течение всего срока действия соглашения о ведении туристско-рекреационной деятельности в ОЭЗ. Исключением являются законодательные акты по подакцизным товарам, положения которых обязательны и для резидентов туристско-рекреационной зоны.

Лишиться своего статуса резидент ТР ОЭЗ может только в судебном порядке. Основанием для обращения в суд органов Федерального агентства по управлению ОЭЗ могут быть случаи, когда резиденты

дент:

– совершил два и более существенных нарушения налогового или таможенного законодательства;

– не выполнил предписание об устранении нарушений, выявленных в ходе плановой комплексной проверки и т. д.

В случае потери резидентом своего статуса соглашение о ведении туристско-рекреационной деятельности прекращает действие. В течение трех дней бывший резидент исключается из реестра, о чем информируются налоговые и таможенные органы.

За нарушение условий соглашения бывший резидент должен уплатить

штраф, размер которого указан в соглашении.

После утраты статуса резидента в связи с досрочным прекращением действия соглашения организация или индивидуальный предприниматель могут вести предпринимательскую деятельность в ТР ОЭЗ на общих основаниях.

Таким образом, реализация туристского бизнеса в рамках особой экономической туристско-рекреационной зоны позволяет снизить издержки туристского предприятия на первоначальном этапе, что важно для социального туризма, отличающегося повышенными издержками при сниженной норме прибыли.

### Литература:

### Literature:

1. Белозерова Ю.М., Лебедева Ю.А. Обзор инвестиционных проектов в сфере развития туристской инфраструктуры в некоторых регионах Приволжья, Урала и Сибири. // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В.И. Вернадского. 2014. №2(51). С. 145.
2. Курбангалеева О. Туристско-рекреационные особые экономические зоны. // Главбух. – 15.08.2006. – Электронный ресурс. Код доступа: <http://www.glavbukh.ru/art/9216>. – дата обращения 02.11.2014 г.
3. Лебедева Ю.А. Межрегиональное сотрудничество в системе государственного и муниципального управления сферой туристских услуг в Российской Федерации // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. №18. С. 137-143.
4. Москалева Н.Б. Инвестиционная привлекательность регионов – основа для повышения качества автотранспортных услуг населению, роста других показателей субъектов Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2014. №37. С. 10-21.
5. Путрик Ю.С. Социальная политика государства и ее реализация в области туризма в период 1992-2013 гг. // Государство и гражданское общество: политика, экономика, право. – 2013. – №2, с. 97-104.
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
7. Россия. Особые экономические зоны. Электронный ресурс, код доступа: <http://www.russez.ru/oez/tourism/> Дата обновления: 20.01.2016 г.
8. Федеральный закон от 03.06.2006 №76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, №23, ст. 2383.

1. Belozerova Yu. M., Lebedeva Yu. A. Overview of investment projects in the sphere of development of tourist infrastructure in some regions of the Volga region, the Urals and Siberia. // Questions of modern science and practice. University. V. I. Vernadsky. 2014. №2 (51). P. 145.
2. Kurbangaliev O. Tourist and recreational special economic zones. // GlavBukh.-15.08.2006.– Electronic resource. Access code: <http://www.glavbukh.ru/art/9216>. – date 02.11.2014 G.
3. Lebedeva Yu. A. Inter-regional cooperation in the system of state and municipal management in the sphere of tourist services in the Russian Federation // Bulletin of University (State University of management). 2014. №18. S. 137-143.
4. Moskalova N. B. Investment attractiveness of the regions as the basis for improving the quality of services it offers to the population growth of the other indicators of the Russian regions // Regional economy: theory and practice. 2014. №37. S. 10-21.
5. Putrik Y. S. Social policy and its implementation in the field of tourism in the period 1992-2013 // the State and civil society: politics, Economics, law. – 2013. – №2, pp. 97-104.
6. The government of the Russian Federation of 17 November 2008 №1662-R «About the concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period till 2020».
7. Russia. Special economic zones. Electronic resource, access code: <http://www.russez.ru/oez/tourism/> update date: 20.01.2016 G.
8. Federal law of 03.06.2006 №76-FZ «About modification of the Federal law «On special economic zones in the Russian Federation» // collected legislation of the Russian Federation, 2006, №23, article 2383.



## ОСНОВНЫЕ УГРОЗЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

## THE MAIN THREATS TO ECONOMIC SECURITY OF THE STATE



Сергей Геннадьевич Арбузов,  
кандидат экономических наук,  
председатель Ассоциации «Центр  
исследований экономического и  
социокультурного развития стран СНГ,  
Центральной и Восточной Европы»

Sergej Gennad'evich Arbuzov,  
Candidate of Economic Sciences The  
Chairman of Association «Centre for  
Research into Economic and Sociocultural  
Upward Enhancement of CIS Countries,  
Central and Eastern Europe»

[rescue.org.info@gmail.com](mailto:rescue.org.info@gmail.com)

**Аннотация:** В статье рассматриваются основные особенности национальных социально-экономических систем в контексте обеспечения их экономической безопасности. Автором утверждается, что одним из важнейших свойств этих систем является однородность развития – сбалансированность их территориальных и социальных компонентов. Делается вывод о том, что низкие значения параметров однородности негативно отражаются на экономической безопасности стран.

**Abstract:** In the article the main features of national social and economic systems in the context of ensuring its economic security are considered. The author claims that one of the most important properties of its systems is homogeneity of development – balance of its territorial and social components. It is concluded that low values of homogeneity parameters negatively affect the economic security of countries.

**Ключевые слова:** Экономическая безопасность, угрозы и риски, внешние и внутренние факторы, однородность развития.

**Keywords:** Economic security, threats and risks, external and internal factors, homogeneity of development.

Исходя из трактовки экономической безопасности как такого состояния социально-экономической системы устойчиво развивающегося государства, которое позволяет гарантированно обеспечивать защиту национально-государственных интересов перед лицом внутренних и внешних угроз потери устойчивости развития, ключевой задачей начального этапа построения системы управления экономической безопасностью государства является идентификация возможных угроз. На этом этапе должны быть описаны возможные угрозы и механизм их влияния на экономическую безопасность государства; определены индикаторы, позволяющие отслеживать параметры социально-экономического развития, находящиеся под воздействием тех или иных угроз; установлены пороговые значения каждого из индикаторов, достижение которых (одним или совокупностью нескольких индикаторов) будет свидетельствовать о возникновении угрозы потери экономической безопасности государства.

Под угрозами экономической безопасности страны понимаются явления и процессы, оказывающие негативное воздействие на состояние социально-экономической системы государства, ущемляющие экономические интересы личности, общества и государства. На состояние экономической безопасности, на возникновение угроз оказывают влияние различные внешние и внутренние факторы.

Внешние факторы влияния на экономическую безопасность страны, например в сфере внешнеэкономической деятельности, могут создавать препятствия для развития национальной экономики. Традиционно к таким факторам в странах догоняющего развития (странах с переходной экономикой) принято относить:

- преобладание во внешнеторговом балансе экспорта сырьевых товаров;
- незначительная доля (вплоть до потери) на рынках сбыта продукции машиностроения и ВПК;
- отсутствие должного экспортного и валютного контроля;
- отсутствие обустроенных таможенных границ;
- слабая развитость транспортной инфраструктуры, прежде всего транспортных экспортно-импортных отношений;

– активное применение другими государствами дискриминационных мер.

Что касается внутренних факторов влияния на экономическую безопасность для переходных экономик, то их можно разделить на пять самостоятельных групп.

К первой группе факторов, которые непосредственно связаны с кризисным состоянием реального сектора экономики можно отнести:

– резкое падение инвестиционной и инновационной активности, кризисные явления в национальной научно-технической сфере, проявляющиеся в деградации научно-технического потенциала, потере ведущей роли в отдельных направлениях научно-технического развития, спровоцированные в частности «утечкой мозгов» и утратой престижа интеллектуального труда;

– слабый уровень мотивационных стимулов к совершенствованию производства, а также повышению качества продукции и снижению производственных издержек;

– устаревание производственных мощностей вследствие отсутствия его переоснащения (модернизации) текущих расходов над капитальными издержками;

– деградация и истощение земельных ресурсов;

– изношенность вплоть до аварийной опасности коммуникационных систем, а также ненадлежащее состояние инфраструктурных объектов.

Ко второй группе факторов, определяемых текучей социально-экономической ситуацией относят увеличение имущественного расслоения общества, рост безработицы, наличие негативных и неконтролируемых миграционных процессов.

Негативное состояние финансового сектора и банковской системы формируют третью группу факторов. Здесь можно выделить такие угрозы, как вывоз валютных ресурсов и утечку капитала, в том числе и вследствие наличия теневой экономики за рубежом; проведение спекулятивных операций на финансовом рынке (свободные денежные банковские средства не используются для инвестирования в различные сектора экономики; уклонение от налогов и сокрытие доходов).

К четвертой группе факторов относятся обострение региональных (территориальных) проблем вследствие проявления с различной остротой указанных выше групп факторов в разных регионах. Причем дисбалансы в экономическом развитии территорий сами по себе представляют угрозу экономической безопасности.

К пятой группе факторов относятся процессы криминализации части хозяйственной системы, спровоцированные коррупционными процессами, например сращиванием некоторых государственных служащих с представителями организованной преступности.

Одновременное воздействие представленных факторов, отдельные из которых в определенный момент являются доминирующими, провоцирует реальные угрозы потери национальной экономической безопасности, поэтому эти факторы должны быть в целях разработки и реализации мер реагирования своевременно идентифицированы и должным образом классифицированы.

Анализ современных научных источников, посвященных изучению факторов, влияющих на возникновение и развитие тех или иных угроз потери экономической безопасности, а также механизмов такого влияния, показывает, что угрозы экономической безопасности, как продемонстрировано автором в совместной с Г.В. Двасом публикации [1], могут быть сгруппированы в 7 блоков следующим образом.

### **1. Угрозы нарушения способности экономики функционировать в режиме общественного воспроизводства.**

Эти угрозы проявляются в недостаточном развитии в стране отраслей и производств, имеющих жизненно важное значение для функционирования государства как в обычных, так и в экстремальных условиях, способных обеспечить процесс воспроизводства независимо от внешнего воздействия, а также недостаточном контроле государства над стратегическими ресурсами.

Результатом может стать критическая зависимость экономики государства от импорта важнейших, имеющих стратегическое значение видов продукции, производство которых на необходимом уровне должно быть организовано в стране, а

также вывоз (экспорт) стратегических ресурсов в размерах, способных причинить ущерб национальным интересам.

### **2. Угрозы нарушения социальной стабильности, способные спровоцировать социальный взрыв или иным способом критически повлиять на функционирование экономики.**

Эти угрозы проявляются в наличии высокой социальной поляризации общества, криминализацией всех сторон общественной жизни, возникновении национализма и сепаратизма. Как показывает практика, наличие вышеназванных диспропорций является для ряда стран одной из важнейших угроз экономической безопасности, поскольку провоцирует:

- социальную и политическую нестабильность (напряженность);
- уменьшение ресурсной базы устойчивого развития государства и отдельных регионов;
- негативные демографические процессы;
- неконтролируемые миграционные процессы;
- криминализацию и деградацию населения и т.д.

Главным источником этих угроз является безработица, которая, провоцируя состояние общественно дискомфорта и повышая нагрузку на занятое население путем переноса на него расходов по содержанию «социальных иждивенцев» (безработных, находящихся в трудоспособном возрасте), приводит к утрате квалификации и трудовых навыков, принося в конечном итоге значительный ущерб всей национальной экономике.

### **3. Угрозы нарушения устойчивости финансовой системы.**

Сложность изучения этой группы угроз определяется комплексностью самого понятия «финансовая система», поскольку в ее состав включаются в том числе и бюджетно-налоговая, и кредитно-банковская, и валютная, и платежная подсистемы, которые, находясь во взаимосвязи и взаимодействии, оказывают и взаимное влияние, и на всю финансовую систему в целом. Это провоцирует такие взаимосвязанные угрозы, как неустойчивость банковской системы; возникновение кризиса неплатежей; слабая устойчивость бюджетной системы; дестабилизация валютной системы и многие другие.

**4. Угрозы нарушения единого экономического и социального пространства страны, нормального функционирования регионов в рамках единого государства.**

Достаточно ярким примером является Бразилия, на протяжении полувека преодоление разницы в уровне социально-экономического развития северных и южных штатов которой остается одной из основных проблем для всех президентов и правительств. Созданные в 60-е годы региональные венчурные фонды поддержки инвестиций в Северный и Северо-Восточный макрорегионы были на стыке 80-х и 90-х годов заменены на региональные фонды финансовой поддержки и дополнены многочисленными программами, предусматривавшими выплату денежных пособий населению. В середине 2000-х годов началось активное обсуждение идеи возрождения венчурных фондов, но теперь уже в сочетании с такими мерами, как ограничение возможностей штатов по предоставлению налоговых льгот для привлечения инвесторов. Однако ни один из этих механизмов пока не дал желаемого результата – уровень экономического развития Северо-Востока примерно в два с половиной раза отстает от показателей Юго-Востока, а по доле неграмотного населения Северо-Восток «обгоняет» Юго-Восток почти в три раза. Несопоставимы и экологические проблемы севера и юга страны.

Разразившийся в конце 2008 года мировой экономический кризис обострил проблемы дифференциации социально-экономического развития регионов многих стран, имеющих федеративное устройство. Эти процессы затронули и «старые» экономически развитые страны, такие как, например, Испания и Германия, и «молодых тигров» – Россию, Бразилию, Индию. Анализ принимаемых в условиях кризиса мер по выравниванию ситуации в различных частях перечисленных стран позволяет сделать однозначный вывод о том, что наиболее эффективно проблему преодоления пагубных последствий усиления дифференциации развития регионов удастся решать в государствах с более высоким уровнем децентрализации государственного управления.

Однако сам по себе этот вывод не поз-

воляет получить однозначные рекомендации ни о «разумной» степени децентрализации управления, ни об оптимальных механизмах такой децентрализации.

При этом важно отметить, что, как установлено некоторыми европейскими исследователями, конвергенция государств-членов ЕС приводит к постепенному выравниванию уровня развития стран, но сопровождается ростом диспропорций в уровне развития регионов этих стран. А если к этому добавить сделанный на основе событий во Франции (поджоги и беспорядки в 2008–2009 и в 2013–2014 годах) вывод о том, что связь между ростом диспропорций регионального развития и ростом социального неравенства носит скорее качественный, нежели количественный характер и зависит во многом от различий социальных запросов жителей разных регионов, то следует признать, что вопрос о допустимом уровне диспропорций регионального развития является весьма актуальным для всех государств, включая наиболее развитые страны.

**5. Угрозы нарушения эффективного функционирования экономики вследствие высокой степени криминализации экономики и общества.**

Криминализация экономики влечет за собой такие последствия, как проведение крупномасштабных мошеннических операций в кредитно-финансовой системе: массовый обман населения создателями разного рода финансовых пирамид и фондов, нецелевое использование кредитов, присвоение средств, полученных по договорам, неплатежи; уход прежде всего субъектов предпринимательства от налогообложения; сокращение денежных поступлений в бюджеты различных уровней; недобросовестная конкуренция в бизнесе; концентрация и централизация (монополизация) капиталов в руках у практически преступников; девиантное поведение в экономической сфере; развитие форм мошеннической деятельности в предпринимательстве; возникновение преступных сговоров на рынках потребления благ (результатом является «раскручивание инфляционной спирали»); возникновение препятствий для мелкого и среднего бизнеса; распространение рэкета во всех его формах (вплоть до государственного) и т.д.

Все эти угрозы способны принести значительный экономический ущерб, снижая деловую активность и снижая возможность привлечения зарубежных партнеров и инвесторов.

#### **6. Угрозы возникновения гипертрофированной зависимости от несбалансированной политики внешнеэкономических контрагентов.**

Уровень внешнеэкономических угроз зависит от ряда факторов, среди которых ведущее место занимает интенсивность внешнеэкономических связей. Каждый вид международной экономической деятельности связан с риском и представляет определенную угрозу для социально-экономической позиции территории. Чем больше осуществляется видов такой деятельности, тем большим будет уровень суммарных угроз. При этом следует учитывать также объемы коммерческих операций, количество трансакций и зарубежных партнеров. Другим ведущим фактором внешнеэкономических угроз является степень открытости экономики. Либерализация внешнеэкономических связей, ослабление государственного контроля увеличивает уровень угроз. Это обусловлено неурегулированностью международных экономических связей (за исключением товарообменных), оппортунистическими действиями зарубежных контрагентов, недобросовестной конкуренцией и т. п. Таким образом, внешнеэкономические угрозы связаны с двумя основными факторами: степенью открытости экономики и интенсивностью внешнеэкономической деятельности.

#### **7. Угрозы деградации научно-технического и технологического потенциала и уровня его развития относительно мирового.**

Современное социально-экономическое развитие характеризуется ведущей ролью научно-технического прогресса (НТП) в обеспечении экономического роста. По разным оценкам на долю НТП приходится от 70 до 95% прироста ВВП развитых стран.

Деградация несет угрозы снижения инновационной активности и конкурентоспособности национальной экономики, а также и утраты значительной части потенциала экономического роста, падения уровня производственно-техническо-

го состояния национальной экономики. В отсутствие сколько-нибудь выраженной инвестиционной и структурной политики государства технологические сдвиги в экономике приобретают регрессивный характер, выражаясь в быстрой деградации ее технологической структуры, что приводит к примитивизации экономики [2].

Также разрушение собственного научно-технического потенциала заставляет национальную экономику переориентироваться на импортную технологическую базу.

Анализ приведенной классификации угроз и механизмов их влияния на экономическую безопасность позволяет с учетом большого разнообразия угроз, а также возможности одновременного воздействия нескольких угроз в самых различных сочетаниях, сделать вывод о том, что для достижения экономической безопасности национальная социально-экономическая система должна обладать (помимо устойчивого характера развития, требование которого императивно следует из введенного определения экономической безопасности) следующими свойствами.

1. Конкурентоспособность, понимаемая как способность государства постоянно увеличивать свою долю на мировом рынке за счет наличия по сравнению с другими странами преимуществ, обусловленных национальными экономическими, социальными, политическими и другими факторами, по формированию себестоимости и качеству производимых национальными предприятиями товаров и услуг.

2. Эффективность, понимаемая как рациональность использования ресурсов социально-экономической системы для достижения устойчивости развития.

3. Аккомодативность и гибкость, понимаемая как способность экономики приспособляться к меняющейся ситуации, своевременно реагировать на изменения внутренних и внешних условий.

4. Конвергенционность – ориентация на сближение/гармонизацию национальной социально-экономической системы с социально-экономическими системами других стран.

5. Самодостаточность, подразумевающая сочетание целостности, авто-

номности и специфичности национальной социально-экономической системы, функционирование и поведение которой, опираясь на учет национальных особенностей и внутренних условий, определяется ее внутренними основаниями и (относительно) не зависит от воздействия внешней среды и других систем.

6. Однородность развития, понимаемая как отсутствие значительных (критических) диспропорций в развитии национальной социально-экономической системы и отдельных ее элементов.

Необходимо отметить, что проблемы и цели достижения высоких значений параметров первых пяти свойств являются общими для всех стран, но при этом существуют государства – имеющие значительную территорию страны с существенными диспропорциями развития, – для которых обеспечение высоких значений параметров однородности имеет особую актуальность. Именно критическое нарушение однородности развития является основным фактором, провоцирующим угрозы нарушения единого экономического и социального пространства страны, нормального функционирования регионов в рамках единого государства,

выделяемого в самостоятельную группу угроз экономической безопасности.

В свою очередь, свойство однородности социально-экономической системы государства может быть представлено в виде суперпозиции двух частных однородностей:

– территориальной однородности, характеризующейся отсутствием ярко выраженных диспропорций территориального развития;

– социальной однородности, характеризующейся приемлемым уровнем социальной стратификации, прежде всего по уровню благосостояния.

Можно утверждать, что низкие значения параметров однородности негативно отражаются на экономической безопасности, причем очень часто даже при высоких значениях параметров других свойств социально-экономической системы (конкурентоспособность, эффективность, гибкость и т.д.). Поэтому оценка неравномерности развития и разработка мер по устранению территориальных и социальных диспропорций является важнейшей мерой по обеспечению экономической безопасности в государствах, для которых такие диспропорции являются имманентными.

### Литература:

1. Арбузов С.Г., Двас Г.В. Угрозы экономической безопасности: эволюционная связь с технологическим укладом и современная трактовка // Управление экономическими системами: электронный научный журнал, 2016. № 11. URL: <http://uecs.ru/ekonomicheskaya-bezopasnost/item/4135-2016-11-03-07-35-22/>
2. Глазьев С.Ю. Проблемы реализации интеллектуального потенциала общества в условиях перехода на инновационный путь развития. URL: <http://www.imepi-eurasia.ru/news.php?id=229/>

### Literature:

1. Arbuzov S.G., Dvas G.V. Ugrozy jekonomicheskoj bezopasnosti: jevoljucionnaja svjaz' s tehnologicheskim ukladom i sovremennaja traktovka // Upravlenie jekonomicheskimi sistemami: jelektronnyj nauchnyj zhurnal, 2016. № 11. URL: <http://uecs.ru/ekonomicheskaya-bezopasnost/item/4135-2016-11-03-07-35-22>.
2. Glaz'ev S.Ju. Problemy realizacii intellektual'nogo potenciala obshhestva v uslovijah perehoda na innovacionnyj put' razvitija. URL: <http://www.imepi-eurasia.ru/news.php?id=229>.

## ЗНАЧЕНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВО ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

## THE VALUE OF THE REGULATORY BODIES IN ENSURING THE ECONOMIC SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN FOREIGN TRADE ACTIVITIES



Екатерина Игоревна Шаук,  
Финансовый университет при  
Правительстве РФ, Россия

Ekaterina Igorevna Sauk,  
Financial University under the Government  
of the Russian Federation, Russia

shayuk-ei@mail.ru

**Аннотация:** В последние годы особенностям экономической безопасности стало уделяться все больше внимания. Внешнеэкономическая деятельность – сфера, результаты деятельности которой играют важную роль в обеспечении экономической деятельности страны. Усиление роли контрольно-надзорных органов в обеспечении экономической безопасности России в контексте внешних экономических отношений необходимо для устранения большого количества угроз национальной экономике.

**Abstract:** In recent years, the peculiarities of economic security has been paid more and more attention. Foreign economic activity – an area of activity which play an important role in ensuring the country's economic activity. Strengthen the role of supervisory authorities in ensuring the economic security of Russia in the context of external economic relations is necessary to eliminate a large number of threats to the national economy.

**Ключевые слова:** Внешнеэкономическая деятельность, внешняя торговля, контрольно-надзорный орган, экономическая безопасность, угрозы экономической безопасности, консолидация информационных систем.

**Keywords:** Foreign economic activity, foreign trade, regulatory authorities, economic security, economic security threats, the consolidation of information systems.

Безопасность – это качественная определенность конкретного исторического социума, функционирующего в конкретных территориях, периодах времени, географических условиях, составными компонентами которого выступают общество, государство и человек. Как и любое общественное явление, безопасность следует рассматривать в тесной связи с элементами, которые образуют целостную систему. Такая система включает в себя геополитические, экономические, информационные, технологические и производные от них факторы общественной безопасности.

Что же понимается под экономической безопасностью? В последние годы особенностям экономической безопасности стало уделяться все больше внимания. Экономическая безопасность рассматривается не только на уровне страны, но и на уровне предприятия, личности. Несмотря на относительную изученность вопроса экономической безопасности страны единого понимания сущности данного явления нет. Так, академик Л.И. Абалкин определяет экономическую безопасность как «совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность и устойчивость, способность к постоянному обновлению и самосовершенствованию».

Экономическая безопасность выступает как одна из важнейших составляющих частей системы национальной безопасности, как способности государства противостоять и эффективно противодействовать внешним и внутренним угрозам экономического порядка, а также сохранять и усиливать собственный экономический потенциал, обеспечивая стабильное развитие общества и повышение уровня жизни населения в условиях нарастающей международной конкуренции и активизации деятельности криминалитета в сфере экономики.

В этой связи результаты внешнеэкономической деятельности России, являющейся важнейшей составной частью экономики страны, играют важную роль в обеспечении экономической безопасности России. Итак, от безопасности и экономической безопасности мы с вами подошли к отдельному направлению:

влиянию факторов, связанных с внешней экономикой.

Экономическую безопасность в сфере внешнеэкономической деятельности можно выделить в самостоятельное направление. Ее значение в современных условиях является определяющим. И требует соответствующей реакции со стороны органов исполнительной власти, в том числе и правоохранительных. Говоря простым языком, национальная экономика в контексте обеспечения экономической безопасности должна стремиться к соблюдению баланса:

- во-первых, чтобы участие страны в мирохозяйственных связях создавало наиболее благоприятные условия национального производства;
- во-вторых, чтобы национальная экономика в наименьшей степени ощущала неблагоприятное развитие событий в мире как в экономической, так и в политической области, хотя полностью избежать этого влияния в условиях открытой экономики невозможно.

Перегибы советского периода в форме «железного занавеса» – тоже одна из форм защиты государства от внешнего воздействия, но на современном этапе развития это недопустимо. Россия стремится к формированию открытой экономики, активному взаимодействию субъектов в рамках ВТО, однако во многих случаях неурегулированная деятельность отдельных участников внешнеэкономической деятельности способна наносить непоправимый урон экономической безопасности. В данном случае за преступлениями в экономической сфере стоят высокоинтеллектуальные личности, обладающие значительным административным ресурсом и, в отдельных случаях, неограниченными финансовыми возможностями, речь идет о так называемой «беловоротничковой» преступности.

Угрозы экономической безопасности – это явления и процессы, оказывающие негативное воздействие на хозяйство страны, ущемляющие экономические интересы личности, общества и государства. Усиление роли контрольно-надзорных органов в обеспечении экономической безопасности России во внешней торговле необходимо для устранения большого количества угроз. В данной статье я остановлюсь на следующих ак-



туальных направлениях: импорт, экспорт и утечка финансовых средств из страны.

Основным способом совершения правонарушений в сфере импорта налогооблагаемых товаров по-прежнему остаются попытки ввоза товаров помимо таможенного контроля (контрабанда), ввоз одних товаров под видом других, обладающих более низкой налогооблагаемой базой, а также декларирование товаров по заниженной таможенной стоимости. С экспортом ситуация обстоит несколько иначе. На подрыв экономической безопасности оказывают влияние две крайности: фиктивное завышение таможенной стоимости вывозимого товара с целью необоснованного возмещения в последствии НДС из федерального бюджета; занижение декларируемой стоимости в отношении других категорий товаров, с целью невозврата валютной выручки в полном объеме. Экономические угрозы в сфере экспорта товаров зачастую неразрывно связаны с процессом концентрации скрытых капиталов в офшорных зонах за территорией Российской Федерации. Так называемое «бегство капитала» является серьезной проблемой для национальной безопасности.

Рассуждая на тему роли контрольно-надзорных органов в обеспечении экономической безопасности России во внешней торговле, необходимо остановиться на том, какие органы власти подразумеваются. Итак, процесс перемещения товаров через таможенную границу регулируется Федеральной таможенной службой России. Контрольно-надзорная функция ФТС России проявляется в обеспечении своевременного перечисления и взыскания таможенных и иных платежей, администрируемых таможенными органами, в федеральный бюджет и противодействие незаконным схемам вывода из Российской Федерации денежных средств за рубеж при осуществлении валютного контроля. Последнее направление неразрывно связано с взаимодействием с подразделениями Росфинмониторинга, который имеет системообразующий ресурс в данном направлении.

Современная ситуация не позволяет каждому отдельному ведомству эффективно противодействовать угрозам экономической безопасности, в частности,

объем незаконно вывозимых финансовых средств напрямую связан с противоправными схемами незаконного товарооборота во внешнеэкономической деятельности.

На сегодняшний день, когда страна находится в условиях кризиса, особенно остро встает проблема дефицита государственного бюджета. Одной из причин возникновения дефицита доходной части бюджета является проблема уклонения от уплаты внутренних налогов, получаемых недобросовестными предпринимателями и отнесенными к компетенции налоговых органов. Тема оседания капитала на заграничных счетах, использование офшорных схем, накопление выведенных из России капиталов через офшорные зоны, невозврат валютной выручки непосредственно связаны с преступной деятельностью отдельных участников внешнеэкономической деятельности, деятельность которых контролирует таможенный орган и Росфинмониторинг.

Если механизм взаимодействия таможенных органов, Росфинмониторинга и банковской системы развивается и совершенствуется, то система учета и контроля таможенного администрирования и подразделений налоговых инспекций на протяжении последних 20–23 лет осуществляются параллельно и практически не пересекаются. Одним из путей решения данной проблемы может служить планируемая консолидация информационных систем Федеральной таможенной службы (ФТС) и Федеральной налоговой службы (ФНС). Данный шаг, исполнение которого запланировано на 2017 год, прежде всего, ставит перед собой задачи достижения наибольшего экономического эффекта, повышения собираемости обязательных сборов. Иными словами, в перспективе внешнеэкономическая деятельность, которая затрагивает движение товаров и денежных масс, станет более прозрачной, что благоприятно повлияет на экономическую безопасность страны.

Стоит отметить, что объединение подразумевает подведение правил, связанных со сбором налоговых и таможенных платежей, под единые стандарты в соответствующих службах. Ошибочным будет воспринимать процесс консолидации

как слияние данных государственных структур в одно ведомство. Нововведение коснется только фискальной части деятельности структур, отвечающей за администрирование налоговых и неналоговых доходов.

Достижение предполагаемого результата возможно при эффективном использовании ряда инструментов, среди которых особое место занимает сопоставление процессов таможенного и налогового администрирования, совершенствование нормативной базы служб, а также модернизация информационных систем таможенных и налоговых органов. Переход российской экономики на путь инновационного развития и модернизации предполагает внедрение передовых технологий в сферу госу-

дарственного управления, что позволит оказать влияние на расширение внешнеэкономических связей как источника экономического роста.

**Вывод:** контрольно-надзорные органы в сфере обеспечения экономической безопасности России во внешней торговле играют важную роль в обеспечении национальной безопасности. В условиях, когда ведется активное взаимодействие с другими странами, контроль над внешнеэкономической деятельностью необходим. Однако следует развивать структуру контрольно-надзорных органов для наиболее эффективного развития экономики, но не стоит забывать, что чрезмерное ужесточение процесса ведения внешнеторговой деятельности не приведет к позитивным последствиям.

### Литература:

### Literature:

1. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 №2575-р (ред. от 15.04.2014) «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года».
2. Внешнеэкономическая деятельность: понятие и сущность. Бутова Т.В., Мураев В.И., Елесина М.В., Рашкеева И.В. Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. №12-1. С. 135-136.
3. Стасев М. А. Роль обеспечения безопасности в системе внешнеэкономической деятельности для повышения национальной экономической безопасности // Пространство экономики. 2012. №4-2 С.163-166.
4. Никифорова Алена Анатольевна. Внешнеэкономические преступления: понятие, признаки // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. №2 (30) С.166-171.
5. <http://www.customs.ru> - Официальный сайт Федеральной Таможенной службы Российской Федерации.

1. The order of the Government of the Russian Federation of 28.12.2012 №2575-R (as amended on 15.04.2014) On the «Strategy of development of customs service of the Russian Federation until 2020».
2. Foreign trade: concept and essence Butova T. V., Murer V. I., M. V. Aleshina, Rashkeev I. V. Actual problems of humanitarian and natural Sciences. 2014. №12-1. P. 135-136.
3. Stasev M. A. the Role of security in the system of foreign economic activity to enhance national economic security // the Space economy. 2012. №4-2 p. 163-166.
4. Alena Nikiforova A. foreign economic crimes: concept, characteristics // Legal science and practice: Bulletin of Nizhny Novgorod Academy of the MIA of Russia. 2015. №2 (30) Pp. 166-171.
5. <http://www.customs.ru> - the Official website of the Federal Customs service of the Russian Federation.

## ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В РОССИИ

## THE PROBLEMS OF BUDGETARY MANAGEMENT OF MUNICIPALITIES IN RUSSIA



Никита Михайлович Семкин,  
бакалавр ФГБОУ ВО «Финансовый  
университет при Правительстве РФ»,  
г. Москва. Научный руководитель:  
к.э.н., доцент, замдекана факультета  
государственного управления  
и финансового контроля Васюнина М.Л.

Nikita Mikhailovich Semkin,  
bachelor Of the "Financial University under  
the Government of the Russian Federation",  
Moscow. Scientific supervisor: PhD, associate  
Professor, Deputy Dean of the faculty of  
public management and financial control  
— Vasyunina M.L.

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



Алина Эдуардовна Кривцова,  
бакалавр ФГБОУ ВО «Финансовый  
университет при Правительстве РФ»,  
г. Москва. Научный руководитель:  
к.э.н., доцент, замдекана факультета  
государственного управления  
и финансового контроля Васюнина М.Л.

Alina Eduardovna Krivtsova,  
bachelor Of the "Financial University under  
the Government of the Russian Federation",  
Moscow. Scientific supervisor: PhD, associate  
Professor, Deputy Dean of the faculty of  
public management and financial control  
— Vasyunina M.L.

[krivtsova12@mail.ru](mailto:krivtsova12@mail.ru)

**Аннотация:** Проблемы бюджетного регулирования муниципалитетов в России были и остаются по сей день одними из самых важных вопросов муниципального регулирования. Главные проблемы, которые требуют решений, заключаются в доходах местных бюджетов и внутренних межбюджетных отношениях. Сейчас, возможно, необходимо изменение путей поступления доходов в местные бюджеты, пересмотр их расходов и стабилизация финансового положения муниципальных бюджетов.

**Abstract:** Challenges of the budget of municipalities regulation in Russia has been and remains to this day one of the most important issues of the municipal regulation. The main problems that require solutions lie in local budget revenues and domestic inter-budgetary relations. Now, you may need to change routes of revenue in local budgets, review of their spending and to stabilisation the financial situation of municipal budgets.

**Ключевые слова:** Бюджетное регулирование, муниципальное регулирование, финансово-экономический фундамент, межбюджетные отношения, посткризисная стабилизация, финансовая самостоятельность, неналоговые доходы.

**Keywords:** Budget control, municipal regulation, the financial and economic foundations, intergovernmental relations, post-crisis stabilization, financial independence, non-tax revenues.

Сегодня проблема финансового обеспечения местных бюджетов остается одной из наиболее актуальных в области местного самоуправления. Необходимо отметить, что местное самоуправление должно иметь базу из прочного финансово-экономического фундамента, который состоит из доходов местных бюджетов. Таким образом, одной из важных проблем, встающих перед органами местного самоуправления, является низкая обеспеченность местных бюджетов собственными доходами, а также порядок межбюджетных отношений.

Как известно, самостоятельность муниципальных образований зависит от наполняемости доходной части местных бюджетов. Государственная политика в сфере мобилизации бюджетных доходов в период посткризисной стабилизации была направлена на расширение финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, а также на использование их собственных возможностей по укреплению и увеличению доходной базы региональных и местных бюджетов. Для того чтобы муниципальные образования приобретали самостоятельность и независимость, необходимо совершенствовать и расширять систему формирования внутренних ресурсов доходной части

местных бюджетов. Такими ресурсами выступают налоговые и неналоговые доходы.<sup>1</sup>

В современных условиях местные бюджеты являются важным звеном бюджетной системы Российской Федерации. Так, за счет средств бюджетов муниципальных образований финансируются расходы на образование (45,7% в общей структуре расходов местных бюджетов), ЖКХ (14%), социальную политику (9%), культуру (4,7%), здравоохранение (18%)<sup>2</sup> (см. рис. 1).

Согласно ст. 132 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Право муниципального образования иметь собственный бюджет закреплено в ст. 15 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Тем не менее, проблемы финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления в России остаются нерешенными на протяжении длительного времени и имеют долгую историю.

<sup>1</sup> Муסיнова Н.Н., Борщевский Г.А. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в городе Москве/ Муסיнова Н.Н., Борщевский Г.А.// Вестник университета (Государственный университет управления). – 2011. – №11. – С. 142.

<sup>2</sup> Чупейкина Н.П., Филичкина Ю.Ю. Проблемы формирования доходов местных бюджетов //Системное управление. 2012. №1(11). С. 13–18.

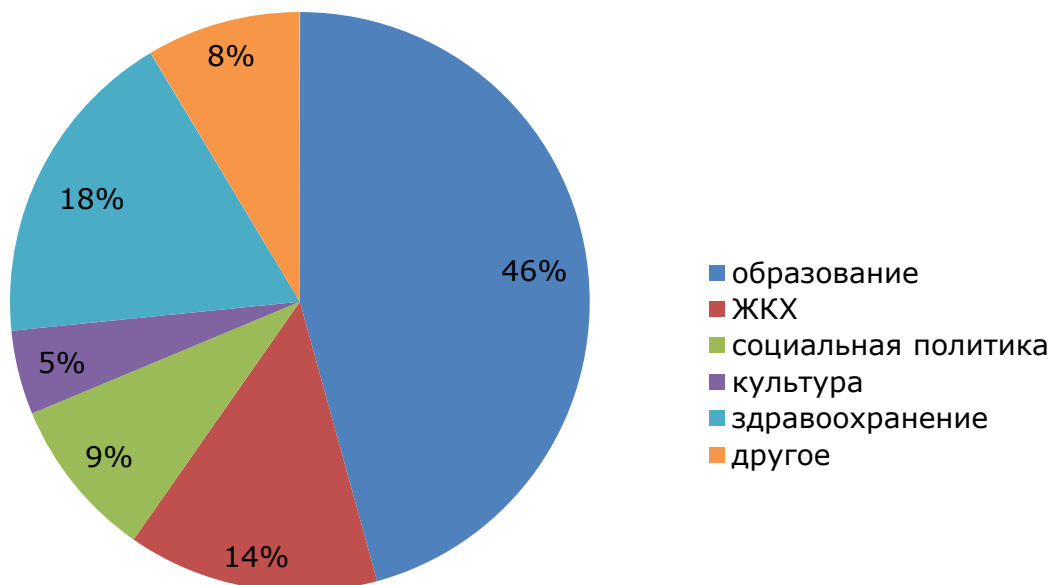


Рисунок 1. Расходы, финансируемые за счет местных бюджетов

Сегодня одной из наиболее важных проблем является формирование доходной части местных бюджетов. Ее формирование происходит за счет:

- местных налогов (земельный и налог на имущество физических лиц);
- отчислений из федеральных налогов и сборов, а также специальных налоговых режимов (НДФЛ, государственная пошлина, ЕНВД, ЕСХН);
- неналоговых доходов (доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями, доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и т.д.);
- безвозмездных поступлений (межбюджетные трансферты)<sup>3</sup> [1].

Необходимо отметить, что ряд экономистов утверждает, что сборы местных налогов не являются достаточными для покрытия затрат отдельного муниципального образования. Таким образом, сбор местных налогов нельзя назвать основополагающей деятельностью муниципалитета по формированию местного бюджета.

Например, в городских округах поступления в бюджет от налогообложения на

имущество физических лиц составляют всего 0,5% налоговых доходов, а в поселениях – 1,7%. В формировании местного бюджета значимую часть налоговых доходов составляет налог на землю: в городских округах – 13,4%, в поселениях – 38,4%. Такие показатели недостаточно высокие, но позволяют утверждать, что местные налоги играют важную роль в формировании бюджетов муниципальных образований.<sup>4</sup>

С вступлением в силу Федерального закона №36-ФЗ от 27.05.2014 года введены новые виды муниципальных образований, существенно перераспределены полномочия органов местного самоуправления между уровнями муниципальной власти. Так, к примеру, с 2015 года от сельских поселений на уровень муниципального района перешла значительная часть вопросов местного значения: строительство дорог и муниципального жилья, ЖКХ, транспортное обслуживание, вывоз бытовых отходов. Объем этих обязательств Министерство финансов Российской Федерации оценило в 90,7 млрд. руб., или 45% от всех расходов сельских поселений.

<sup>3</sup> «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 03.11.2015)

<sup>4</sup> Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)

В связи с подобными изменениями внесены поправки с Бюджетный кодекс Российской Федерации, в соответствии с которыми с уровня сельского поселения на уровень муниципального района происходит передача 8% поступлений от налога на доходы физических лиц (оценка в условиях 2014 года – 20,1 млрд руб.), 20% поступлений от единого сельхозналога (0,5 млрд руб.), доходы от аренды и продажи земли (10,2 млрд руб.), 10% поступлений от акцизов на ГСМ (11,7 млрд руб.).<sup>5</sup> Остальной объем средств, необходимых муниципальным районам для выполнения возросших обязательств, будет урегулирован за счет сокращения сельским поселениям отчислений из регионального и районного бюджетов.

Наименее ясной представляется ситуация, сложившаяся в отношении доходов городских округов. Источники дохода остаются неизменными, несмотря на тот факт, что городской округ может иметь внутригородские районы. Таким образом, доход формируется из поступлений от налога на имущество физических лиц, земельного и сельскохозяйственного налогов, НДФЛ, налога на вмененный доход и патентной системы налогообложения, госпошлин. Данный список остается неизменным и для внутригородских районов. Министерство финансов Российской Федерации подразумевает, что распределять доходы между уровнями власти в городах должны власти субъектов Российской Федерации и округов. При этом региональная помощь городским районам может идти транзитом через бюджеты городских округов (как и сельским поселениям из муниципальных районов).

По мнению Министерства финансов Российской Федерации, данные изменения обеспечат сбалансированность местных бюджетов без потерь для федерального и регионального бюджетов, однако с этим не согласны многие представители субъектов Российской Федерации. Главная претензия касается дублирования налоговых полномочий городских округов и внутригородских районов. Кроме того, требуется уточнить распределение отчислений от налогов на доходы физических лиц и других источников между всеми уровнями местной власти.

<sup>5</sup> «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 03.11.2015)

Для увеличения доли налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов необходимо реализовать следующие меры:

- увеличить в законодательном порядке норматив отчислений от НДФЛ, который зачисляется в бюджеты муниципальных образований, как минимум на 10%;

- изменить порядок зачисления НДФЛ в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, то есть зачислять его не по месту работы, а по месту жительства граждан, как это практикуется в большинстве европейских стран;

- повысить качество информационной осведомленности населения о налогообложении объектов недвижимости;

- усилить взаимосвязь между регистрирующими, инвентаризирующими и фискальными органами;

- увеличить объем предоставления возможных платных услуг населению, что можно сделать за счет повышения качества уже предоставляемых услуг на платной основе;

- предусмотреть компенсацию местным бюджетам потерь, вызванных федеральными актами об освобождении от уплаты земельного налога крупных объектов федерального значения (т.н. льготы).

Тем не менее, нельзя не отметить положительные сдвиги в решении проблемы увеличения объема налоговых доходов местных бюджетов. Так, с 1 января 2015 года вступили в силу изменения, касающиеся налога на имущество физических лиц, который отныне привязан к кадастровой стоимости имущества в отличие от используемой ранее инвентаризационной. Данное нововведение однозначно будет способствовать увеличению доходной части местных бюджетов, но следует принять во внимание и обратную сторону мероприятия – увеличение налоговой нагрузки граждан в несколько раз.

Следовательно, сегодня существует ряд проблем формирования доходной части местных бюджетов, грамотное решение которых положительно скажется как на социально-экономическом развитии муниципалитетов, так и на финансовой устойчивости всех звеньев бюджетной системы России в целом.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Бутова Т.В., Овсянникова Д.К. Устойчивость как показатель развития муниципального образования//Теоретические и практические вопросы науки XXI века. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа, 2015. С. 82-84.

В заключение необходимо отметить, что проблемы бюджетов муниципальных образований связаны как с доходами, так и с расходами. Обычно расходная часть заметно превышает доходную. Вопрос экономической самостоятельности муниципальных образований сто-

ит на первом месте, поэтому, прежде всего, необходимо обеспечить экономический рост, усилить независимость и сбалансированность местных бюджетов, которые в совокупности образуют основу бюджетной системы нашей страны.

### Литература:

### Literature:

1. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 03.11.2015).
2. Федеральный закон №136-ФЗ от 27.05.2014 года «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
3. Бутова Т.В., Овсянникова Д.К. Устойчивость как показатель развития муниципального образования//Теоретические и практические вопросы науки XXI века. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа, 2015. С. 82-84.
4. Мусинова Н.Н., Борщевский Г.А. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в городе Москве/ Мусинова Н.Н., Борщевский Г.А.// Вестник университета (Государственный Университет Управления). – 2011. – №11. – С. 137-144.
5. Пинская М.Р., Поземельное налогообложение и резервы роста налоговых доходов местных бюджетов //Налоги и финансы. 2014. №2. С. 26-32.
6. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).

1. «The budget code of the Russian Federation» of 31.07.1998 №145-FZ (as amended on 03.11.2015).
2. Federal law No. 136-F3 from 27.05.2014 «On introducing amendments to article 26.3 of the Federal law «On General principles of organization of legislative (representative) and Executive state authorities of constituent entities of the Russian Federation».
3. Butova T. V., Ovsyannikov D. K. Stability as an indicator of municipal development// Theoretical and practical questions of science of the XXI century. Collection of articles of International scientific-practical conference. Ufa, 2015. P. 82-84.
4. Musinova N. N., Barshchevski G. A. Problems and prospects of development of local self-government in Moscow/ Musinova N. N., Borschevsky, A. G.// Bulletin of University (State University of Management). - 2011. - №11. – P. 137-144.
5. Pinsky M. R., Land taxation and reserves of growth of tax revenues of local budgets // Taxes and finances. 2014. №2. S. 26-32.
6. Official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation. URL: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).

## МОДЕРНИЗАЦИЯ МОДЕЛЕЙ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

## MODERNIZATION MODELS OF FINANCIAL CONTROL AND SUPERVISION IN THE RUSSIAN FEDERATION IN THE MODERN PERIOD



Исмаил Шапурович Исмаилов, ассистент Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Научный руководитель: д.ю.н., профессор Ручкина Гульнара Флюровна

Ismail Ismailov, assistant of legal Department economic regulation the activities of the Financial University the government of the Russian Federation. Supervisor: D. Yu.N., Professor Gulnara Ruchkina Flyurovna

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

**Аннотация:** Данная статья посвящена изучению тенденций развития финансового контроля и надзора на современном этапе существования финансового рынка Российской Федерации. Автором анализируются основные концепции и модели осуществления финансового контроля и надзора, мировая практика их имплементации, а также сильные и слабые стороны каждой модели.

**Abstract:** This article is devoted to the study of trends in development of financial control and supervision at the present stage of Russian financial market's existence. Author reviews basic concepts and models of financial control and oversight, international experience of its implementation and main advantages and disadvantages of each model.

**Ключевые слова:** Финансовый контроль, мегарегулятор, финансовый надзор, модели финансового надзора.

**Keywords:** Financial control, megaregulator, financial supervision, financial oversight models.

За последние несколько десятилетий, примерно с 1970-х годов, кризисные явления в мировой экономике, а особенно в финансовом секторе, занявшем доминирующее

положение среди остальных направлений экономической деятельности, приобрели системный характер, а их периодичность заметно возросла



по сравнению с предшествующими декадами.<sup>1</sup> Одними из причин такого изменения называют тенденции к свободному биржевому определению валютных курсов, заметный рост кредитования, а также универсализацию банковской деятельности и стирание границ между различными видами деятельности финансовых институтов. Безусловно, при снижающейся роли прямых методов воздействия на поведение финансовых институтов, большее значение стала играть деятельность регуляторов по установлению и внедрению эффективной системы финансового контроля и надзора. В мировой практике выработан уже достаточно большой опыт организации надзорной инфраструктуры, сформированы самые различные модели реализации финансового контроля и надзора с точки зрения его институциональной структуры, каждая из которых имеет как положительные, так и негативные примеры внедрения. Всемирный банк в своем отчете 2013 года с громким названием «Переосмысление роли государства в финансах» выделяет 5 различных видов систем пруденциального регулирования и надзора, разделяя эти понятия между собой, и вводя критерии оценки устройства финансовой инфраструктуры по показателям возрастания интеграции регуляционных и надзорных функций: от моделей секторального надзора до интегрированного надзора и от полного отсутствия регулирования до полного объединения регуляционных и надзорных функций в одном органе.<sup>2</sup> На основании этих критериев выделяют четыре основных вида моделей регулирования и надзора: институциональная модель, консолидированная модель, модель «Твин Пикс» и гибридная модель.<sup>3</sup>

В Российской Федерации опыт адаптации данных моделей достаточно велик, так как Россия только за последние семь лет «перепробовала» все наиболее популярные модели финансового контроля и надзора. До 2011 года в России существовала так называемая институциональная (или отраслевая) модель финансового контроля и надзора, заключающаяся в чет-

ком распределении надзорных функций между органами в соответствии с регулируемой деятельностью, т.е. специализация конкретных надзорных органов по конкретным сферам финансового рынка. В Российской Федерации надзор за банковской деятельностью в тот период, как и сейчас, осуществлял Банк России, контроль в сфере рынка ценных бумаг осуществлялся Федеральной службой по финансовым рынкам (далее – ФСФР), а надзор за страховой деятельностью осуществлялся Федеральной службой страхового надзора (далее – Росстрахнадзор). Практика разграничения функций между различными надзорными институтами является наиболее нейтральной, при которой снижаются риски полного провала регулирования, свойственные для интегрированной модели, однако возможны некоторые конфликты юрисдикций между институтами, межотраслевой характер деятельности поднадзорных элементов, который может повлечь нехватку системности в надзорных полномочиях или даже в определении единой государственной финансовой политики.<sup>4</sup> Однако исторически именно данная модель зародилась первой в период Великой депрессии в США, который в 1934 году завершился созданием Комиссии по ценным бумагам и биржам (SEC) – первого специализированного отраслевого органа финансового надзора.

Российская Федерация в последующем пошла по пути интегрирования надзора и расширения функции ФСФР за счет присоединения функций Росстрахнадзора, и с марта 2011 года ФСФР получил также полномочия по надзору за страховой деятельностью.<sup>5</sup> Такую реформу можно однозначно охарактеризовать как переход к модели «Твин Пикс» с разделением полномочий по финансовому регулированию и надзору между ФСФР и Банком России. Модель «двух вершин» подразумевает разделение регулирующих функций между двумя регуляторами, один из которых выполняет функцию безопасности и надежности надзора, а другой специализируется на проведении

<sup>1</sup> Банковский надзор: каким ему быть? // Деньги и кредит. – 2004. – №4. – С. 7-19.

<sup>2</sup> Андреев Л.А. Модели регулирования и надзора финансовой системы Исламской Республики Иран // Международный научный журнал «Символ науки». – 2016. – №10-1. – с. 44.

<sup>3</sup> Константинов А. В. Теория и опыт зарубежных стран в сфере финансового регулирования и их применение в российской системе // Фундаментальные исследования. – 2014. – №9-2. – с. 394.

<sup>4</sup> G30 Report. The structure of financial supervision: Approaches and challenges in a Global Marketplace. // Group of Thirty, Washington D.C. – 6 October 2008. – p. 14.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 04 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» // Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2011. – №10. – ст. 1341.

регулирования предпринимательской деятельности.<sup>6</sup> Также возможен иной характер разделения компетенций – по конкретным финансовым рынкам, который и лег в основу российской модели финансового надзора образца 2011 года. Зарубежная практика использования данной модели не так велика, при этом именно данная модель признана многими учеными одной из самых эффективных по причине использования как сильных сторон консолидации, так и создания грамотной системы взаимодействия и противовесов.<sup>7</sup> В настоящее время данная модель реализуется в Австралии, Нидерландах, а также с 2012 года еще и в Великобритании, которая отошла от модели мегарегулятора после кризиса 2008 года, при котором стали очевидны минусы отделения надзорных функций от центрального банка, и разделила Financial Services Authority (FSA) на две структуры: Управление пруденциального регулирования (Prudential Regulation Authority), функционирующее при Банке Англии, и Управление финансовой деятельности (Financial Conduct Authority).<sup>8</sup> Вопрос внедрения данной модели обсуждался во многих странах, в том числе в Соединенных Штатах Америки и Франции, что свидетельствует о расширении популярности этой системы, которая до 2000-х годов реализовывалась лишь в двух странах из ста крупнейших экономик мира.<sup>9</sup> В России она просуществовала всего два года, хотя явных предпосылок или негативных тенденций для ее расформирования не было замечено.

В 2013 году в России произошла одна из самых масштабных реформ финансового регулирования и надзора. Внемля популярным мировым тенденциям, государство пошло по пути консолидации надзорных функций в одних руках и расширило полномочия Банка России до статуса мегарегулятора, параллельно упразднив

ФСФР.<sup>10</sup> Многие связывают данное решение с возросшей ролью банковского надзора после финансового кризиса, а также с большей возможностью Центрального Банка Российской Федерации бороться с регулятивным арбитражем и системным риском.<sup>11</sup> Однако определенные опасения по поводу данной реформы также высказывались многими авторами ввиду неопределенности правового статуса Банка России, сверхконцентрации властных полномочий в руках одного органа, а также большого влияния государственного капитала в российской финансовой системе.<sup>12</sup> Достаточно сложно оценивать первичные результаты реформы финансового надзора, так как пока мегарегулятор функционировал только в крайне неблагоприятной финансовой среде, а значит не мог демонстрировать максимальный уровень эффективности. Справедливости ради, необходимо отметить, что со времени своего перерождения в качестве мегарегулятора, Банк России осуществлял достаточно агрессивную и жесткую кампанию по сокращению количества кредитно-финансовых институтов на рынке, достаточно четко реализуя установленный курс на увеличение капитализации кредитных организаций, создание мотивации для объединения мелких «игроков» и формирования банковских холдингов и объединений.<sup>13</sup> Мировая практика использования интегрированного регулятора также довольно-таки обширна: развитые страны шли по пути создания мегарегулятора на основе отдельного регулирующего ведомства (Германия, до 2012 года – Великобритания), ряд других стран, ставших примером и для России, создавали свои мегарегуляторы на основе центрального банка государства (Сингапур в 1984 году, Ирландия в 2003 году). Выбор именно модели центрального банка-мегарегулятора

<sup>6</sup> Утепов Г.Г. Расширение функций центрального банка России: шаг вперед или два шага назад // Журнал институциональных исследований. – 2014. – №4. – с. 139.

<sup>7</sup> Taylor M., 1995. Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century. // London, Centre for the Study of Financial Innovation.

<sup>8</sup> Financial Services Markets Act 2012 // <http://www.bankofengland.co.uk/about/Documents/legislation/2012act.pdf>.

<sup>9</sup> Masciandaro D. and Quintyn M., 2009. Reforming financial supervision and the role of central banks: a review of global trends, causes and effects (1998-2008). Centre for Economic Policy Research, Policy insight No. 30, February 2009.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 23 июля 2013 г. №251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – №30 – ст. 4084.

<sup>11</sup> Хандруев А.А. Интегрированный финансовый регулятор – российская модель в контексте мировой практики // Деньги и кредит. – 2013. – №10. – с.27.

<sup>12</sup> Миркин Я.М. Предпосылки и последствия создания мегарегулятора // Журнал Новой Экономической Ассоциации. – 2013. – №3. – с. 137.

<sup>13</sup> Исмаилов И.Ш. Проблемы развития банковского регулирования в Российской Федерации в условиях экономического кризиса // Юридический мир. 2016. №9. с. 24

в России может быть продиктован огромной концентрацией капитала на данном финансовом рынке, наиболее успешной практикой регулирования и надзора, а также особенностями правового статуса Банка России, функционирующего независимо от других властных структур.

В контексте сложившегося богатого опыта использования всех моделей финансового надзора, сложно назвать наиболее успешную и перспективную, ведь хоть модель «Твин Пикс» и считается многими зарубежными учеными наиболее эффективной, но при этом ее используют только 4% государств, входящих в список лучших экономик мира на данный момент. Модель интегрированного регулятора, ныне активно используемая в Российской Федерации, показала себя как с положительной, так и с негативной стороны, однако интеграционные процессы в финансовом контроле и надзо-

ре можно считать трендом последних нескольких десятилетий. Модель консолидированного надзора в противовес институциональной модели начала активно развиваться из-за сближения и смешения различных видов финансовых услуг, что привело к заметному росту системного риска и возможности применения унифицированного надзора. Безусловно, в случае продолжения курса на сближение различных видов услуг финансового посредничества, логичным видится выбор развивать интеграционные процессы в сфере регулирования и контроля, которые могут проявляться в консолидированном надзоре или модели с двумя активно взаимодействующими регуляторами. Однако опыт США показывает, что институциональная модель тоже может отвечать этим целям в случае грамотной регламентации и активного взаимодействия внутри надзорной инфраструктуры.

### Литература:

### Literature:

1. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. №251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – №30 – ст. 4084.
2. Указ Президента РФ от 04 марта 2011 г. №270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» // Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2011. – №10. – ст. 1341.
3. Андреев Л.А. Модели регулирования и надзора финансовый системы Исламской Республики Иран // Международный научный журнал «Символ науки». – 2016. – №10-1. – с. 44.
4. Банковский надзор: каким ему быть? // Деньги и кредит. – 2004. – №4. – С. 7- 19.
5. Исмаилов И.Ш. Проблемы развития банковского регулирования в Российской Федерации в условиях экономического кризиса // Юридический мир. 2016. №9. с. 24.
6. Константинов А. В. Теория и опыт зарубежных стран в сфере финансового регулирования и их применение в российской системе // Фундаментальные исследования. – 2014. – №9-2. – с. 394.
7. Миркин Я. М. Предпосылки и последствия создания мегарегулятора // Журнал Новой Экономической Ассоциации. – 2013. – № 3. – с. 137.
8. Утепов Г.Г. Расширение функций центрального банка России: шаг вперед или два шага назад // Журнал институциональных исследований. – 2014- №4. – с. 139.
9. Хандруев А.А. Интегрированный финансовый регулятор – российская модель в контексте мировой практики // Деньги и кредит. – 2013. – №10. – с. 27.
10. Financial Services Markets Act 2012 // <http://www.bankofengland.co.uk/about/Documents/legislation/2012act.pdf>.
11. G30 Report. The structure of financial supervision: Approaches and challenges in a Global Marketplace. // Group of Thirty, Washington D.C. – 6 October 2008. – p. 14.
12. Masciandaro D. and Quintin M., 2009. Reforming financial supervision and the role of central banks: a review of global trends, causes and effects (1998-2008). Centre for Economic Policy Research, Policy insight No. 30, February 2009.
13. Taylor M., 1995. Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century. // London, Centre for the Study of Financial Innovation.

1. Federal law of 23 July 2013 N 251-FZ "On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in connection with the transfer The Central Bank of the Russian Federation of powers on regulation, control and supervision in the sphere of financial markets" // Coll. the legislation Grew. Federation. – 2013. – №30 – item 4084.
2. The decree of the President of the Russian Federation from 04 March 2011 № 270 "About measures on improvement state regulation in the sphere of financial market of the Russian Federation" // Coll. The Legislation Grew. Federation. – 2011. – №10. article 1341.
3. L Andreev. Models of regulation and supervision of Islamic financial system Republic of Iran // international scientific journal "science Symbol". – 2016. – No. 10-1. – p. 44.
4. Banking supervision: what will it be? // Money and credit. – 2004. – No. 4. – P. 7 - 19.
5. Ismailov.Sh. Problems in the Russian banking regulation Federation in the conditions of economic crisis // the Legal world. 2016. No. 9. С. 24.
6. Konstantinov A.V. the Theory and experience of foreign countries in the field of financial regprofiling and their application in the Russian system // Fundamental research. – 2014. No. 9-2. – S. 394.
7. Mirkin Ya. M. the Preconditions and consequences of a mega-regulator // The New Economic Association. – 2013. – No. 3. – p.137.
8. Utenov, G. G., Extension of functions of the Central Bank of Russia: a step forward or two steps back // Journal of institutional studies. – 2014- №4. – p. 139.
9. Khandruev A. A. Integrated financial regulator – the Russian model in the context of the world practice, // Money and credit. – 2013. – No. 10. – p. 27.
10. The law of financial services markets 2012 // <http://www.bankofengland.co.uk/about/Documents/legislation/2012act.pdf>.
11. F30 Report. The structure of financial control: approaches and issues Global Market. // The group of thirty, Washington – October 6, 2008. – p. 14.
12. Masciandaro D. and Quintin, M., 2009. Reforming financial supervision and the role of Central banks: a review of global trends, causes and effects (1998-2008). Center For economic policy research, policy submission No. 30, February 2009.
13. M. Taylor, 1995. Twin Peaks: a regulatory structure for the new century. // London, Center for the study of financial innovation.

## NEW NORMAL И МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РОСТА В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

## NEW NORMAL AND MACROECONOMIC PROBLEMS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN NEW CONDITIONS



Бахадыр Джуманиязович Матризаев, кандидат экономических наук, доцент департамента «Экономическая теория», Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Bakhadyr D. Matrizaev,  
PhD (Economics), Associate Professor,  
“Economic theory” department, Financial  
University, Moscow, Russia

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

**Аннотация:** Актуальность. В статье раскрываются основные макроэкономические риски, с которыми столкнулись развитые и ключевые развивающиеся рынки. Вместе с тем рассматриваются направления для осуществления активного и всеобъемлющего экономического роста в средне- и долгосрочной перспективе.

Методы. Работа является результатом исследований, которые проводились автором в 2008–2013 годах на примерах деятельности российских и зарубежных финансовых рынков. Исследования проводились с использованием методов финансово-экономического анализа, факторного анализа, математических инструментов.

Результаты. В работе приводится подробный анализ рекомендаций наднациональных финансовых организаций для снижения рисков глобальной финансовой стабильности.

Перспективы. Полученные результаты дополняют труды российских и зарубежных ученых по созданию эффективной системы диагностики и предотвращения финансовых кризисов, в том числе и долгового кризиса ЕС, формирование иных способов уменьшения государственного долга, внедрения компенсационных мер по финансированию экономики, доступности международных рынков капитала (например, благодаря развитию современных финансовых рычагов).

**Abstract:** Introduction. In article the main macroeconomic risks which the developed and key emerging markets faced reveal. At the same time, the directions for implementation active are considered and comprehensive economic growth in the mid and long term.

Methods. Work is results of researches which were conducted by the author in 2008-2013 on examples of activity of the Russian and foreign financial markets. Researches were conducted with use of methods of the financial and economic analysis, factorial analysis, mathematical tools.

Results. The detailed analysis of recommendations of the supranational financial organizations for decrease in risks of global financial stability is provided in work.

Prospects. The received results supplement works of the Russian and foreign scientists on creation of effective system of diagnostics and prevention of financial crises, including debt crisis of the EU, formation of different ways of reduction of a public debt, introduction of countervailing measures on financing of economy, availability of the international capital markets (for example thanks to development of modern financial leverages).

**Ключевые слова:** Экономический рост, макроэкономическая и пруденциальная политика, вторичные эффекты, глобальное перебалансирование.

**Keywords:** Economic growth, macroeconomic and prudential policy, secondary effects, global rebalancing.

Необходимость обеспечения финансовых основ долгосрочного экономического роста в развитии мировой экономики обусловлена возникновением ряда следующих рисков стран с развивающимися финансовыми системами: фискальный дисбаланс, системный финансовый кризис, кризис ликвидности.

Риск фискального дисбаланса подразумевает невозможность государства контролировать свои расходы, что приводит к накоплению внешнего долга и, в конечном итоге, к суверенному дефолту. В период мирового финансового кризиса рост дефицита бюджета был характерен для большинства государств, которые стремились стимулировать экономику за счет бюджетных средств.

Системный финансовый кризис представляет собой банкротство системно значимого финансового института или крах национальной валютной системы. Опыт развитых стран (банкротство Lehman Brothers в 2008 году, ставшее катализатором глобального кризиса) наглядно показывает возможные последствия недостаточного регулирования системно значимых финансовых институтов.

Кризис ликвидности может возникнуть из-за постоянного дефицита денежных средств, предоставляемых банками и рынками капитала. В течение послед-

них лет опасность представляло скорее избыточное вливание денег, в том числе иностранного капитала, в развивающиеся рынки.

#### **Теоретические аспекты финансовой стабильности**

Несмотря на то, что финансовая система в современном виде начала формироваться еще в XVII-XVIII веках, с появлением коммерческих банков, бирж, акционерных обществ и организованных государственных финансов, исследование устойчивости финансовой системы имеет значительно более краткую историю. Интересно, что подобные исследования проводились волнообразно, являясь следствием национальных, а позже и мировых финансовых кризисов. Первые попытки создать теоретическую основу деятельности финансовой системы были предприняты после кризиса 1797 г. в Англии, вызванного временным мораторием на обмен бумажных денег на золото. Тогда теория финансовой стабильности сводилась к закреплению роли центрального банка как кредитора последней инстанции и гаранта функционирования золотого стандарта. На протяжении последующих двух столетий исследования в данной области оставались фрагментарными, несмотря на появление мощных научных школ кейнсианства и монетаризма.

В теории Дж. М. Кейнса<sup>1</sup> единственной ролью финансовой системы было посредничество в процессе превращения сбережений в инвестиции. Таким образом, финансовая система считалась вторичной по отношению к реальной экономике, то есть служила инструментом достижения полной занятости и устойчивого экономического роста, а стабильность самой этой системы не входила в список основных целей экономической политики. Опираясь на макроэкономическими категориями сбережений и инвестиций, кейнсианцы не рассматривали субъектный состав финансовой системы (например, банковскую систему, рынок ценных бумаг, и т.д.), воспринимая ее как однородный механизм. Практические рекомендации в финансовой сфере были ограничены областью государственной фискальной политики. Таким образом, положение кейнсианской теории о равенстве сбережений и планируемых инвестиций как необходимом условии экономического равновесия не касалось функционирования финансовой системы и условий ее стабильности, за исключением отдельных положений, касающихся сбалансированности государственного бюджета.

В количественной теории денег и ее логическом продолжении – теории монетаризма – финансовая составляющая экономики была рассмотрена более подробно. Уже в середине XIX века Дж. С. Милль<sup>2</sup> выдвинул гипотезу о том, что первопричиной циклических колебаний экономики является расширение или сокращение кредитного рынка. Позже, развернутый анализ связи между ценами, инфляцией и процентными ставками был проведен А. Маршаллом<sup>3</sup>, И. Фишером<sup>4</sup> и М. Фридманом<sup>5</sup>. Ими были разработаны модели развития банковской системы и рекомендации, касающиеся денежно-кредитной политики.

<sup>1</sup> Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. М.: Издательство «Прогресс», 1978.

<sup>2</sup> Милль Дж. Ст. Основы политической экономии с некоторыми приложениями к социальной философии. М.: Издательство «Эксмо», 2007.

<sup>3</sup> Маршалл А. Принципы экономической науки. М.: Издательство «Прогресс», 1993.

<sup>4</sup> Блауг М. Теория процента Фишера. Экономическая мысль в ретроспективе. М.: Издательство «Дело», 1994.

<sup>5</sup> Фридман М. Количественная теория денег. М.: Издательство «Дело», 1996.

Систематическое исследование финансовой стабильности, ее компонентов и методов регулирования началось лишь в 90-е годы XX века. Причиной повышенного интереса к данному вопросу послужила волна кризисов, имеющих преимущественно финансовое происхождение, т.е. зародившихся на финансовых рынках, а затем распространившихся на реальную экономику.

Именно в 90-е годы был формально введен в обращение термин «финансовая стабильность». В настоящее время не существует единого определения финансовой стабильности, что вызвано отчасти ранней стадией развития ее исследования, а также спецификой этого термина в странах с различным уровнем развития финансовых рынков. В материалах центральных банков и международных экономических организаций преобладают две группы подходов к определению финансовой стабильности на макроэкономическом (национальном, региональном или международном) уровне. Представители первой группы определяют финансовую стабильность напрямую, посредством выделения наиболее важных показателей или субъектов финансовой системы. Однако большее распространение получил альтернативный подход, воспринимая финансовую стабильность как некое идеальное состояние, подобное равновесному состоянию экономики, вокруг которого балансирует финансовая система. Представители данного подхода используют определение финансовой нестабильности как базовое, т.е. стабильность определяется «от противного».

Рассмотрим основные концепции финансовой стабильности в рамках первого подхода. Согласно одному из первых определений, данному Э. Крокеттом<sup>6</sup>, финансовая стабильность включает в себя (1) стабильность ключевых финансовых институтов, проявляющуюся в их способности выполнять свои договорные обязательства без внешней помощи и (2) стабильность финансовых рынков, проявляющуюся в способности их участников осуществлять сделки по ценам, которые отражают фундаментальные факторы и

<sup>6</sup> Форум за финансовую стабильность. Рекомендации по созданию эффективных систем страхования депозитов. 07 сентября 2001г., Лондон (Великобритания).

не изменяются при отсутствии изменений в этих факторах. Важность этого определения для теории финансовой стабильности состоит в том, что впервые были приняты во внимание финансовые рынки и институты как отдельные субъекты финансовой системы. Кроме того, исключалась искусственная стабильность (например, поддержка крупнейших компаний государством). Однако, как будет показано ниже, волатильность цен на финансовые активы не всегда считалась показателем финансовой нестабильности в более поздних исследованиях.

А. Ларге<sup>7</sup> определяет финансовую стабильность с позиций реальной экономики как предотвращение сбоев в функционировании финансовой системы (финансовых рынков или институтов), которые могут негативно сказаться на реальном объеме производства. Данный подход был продолжен М. Футом<sup>8</sup>, который определил финансовую стабильность как совокупность четырех одновременно соблюденных условий: (1) монетарная стабильность, т.е. стабильные цены и валютные курсы; (2) уровень безработицы, близкий к естественному; (3) уверенность экономических агентов в большинстве финансовых рынков и институтов; (4) отсутствие изменений цен реальных или финансовых активов, которые могут привести к нарушению предыдущих условий. Фактор уверенности участников рынка в рыночных механизмах и институтах впоследствии стал одним из ключевых во всей теории финансов.

#### **Макроэкономические модели и объективные показатели национальной финансовой стабильности.**

Известно, что нынешний коллапс глобальной финансовой системы частично вызван системным кризисом финансового регулирования. Этот кризис в большинстве своем сосредотачивается на четырех стратегических проблемах. Несмотря на то, что все эти проблемы ведут к Соединенным Штатам, у них прослеживаются четкие международные узлы.

<sup>7</sup> Large, Sir Andrew, 2003, "Financial Stability: Maintaining Confidence in a Complex World," in *Financial Stability Review* (London: Bank of England), December.

<sup>8</sup> Foot M. What is financial stability and how do we get it? // ACI (UK) The Roy Bridge Memorial Lecture. 2003. 3 April. [Electronic resource] Mode of access: <http://www.fsa.gov.uk/Pages/Library/Communication/Speeches/2003/sp122.shtml>

Напомним, что в свое время большая часть токсичных активов были созданы именно в США, и финансовые учреждения во всем мире с готовностью покупали их, тем самым вовлекая в системный регуляторный кризис национальные экономики. В итоге, регуляторные органы неоднократно разрабатывали, осуществляли, и поддерживали политику, которая только привела к усилению и без того хрупкой финансовой системы, неэффективному распределению капитала и инвестиций, и в конечном счете к ослаблению темпов экономического роста.

Начиная с 2013–14 гг., мы можем наблюдать процесс умеренного восстановления мировой экономики, но необходимо ускорение, чтобы обеспечить более быстрый, устойчивый рост, обеспечивающий создание рабочих мест. Во избежание ловушки низкого среднесрочного роста и обеспечения мировой финансовой стабильности, странам-членам необходимо кардинально поменять макроэкономический курс. Для решения этих проблем требуются действия по четырем основным направлениям:

- осуществление активного и всеобъемлющего среднесрочного роста;
- осуществление перехода от рынков с ведущей ролью ликвидности к рынкам, на которых ведущую роль играет экономический рост;
- преодоление наследия высоких дефицитов и задолженности;
- преодоление вторичных эффектов и глобальное ребалансирование.

Суверенные долги стран с развитой экономикой продолжают расти. Это заставляет задуматься о вызовах и угрозах безопасности глобальной финансовой системы.

Сейчас многие ученые обращают внимание общественности на повышающиеся риски, связанные с мировым сектором финансов отдельных стран. Кроме этого, исследование допустимого уровня долга стран мира не дают однозначных ответов по решению проблем долга. Таким образом, актуальность исследования заключается в выявлении безопасных параметров и размеров государственных долгов и перспектив макроэкономического урегулирования подобных процессов.

Многосторонность последствий перетока долговых обязательств в различные

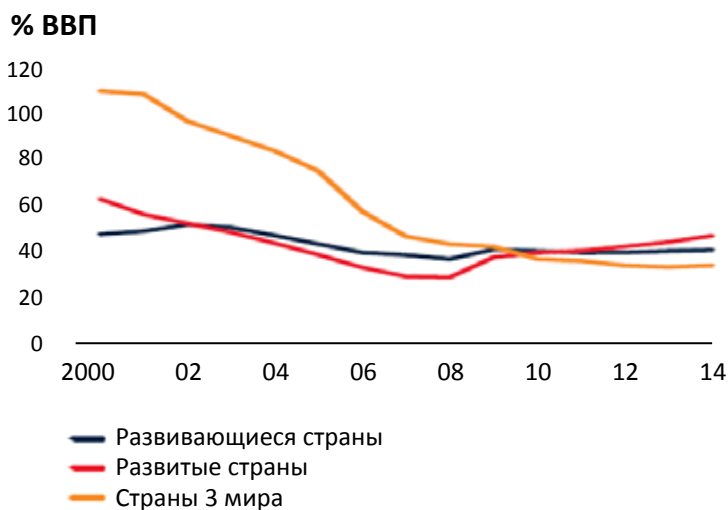


Рисунок 1. Мировой долг.

Источник: Международный Валютный Фонд, Годовой отчет 2014, От стабилизации к устойчивому росту [Электронный ресурс]. – Режим доступа-[http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar/2014/pdf/ar14\\_rus.pdf](http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar/2014/pdf/ar14_rus.pdf)

сферы, трудности выявления правдивой информации о рисках накопления долгов внутри каждой отдельно взятой страны, безопасных параметров и размеров государственных долгов и фактическая возможность государств вовремя выплачивать по своим обязательствам – даже не полный список проблем, промедление с решением которых увеличивает риски глобальной финансовой нестабильности.

Рост скорости государственных долгов увеличился после кризиса. Согласно расчетам МВФ, в 2009 году суверенные долги относительно мирового ВВП составляли 76,2%, 81,3% в 2012 году, в 2013 году повысился до 81,5%. Высокую скорость увеличения долга можно заметить в развитых странах.

Одновременно с увеличением долга мы можем наблюдать сокращение бюджетных дефицитов во всем мире, который в 2009 году достигал 74% от ВВП, в 2012 году составил 42% к ВВП и в 2013 35% ВВП. Подобный тренд не противоречит объявленному на бюджетную консолидацию курсу, который был активно поддержан многими странами.

Высокие темпы консолидации были замечены в странах, увеличивших долги. Бюджетный дефицит Греции составил 4,7% от ВВП в 2013 году (в 2009 г. – 15,7%

ВВП), в Испании – около 5,7% ВВП (11,2% – в 2009 г.), еврозоне – 2,6% ВВП (6,4% ВВП в 2009 г.), США – 7,3% ВВП (2009 г. – 13,3% ВВП).

Положительным достижением, несомненно, является обеспечение государствами оптимизации текущих расходов и финансовой дисциплины, достигнутые при помощи бюджетных объединений.

Потенциальные темпы роста были низкими во многих странах с развитой экономикой и могли бы быть выше в странах с формирующимся рынком. Для осуществления активного и всеобъемлющего среднесрочного роста необходимо устранение препятствий на стороне предложения и повышения производительности, необходимо вновь уделить повышенное внимание структурным реформам. В странах с развитой экономикой директивным органам было рекомендовано продолжать реформы рынков труда, товаров и услуг, чтобы минимизировать последствия увеличивающейся нехватки рабочих мест, непрекращающегося процесса снижения кредитования домашних хозяйств и корпоративного сектора, постоянной нестабильности банковского сектора, увеличения суверенных рисков. Это помогло бы немного изменить тренд рынка мировой торговли. Увеличение инвестиций будет



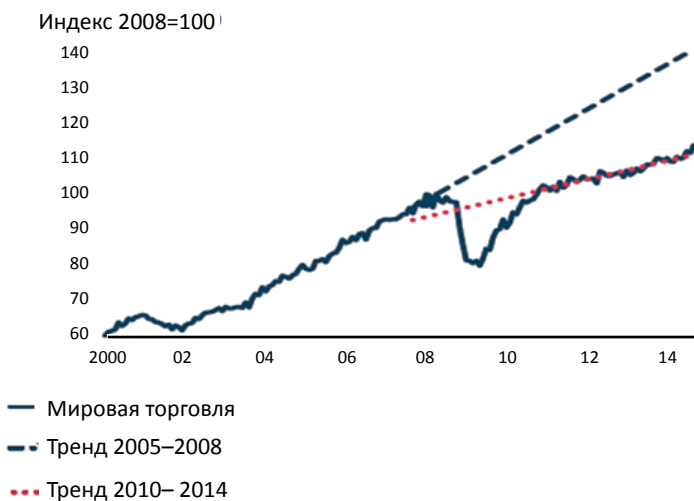


Рисунок 2. Мировая торговля.

Источник: Всемирный Банк. *Global Economic Prospects. 2015.* [Электронный ресурс]. – Режим доступа [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2015a/pdfs/GEP15a\\_web\\_full.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2015a/pdfs/GEP15a_web_full.pdf).

крайне важным как в странах с развитой экономикой, так и в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах.

В настоящий момент мы можем наблюдать переход от рынков с ведущей ролью ликвидности к рынкам, на которых ведущую роль играет экономический рост. С учетом того, что общемировые финансовые условия, как ожидалось, ужесточатся, странам с формирующимся рынком было рекомендовано сделать свою экономику более устойчивой за счет решительных мер макроэкономической и пруденциальной политики и предоставлять ликвидность, если это необходимо для сохранения стабильности финансовой системы. В зоне евро оздоровление банковских и корпоративных балансов было необходимо для преодоления финансовой фрагментации наряду с продвижением в формировании банковского союза. Странам с формирующимся рынком следует углублять финансовые рынки для повышения устойчивости к внешним финансовым шокам.

Международный Валютный Фонд предсказывает снижение темпов роста Еврозоны. В Японии же, независимо от непростой экономической ситуации, МВФ все равно ожидает результата от государственных мер стимулирования.

В развивающихся странах планируется небольшое увеличение темпов роста, который всецело зависим от возможности каждой отдельно взятой страны справиться с практически отсутствующим внешним спросом и внутренними лимитами. МВФ продолжает беспокоиться за общую ситуацию в мире финансов, что обусловлено возможными трудностями в ЕС и излишней закредитованностью США (табл. 1).

Всемирный банк прогнозирует, что рост мирового ВВП в 2015 году составит 3,5%, и надеется на умеренный экономический рост на протяжении 2015–2017 годов. Для развивающихся стран в текущем году Всемирный банк прогнозирует темпы роста в 4,8%, стран с высоким уровнем доходов – 2,2%. Хотя развивающиеся страны и являются основой для мирового экономического роста, они, тем не менее, еще не достигли докризисных темпов развития.

Медленный экономический рост – один из основных факторов возникновения рисков. Именно поэтому следует ускорить работу по изучению рисков, связанных с финансовым сектором, улучшать их оценки, перестраивать систему первоочередных мер. Подобная деятельность уже ведется международными организациями, национальными и надна-

Таблица 1. Показатели реального ВВП отдельных стран мира в прогнозах МВФ и Мирового банка в 2015–2016 годах, % [2], [3].

Страна	МВФ		Мировой банк		Страна	МВФ		Мировой банк	
	2015	2016	2015	2016		2015	2016	2015	2016
Мир	3,5	3,7	2,2	2,4	Индия	6,3	6,5	6,4	7,0
США	3,6	3,3	3,2	3,0	РФ	-3,0	-1,0	-2,9	0,1
Еврозона	1,2	1,4	1,1	1,6	Бразилия	0,3	1,5	1,0	2,5
Япония	0,6	0,8	1,2	1,6	Китай	6,8	6,3	7,1	7,1

Источник: Международный Валютный Фонд, *World economic outlook. Gradual Upturn in Global Growth During 2013*. [Электронный ресурс]. – Режим доступа – <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/>

циональными органами. Одну за другой, они изобретают антикризисные меры и предупреждают кризисные явления.

Таким образом, преодоление наследия высоких дефицитов и задолженности является одной из основных целей. В странах с развитой экономикой, где средний дефицит бюджета был сокращен вдвое после пикового уровня, достигнутого во время кризиса, первоочередная задача состояла в калибровке темпов и структуры дальнейшей корректировки и в снижении коэффициентов долга до осмотрительных значений. В странах с формирующимся рынком, где дефициты и коэффициенты долга оставались выше докризисных уровней, для устранения факторов уязвимости, связанных с крупными авуарами долговых обязательств на руках у нерезидентов, потребовалось ужесточение налогово-бюджетной политики. Директивным органам в странах с низкими доходами необходимо было активизировать мобилизацию доходов и повысить эффективность расходов, не допуская при этом быстрого накопления долга.

МВФ улучшил работу в области финансового контроля, осуществляемого в соответствии с международными стандартами и имеет направленность в сторону предоставления эффективной деятельности мировой валютно-финансовой системы и поддержания финансовой и экономической стабильности. Необходимо отметить стратегию финансового надзора (утверждена в сентябре 2012 г.). В ней подведены итоги расчетов финансового надзора МВФ периода последних 10 лет, а также определены целевые приоритеты его дальнейшего укрепления. Данная стратегия концентрируется

на поиске системных рисков финансовой стабильности и мировой политике. Она подразумевает увеличение рычагов влияния для политической коммуникации с правительствами разных стран, чтобы уменьшить вероятность финансовых кризисов мирового уровня.

Кроме того было принято соглашение Евросоюза – Пакт о финансовой стабильности, который подписали 25/27 государств ЕС. Он вступил в силу 1.01.2013. Главной целью договора можно считать предупреждение от усугубления долговой нагрузки благодаря финансовой дисциплине государств-членов. Основными концепциями данного соглашения можно считать ограничение суверенного долга в 60% от ВВП, ограничение бюджетного дефицита в размере, не превышающем 3% ВВП и структурного дефицита <1% от ВВП. Финансовую дисциплину неплохо поддерживают финансовые санкции (0,1% от ВВП страны), если страна превысила некоторые пороговые значения.

Безусловно, приведенные выше меры не могут в полной мере решить проблемы мировой финансовой стабильности, однако тенденция развития четко прослеживается – усилия концентрируются на мерах первоочередного значения, кризисные явления становится проще предугадывать и предотвращать.

Именно поэтому диагностика и предотвращение финансовых кризисов, в том числе и долгового кризиса ЕС, формирование иных способов уменьшения государственного долга, внедрение компенсационных мер по финансированию экономики, доступность международных рынков капитала (например благодаря развитию современных финансовых рычагов).

Низкие темпы роста и повторяющиеся раунды волатильности на рынках подчеркивают глобальную взаимосвязанность и значение сотрудничества государств-членов. На национальном уровне для преодоления вторичных эффектов и глобального ребалансирования рекомендовалось тесное сотрудничество между директивными органами. Претворение в жизнь действенных среднесрочных планов бюджетной консолидации и структурных реформ уменьшит бремя денежно-кредитной политики по поддержанию роста и тем самым уменьшит риски для финансовой стабильности. На международном уровне большее сотрудничество в экономической политике необходимо для достижения более высоких темпов, более сбалансированного роста и смягчения рисков негативных вторичных и возвратных эффектов политики. В частности, более широкое обсуждение центральными банками своих текущих

планов и планов по поддержке ликвидности при непредвиденных обстоятельствах могло бы помочь в решении проблем, связанных с постепенным свертыванием нетрадиционных мер денежно-кредитной политики в странах с развитой экономикой. Более того, расширение сотрудничества необходимо для обеспечения согласованности инициатив стран и предотвращения фрагментации международной системы финансового регулирования. Помимо этого, для содействия глобальному ребалансированию потребуются согласованные меры как стран с дефицитом, так и стран с профицитом.

Из-за медленного экономического роста и неудовлетворительного состояния суверенных финансов страны продолжают копить долг. По данной причине необходимо переосмыслить систему финансовой стабильности, скорость накопления государственного долга без препятствия экономическому росту.

### Литература:

### Literature:

1. Международный Валютный Фонд, Macrofinancial stability policy. April 7, 2011. [Электронный ресурс]. – Режим доступа – <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/res2/>.
2. Международный Валютный Фонд, Годовой отчет 2014, От стабилизации к устойчивому росту [Электронный ресурс]. – Режим доступа – [http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar/2014/pdf/ar14\\_rus.pdf](http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar/2014/pdf/ar14_rus.pdf).
3. Всемирный Банк Global Economic Prospects. 2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2015a/pdfs/GEP15a\\_web\\_full.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2015a/pdfs/GEP15a_web_full.pdf).
4. МВФ World economic outlook. Gradual Upturn in Global Growth During 2013. [Электронный ресурс]. – Режим доступа – <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/>.
5. М.А. Эскиндаров. Проблемы интеграции финансовых рынков стран Единого экономического пространства // Вестник Финансового Университета. – 2014. – №1(79). – стр. 8-20.
6. И. Е. Денежкина, Г. Н. Мартиросян, В. Ю. Попов, А. Б. Шаповал. Количественные оценки динамики волатильности нестабильного рынка // Вестник Финансового Университета. – 2013. – №1(73). – стр. 8-14.

1. International Monetary Fund, Macrofinancial stability policy. April 7, 2011. [Electronic resources]. – Availability – <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/res2/>.
2. International Monetary Fund, Annual report, From stability to growth [Electronic resources]. – Availability – [http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar/2014/pdf/ar14\\_rus.pdf](http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar/2014/pdf/ar14_rus.pdf).
3. World Bank, Global Economic Prospects. 2015. [Electronic resources]. – Availability [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2015a/pdfs/GEP15a\\_web\\_full.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2015a/pdfs/GEP15a_web_full.pdf).
4. IMF, World economic outlook. Gradual Upturn in Global Growth During 2013. [Electronic resources]. – Availability – <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/>.
5. M.A. Eskindarov. Commonwealth economic area financial markets integration problems // Financial University Vestnik. – 2014. – № 1(79). – стр. 8-20.
6. I.E. Denezhkina, G.N. Martirosyan, V.Yu. Popov, A.B. Shapoval. Qualitative estimations of unstable market volatility dynamics // Financial University Vestnik. – 2013. – № 1(73). – стр. 8-14.

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ТОС В СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ

## PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA



Владимир Борисович Зотов,  
доктор экономических наук, профессор,  
заведующий кафедрой «Государственное  
и муниципальное управление»  
Государственного университета  
управления, Москва

Vladimir Borisovich Zotov,  
doctor of economic sciences, Professor,  
head of Department "State and municipal  
management" of the State Management  
University, Moscow.

[zotov-vladimir@yandex.ru](mailto:zotov-vladimir@yandex.ru)

**Аннотация:** В статье осуществляется анализ актуального состояния и проблем, сопровождающих развитие объединений территориального общественного самоуправления как формы институализации локальных сообществ в условиях развития местного самоуправления в современной России. Автором также рассматриваются перспективные образцы отечественного и зарубежного опыта, методы и технологии деятельности ТОС, способствующие более эффективному развитию данных структур, и определяются возможности их дальнейшего внедрения и адаптации в отечественных условиях.

**Abstract:** In article there are analyzed the current state and the problems accompanying development of organizations of territorial public self-government as forms of institutionalization of local communities in the conditions of development of local self-government in modern Russia. The author also defines the perspective models of Russian and foreign experience, methods and technologies of activity of organizations of territorial public self-government promoting more effective development of these structures and possibilities of their further implementation and adaptation in local conditions.

**Ключевые слова:** Местное самоуправление, локальные сообщества, муниципальное управление, территориальное общественное самоуправление, ТОС, развитие местного самоуправления.

**Keywords:** Local self-government, local communities, municipal management, territorial public self-government, development of local self-government.

Период наиболее активного возникновения ТОС пришелся в России на конец 1980-х – начало 1990-х гг., что было связано с «перестроечным» всплеском гражданских инициатив российского населения, ростом демократического сознания и веры в возможные и оперативные преобразования по образцу западных стран [1, с. 44]. Появление этих новых для России организаций также определялось кардинальным изменением социальных условий в регионах России, обострением жилищных проблем, трансформацией системы управления городским хозяйством [2, с. 77]. К первому десятилетию XXI вв. этот вид объединений уже активно развивался в 49% городских округов, в 32% городских поселений, в 29% муниципальных районов и 20% сельских поселений [3, с. 539]. К концу первого десятилетия XXI в. территориальное общественное самоуправление в России охватило достаточно обширную географию: до 100% населения малых городов, до 60–80% населения средних и крупных городов, до 40–50% населения крупнейших городов [4]. При этом достаточно широкое распространение ТОСы получили в тех городах, где были созданы различные центры поддержки данных организаций (Перми, Омске, Томске, Ярославле, Иваново). В числе субъектов России, где сегодня активно ведется работа по развитию ТОС, также можно назвать Республику Чувашию, Новгородскую, Тюменскую, Волгоградскую, Рязанскую и Новосибирскую области. В целом ТОС функционирует сегодня в 64 субъектах РФ. [5]. Однако эти статистические данные не позволяют должным образом определить реальную эффективность данных структур самоуправления на практике. Социологические опросы не дают полной картины, а специальных единых методик для такой оценки пока не существует [6, с.280]. Хотя, определенные методические обоснования в данной области присутствуют. Так, по мнению В.П. Максимова, «показатели оценки эффективности ТОС можно выразить в количественных, натуральных или стоимостных единицах, характеризующих участие жителей в реализации собственных инициатив в вопросах развития своих территорий» [7, с. 64]. Однако такие показатели не являются исчерпывающими, так как не затрагивают каче-

ственный анализ результатов деятельности ТОС.

Развитие органов ТОС в регионах России сегодня отличается крайней неравномерностью, сопровождаясь многочисленными трудностями, с которыми столкнулись ранее созданные структуры в ходе введения в действие закона №131-ФЗ [8], требующего регистрации уставов ТОС органами местного самоуправления, которые в свою очередь должны были прежде зарегистрировать свои уставы [9]. Исследования специалистов, (напр., [10, с. 16-18]), показывают, что наибольшее развитие и правовое закрепление институт ТОС на муниципальном уровне получил сегодня в крупных городах. В городских и муниципальных образованиях локальная правовая поддержка деятельности ТОС еще не нашла широкого применения.

Деятельность ТОС в регионах России сегодня характеризуется различным уровнем взаимодействия с местными властями. Она может развиваться, например, в рамках модели участия, которая преобладает в российской практике и предполагает высокий уровень институализации ТОС [11]. Данная модель подразумевает интенсивную информационную политику вокруг диалога администрации с общественными организациями. Четкое позиционирование ТОС в информационном поле оказывает существенное влияние на уровень информированности населения о форме ТОС и, как следствие, на уровень участия. Развитием общественного самоуправления в рамках данной модели отмечены не только городские округа, но и поселенческие территории. В частности, пример Волгоградской области показывает, что движение ТОС развивалось не из административного центра, а, как правило, с малых городов областных территорий, или процессы шли синхронно. Впоследствии городские округа перенимали практику области по организации системы работы с населением по месту жительства. В число подобных областей также могут быть отнесены Архангельская, Челябинская, Омская, Костромская, Белгородская, Нижегородская области, Пермский край [11, с. 118-119].

Другое организационное решение вопроса развития ТОС – это делегирование исполнительских функций районным подразделениям и централизованное

информационно-методическое, правовое, инновационное сопровождение в каком-то подразделении муниципальной администрации (модель диалога). Например, в г. Волгограде такие функции выполняет комитет общественных связей и массовых мероприятий. Характерной особенностью данной модели является интеграция бизнеса в вопросы поддержки общественных инициатив. Так, в Волгоградской области и Астраханской областях компанией «Лукойл» ежегодно проводится конкурс социальных и культурных проектов. Существенные средства реализуются в направлении поддержки инициатив ТОС. Для субъектов, относящихся к данной модели, характерно стремление построить региональный бренд вокруг темы ТОС (Волгоградская область). Данная модель предполагает низкий уровень институционализации областного участия в проблематике ТОС [11, с. 118-119].

В то же время можно выделить пограничную модель между двумя вышеописанными. Ее отличает хорошо налаженная обратная связь с населением, активное поощрение общественных инициатив, усиленная интеграция жителей в разные проекты и программы по месту жительства и городского управления в целом, партнерские отношения ТОС с властью, когда каждая из сторон получает достаточные выгоды от совместных действий и не стремится к изменениям. Наличие этой модели связано с повышенной неопределенностью муниципальных политик по решению вопроса ТОС, динамикой укрупнения/разукрупнения ТОС. Последняя тенденция, в частности, наблюдается сегодня в некоторых городах Белгородской, Тамбовской областях. [11, с. 119-124].

Обращаясь в целом к проблемам создания и функционирования ТОС в текущих условиях, по мнению исследователей, в их составе можно выделить две основные группы. Первая из них включает проблемы внутреннего характера и касается непосредственно особенностей практики установившихся взаимоотношений внутри конкретного локального сообщества. В их числе можно выделить пассивность и недоверие самих участников; отсутствие навыков гражданского и социального сотрудничества; проблемы временной

нехватки; недостаток финансирования; чрезмерный объем работы; отсутствие конкретных целей, неуверенность в дееспособности на личном уровне и всей организации в целом; стереотипное отношение к власти как безусловной доминирующей вертикали в строящихся отношениях, отсутствие открытости и способности к адаптации и изменениям [12; 13 и др.]. Данные проблемы еще более усложняются наличием разнонаправленной деятельности других организаций на территории – муниципальных, частных, общественных, в связи с чем возникает необходимость многостороннего согласования. Вторая группа проблем относится к разряду внешних: это проблемы законодательного регулирования; отсутствие информированности о своих правах и обязанностях как участников процесса самоуправления и, как следствие, их нарушение; отсутствие признания и понимания со стороны органов местной власти, их инертность.

В ряду серьезных проблем из числа рассмотренных следует особо отметить трудности, связанные с официальной регистрацией ТОС в средних и особенно малых городах регионов России, а также инертностью или неготовностью к сотрудничеству местных властей. В частности, такая ситуация сложилась в Екатеринбургской области, где многие ТОС не прошли госрегистрацию или созданы с нарушением 131-ФЗ [8], при этом официально утверждена деятельность только трех организаций из общего числа действующих субъектов. Подобная ситуация дает возможность муниципальным органам держать органы ТОС под жестким контролем в зависимости от муниципальных приоритетов. И эта ситуация не единична, а свойственна многим средним и малым городам РФ. Одна из острых ситуаций, в частности, сложилась в г. Нягань (Ханты-Мансийский АО), где власти приняли законодательное положение о поддержке деятельности ТОС, практически при этом препятствуя их организации, что инициировало ряд судебных исков со стороны местной общественности, отклоненных судебными властями города. [4].

В качестве одной из ведущих проблем в развитии ТОС остается законодательная – неполнота федерального законодательства, регулирующего деятельность

местного самоуправления и его компетенции, в том числе, включающая отсутствие федеральных нормативно-правовых актов, обеспечивающих реализацию ряда норм Конституции РФ о местном самоуправлении, таких как о муниципальной собственности на землю, об охране общественного порядка органами местного самоуправления; о компенсации дополнительных расходов местного самоуправления и др. Одной из ключевых остается проблема обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, что препятствует эффективному субсидированию функционирования ТОС.

Отсутствие необходимой профессиональной компетентности и опыта деятельности часто вызывает ситуацию, когда по неопытности, даже имея изначально понятия о своей профилизации (и даже закрепив их соответствующими документационными основами) ТОС, в особенности в начале своей деятельности, берутся за любую работу. У многих руководителей ТОС присутствует изначально ошибочное мнение о том, что ТОС – это первичная ступень в муниципальном самоуправлении, ввиду чего некоторые ТОС пытаются дублировать функции муниципальных властей, а не оказывать содействие в их реализации. Например, во многих малых и средних городах Волгоградской области, являющейся сегодня одной из передовых в области развития опыта организации ТОС в России, в первое время наблюдалась ситуация, когда ТОСы начали выполнять несвойственные общественным организациям функции – уборка территорий и вывоз мусора, освещение улиц, водоснабжение, ремонт остановок и мостиков. [14]. Очень важно, чтобы подобные функции в итоге не превратились в полную подмену функций муниципальных властей.

Очевидно, что в современных условиях процессы модернизации всех сфер деятельности в области развития самоуправления невозможны без организации эффективной передачи и обмена опытом с профессионалами-практиками. В этой связи сегодня российским ТОС, как и муниципальным властям необходимо активнее изучать практику зарубежных стран, анализируя возможности адаптации к национальным условиям определенных

моделей и механизмов повышения качества функционирования ТОС. В настоящее время российским населением и муниципальным уровнем власти еще не до конца осознаны проблемы «улучшения имиджа территории», «повышения ее привлекательности для новых жителей и инвесторов» и т.д., несмотря на продвижение подобной концептуальной идеи на федеральном уровне. За рубежом технологии ТОСов являются одними из ключевых при привлечении жителей локальных территорий к участию в местном самоуправлении, например в странах Европы [6, с. 54]. К пока еще не апробированным в российских условиях направлениям относятся и такие типичные для западных стран идеи, способствующие развитию ТОС, как «борьба с бедностью населения и деградацией территорий», «создание новых рабочих мест», «улучшение взаимодействия населения на отдельной территории».

Важно подчеркнуть, что европейские страны и США сегодня придают особое значение совершенствованию взаимодействия ТОС и муниципальной власти, развивая данный вопрос на законодательном, теоретико-методическом и практическом уровнях. Касаясь национального уровня, следует отметить опыт функционирования сходных по сути с российскими ТОС организаций в ряде зарубежных стран. Так, например, в США общинный уровень самоуправления является максимально приближенным к социуму. Здесь чрезвычайно распространены сходные с российскими ТОС районные ассоциации, роль которых состоит в том, чтобы помочь четко определить основные проблемы и затем создать гражданам возможность принятия участия в их решении [15, с. 80]. При этом многие ассоциации в начале своей деятельности обеспечиваются грантами для развития, не будучи ограниченными в вопросах их траты, также во многих городах и штатах страны местные власти направляют ежегодно миллионные инвестиционные транши на поддержку финансирования проектов гражданского участия или делегирования основных полномочий в сфере оказания услуг через районные ассоциации с целью повышения их качества и доступности (т.к. услуги ассоциаций во многом ниже по стоимости, чем аналогичные услуги муниципальных или коммерческих

структур). Участие жителей в подобных ассоциациях предоставляет им многочисленные бонусы – от повышения градуса гражданского участия в локальных процессах самоуправления, до получения необходимых организационных навыков и рекомендаций для трудоустройства на престижную должность, до высокооплачиваемой и ответственной деятельности по оказанию услуг практически на постоянной основе, ввиду того, что местные жители в большинстве случаев лучше осведомлены о проблемах на местности, чем специалисты муниципальных органов.

Нельзя сказать, что тенденции к апробации зарубежного опыта в России отсутствуют. В период конца 1990-х – начала 2000-х гг. изучение зарубежного опыта шло во многом за счет городов – лидеров по развитию ТОС (гг. Кирова, Рязани, Волгограда, Перми, Дзержинского (МО), а также реализованных программ содействия ТОС в различных регионах страны, деятельности появляющихся новых центров поддержки (например, Института неправительственного сектора под руководством И.В. Мерсияновой) [2, с. 81]. В ряде регионов (Ивановская, Воронежская, Свердловская, Омская область), городов России (Саратов, Нижний Новгород, Рязань, Обнинск, Пермь и др.) ТОС стали объединяться в ассоциации и близкие к ним структуры, которые одновременно выступали научно-методическим центром и лабораториями для изучения зарубежного опыта. Все более активно стали проводиться научно-практические и методические мероприятия. Однако с 2005 г. российская практика развития деятельности ТОС стала затихать. Постепенно исчезали крупные объединяющие структуры и ассоциации, разрушались системы деятельности ТОС в крупных городах (например, в г. Москве) [2, с. 80-82].

Сегодня очевидно, что российским ТОС в целях развития крайне необходимы лаборатории для апробации положительного опыта и механизмов взаимодействия с муниципальными властями, а также площадки и новые возможности для изучения подобного опыта, одной из которых, в частности, являются зарубежные стажировки общественных активистов, которые помогут им выявить новые возможности для повышения социальной активности российского населения. Такой опыт, в частно-

сти, реализуется сегодня, ТОС Кировской и Нижегородской области, которые совместно осуществляют социальные программы активизации населения «Центр активных людей», «Банк времени», в рамках которых проходят совместные тренинги, семинары, конкурс мини-грантов «Отличное дело», реализуется технология ЦАЛ (центра активных людей), проводятся международные стажировки специалистов ТОС в Центрах местной активности в Польше, изучается международный опыт развития деятельности общинных Центров добрососедства (IFS) [16, с. 12].

В нашей стране пока отсутствуют эксперты и практики по общинной и альтернативной экономике, различным формам самонайма, взаимопомощи, хозяйственной некоммерческой деятельности в интересах местного сообщества, по фондам местного развития, общинным корпорациям и др. сопутствующим проблемам.

Следует подчеркнуть, что очень часто восприятие зарубежного опыта в области самоуправления является достаточно бессистемным. Преимущественное внимание обращается на то, «что можно сделать» при определенной проблеме. При этом из поля зрения выпадает важнейший аспект – методы, технологии и средства. Поэтому важными для развития российских ТОС в текущих условиях являются две категории в данной области: опыт решения проблемных ситуаций (описание проблемы и ресурсов, необходимых для ее разрешения) и опыт развития (опыт создания и внедрения инноваций или профилактики возникновения проблем, направленный на конкретный результат). С методической точки зрения в основе обмена опытом в области самоуправления должны лежать не только успешные кейсы. Гораздо важнее для современной российской практики развития ТОС анализ неудачного опыта. Однако такие образцы пока практически не вызывают интереса у действующих управленцев в муниципальных органах и ТОС, их описание достаточно редко и в специализированной научной литературе.

Следует также учитывать, что развитие локальных сообществ является одним из ведущих средств продвижения социальных реформ в России, в частности реформы ЖКХ, проблематичной для мно-



гих регионов. Важнейшей функцией ТОС является и подготовка и воспитание кадрового резерва для органов государственной власти всех уровней. Органы ТОС России могут при соответствующем развитии стать настоящей школой муниципальной власти, ее инициативного управления, ее обновления новыми кадрами, непосред-

ственно заинтересованными в улучшении ситуации на местах. Именно в этом случае территориальное общественное самоуправление будет выступать как магистральный путь развития российской государственности и благополучия населения России.

## Литература:

## Literature:

1. Шомина Е.С. В поисках локальных альтернатив // Гражданский диалог. 2008. №32. С. 40-49.
2. Шомина Е.С. Трансформация взаимодействия ТОС и местного самоуправления // Муниципальная Россия. 2010. №4. С. 77-87.
3. Институты самоорганизации по месту жительства и качество жизни населения // Журнал исследований социальной политики. 2011. №7 (4). С. 538-550.
4. Аналитическая записка по вопросам развития территориального общественного самоуправления в России [Электронный ресурс] // Совет муниципальных образований Рязанской области. 2008. URL: <http://www.msu.ryaz.ru/index.php?ns=200&id=433> (дата обращения: 17.04.2017).
5. Мониторинг развития системы местного самоуправления в Российской Федерации в 2015-2016 гг. [Электронный источник] // Министерство юстиции РФ. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogosamoupravleniya> (дата обращения: 10.05.2017).
6. Шомина Е.С. Самоорганизация жителей на локальном уровне // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Под ред. Л.И. Якобсона. М.: Вершина, 2008. 296 с.
7. Максимов В.П. Оценка эффективности территориального общественного самоуправления и его вклада в социально-экономическое развитие муниципального образования // Вестник Челябинского государственного университета. 2004. №1. С. 63-75.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №40. Ст.3882.
9. Может ли территориальное общественное самоуправление в России быть ресурсом развития местных инициатив? [Электронный ресурс] // Ассоциация «Совет муниципальных образований Хабаровского края». 2012. URL: <http://cmo.khabkrai.ru/opinion/2012/03/03/mozhet-li-territorialnoe-obshestvennoe-samoupravle> (дата обращения: 15.05.2017).
10. Васильев С.А. Территориальное общественное самоуправление как модернизированная форма управления сельскими поселениями // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. №3. С. 16-18.
11. Балашова М.В. Территориальное общественное самоуправление в контексте реформирования местного самоуправления современной России: политические аспекты: Дисс. канд. полит. наук. М., 2011. 185 с.
12. Киселева А.М. Развитие территориального общественного самоуправления в крупном городе // Социологические исследования. 2008. №10. С. 73-80.
13. Мерсиянова И. Роль ТОС в формировании гражданского общества в России // Муниципальная Россия. 2010. №4. С. 88-98.
14. Рагозина Л.Г. Может ли территориальное общественное самоуправление в России быть ресурсом развития местных инициатив? [Электронный источник] // Практика муниципального управления. 2012. №1. URL: <https://gkh.ru/journals/4210/64707/> (дата обращения: 15.05.2017).
15. Бондарь В. Инициатива не наказуема! // Муниципальная власть. 1999. №3. С. 80-81.
16. Вместе с городом: Территориальное общественное самоуправление / Под ред. Н.А. Катаевой, И.В. Черезова. Киров: О-Пресс, 2015. 100 с.
1. Shomina E.S. In search of local alternatives to Civil dialogue. 2008. №32. P. 40-49.
2. Shomina E.S. Transformation of interaction WITH local self-government// Municipal Russia. 2010. №4. P. 77-87.
3. Institutions of self-organization at the place of residence and quality of life population // Journal of social policy studies. 2011. №7 (4). S. 538-550.
4. Analytical note on development of territorial publication of self-government in Russia [Electronic resource]// the municipal Council formations of the Ryazan region. 2008. URL: <http://www.msu.ryaz.ru/index.php?ns=200&id=433> (accessed: 17.04.2017).
5. Monitoring of development of system of local government in the Russian Federation in 2015-2016 [Electronic source]// the Ministry of justice of the Russian Federation. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogosamoupravleniya> (date accessed: 10.05.2017).
6. Shomina E.S. self-organization of residents at the local level// time Factors-development of civil society and mechanisms of its interaction with the state /Ed. by L.I. Jakobson. M.:Vershina, 2008. 296 p.
7. Maksimov V.P. Evaluation of efficiency of territorial public self-management and its contribution to socio-economic development of the municipal-education// Bulletin of the Chelyabinsk state University. 2004. №1. P. 63-75.
8. Federal law of 06.10.2003, №131-FZ "On General principles of organization of local government in the Russian Federation" // S2 the Russian Federation. 2003. №40. St. 3882.
9. Can the territorial public self-government in Russia to be reresources for the development of local initiatives? [Electronic resource]// Association "Council municipal formations of Khabarovsk Krai". 2012. URL: <http://cmo.khabkrai.ru/opinion/2012/03/03/mozhet-li-territorialnoe-obshestvennoe-samoupravle> (date treatment: 15.05.2017).
10. Vassiliev S. A. territorial public self-government as moder-nasirovna form of management of rural settlements // State power and local self-government. 2010. №3. P. 16-18.
11. Balashova M. V. territorial public self-government in the context of reform of local government in modern Russia: political aspects: Diss... kand. polit.Sciences. M., 2011. 185 p.
12. Kiseleva A. M. the Development of territorial public self-government in major city studies. 2008. №10. P. 73-80.
13. Mersyanova I. the Role WITH the formation of civil society in Russia // Municipal Russia. 2010. No. 4. P. 88-98.
14. L.G. Ragozina whether territorial public self-government in Russia to be a resource for the development of local initiatives? [Electronic sourcesnick]// the Practice of municipal management. 2012. №01. URL: <https://gkh.ru/journals/4210/64707/> (date accessed: 15.05.2017).
15. Bondar V. the Initiative is not punishable! //Municipal authority. 1999. №3. P. 80-81.
16. Together with the city: territorial public self-government / ed. N. Kataeva, I. Cherezov. Kirov: O-Press, 2015. 100 p.

## ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ФУНКЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВОМ И ГОСУДАРСТВОМ

## PUBLIC CONTROL AS A FUNCTION OF THE MANAGEMENT OF SOCIETY AND THE STATE



Любовь Владимировна Адамская,  
канд. социол. наук, доцент кафедры  
«Государственное и муниципальное  
управление», Финансовый университет  
при Правительстве РФ, Москва

L.V. Adamskaia,  
PhD. sociology. Sciences, associate Professor  
of Department "State and municipal  
management" in Financial University under  
the Government of the Russian Federation,  
Moscow

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



Кристина Евгеньевна Яфаркина,  
студентка факультета «Государственное  
управление и финансовый контроль»  
по направлению «Государственное  
и муниципальное управление»,  
Финансовый университет при  
Правительстве РФ, Москва

Christine E. Yafarkina,  
student of the faculty "Public administration  
and financial control" on "State and  
municipal management" in Financial  
University under the Government of the  
Russian Federation, Moscow

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

**Аннотация:** В данной статье рассматривается проблема реализации эффективной системы общественного контроля над деятельностью органов государственной власти и органов МСУ. Также предлагается формирование усовершенствованной модели общественного контроля, которая предполагает и гражданский, и экспертный общественный контроль в совокупности.

**Abstract:** The problem of implementing an effective system of public control over the activities of public authorities and local self authorities is discussed in this article. There is also suggested the formation of an improved model of public control, which involves both civil and expert public control in the aggregate.

**Ключевые слова:** Общественный контроль, институты гражданского общества, модернизация, экспертиза, социальная и политическая стабильность.

**Keywords:** Social control, civil society institutions, modernization, expertise, socialtion and political stability.

Контроль является одной из четырех основных функций управления, которая позволяет не только выявить ошибки и недостатки, но и предупредить их возникновение. Общественный контроль над состоянием государственной и муниципальной службы имеет форму обратной связи в системе государственного и муниципального управления. Первые лица государства неоднократно обращали внимание на необходимость создания эффективной системы общественного контроля в сфере государственного и муниципального управления и повышения его роли в предупреждении негативных явлений, в том числе противодействия коррупции. В ежегодном Послании Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации в 2009 г. Д.А. Медведев говорит о том, что все сферы государственного управления должны стать открытыми для общества для успешной борьбы с коррупцией [2]. В.В. Путин в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 года среди прочих стратегических направлений развития РФ на ближайшую перспективу отдельно затрагивает вопрос о повышении эффективности взаимодействия государства и гражданского общества [3]. В современных условиях роль общественного контроля и его значение сильно возрастают в связи с необходимостью модернизации государства, поскольку качество государственного управления является основополагающим

фактором. В процессе активизации системы общественного контроля важен контроль со стороны гражданских институтов за соблюдением выполнения государственными и муниципальными органами, отдельными должностными лицами своих обязанностей, если уже не полное исключение, то хотя бы снижение до минимума злоупотребления властью, обеспечение соответствия «должного и реально существующего». При этом, как бы то ни было парадоксальным, но только объединения экономически и политически свободных граждан способны обеспечить эффективный и независимый контроль в сфере государственного и муниципального управления.

В Федеральном законе №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» дана такая формулировка определения общественного контроля: «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений» [4]. После проведения анализа некоторого количества различных трактовок общественного контроля, можно сформулировать следующую,

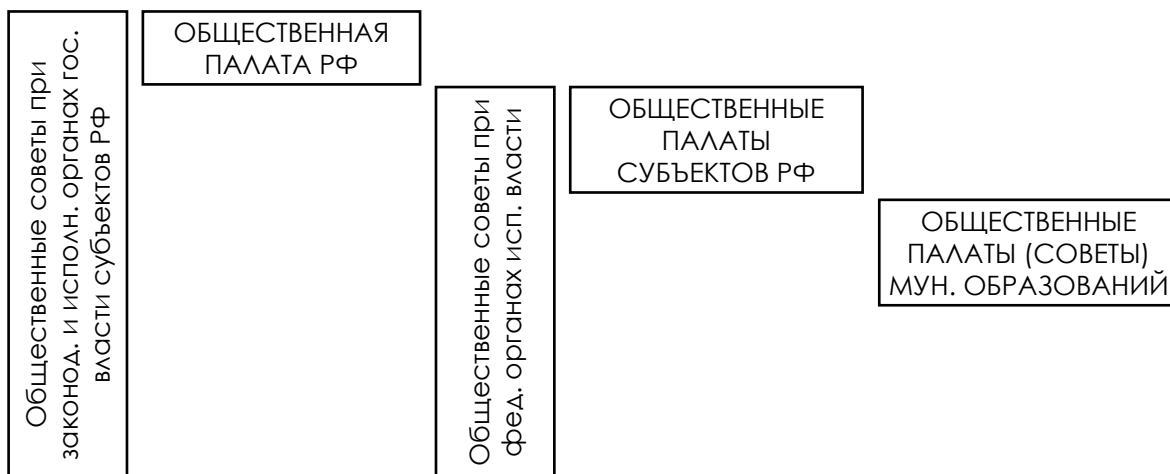


Рисунок 1. Субъекты общественного контроля в РФ.

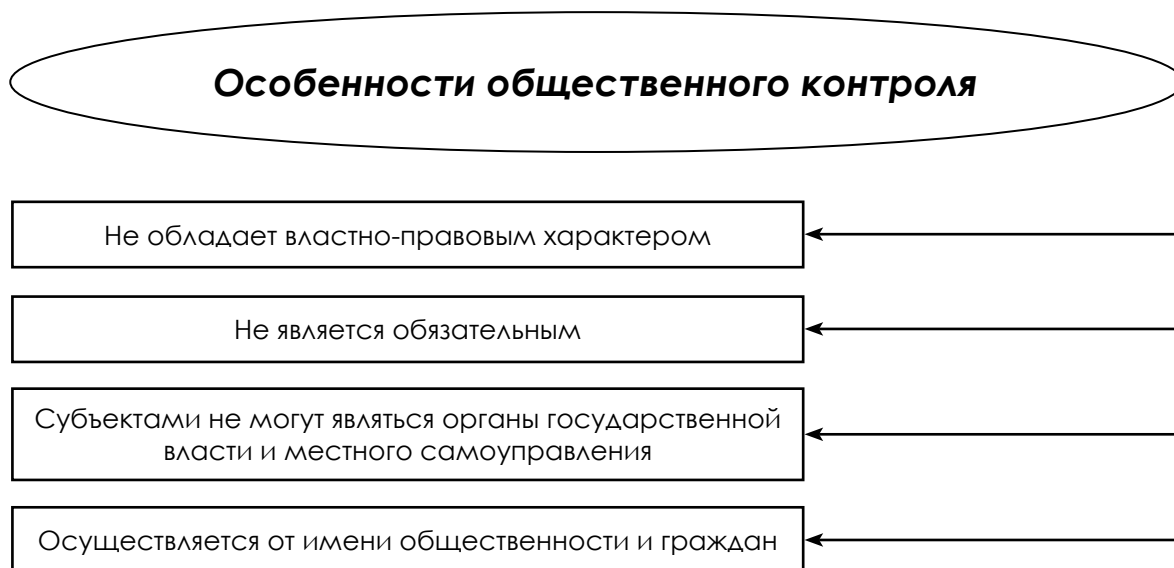
на наш взгляд, наиболее полную: общественный контроль – это деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам, закрепленным требованиям и стандартам деятельности объектов общественного контроля над деятельностью органов государственной, органов местного самоуправления и отдельных должностных лиц. Важно отметить, контроль не сводится к наблюдению: контроль – это, в первую очередь, проверка, а точнее общественная проверка, анализ и общественная оценка реализаций принятых управленческих решений и нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок исполнения этих решений.

Федеральным законом от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определены субъекты общественного контроля в Российской Федерации. (рис.1) [4].

Однако в России отмечается тенденция, согласно которой общественным контролем по собственной инициативе занимаются НКО, правозащитные и общественные организации. Возможность общественных организаций и непосредственно самих граждан инициировать и осуществлять проверку деятельности органов государственной власти и МСУ, их решений, давать оценку этой деятельности с общественной и экспертной точек зрения выступает одним

из самых эффективных способов обеспечения прозрачности деятельности органов публичной власти. Более того, в демократическом государстве, коим является Российская Федерация согласно Конституции РФ, право контроля принадлежит самому народу, как «единственному источнику власти» [1]. При этом важно понимать, что осуществление общественного контроля его субъектами должно быть в рамках их специальных знаний и компетенций. Необходимо формирование усовершенствованной модели общественного контроля, которая предполагает и гражданский, и экспертный общественный контроль в совокупности: непосредственная активность самого народонаселения в осуществлении контроля над качеством получаемых услуг со стороны муниципальных образований, со стороны государства в целом. А экспертный – выражается в экспертизе качества нормативно-правовой базы самого процесса, обеспечении прозрачности перераспределения бюджетных средств посредством организации общественных обсуждений нормативных правовых актов и деятельности общественных советов при структурах органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающих организацию самого процесса.

Общественному контролю как системе присущ ряд специфических признаков, то есть особенностей [6]. (Рис. 2)

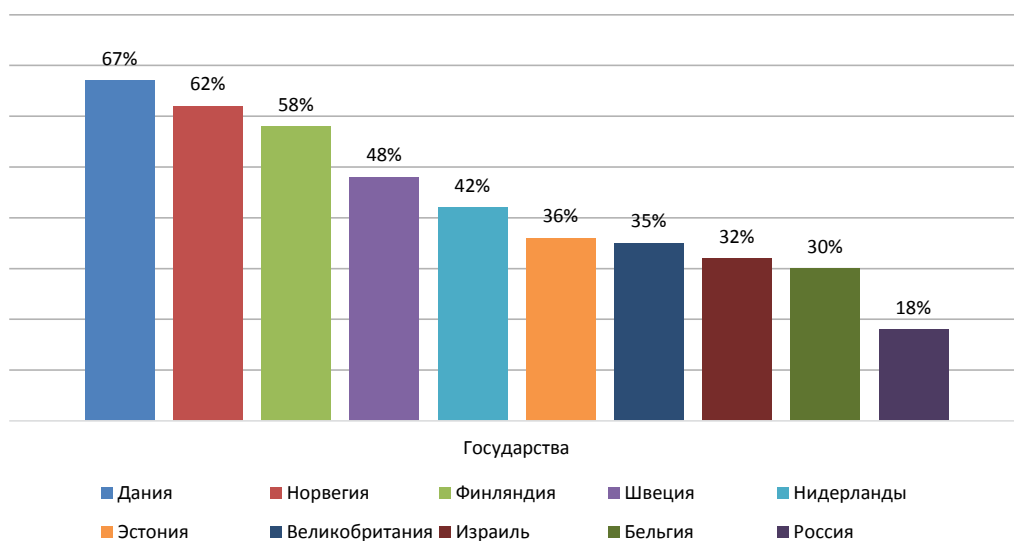


**Рисунок 2. Особенности общественного контроля.**

На форуме активных граждан «Сообщество» Президент В.В. Путин заявил о том, что в большинстве регионов России все больше граждан постепенно включается в общественную, волонтерскую деятельность, деятельность НКО и различных структур. Однако на мировом уровне отмечается невысокая вовлеченность широких масс населения и институтов гражданского общества в осуществление об-

щественного контроля над деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления [7].

Недооценка роли и места общественного контроля является недопустимой как с теоретической, так и с практической точек зрения. Поэтому общественный контроль сегодня становится одним из ключевых вопросов во взаимоотношениях власти и граждан-



**Рисунок 3. Вовлеченность широких масс населения и институтов гражданского общества в осуществление общественного контроля.**

ского общества. Приведение системы общественного контроля в «движение» обеспечит соблюдение законности в сфере государственного управления и профилактику коррупции, тем самым повысив эффективность деятельности органов государственной власти и ор-

ганов местного самоуправления. Кроме того, ожидается снижение рисков принятия и реализации противоправных, противоречащих общественным интересам решений и обеспечение социальной и политической стабильности в обществе.

### Литература:

### Literature:

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.constitution.ru/>.
2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 "Послание Президента РФ Федеральному Собранию" [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_81294/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81294/).
3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 "Послание Президента Российской Федерации" [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_189898/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189898/).
4. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://base.garant.ru/70700452/>.
5. Адамская Л.В., Яфаркина К.Е. Проблемы и перспективы развития науки в России и мире. Сборник статей международной научно-практической конференции: в 4 частях. 2017. С. 248-250.
6. Бутова Т.В., Овсянникова Д.К. Сущность общественного контроля в современной России // Научные записки молодых исследователей. 2015. №3. С. 49-54.
7. Форум активных граждан «Сообщество» [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/53197>.

1. The Constitution of the Russian Federation [Electronic resource] Mode of access: <http://www.constitution.ru/>.
2. The message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly on 05.11.2008 "the message of the President of the Russian Federation Federal Assembly" [Electronic resource] Mode of access: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_81294/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81294/).
3. The message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly on 03.12.2015 "the message of the President of the Russian Federation" [Electronic resource] Mode of access: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_189898/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189898/).
4. Federal law of 21 July 2014 N 212-FZ "On fundamentals of public control in the Russian Federation" [Electronic resource] Mode of access: <http://base.garant.ru/70700452/>.
5. Adamski, L. V., K. E. Averkina PROBLEMS AND PROSPECTS of development of SCIENCE IN Russia AND the WORLD. A collection of articles of international scientific-practical conference: in 4 parts. 2017. S. 248-250.
6. Butova T. V., Ovsyannikov D. K. the Essence of social control in modern Russia // Scientific notes of young researchers. 2015. No. 3. S. 49-54.
7. Forum active citizens Community [Electronic resource] Mode of access: <http://kremlin.ru/events/president/news/53197>.

УДК 331.108.2

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ХОДЕ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

## USING OF MODERN INFORMATION TECHNOLOGIES IN THE PROCESS OF DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF THE PERSONNEL POLICY



Ольга Николаевна Чемоданова,  
к.э.н., доцент, доцент Департамента Менеджмента  
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации»

Olga N. Chemodanova,  
Ph.D, Associate Professor, Department «Management» Federal  
State-Funded Educational Institution of Higher Education  
«Financial University under the Government of the Russian  
Federation.» (Financial University)

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



Татьяна Витальевна Бутова,  
к.э.н., доцент, доцент кафедры «Государственное и  
муниципальное управление», декан подготовительного  
факультета ФГБОУ ВО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»

Tatyana V. Butova,  
Dean of the Faculty of Foundation Programs for International  
Students Federal State-Funded Educational Institution  
of Higher Education «Financial University under the  
Government of the Russian Federation.» (Financial University)

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



Глеб Юрьевич Гриб,  
специалист Управления инвестиционного  
планирования ПАО «Компания «Сухой», магистрант  
факультета «Государственный менеджмент и  
финансовый контроль» ФГБОУ ВО «Финансовый  
университет при Правительстве Российской Федерации»

Gleb U. Grib,  
Specialist of Investment Planning Department PJSC  
"Company «Sukhoi» Student of the faculty «State  
management and financial control» Federal State-Funded  
Educational Institution of Higher Education «Financial  
University under the Government of the Russian Federation.»  
(Financial University)

[BFF231@ya.ru](mailto:BFF231@ya.ru)

**Аннотация:** Кадровая политика является важным направлением деятельности как современной организации, так и государства в целом, целью которой является определение приоритетов, целей, прав и обязанностей трудового персонала или государственных служащих. Кадровая политика содержит множество фундаментальных методов и принципов, на базе которых формируются основные направления работы по управлению персоналом. На основании этого кадровую политику можно считать одной из составляющих стратегического плана развития организации или государства в сфере управления персоналом.

**Abstract:** Personnel policy is an important activity of a modern organization and a state as a whole, the purpose of which is to determine the priorities, objectives, rights and duties of labor personnel or civil servants. Personnel policy contains a lot of fundamental methods and principles which form the main directions of work in personnel management system. In this regard, personnel policy can be considered one of the components of the strategic plan for the development of the organization or the state in the sphere of personnel management.

**Ключевые слова:** Кадровая политика, кадровая технология, кадровые IT-технологии, интернет-технологии, специальное программное обеспечение.

**Keywords:** Personnel policy, personnel technology, personnel IT-technologies, Internet technologies, special software.

Одной из важных составляющих кадровой политики является кадровый менеджмент, который в своей деятельности использует широкий спектр кадровых технологий.

Кадровая технология представляет собой определенный метод, способ или процедуру, позволяющий принимать правильные и эффективные кадровые решения. Основой кадровых технологий является механизм сбора информации о характеристиках, навыках и профессиональной квалификации сотрудников в соответствии с требованиями организации с целью их дальнейшей обработки и анализа.

Кадровая технология содержит следующие базовые составляющие: подбор кадров, расчет фонда оплаты труда и социальных льгот, профессиональная адаптация и профориентация, повышение квалификации персонала, системный мониторинг и диагностика персонала, социальное анкетирование, формирование и дальнейшее поддержание корпоративной культуры. Однако принимая во внимание текущую тенденцию к инновационному пути развития, компании стараются применять инновационный подход к управлению кадрами. Именно такой подход создает максимально благоприятные условия для деятельности персонала и полностью рас-

крывает профессиональный потенциал сотрудника.

Инновационные направления в кадровом менеджменте основываются именно на использовании IT-технологий при разработке и реализации кадровой политики. С помощью информационных технологий упрощается решение целого ряда задач, таких как:

- ♦ формирование штатного расписания
- ♦ решение оперативных задач: ведение табеля, графика отпусков
- ♦ повышение квалификации персонала
- ♦ калькуляция фонда оплаты труда, льготных и социальных выплат
- ♦ электронный документооборот
- ♦ налоговый учет

Кадровые IT-технологии включают в себя интернет-технологии и специализированное программное обеспечение.<sup>1</sup>

Рассмотрим более подробно каждую из них:

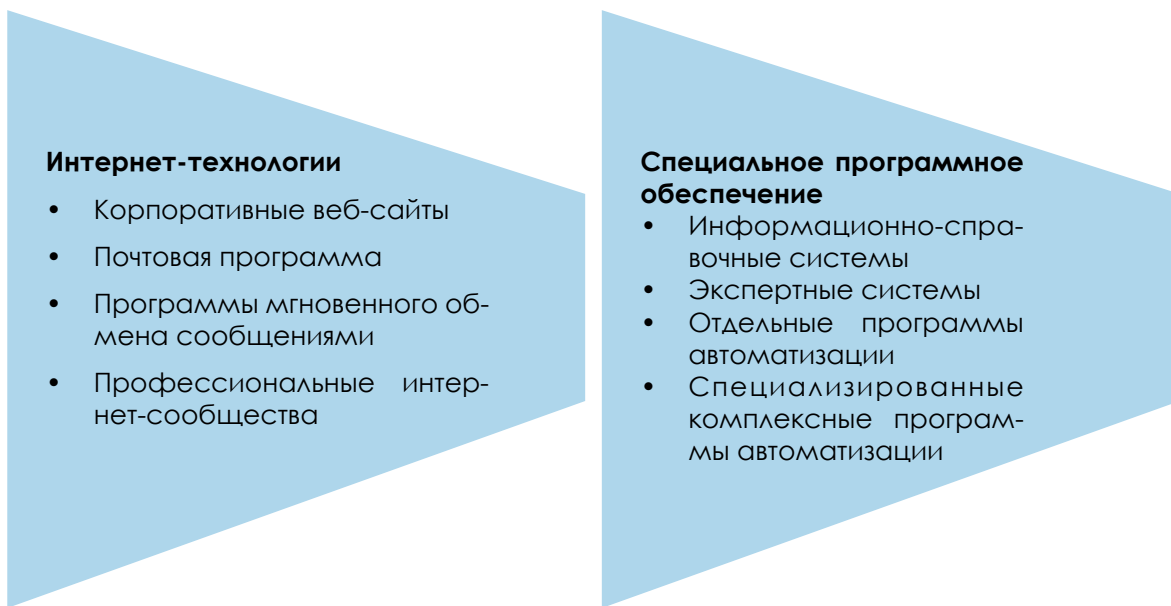
1. Интернет технологии:

1.1. Корпоративные веб-сайты.

Создают имидж и репутацию компании, позиционируя ее в сети Интернет и предоставляя различную информацию об организации и ее продукции.

<sup>1</sup> Малешева О.Л. Информационные кадровые технологии в зеркале инновационных вызовов экономики // Вестник Казанского технологического университета. – № 20, 2015 с. 323-325.





**Рисунок 1. Классификация кадровых информационных технологий.**  
(Источник: Рисунок составлен авторами.)

1.2. Почтовая программа.

Программное обеспечение, благодаря которому сотрудники компании имеют широкий функционал при работе с почтой, что значительно улучшает коммуникационный процесс, как внутри компании, так и с внешними пользователями. В качестве примера приведем такие программы как The Bat, Incedi Mail, Microsoft Outlook. Среди опций данных программ можно выделить быстрый просмотр заголовков и текста, защита от спама, автоматическая архивация или автоматическое удаление сообщений.

1.3. Программы мгновенного обмена сообщениями.

Мессенджеры предоставляют возможность мгновенного обмена информацией во внутренней (локальной) сети в режиме реального времени. В их функции входят: отображение всех отправленных и полученных сообщений, возможность вести беседу сразу с несколькими подразделениями, видеосвязь, передача файлов. Примерами могут служить: Microsoft Lync, Windows Messenger, Windows Live Messenger (ранее MSN Messenger), Агент Mail.ru.

1.4. Профессиональные интернет-сообщества.

Информационное пространство, объединяющее людей одной специальности с целью обмена опытом и информацией. Такие платформы помогают оперативно найти узкоспециализированного специалиста для оперативного решения проблемы, возникшей в ходе рабочего процесса. Как правило, в данных сообществах представлены различные мастер-классы, вебинары и курсы обучения сотрудников.

2. Специальное программное обеспечение:

2.1. Информационно-справочные системы.<sup>2</sup>

Являются основным источником корпоративной информации. Без них трудно представить кадровый менеджмент в наши дни.

Справочно-правовая система – программа, предоставляющая полную и систематизированную информацию, интегрированную с компьютерными средствами. Среди основных: правовые базы «Гарант», «Консультант Плюс». Они помогают отлично ориентироваться в законодательной базе, имеют многочис-

<sup>2</sup> Богатырева И.В. О некоторых аспектах кадрового обеспечения муниципальной службы региона: социологический анализ // Научные ведомости БелГУ. – №2 (57), 2014, С. 95.

ленные ссылки на источники, конкретизирующие и раскрывающие содержание нормативно-правовых актов.

### 2.2. Экспертные системы.

Представляют собой динамично развивающиеся системы, в которых аккумулируются и накапливаются профессиональная информация квалифицированных специалистов и передается менее опытным сотрудникам. На данный момент существует множество таких систем. В области формирования кадровой политики данные экспертные системы могут быть полезны для реализации программ привлечения персонала, планирования карьерного развития, осуществления ротации и систематической профессиональной диагностики сотрудников.

### 2.3. Отдельные программы автоматизации.

Используются для автоматизации основных функций кадровых подразделений и служб. Такие программы автоматизируют и значительно ускоряют процессы поиска, формирования и заполнения документов с последующей отправкой адресату. Данные действия становятся возможными благодаря автоматической архивации документов и записей, сделанных при помощи шаблонов. Примерами могут служить такие программы: «Фараон» – программа автоматического учета кадров, разработана в 1995 г. Она постоянно модернизируется и обновляется, позволяя систематизировать все аспекты

управления человеческим капиталом. Программа «Рекрутер» автоматически осуществляет подбор персонала, ведет учет затрат на персонал, осуществляет подбор потенциальных кандидатов на заданные вакансии на основе конкурсного отбора. «Резюмакс» осуществляет подбор кандидатов с помощью контроля конкурсного отбора, по электронной почте отправляет подходящие резюме, сопровождает интернет-сайт.

### 2.4. Специальные комплексные программы автоматизации.

Универсальное компьютерное обеспечение, охватывающее работу всех сфер деятельности предприятия. Имеют широкий спектр функций и возможностей. Globus Professional обеспечивает автоматизацию всех бизнес-процессов на предприятии. При помощи дополнительных конфигураций система может быть применена в любой профессиональной области. «1С» – известная многофункциональная программа для автоматизации ведения бухгалтерского учета на предприятии.

Технологии, применяемые при разработке и сопровождении кадровой политики – это инновационное направление развития кадрового менеджмента, позволяющее оптимизировать бизнес-процессы современной организации за счет средств автоматизации. Информационные кадровые технологии являются одним из эффективных инструментов управления современной организацией.

## Литература:

1. Астахов Ю.В. Современные кадровые технологии: от теории к муниципальной практике: монография / Ю.В. Астахов. – Белгород, 2014 – 53 с.
2. Богатырева И.В. О некоторых аспектах кадрового обеспечения муниципальной службы региона: социологический анализ: Научные ведомости / И.В.Богатырева. – БелГУ, 2014 – 95 с.
3. Борисова У.С. Местное самоуправление как инструмент социального развития гражданского общества / У.С. Борисова, К.А. Борисов, И.А. Сосина // Социальная политика и социальное партнерство. – 2014. – №10. – С. 37- 45.
4. Малешева О.Л. Информационные кадровые технологии в зеркале инновационных вызовов экономики / О.Л. Малешева // Вестник Казанского технологического университета. – 2015. – №20. – С. 323-325.
5. Соловьева М.Н. Практика применения кадровых технологий в системе муниципальной службы / М.Н. Соловьева, У.С. Борисова // Экономика и современный менеджмент: теория и практика: XXXV международная научно-практическая конференция. – Новосибирск: СибАК, 2016. – №3(35). – С. 50-51.

## Literature:

1. Astakhov Yu.V. Modern personnel technologies: from theory to municipal practice: monograph / Yu.V. Astakhov. – Belgorod, 2014 – 53 p.
2. Bogatyreva I.V. About Some Aspects of Personnel Provision of the Municipal Service of the Region: Sociological Analysis: Scientific Bulletins / I.V. Bogatyreva. – BelSU, 2014 – 95 p.
3. Borisov U.S. Local self-government as an instrument of social development of civil society / U.S. Borisov, K.A. Borisov, I.A. Sosina // Social Policy and Social Partnership. – 2014. – №10. – P. 37-45.
4. Malesheva O.L. Information HR Technologies in the Mirror of Innovative Economic Challenges / O.L. Maleshev // Bulletin of Kazan University of Technology. - 2015. - №20. - С. 323-325.
5. Solovyeva M.N. Practice of the application of human resources technologies in the municipal service system / M. Solovyov, U.S. Borisov // Economics and modern management: theory and practice: XXXV international scientific and practical conference. - Novosibirsk: SibAK, 2016. - №3 (35). - P. 50-51.

## ОЦЕНКА ТУРИСТИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

## ESTIMATION OF TOURIST POTENTIAL OF THE REPUBLIC OF KARELIA



Никита Саятович Агрба,  
студент 1 курса, Финансовый  
университет при Правительстве РФ

Nikita Sayatovich Agrba,  
A student of the first year of the Financial  
University under the Government of the  
Russian Federation

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



Никита Сергеевич Сущенко,  
студент 1 курса, Финансовый  
университет при правительстве РФ

Nikita Sergeevich Sushenko,  
A student of the first year of the Financial  
University under the Government of the  
Russian Federation

[n.s.sushenko@mail.ru](mailto:n.s.sushenko@mail.ru)

**Аннотация:** В статье раскрываются основные аспекты туристического потенциала Республики Карелия и их реализация. Также показывается актуальность района в сфере международной экономической интеграции и стратегическое значение республики с точки зрения обеспечения национальной безопасности. Описываются социально-экономическое состояние региона и планируемые задачи для улучшения значения района в РФ и международной сфере.

**Abstract:** The article describes the main aspects of the Republic of Karelia the tourist potential and their implementation. It also shows the relevance of the area in the field of international economic and strategic importance. Describes the socio-economic condition of the region and the planned objectives for improving the region in the Russian Federation and the international sphere

**Ключевые слова:** Республика Карелия, туризм, социально-экономическое развитие региона, туристический потенциал.

**Keywords:** Republic of Karelia, tourism, social and economic development of the region, tourist potential.

Приоритеты государственной политики в сфере развития туризма определены в следующих стратегических документах Российской Федерации.

1) В соответствии со Стратегией развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 года №941-р, приоритетными направлениями развития туризма в Российской Федерации являются:

- развитие внутреннего и въездного туризма;
- унификация качества туристских услуг в стране, приведение их в соответствие с международными стандартами;
- создание и развитие комфортной информационной туристской среды, включая систему туристской навигации, знаки ориентирования, информацию о туристских ресурсах и программах регионов;
- усиление роли туризма в просвещении и формировании культурно-нравственного потенциала населения регионов Российской Федерации;
- координация усилий всех регионов по продвижению туристского продукта Российской Федерации.

Основными задачами являются:

- переориентация части потребительского спроса россиян на внутренний туризм;

- привлечение иностранных туристов;
- реализация стратегической роли туризма в духовном развитии, воспитании патриотизма и просвещении.

2) В соответствии со Стратегией социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 года №2074-р, развитие туризма в регионах Северо-Западного федерального округа на основе исторических, культурных и природных достопримечательностей является источником доходов для регионов, может ускорить их экономическое развитие и существенно улучшить социально-экономическую ситуацию в них.

Согласно Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 года, утвержденной постановлением Законодательного Собрания Республики Карелия от 24 июня 2010 года №1755-IV ЗС, для интенсивного развития республики требуется диверсификация ее экономики. За счет развития новых видов экономической деятельности предусматривается постепенный переход от моноэкономики, основанной на добывающей промышленности, к политэкономической системе. При этом туризм отнесен к приоритетным отраслям развития – к 2020 году туристская индустрия должна стать одной из составляющих

экономической базы региона наряду с лесопромышленным и горнопромышленным комплексами.

Концепцией социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2017 года, утвержденной постановлением Законодательного Собрания Республики Карелия от 15 ноября 2012 года №467-V ЗС, одной из основных целей экономической политики в области развития базовых секторов экономики республики определено повышение конкурентоспособности туризма. Развитие туризма признано одним из перспективных направлений развития экономики Республики Карелия.

В соответствии с вышеуказанными документами, сформирована следующая цель государственной программы – развитие туристского комплекса Республики Карелия для обеспечения роста въездных туристских потоков в республику, повышения занятости населения.

Достижение указанной цели настоящей государственной программы будет осуществляться путем решения следующих задач:

1) создание условий для расширения ассортимента туристских и гостиничных услуг, повышения качества туристского продукта Республики Карелия и его конкурентоспособности на российском и международном рынках;

2) развитие инфраструктуры туризма в Республике Карелия на основе кластерного подхода.

Сформированные цель и задачи государственной программы полностью соответствуют целям и задачам федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 года №644, и государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года №317.

При условии реализации государственной программы будет достигнуто серьезное улучшение ситуации в сфере туризма.

Динамика значений показателей, входящих в число критериев, характеризую-

щих сферу реализации федеральной целевой программы, превышает уровень прогнозного варианта развития отрасли в целом по России (рассматриваемого в соответствии с целевыми показателями и целевыми индикаторами федеральной целевой программы, скорректированными по сравнению с первоначальной редакцией федеральной целевой программы):

- объем туристско-экскурсионных и гостиничных услуг, оказанных в Республике Карелия, возрастет в 2018 году в 1,52 раза по отношению к уровню 2014 года (1,33 – прогноз по России);

- объем внебюджетных инвестиций в сферу туризма в Республике Карелия возрастет в 2018 году в 1,57 раза по отношению к уровню 2014 года (1,10 – прогноз по России).<sup>1</sup>

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р, стратегической целью страны является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу Российской Федерации как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.

Для достижения этой цели необходимо на уровне страны и ее регионов сформировать адекватные ответы на следующие современные вызовы:

- усиление глобальной конкуренции;
- ожидаемая новая волна технологических изменений, усиливающая роль инноваций в социально-экономическом развитии и снижающая влияние традиционных факторов роста;

- исчерпание потенциала экспортно-сырьевой модели экономического развития.

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации

<sup>1</sup> Рагулина Ю. Мониторинг выполнения государственных программ с использованием индикаторных функций // Проблемы теории и практики управления. 2016. №2. С. 20–26.

от 12 мая 2009 г. №537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», к этим вызовам добавляется необходимость решения задачи обеспечения устойчивого развития страны и ее регионов в современном неустойчивом мире.

Эти задачи приобретают особую актуальность в свете нового витка международной конкуренции за природные и трудовые ресурсы, за освоение пространственного потенциала. Особая роль в решении этих задач отводится приграничным регионам как активным участникам процессов международной экономической интеграции, а также периферийным регионам, имеющим значительные запасы природных ресурсов, вокруг которых в ближайшем будущем ожидается рост конкуренции.

Республика Карелия, являясь приграничным периферийным регионом, имеет важное стратегическое значение для Российской Федерации с точки зрения обеспечения национальной безопасности.<sup>2</sup>

По ее территории проходит самая протяженная граница с Европейским союзом – почти 800 км.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р, один из стратегических целевых ориентиров в рамках государственной региональной политики направлен на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни. Сбалансированное территориальное развитие Российской Федерации предусматривает ориентированность на обеспечение условий, позволяющих региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики региона.

<sup>2</sup> Рагулина Ю.В. Аудит госпрограмм: принципы и проблемы // Вестник Академии права и управления. 2016. № 43. С. 68-72.

Такая задача приобретает особую актуальность для Республики Карелия, так как отсутствие действенных мер экономического стимулирования в перспективе неизбежно приведет к прогрессирующему отставанию региона от средних показателей по Российской Федерации.<sup>3</sup>

Начиная с 2001 года, социально-экономическая ситуация в Республике Карелия характеризуется отставанием от среднероссийского уровня, а также от уровня Северо-Западного федерального округа.<sup>4</sup>

Так, валовой региональный продукт на душу населения составляет 73 процента среднероссийского показателя и 66 процентов показателя по Северо-Западному федеральному округу. Соответственно, по этому показателю Республика Карелия переместилась с 21 места в Российской Федерации в 2005 году на 25 место в 2016 году. Такое отставание во многом связано с низким уровнем инвестирования. По среднедушевому объему инвестиций в основной капитал (без бюджетных средств) Республика Карелия более чем в 2 раза уступает показателю в среднем по Российской Федерации и Северо-Западному федеральному округу.

В регионе складывается более высокий показатель безработицы по сравнению с показателем безработицы в среднем по Российской Федерации. При среднероссийском показателе безработных, определяемых по методологии Международной организации труда, по отношению к экономически активному населению показатель составил 5,5 процента, а в Республике Карелия – 8,2 процента. В свою очередь, это влияет на отток населения в регионе – 12,6 человек на 10 тыс. человек населения, тогда как в Северо-Западном федеральном округе прирост по данному показателю достиг 7,2 человек на 10 тыс. человек населения, а в Российской Федерации – 20,6 человек на 10 тыс. человек населения.

Несмотря на складывающиеся негативные тенденции, Республика Карелия в настоящее время продолжает играть значимую роль в Российской Федерации

<sup>3</sup> Рагулина Ю.В. Современные этапы прогнозирования социально-экономического развития региона // Экономика устойчивого развития. 2016. № 1 (25). С. 313-318.

<sup>4</sup> Зуденкова С.А., Карева А.В. Проблемы устойчивого развития регионов Российской Федерации // Сервис plus. 2014. № 1. С. 49-51.

в ряде секторов экономики. При доле 0,4 процента численности населения Республики Карелия в общей численности населения Российской Федерации, Республика Карелия по производству ряда важнейших видов продукции обеспечивает значительный стратегический вклад в экономику Российской Федерации. В Республике Карелия выращивается 65-70 процентов всей российской форели, производится 26 процентов железорудных окатышей, 20 процентов бумаги, 12 процентов целлюлозы древесной и целлюлозы из прочих волокнистых материалов, 9 процентов щепы технологической для производства целлюлозы и древесной массы, 9 процентов проволоки из железа и нелегированной стали.

Республика Карелия обладает уникальным опытом международного сотрудничества в самых разных областях.<sup>5</sup> На территории Республики Карелия в 70-80-х годах XX века реализован крупнейший (до сих пор единственный в своем роде) международный проект, связанный с созданием крупного предприятия и города, – строительство Костомукшского горно-обогатительного комбината в г. Костомукша. Республика Карелия активно участвует в сотрудничестве с регионами государств – членов Европейского союза и Норвегии, в том числе при реализации совместных проектов в рамках программ приграничного сотрудничества Российской Федерации и Европейского союза, Совета Министров Северных стран, Норвежского Баренцева секретариата.

В числе первых на внешней границе Российской Федерации с Европейским союзом создан Еврорегион «Карелия». Этот опыт будет востребован для Российской Федерации и сопредельных государств в контексте углубления процессов евразийской экономической интеграции, а также развития партнерских отношений с Европейским союзом.

Медленный и сложный переход национальной и региональной экономики на инновационный путь развития создает риски сохранения отставания экономики

Республики Карелия от граничащих с ней территорий Европейского союза и угрозу национальной безопасности.

Решение проблемы социально-экономической стабильности предполагается осуществить с помощью федеральной целевой программы «Развитие Республики Карелия на период до 2020 года».

Для обеспечения национальной безопасности Российская Федерация и Республика Карелия сосредотачивают свои усилия и ресурсы на решении острых проблем по следующим направлениям:

- инфраструктурное обеспечение экономического развития региона; экономический рост, который достигается прежде всего путем развития действующих и создания новых производств;
- совершенствование государственно-частного партнерства;
- рациональное природопользование, обеспечиваемое за счет сбалансированного потребления и развития прогрессивных технологий;
- стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство, которые укрепляются на основе активного участия Российской Федерации и Республики Карелия в развитии системы международного разделения труда;
- повышение качества жизни граждан.

Для выбора вариантов решения указанных проблем были рассмотрены и проанализированы 2 сценария формирования и реализации Программы, исходя из степени приоритетности решения, стоящих перед Республикой Карелия задач, выбора перечня программных мероприятий и привлекаемых дополнительных финансовых ресурсов для их реализации.

Выбор варианта решения проблемы осуществлялся с учетом возможности расходования бюджетных средств и достигаемых целевых показателей, характеризующих результаты реализации указанной выше программы.<sup>6</sup>

Первый сценарий предусматривает продолжение инвестирования ранее начатых проектов в реальном секторе экономики, реализацию наиболее важных мероприятий по развитию инфраструктуры, создание и модернизацию ряда

<sup>5</sup> Бутова Т.В., Кривцова М.К. Анализ критериев оценки регионов России// В сборнике: Механизмы развития современного общества Сборник научных статей по материалам Международной заочной научно-практической конференции. Лаборатория прикладных экономических исследований имени Кейнса. 2014. С. 16-18.

<sup>6</sup> Официальный портал Постуризма [http://www.russiatourism.ru/contents/ob\\_agentstve/podvedomstvennye-organizatsii/](http://www.russiatourism.ru/contents/ob_agentstve/podvedomstvennye-organizatsii/)

производств, обеспечивающих прирост налогооблагаемой базы и создание высокопроизводительных рабочих мест.

В результате реализации указанного комплекса мероприятий предусматривается частично снять инфраструктурные ограничения экономического роста.

Развитие Республики Карелия в рамках первого сценария позволит обеспечить модернизацию и диверсификацию экономической сферы и улучшить ситуацию на рынке труда.

Объем финансового обеспечения мероприятий программы в рамках первого сценария составляет 135 млрд. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 15 млрд. рублей.

В ходе реализации первого сценария существуют риски, связанные с возможным сокращением предусмотренного внебюджетного финансирования Программы (финансовый риск), с неэффективным управлением Программой (административные риски), с масштабными природными и техногенными катастрофами, войнами (вооруженные конфликты) – риск возникновения обстоятельств непреодолимой силы.

Вместе с тем реализация первого сценария позволяет минимизировать использование бюджетных средств для достижения предусмотренных результатов реализации Программы.

Второй сценарий помимо проектов, предусмотренных первым сценарием, предполагает создание дополнительных производств и реализацию проектов по развитию инженерной и транспортной инфраструктуры.

При использовании второго сценария с учетом привлечения дополнительных средств объем финансового обеспечения мероприятий составит 228,7 млрд. рублей, в том числе средств федерального бюджета – 26 млрд. рублей.<sup>7</sup>

При этом на реализацию проектов экономического развития предусматривается привлечение внебюджетных источников в общем объеме 200,7 млрд. рублей.

Прирост поступлений в федеральный бюджет (нарастающим итогом) превысит затраты, предусмотренные на реали-

зацию Программы за счет федеральных средств, к 2024 году.<sup>8</sup>

Наличие программы рассматривается как условие привлечения дополнительных частных инвестиций и как государственная гарантия реализации заявленных проектов. При этом ожидается, что приоритет бюджетного финансирования проектов по развитию инфраструктуры обеспечит прирост реального сектора экономики.

Вместе с тем риски реализации второго сценария связаны с тем, что значительные средства на реализацию мероприятий указанной программы предусматриваются из внебюджетных источников. В условиях неопределенности геополитической обстановки и введения санкций со стороны Европейского союза и Соединенных Штатов Америки возможны ухудшение финансового состояния хозяйствующих субъектов, участвующих в указанных мероприятиях, и соответственно сокращение планируемого финансирования. Ожидаемый риск также связан с возможным сохранением значительной доли безработицы и низких темпов экономического развития.

Таким образом, наиболее предпочтительным является первый сценарий решения проблем развития Республики Карелия, предусматривающий выделение средств федерального бюджета в размере 15 млрд. рублей. Программа нацелена на решение наиболее острых проблем в сфере экономического развития Республики Карелия.

Реализация мероприятий программы позволит создать в Республике Карелия условия для обеспечения конкурентоспособности региональных предприятий в традиционных и новых секторах специализации, связанных с разработкой и углубленной переработкой природных ресурсов, и оказания услуг на основе инновационных технологий, обозначить новые точки экономического роста и сократить отток молодежи.

В качестве ключевых сдерживающих факторов социально-экономического развития региона определяются:

- монопрофильная отраслевая структура экономики с незначительным количеством эффективно работающих

<sup>7</sup> Пахомова О.М., Жагина С.Н. Рекреационные ресурсы особо охраняемых природных территорий Карелии: оценка аттрактивности // Экология урбанизированных территорий. 2016. № 1. С. 67-72.

<sup>8</sup> Самбурова М.Е. Анализ динамики развития туризма в Республике Карелия // Экономика и социум. 2016. № 4-2 (23). С. 239-244.



предприятий, высокая доля продукции с низкой добавленной стоимостью (в том числе во внешней торговле) в общем объеме продукции, значительное количество монопрофильных населенных пунктов;

- неравномерность размещения имеющегося природно-ресурсного, производственного, туристско-рекреационного, транзитно-транспортного, трудового и социального потенциала территории;

- значительные территориальные диспропорции в уровне и качестве жизни населения;

- ограниченная конкурентоспособность промышленного комплекса с ориентацией на использование преимуществ экспортно-сырьевой сферы, высокая ресурсоемкость большинства используемых технологий;

- высокий физический и моральный износ основных фондов, медленные темпы технической и технологической модернизации;

- недостаточно и неравномерно развитая транспортная инфраструктура;

- высокие издержки производства в условиях северной экономики – высокая энергоемкость, крайне низкий уровень газификации Республики Карелия – 4,4 процента (в среднем по Российской Федерации – 63,2 процента);

- дефицит республиканского и местных бюджетов;

- недостаточная развитость механизмов государственно-частного партнерства;

- отток высококвалифицированных кадров в другие регионы Российской Федерации, естественная убыль населения, дисбаланс структуры трудовых ресурсов и низкая заработная плата; недостаток высокотехнологичных рабочих мест.

Развитие региона на перспективу может быть связано со следующими рисками:

- конкуренция со стороны соседних регионов Российской Федерации и регионов стран Европейского союза;

- волатильность курса рубля по отношению к ведущим валютам и девальвация рубля;

- риск зависимости от импорта иностранного оборудования и привозного сырья (энергии);

- риск экспортной зависимости;

- кризис современной системы международных отношений и дальнейшая изоляция Российской Федерации (в том числе от финансовых инструментов и инвестиционных программ);

- увеличение дифференциации между уровнями социально-экономического развития отдельных муниципальных образований Республики Карелия;

- усиление противоречий между функциями рекреационного региона и процессами развития промышленного, аграрного и транспортного секторов.

Анализ социально-экономического развития Республики Карелия позволяет выделить ряд следующих конкурентных преимуществ и ключевых факторов развития региона:

- богатый природно-ресурсный потенциал – сырьевые ресурсы (железная руда, древесина, торф, щепа), водные ресурсы, туристско-рекреационный потенциал (санаторно-курортные зоны, заповедники, национальные парки), уникальный природно-ландшафтный комплекс;

- выгодное экономико-географическое положение – приграничное положение, транзитный потенциал (транзитное железнодорожное и автомобильное сообщение, международные автомобильные и упрощенные пункты пропуска, приграничная инфраструктура, водный коридор – Беломорско-Балтийский канал);

- развитые торгово-экономические и производственные связи с Москвой и Санкт-Петербургом, субъектами Российской Федерации, Республикой Белоруссия, со скандинавскими странами, в том числе с их регионами, положительный опыт реализации программ приграничного сотрудничества (в том числе с инфраструктурной и инвестиционной составляющей) и высокая внешнеторговая активность;

- развитый научно-образовательный комплекс и научный потенциал (федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Петрозаводский государственный университет», Карельский научный центр Российской академии наук, филиалы российских вузов, средние специальные

учебные заведения) и высокий уровень образования населения; широкое распространение и применение информационно-коммуникационных технологий, в том числе в сфере управления;

- активная гражданская позиция и готовность к диалогу представителей общественных организаций и бизнес-структур с Правительством Республики Карелия;

- наличие инфраструктуры поддержки малого и среднего бизнеса и поддержки инвесторов (бизнес-инкубатор Республики Карелия, студенческий бизнес-инкубатор, IT-парк федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Петрозаводский государственный университет»), открытое акционерное общество «Корпорация развития Республики Карелия», Инвестиционный фонд Республики Карелия, Торгово-промышленная палата Республики Карелия, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Республике Карелия);

- благоприятное состояние окружающей природной среды;

- благоприятный климат в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и охраны общественного порядка.

В условиях меняющихся рыночных тенденций Республика Карелия как часть геоэкономического пространства оказалась перед системными вызовами, которые обусловлены процессами экономической глобализации и интеграции и во многом характерны для других российских регионов.

Главный вызов связан со вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию, в связи с чем перед Республикой Карелия ставится задача в довольно сжатый переходный период обеспечить конкурентоспособность базовых отраслей экономики и встраивание Республики Карелия в мировую экономическую систему. В первую очередь это касается предприятий так называемых чувствительных отраслей, производящих продукцию с высокой долей добавленной стоимости (в частности, машиностроения), а также организаций сельского хозяйства. В условиях усиления конкуренции с соседними регионами необходимы более активное использо-

вание инструментов приграничного сотрудничества и создание благоприятной среды для привлечения инвестиций, в том числе иностранных.

Приграничное положение Республики Карелия в настоящее время не обеспечивает достаточного объема зарубежных инвестиций, которые на территории Северо-Западного федерального округа в основном направляются в г. Санкт-Петербург и Ленинградскую область.

Для того чтобы адекватно противостоять современным вызовам, требуется решение комплекса проблем системного и отраслевого характера.

Сдерживающим фактором экономического развития Республики Карелия являются ограниченные возможности бюджетного финансирования мероприятий по модернизации экономики, поскольку более 74 процентов в общей сумме расходов консолидированного бюджета Республики Карелия приходится на социально значимые выплаты.

Финансовое состояние Республики Карелия осложняется тем, что крупные предприятия, работающие на ее территории, являются структурными подразделениями корпораций, расположенных за пределами Республики Карелия. При этом финансовые показатели структурных подразделений зависят от политики головных организаций.

К одной из основных проблем функционирования экономики Республики Карелия следует отнести дефицитность энергетического баланса, высокую зависимость от привозных видов топлива и цен на них. Потребность в энергоресурсах, особенно в электрической энергии, только на 45–50 процентов покрывается за счет выработки электрической энергии на территории Республики Карелия.

Проведение модернизации и структурной диверсификации экономики региона требует внедрения передовых инновационных технологий. Вместе с тем в регионе существуют проблемы инновационного и технологического развития, к которым относятся дефицит у предприятий собственных средств на инновации, неразвитость инновационной инфраструктуры, недостаточное взаимодействие между наукой и бизнесом, неразвитость системы профессиональной

подготовки и переподготовки кадров для инновационной сферы.

Кроме общих системных проблем, существуют проблемы в отдельных отраслях экономики Республики Карелия (лесопромышленном, агропромышленном комплексах), в отсутствии развитой дорожной и транспортной инфраструктуры.

Одним из рисков, сдерживающих факторы и конкурентные преимущества Республики Карелия, является недостаточно развитая материально-техническая база пожарно-спасательных сил, в том числе состояние зданий пожарных депо, 64 процента которых располагаются в приспособленных зданиях постройки первой половины прошлого столетия.

Вследствие оттока человеческого капитала происходит снижение количества и качества трудовых ресурсов, что является существенным ограничением для реализации инновационного сценария развития Республики Карелия.

Недостаток бюджетных средств и отсутствие квалифицированного кадрового обеспечения не позволяют обеспечить благоприятные условия для привлечения инвестиций на территорию Республики Карелия и создать новые рабочие места.

Перечисленные факторы снижают инвестиционную привлекательность Республики Карелия и степень ее конкурентоспособности как внутри Российской Федерации, так и на мировом уровне.

#### Литература:

1. Бутова Т.В., Кривцова М.К. Анализ критериев оценки регионов России// В сборнике: Механизмы развития современного общества. Сборник научных статей по материалам Международной заочной научно-практической конференции. Лаборатория прикладных экономических исследований имени Кейнса. 2014. С. 16-18.
2. Зуденкова С.А., Карева А.В. Проблемы устойчивого развития регионов Российской Федерации// Сервис plus. 2014. №1. С. 49-51.
3. Пахомова О.М., Жагина С.Н. Рекреационные ресурсы особо охраняемых природных территорий Карелии: оценка attractiveness // Экология урбанизированных территорий. 2016. №1. С. 67-72.
4. Рагулина Ю. Мониторинг выполнения государственных программ с использованием индикаторных функций // Проблемы теории и практики управления. 2016. №2. С. 20-26.
5. Рагулина Ю.В. Аудит госпрограмм: принципы и проблемы// Вестник Академии права и управления. 2016. №43. С. 68-72.
6. Рагулина Ю.В. Современные этапы прогнозирования социально-экономического развития региона // Экономика устойчивого развития. 2016. № 1 (25). С. 313-318.
7. Самбунова М.Е. Анализ динамики развития туризма в Республике Карелия// Экономика и социум. 2016. №4-2 (23). С. 239-244.
8. Официальный портал Ростуризма [http://www.russiatourism.ru/contents/ob\\_agentstve/podvedomstvennye-organizatsii/](http://www.russiatourism.ru/contents/ob_agentstve/podvedomstvennye-organizatsii/).

#### Literature:

1. Butova TV, Krivtsova M.K. Analysis of criteria for assessing the regions of Russia // In the collection: Mechanisms for the development of modern society Collection of scientific articles on the materials of the International Correspondence Scientific and Practical Conference. Laboratory of Applied Economic Research named after Keynes. 2014. pp. 16-18.
2. Zudenkova SA, Kareva A.V. Problems of sustainable development of Russian regions // Service plus. 2014. №1. P. 49-51.
3. Pakhomova OM, Zhagina S.N. Recreational resources of specially protected natural territories of Karelia: assessment of attractiveness // Ecology of urbanized territories. 2016. №1. P. 67-72.
4. Ragulina Yu. Monitoring of the implementation of state programs using indicator functions. // Problems of management theory and practice. 2016. №2. P. 20-26.
5. Ragulina Yu.V. Audit of state programs: principles and problems // Bulletin of the Academy of Law and Management. 2016. №43. P. 68-72.
6. Ragulina Yu.V. Modern stages of forecasting the socio-economic development of the region // Economics of sustainable development. 2016. №1 (25). Pp. 313-318.
7. Samburova M.E. Analysis of the dynamics of tourism development in the Republic of Karelia // Economics and society. 2016. №4-2 (23). P. 239-244.
8. Official portal of Rosturism [http://www.russiatourism.ru/contents/ob\\_agentstve/podvedomstvennye-organizatsii/](http://www.russiatourism.ru/contents/ob_agentstve/podvedomstvennye-organizatsii/).

## ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ

## INSTRUMENTS OF STATE INDUSTRIAL POLICY OF IMPORT SUBSTITUTION



Мария Владимировна Елесина,  
аспирант кафедры «Государственное  
и муниципальное управление»  
Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации

Maria Elesina,  
Graduate student of the department "State  
and municipal management" Of the  
Financial University under the Government  
of the Russian Federation

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

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию влияния реализуемой в России государственной политики импортозамещения через различные инструменты. Среди целей работы определено влияние Фонда развития промышленности на приоритетные направления развития. В результате исследования на основе данных собственного анализа и сведений статистики автором получены количественные результаты, характеризующие динамику и структуру развития промышленности Российской Федерации.

**Abstract:** The article is devoted to the investigation of the influence of the state policy of import substitution implemented in Russia through various instruments. Among the goals of the work, the influence of the Industrial Development Fund on priority development directions was determined. As a result of the research, based on the data of our own analysis and statistical data, the authors obtained quantitative results characterizing the dynamics and structure of industrial development in the Russian Federation.

**Ключевые слова:** Импортозамещение, государственная программа, фонд развития промышленности, субсидии, государственные закупки.

**Keywords:** Import substitution, state program, industrial development fund, subsidies, public procurement.

Глобализация мировой экономики – самая важная характеристика на данном этапе ее развития. Она характеризуется ростом мировой торговли, экспорта капитала, международной трудовой миграцией, созданием новых инструментов управления международным сотрудничеством, усилением роли маркетинговых войн и глобальной конкурентоспособности. Одной из тенденций глобализации национальных, региональных, отраслевых экономик является расширение масштабов и интенсивности международной торговли.

Современные международные связи, мировая торговля формируются в высокой дифференциации экономики, региона, социально-экономического положения сотрудничества, роли импорта и экспорта, темпов роста, который проводится в тяжелых социальных и внешних отношениях. Это приводит к большим экономическим рискам, использованию отдельными странами и группами различных видов внеэкономических и экономических санкций против конкурентов, серьезных социальных и экономических рисков, что привело к разрушению производительных сил, отношений между странами, массовым банкротствам, в том числе отраслей промышленности и регионов с богатыми ресурсами. В этих условиях Россия более чем когда-либо нуждается в финансовой и экономической стабильности макроэкономики, международной кредитно-денежной системы, стабильности политических и договорных отношений.

Во многих стратегических отраслях, доля потребления импорта оценивается в более чем 80%, что несет потенциальную угрозу национальной безопасности, а также отрицательно влияет на повышение конкурентоспособности российской экономики в целом. Но, по нашему мнению, нынешняя ситуация – это не только угроза, но и возможность реализовать стратегию ускоренного роста отечественного производства во многих отраслях промышленности.

По результатам анализа, проведенного минпромторгом в июне 2014 года, наиболее перспективными с точки зрения импортозамещения являются станкостроение (доля импорта в потреблении по разным оценкам более 90%), тяжелое

машиностроение (60–80%), легкая промышленность (70–90%), электронная промышленность (80–90%), фармацевтическая, медицинская промышленность (70–80%), машиностроение для пищевой промышленности (60–80%).<sup>1</sup> Импортозамещение в этих и других отраслях возможно только в случае наличия соответствующих свободных производственных мощностей и конкурентоспособных предприятий, которые могут предложить качественную продукцию по рыночным ценам. В долгосрочной перспективе снижение импортной зависимости возможно за счет инноваций и стимулирования инвестиций в технические отрасли и создания новых производств. По оценке минпромторга, в случае реализации продуманной политики импортозамещения к 2020 году можно рассчитывать на снижение импортозависимости по разным отраслям промышленности с уровня 70–90% до уровня 50–60%.<sup>2</sup> А в ряде отраслей возможен выход на более низкие показатели. Поскольку некоторые отрасли у нас основываются на государственных закупках, и там государство является основным регулятором и основным покупателем.

Импортозамещение следует рассматривать в контексте промышленной политики в целом. Проведя покомпонентный анализ составляющих промышленного производства и статей федерального бюджета, экономисты «ВТБ Капитала» пришли к основному выводу. Промышленная политика в форме субсидий из федерального бюджета в основном направлена на поддержку: 1) сельского хозяйства, которое получает наибольшие субсидии в пересчете на рубль добавленной стоимости; 2) обрабатывающих отраслей, где ее роль во многом сводится не к изменению структуры экономики, а к поддержке занятости, что следовало бы отнести к мерам социальной политики.

На данный момент существуют два альтернативных подхода, претендующих на роль промышленной политики. Пер-

<sup>1</sup> Неелов Ю.В. Перспективы импортозамещения в Российской Федерации. // Аналитический вестник № 27 (545) ноябрь 2014 г.

<sup>2</sup> Жакевич А.Г. Влияние спада промышленности на социальное положение регионов России // СНГ: внутренние и внешние драйверы экономического роста: Сборник материалов 2-й ежегодной международной научно-практической конференции. М., 2015. С. 27-31.

вый – позиция Минэкономразвития: развивать конкуренцию. Второй – позиция Минпромторга: необходимо создавать равные условия для всех игроков, стимулируя импортозамещение в тех секторах, где особенно сильна зависимость от импорта, и поддерживая отрасли, сильнее других пострадавшие от изменения макроэкономической конъюнктуры (в частности, автомобильную).

Государственные закупки могут стать мерой содействия импортозамещению. Они призваны обеспечить начальный спрос и поддержать отечественных производителей в период выхода на конкурентоспособные объемы производства. Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» разрешается устанавливать запреты и ограничения на покупку импортных товаров, а также послабления для отечественных производителей. То есть, в то же время, мы можем рассмотреть меру как запрещенные ограничительными, и на основе стимулов. Первоначально планировалось разработать документ, который позволяет установление запретов и ограничений всех видов товаров, работ и услуг, но по результатам работы было решено использовать специализированный доступ к различным группам товаров.

Введение специальных мер для стимулирования импортозамещения, в том числе за счет государственных и муниципальных закупок. Таким образом, правительство активно пользуется правом на ограничение закупок товаров, происходящих из других стран.

Ограничены закупки отдельных видов товаров иностранного производства, таких как медицинские изделия, товары машиностроения и легкой промышленности, а также товаров, закупаемых для целей обороны страны (постановление Правительства РФ от 5 февраля 2015 г. №102, постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. №791, постановление Правительства РФ от 14 июля 2014 г. №656, постановление Правительства РФ от 24 декабря 2013 года №1224).

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации имеет большие надежды на стандартизацию в качестве инструмента для импорта в

области государственных закупок. Соответствующие поправки к закону о системе контракта находятся в рассмотрении Государственной Думы. План состоит в том, чтобы разъяснить правила, описывающие объект закупки, так что, когда реализуются предпочтительными продуктами, будут являться продукты, соответствующие национальным стандартам.

Также очень действенная мера – государственные субсидии. Поддержка проектов замещения импортных товаров может осуществляться в рамках государственной помощи для научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, технического перевооружения. Существуют такие меры, действующие в различных секторах, которые предоставляют государственные субсидии в виде субсидирования процентных ставок по кредитам на развитие инфраструктуры, модернизации, техническое перевооружение. И на субсидирование НИОКР в рамках инвестиционных проектов. В прошлом году мы впервые ввели возвратные субсидии – когда средства предоставляются на компенсацию затрат на НИОКР, в рамках инвестиционного проекта, результатом по этому проекту являются уже конкретные индикаторы и показатели по промышленному производству. Если исполнитель не достигнет уровня промышленного производства, субсидии или возвращаются государству, или налагаются санкции за недостижение результата. Правительство максимально приближает государственную поддержку к конкретному результату на реальном рынке, с конкретными показателями. Ранее в этом году Министерство промышленности и торговли Российской Федерации также разработало механизм компенсации процентных ставок по кредитам для реализации комплексных инвестиционных проектов.

В качестве другого важного механизма содействия импортозамещению может рассматриваться создаваемый в соответствии с поручением председателя правительства РФ Фонд развития промышленности. Фонд развития промышленности основан для модернизации российской промышленности, организации новых производств и обеспечения импортозамещения. Фонд создан в 2014 году по инициативе Министерства промышленности и торговли РФ путем пре-



**Рисунок 1. Список регионов России, заключивших соглашения о сотрудничестве с Фондом развития промышленности.**

образования Российского фонда технологического развития.

Фонд предлагает льготные условия софинансирования проектов, направленных на разработку новой высокотехнологичной продукции, техническое перевооружение и создание конкурентоспособных производств на базе наилучших доступных технологий.

Для реализации новых промышленных проектов фонд на конкурсной основе предоставляет целевые займы по ставке 5% годовых сроком до 7 лет в объеме от 50 до 500 млн рублей, стимулируя приток прямых инвестиций в реальный сектор экономики. По данным отчета Фонда развития промышленности за 2015 год, фонд заключил 1282 соглашения о сотрудничестве с 23 субъектами Российской Федерации. (См. Рис. 1)

Выделение средств для поддержки импортозамещения происходит в форме субсидирования и софинансирования исследований, а также предоставления грантов и преференций при государственных закупках.

Так, осенью 2014 года правительством была принята программа поддержки инвестпроектов, реализуемых в России на основе проектного финансирования (постановление Правительства РФ от 11 октября 2014 №1044). Эта программа была разработана с целью увеличения объемов кредитования организаций реального сектора экономики на долгосрочных и льготных условиях.

В рамках программы финансируются только отобранные в результате конкурса проекты, реализуемые до 2018 года в определенных секторах экономики: сельское хозяйство; обрабатывающая промышленность; химическое производство; машиностроение; жилищное строительство; транспорт; связь и телекоммуникации; энергетика.

В соответствии с условиями программы государственную финансовую поддержку получают инвестиционные проекты стоимостью от 1 млрд до 20 млрд руб. Не менее 20% стоимости проекта заемщик должен будет оплатить сам. Заемщику предоставляется целевой заем уполномоченным банком в рублях под 9% в год. Причем средства, затраченные банками на предоставление кредитов, будут Банком России им возмещены. В настоящий момент для участия в программе отобраны 10 российских кредитных организаций и международных финансовых организаций<sup>3</sup> (Таблица 1).

Аналогичной мерой финансовой поддержки импортозамещения стало выделение правительством, за счет средств федерального бюджета, целевых займов предприятиям, реализующим проекты по импортозамещению. С августа 2014 года действует Фонд развития промышленности, в задачи которого входит фи-

<sup>3</sup> Официальный сайт Министерства экономического развития: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/CorpManagment/investprojectprogramme/banks/> (Дата обращения 05.01.2017)

**Таблица 1. Перечень российских кредитных организаций и международных финансовых организаций, отобранных для участия в Программе поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования.**

№ п/п	Номер и дата протокола заседания Межведомственной комиссии, по итогам которого принято решение об отборе российской кредитной организации или международной финансовой организации для участия в Программе	Полное и сокращенное наименование уполномоченного банка (с указанием контактных данных)	Размер собственных средств уполномоченного банка на последнюю отчетную дату, предшествующую включению уполномоченного банка в перечень, млрд. рублей
1	Протокол № 13-АУ от 26 декабря 2014 г.	Публичное акционерное общество «Сбербанк России» (ПАО Сбербанк)	2 265,73
2	Протокол № 13-АУ от 26 декабря 2014 г.	Акционерное общество «Российский Сельскохозяйственный банк» (АО «Россельхозбанк»)	280,17
3	Протокол № 13-АУ от 26 декабря 2014 г.	АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО «АЛЬФА-БАНК» (АО «АЛЬФА-БАНК»)	258,62
4	Протокол № 13-АУ от 26 декабря 2014 г.	Банк ВТБ (публичное акционерное общество) (Банк ВТБ (ПАО))	718,15
5	Протокол № 1-АУ от 24 января 2015 г.	Публичное акционерное общество «Промсвязьбанк» (ПАО «Промсвязьбанк»)	119,72
6	Протокол № 1-АУ от 24 января 2015 г.	«Газпромбанк» (Акционерное общество) (Банк ГПБ (АО))	502,99
7	Протокол № 1-АУ от 24 января 2015 г.	Акционерный коммерческий банк «Банк Москвы» (открытое акционерное общество) (ОАО АКБ «Банк Москвы»)	195,27
8	Протокол № 1-АУ от 24 января 2015 г.	Публичное акционерное общество Банк «Финансовая Корпорация Открытие» (ПАО Банк «ФК Открытие»)	147,34
9	Протокол № 1-АУ от 24 января 2015 г.	Международный инвестиционный банк	67,33%
10	Протокол № 1-АУ от 24 января 2015 г.	Евразийский банк развития (ЕАБР)	51,75%

нансирование проектов на предпроизводственной стадии. По данным фонда, в 2015 году поступило более 1282 заявок на общую сумму порядка 449 млрд руб. от разных компаний, на конец 2016 года 1634 заявки на сумму 517,65 млрд. руб. В настоящее время в перечень включены 74 одобренных проектов в 38 регионах в 2015, это на 60 проектов больше по сравнению с 2014<sup>4</sup>, когда деятельность фонда только началась. (Рис. 2)

Есть основания предполагать, что улучшение отношений производителя и государства в подобную форму даст большую уверенность в успехе таких проектов, чем, например, государственно-частное

партнерство, за счет создания условий стабильности правового регулирования.

Объем средств Фонда развития промышленности для предоставления льготных займов под 5% годовых в 2016 году составляет около 23,75 млрд. рублей. 20 млрд. рублей ФРП получил в соответствии с поручением Президента Владимира Путина и Антикризисным планом Правительства: 10 млрд руб. поступили на счет ФРП в апреле 2016 года, еще 10 млрд. рублей – в июле 2016 года. 1 575 млн. рублей были предоставлены Минпромторгом в качестве субсидии Фонду в конце декабря 2015 года, еще 908 млн. рублей – в феврале 2016 года. 1 267,2 млн. рублей поступили в соответствии с отдельным постановлением Правительства и будут направлены

<sup>4</sup> Официальный сайт Фонда развития промышленности. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://frprf.ru/> (Дата обращения 05.01.2017)



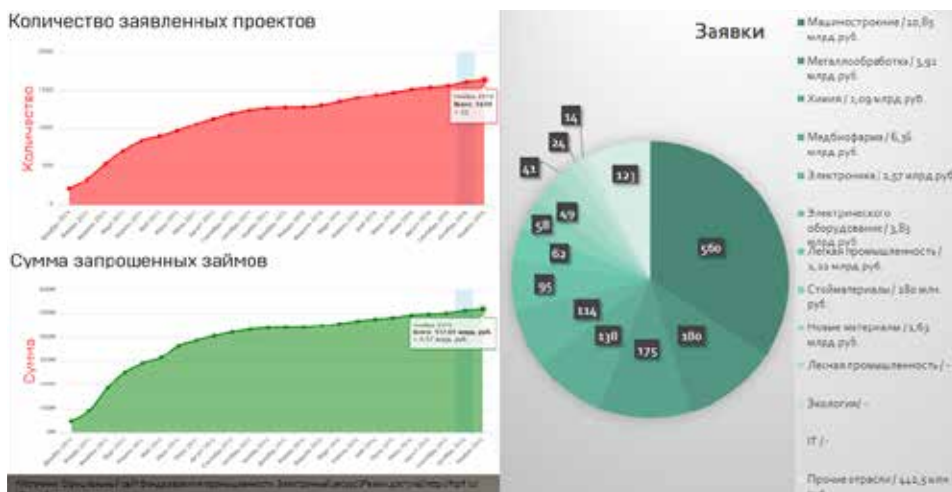


Рисунок 2. Заявки, поданные в Фонд развития промышленности, и сумма запрашиваемых займов в динамике за 2015 и 2016 гг.



Рисунок 3. Финансирование проектов Фондом развития промышленности и торговли за 2015 и 2016 гг.

на реализацию проектов по созданию серийных производств станкоинструментальной продукции. (См. Рис. 3).

Следует заметить, что перечень инструментов поддержки проектов в сфере импортозамещения планируется расширить. В конце мая 2015 года правительство приняло решение внести на рассмотрение в Госдуму предложение о снижении налоговой нагрузки на вновь создаваемые предприятия по производству товаров (распоряжение Правительства РФ от 22 мая 2015 года №926-р).

Законопроектом предлагается предоставить субъектам РФ право уменьшать налоги для участников региональных инвестиционных проектов путем снижения до 10% налога на прибыль организаций в части налога, поступающей в региональный бюджет, и до 0% – в части налога, поступающей в федеральный бюджет.<sup>5</sup>

В целом снизить зависимость от иностранного программного обеспечения

<sup>5</sup> Информационно-правовой портал гарант-ру. Политика импортозамещения в России: от слов к делу. Электронный ресурс [Режим доступа] <http://www.garant.ru/article/630000/#ixzz4XQRGGPqs>

предполагается, сделав рынок государственного заказа более доступным для отечественных компаний. Предложенные проекты подразумевают максимальное ограничение возможности закупать иностранное программное обеспечение, за исключением случаев отсутствия отечественных аналогов необходимых программ, или если имеющиеся не соответствуют предъявляемым заказчиком требованиям. В этом случае заказчики должны будут обосновать свой выбор в пользу иностранного софта, чтобы российские разработчики были информированы о потребностях рынка. Одновременно предполагается признавать программное обеспечение отечественным, если оно было внесено Минкомсвязью России в соответствующий реестр.

Можно констатировать, что в России дан старт глобальной кампании по удовлетворению внутреннего спроса силами отечественных производителей.

В то же время, эксперты говорят о необходимости придания этому процессу большей системности. По состоянию на конец 2016 года на реализацию проектов в области импортозамещения в общей сложности было потрачено 374,4 млрд руб., затраты федерального бюджета составили 71,4 млрд руб.<sup>6</sup>

Следует отметить, что на сегодняшний день в стране реализуется сразу 22 плана импортозамещения, охватывающие все ключевые отрасли. Изменить сложившуюся ситуацию должен целый ряд госпрограмм, призванных повысить спрос на продукцию российских предприятий, необходимо чтобы эти программы работали в большей системности.

<sup>6</sup> Доклад о целях и задачах Минпромторга России на 2016 год и основных результатах деятельности за 2015 год Электронный ресурс [Режим доступа] [http://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!v\\_minpromtorge\\_proshlo\\_itogovoe\\_zasedanie\\_kolleгии\\_posvyashhennoe\\_itogam\\_raboty\\_vedomstva\\_v\\_2015\\_godu\\_i\\_planam\\_na\\_budushhee](http://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!v_minpromtorge_proshlo_itogovoe_zasedanie_kolleгии_posvyashhennoe_itogam_raboty_vedomstva_v_2015_godu_i_planam_na_budushhee)

### Литература:

1. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 г.
2. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. №328 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».
3. План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (утвержден распоряжением Правительства РФ от 27 января 2015 г. №98-р).
4. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. №328 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».
5. Постановление Правительства РФ от 5 февраля 2015 г. №102, Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. №791, Постановление Правительства РФ от 14 июля 2014 г. №656, Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2013 года №1224).
6. Жакевич А.Г. Влияние спада промышленности на социальное положение регионов России // СНГ: внутренние и внешние драйверы экономического роста: Сборник материалов 2-й ежегодной международной научно-практической конференции. М., 2015. С. 27-31.
7. Информационно-правовой портал гарант-ру. Политика импортозамещения в России: от слов к делу Электронный ресурс [Режим доступа] <http://www.garant.ru/article/630000/#ixzz4XQRGGPqs>.
8. Неелов Ю.В. Перспективы импортозамещения в Российской Федерации. // Аналитический вестник №27 (545) ноябрь 2014 г.
9. Официальный сайт Фонда развития промышленности. Электронный ресурс [Режим доступа] <http://frprf.ru/> (Дата обращения 05.01.2017).
10. Официальный сайт Министерства экономического развития. Электронный ресурс [Режим доступа] <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/CorpManagement/investprojectprogramme/banks/> (Дата обращения 05.01.2017).
11. Отчет Фонда развития промышленности за 2015 год Электронный ресурс [Режим доступа]: <http://frprf.ru/o-fonde/>.

### Literature:

1. Message of the President of the Russian Federation V.V. Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation on December 4, 2014.
2. Resolution of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 328 "On the approval of the state program of the Russian Federation" Development of industry and increasing its competitiveness".
3. Plan of priority measures to ensure sustainable development of the economy and social stability in 2015 (approved by the order of the Government of the Russian Federation of January 27, 2015, No. 98-r).
4. Decree of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 328 "On approval of the state program of the Russian Federation" Development of industry and increase of its competitiveness".
5. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 102 of February 5, 2015, Resolution No. 791 of the Government of the Russian Federation of August 11, 2014, Resolution No. 656 of the Government of the Russian Federation of July 14, 2014, Decree No. 1224 of the Government of the Russian Federation of December 24, 2013).
6. Zhakevich AG Influence of industrial decline on the social situation of Russian regions // CIS: internal and external drivers of economic growth: A collection of materials of the 2nd annual international scientific and practical conference. M., 2015. P. 27-31.
7. Information and legal portal guarantor. The policy of import substitution in Russia: from words to deeds Electronic resource [Access mode] <http://www.garant.ru/article/630000/#ixzz4XQRGGPqs>.
8. Neelov Yu.V. Prospects of import substitution in the Russian Federation. // Analytical Herald No. 27 (545) November 2014.
9. Official site of the Industrial Development Fund. Electronic resource [Mode of access] <http://frprf.ru/> (Date of circulation 05.01.2017).
10. Official website of the Ministry of Economic Development. Electronic resource [Access mode] <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/CorpManagement/investprojectprogramme/banks/> (Date of circulation 05.01.2017).
11. Report of the Industrial Development Fund for 2015 Electronic resource [Access mode]: <http://frprf.ru/o-fonde/>.

## КРИТЕРИИ, АЛГОРИТМ И МЕТОД ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГРАНИЦ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

## CRITERIA, METHODS AND ALGORITHMS DETERMINE THE BORDERS OF TRANSPARENCY



Илья Анатольевич Кураев,  
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»

Ilya Anatolievich Kuraev,  
Financial University under the Government  
of the Russian Federation

ilkuraev@icloud.com

**Аннотация:** Переход российской экономики в фазу быстрого роста в начале 2000-х годов, а также улучшение финансово-экономического состояния российских компаний, которое сопровождалось ростом котировок их акций, и появление значительного числа новых эмитентов ценных бумаг существенно повысили интерес инвесторов, в особенности портфельных, к российским компаниям, что создало объективную основу для развития практики корпоративного управления. Неудивительно, что вопросы корпоративного управления в этот период были в центре внимания Российской Федеральной комиссии по ценным бумагам.

**Abstract:** The transition of the Russian economy in the early 2000s to the rapid growth phase, as well as the improvement in the financial and economic condition of Russian companies, which was accompanied by the growth of their stock quotes and the emergence of a significant number of new securities issuers, significantly increased the interest of investors, especially portfolio investors, , Which created an objective basis for the development of corporate governance practices. It is not surprising that the issues of corporate governance during this period were in the center of attention of the Russian Federal Commission on Valuables.

**Ключевые слова:** Транспарентность, открытость, критерии, информатизация.

**Keywords:** Transparency, openness, criteria, informatization.

Российское законодательство об акционерных обществах в 2000-х было недостаточно развито, а многочисленные примеры нарушения прав миноритарных акционеров и инвесторов при подготовке и проведении общих собраний акционеров, принятии решений о размещении дополнительных акций, размывающих доли акционеров, злоупотребления при проведении крупных сделок и сделок с заинтересованностью снижали интерес отечественных и зарубежных инвесторов к вложению средств в российские компании и подрывали доверие к российскому финансовому рынку.<sup>1</sup>

С момента принятия международного финансового ландшафта, российско-го корпоративного права, арбитражной практики и практики корпоративного управления в российских компаниях, претерпели значительные изменения. Значительное количество проблем и вопросов, которые имеют важное значение для российских компаний, в том числе в связи с подготовкой и проведением собраний акционеров, эмиссия ценных бумаг, финансовой отчетности и раскрытия информации, выплата доходов по ценным бумагам, защита акционеров в реструктуризации, слияний и поглощений, подходы решение ранее было рекомендовано законом, который допускается в настоящее время на уровне законов и нормативных актов.

Неоднозначностью влияния информационной прозрачности в деятельности компании определяется необходимость изучения этого вопроса с точки зрения критериев оценки уровня обнаружения. Есть целый ряд методов: рейтинги, конкурсы, исследование корпоративной прозрачности и отчетности, оценки уровня прозрачности информации. С одной стороны, термин «информационная прозрачность» очень популярен в современных условиях повышенной неопределенности, но с другой стороны – отсутствует точность в определении термина. Другими словами, какие характеристики должны иметь компания, которая будет называться «информационно прозрачной» – ответить на этот вопрос на данный момент не представляется возможным. Из множества организаторов такого

уровня практики присвоения прозрачности информации, существует много различных методов, и нет единого подхода, чтобы определить оптимальный уровень информационной прозрачности.

В современных условиях высокой информатизации мирового сообщества, информация играет все большую роль в развитии компании. Существуют две важные особенности понятия «информационная прозрачность»: быстрый рост популярности и широкое применение в различных областях.<sup>2</sup> В первую очередь это вызвано тем, что в условиях неопределенности информационная прозрачность влияет на скорость и качество принимаемых решений. Другие эффекты информационной прозрачности представлены на Рисунке 1.

На основании данных о компании, инвесторы и кредиторы ожидают уровень риска, поэтому особенно важно, чтобы была соблюдена прозрачность информации.<sup>3</sup> Низкий уровень прозрачности может указывать на возможное наличие оппортунистического поведения со стороны компании. Отсутствие прозрачности и подотчетности разрушает доверие и приводит к ухудшению бизнес-среды. С точки зрения кредиторов и инвесторов низкий уровень прозрачности увеличивает риск инвестирования в компании и ведет к снижению капитализации. Инвесторы и кредиторы считают прозрачность корпоративной информации в качестве показателя долгосрочной жизнеспособности компании.

Открытость общества перед третьими лицами – как положительный, так и отрицательный фактор.<sup>4</sup> Прозрачность информации, на самом высоком уровне, находится на грани с концепцией конфиденциальности. Одна из главных причин, препятствующих раскрытию – вероятность достижения конкурентных преимуществ. Раскрытие информации, грани-

<sup>1</sup> Центральный банк Российской Федерации. О Кодексе корпоративного управления. 2014 г.

<sup>2</sup> Jenny Ahlberg, Karin JonnerGard. The success story of transparency within research on corporate account and EU policy – A conceptual analysis // Working papers series in corporate governance. 2014. 44 p. Режим доступа: [http://lnu.se/polopoly\\_fs/1.99154!20141.pdf](http://lnu.se/polopoly_fs/1.99154!20141.pdf).

<sup>3</sup> Арутюнова А.С. Проблемы информационной прозрачности российских компаний. // «ОМЕГА САЙНС»: мат. междунар. науч. – практ. конф. Уфа: РИО МЦИИ, 2014. С. 86

<sup>4</sup> Цверов В.В., Пермичев Н.Ф., Марушенкова С.И., Сиволов Н.В. Обоснование рациональной информационной прозрачности организаций на транспорте / Вестник СамГУПС. 2012. №2. С. 51.



**Рисунок 1. Влияние информационной прозрачности на корпоративные процессы (составлено автором).**

чащей с конфиденциальностью, может повлечь за собой серьезные последствия для компании. Вопрос о рациональной прозрачности еще не решен, из-за неоднозначности обнаружения эффекта. Риски информационной прозрачности могут быть следующие:

1) использование корпоративной информации для разных целей (не только для тех, для которых раскрывается);

2) бесконтрольный круг пользователей раскрытой информации (особенно в сети Интернет на сайте компании);

3) подробная информация о структуре и деятельности компании делает ее уязвимой перед конкурентами;

4) использование раскрытой информации в целях дискредитации компании.

Общий набор критериев, в ответ на которые компания может назвать информацию прозрачной, не существует, из-за отсутствия общего набора требований к оценке степени прозрачности информации. На сегодняшний день оценка различных характеристик компании осуществляется в основном профессионалами, это также относится к прозрачности информации. Из-за отсутствия четкого определения пределов прозрачности компании, есть много различных мнений по этому вопросу.

**Таблица №1. Лучшие практики: конкурсы, рейтинги, исследования корпоративной прозрачности и отчетности.**

№	Название	Организатор
1	FTSE4Good Index Series (биржевой индекс устойчивого развития)	Британская фондовая биржа
2	Премия интегрированной отчетности (ежегодная) Integrated Reporting Awards.	Компания «Chartered Secretaries» (ЮАР).
3	Ежегодное исследование прозрачности и подотчетности компаний	Компания «Beyond Business» (Израиль)
4	Прозрачность в корпоративных отчетах (Transparency in Corporate Reporting)	Transparency International
5	Ежегодный конкурс годовых отчетов	Московская биржа
6	Рейтинг годовых отчетов. Рейтинг интерактивных отчетов.	Рейтинговое агентство «Эксперт РА»
7	Ежегодный конкурс годовых отчетов.	Московская биржа и Медиа группа «РЦБ»
8	Прозрачность корпоративной отчетности и антикоррупционная политика российских частных компаний. Комплаенс как конкурентное преимущество - 2014	ЦЕНТР АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ИНИЦИАТИВ ТРАНСПЕРЕНСИ ИНТЕРНЕТШНЛ - Р
9	Национальный рейтинг прозрачности закупок 2014	НП «НАУЭТ»
10	Рэнкинг прозрачности банков стран СНГ и Балтии	Рейтинговое агентство «Кредит-Рейтинг»
11	Рэнкинг прозрачности банков Украины	Рейтинговое агентство «Кредит-Рейтинг»
12	Исследование информационной прозрачности российских компаний	Международное рейтинговое агентство Standard&Poor's (S&P) РА
13	Исследование информационной прозрачности российских банков	Международное рейтинговое агентство Standard&Poor's (S&P) РА
14	Рейтинг фундаментальной эффективности 150 крупнейших компаний в реальном секторе России – аспект «прозрачность»	Эколого-энергетическое рейтинговое агентство Интерфакс-ЭРА РА
15	Конкурс публичной отчетности организаций Госкорпорации «Росатом»	ГК «Росатом»

Рассмотрим методики оценки информационной прозрачности, используемые различными экспертными организациями (табл. 1, 2). Рассматриваются критерии оценки информационной прозрачности: международного рейтингового агентства Standard&Poor's (S&P), рейтингового агентства «Эксперт РА», «Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернетшнл-Р». Все выбранные организации имеют отличительные особенности. Международное рейтинговое агентство «Standard&Poor's» – мировой лидер в области предоставления независимой финансовой информации. Рейтинговое агентство «Эксперт-РА» является крупнейшим в России рейтинговым агентством. «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси интернетшнл-Р» – некоммерческая организация, нацеленная на противодействие коррупции. Все

эти организации проводят исследования в области корпоративной прозрачности, но используют индивидуальный подход.

Индекс информационной прозрачности, разрабатываемый службой рейтингов Standard&Poor's, является наиболее детально и качественно сформированным. Но при расчете данного показателя уделяется мало внимания оценке информации об инвестиционной деятельности и уровня доступности информации. Оцениваются данные, содержащиеся в трех источниках: годовые отчеты, информация на сайтах в сети Интернет и предоставляемая в регулирующие органы.

«Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси интернетшнл-Р» фокусирует свое внимание на прозрачности компании, с точки зрения раскрываемой ею информации на собственном сайте в сети Интернет. Оценка

Таблица 2. Критерии степени информационной прозрачности.

Название организатора	Применяемые критерии
Международное рейтинговое агентство Standart&Poor's	Информация о структуре собственности; Перечень прав акционеров; Финансовые данные и учетная политика, годовые отчеты; Операционная информация; Информация о Совете директоров и менеджменте; Информация о вознаграждении Совета директоров и менеджмента.
«Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси интернешнл-Р»	Наличие следующей информации на сайте компании: Устав; ФИО, биографии и информации о смене состава Совета директоров и Генерального директора; Информация об осуществлении коммерческой деятельности с иностранными контрагентами; Информация о безвозмездной поддержке проектов, реализуемых государственными органами; Краткие версии отчетов; Участие в государственных закупках; Наличие англоязычной версии сайта.
Рейтинговое агентство «Эксперт РА»	Позиционирование на рынке; Стратегия бизнеса; Деятельность по созданию стоимости; Устойчивое развитие; Наличие формальной информации.

уровня информационной прозрачности компании проводится с целью принятия мер по противодействию коррупции.<sup>5</sup> Источники получения информации: сайт компании и официальный сайт раскрытия информации.

Рейтинговое агентство «Эксперт РА» проводит оценку уровня информационной прозрачности в рамках составления рейтингов годовых отчетов.<sup>6</sup> Анализируется «прозрачность» информации, содержащейся в годовых отчетах. Основной акцент делается на будущем устойчивом развитии компании и позиции на рынке. Недостаточно внимания уделяется содержанию финансовой информации. Таким образом, критерии оценки информационной прозрачности, в зависимости от целей их составителя, могут существенно отличаться. Вследствие чего совершенно разные по

степени прозрачности компании, могут называться «информационно прозрачными».

На сегодняшний день, система отчетности не всегда ясно отражает внутренние взаимосвязи, что требует от третьих лиц и от управляющего приложения серьезных усилий, чтобы найти необходимую информацию. Одним из решений для снижения стоимости сделок является интегрированная отчетность. Интегрированный отчет – документ, отражающий основную информацию о компании. Основное внимание при подготовке такого доклада отводится возможности создания стоимости в разные периоды. Акцент делается на краткость, стратегическую и перспективную направленность, информацию, капитал и их взаимосвязанности. Целью доклада является создание интегрированного приложения, которое позволяет кредиторам и инвесторам понять, как создается стоимость в долгосрочной перспективе. Основа подготовки интегрированных отчетов основывается на следующих принципах предоставления информации: достоверность, полнота, существенность, стратегическая ориентация на будущее, связи, взаимодействия

<sup>5</sup> Примаков Д.Я. Прозрачность и антикоррупционная политика российских частных компаний. Комплаенс как конкурентное преимущество. М.: Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси интернешнл-Р», 2014. 35 с. Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru>, свободный.

<sup>6</sup> Обзор лучших практик подготовки годовых отчетов в 2014 году: в поисках целевой аудиторки. Рейтинговое агентство «Эксперт РА». Режим доступа: [http://raexpert.ru/researches/year\\_report/go\\_2014/](http://raexpert.ru/researches/year_report/go_2014/), свободный.

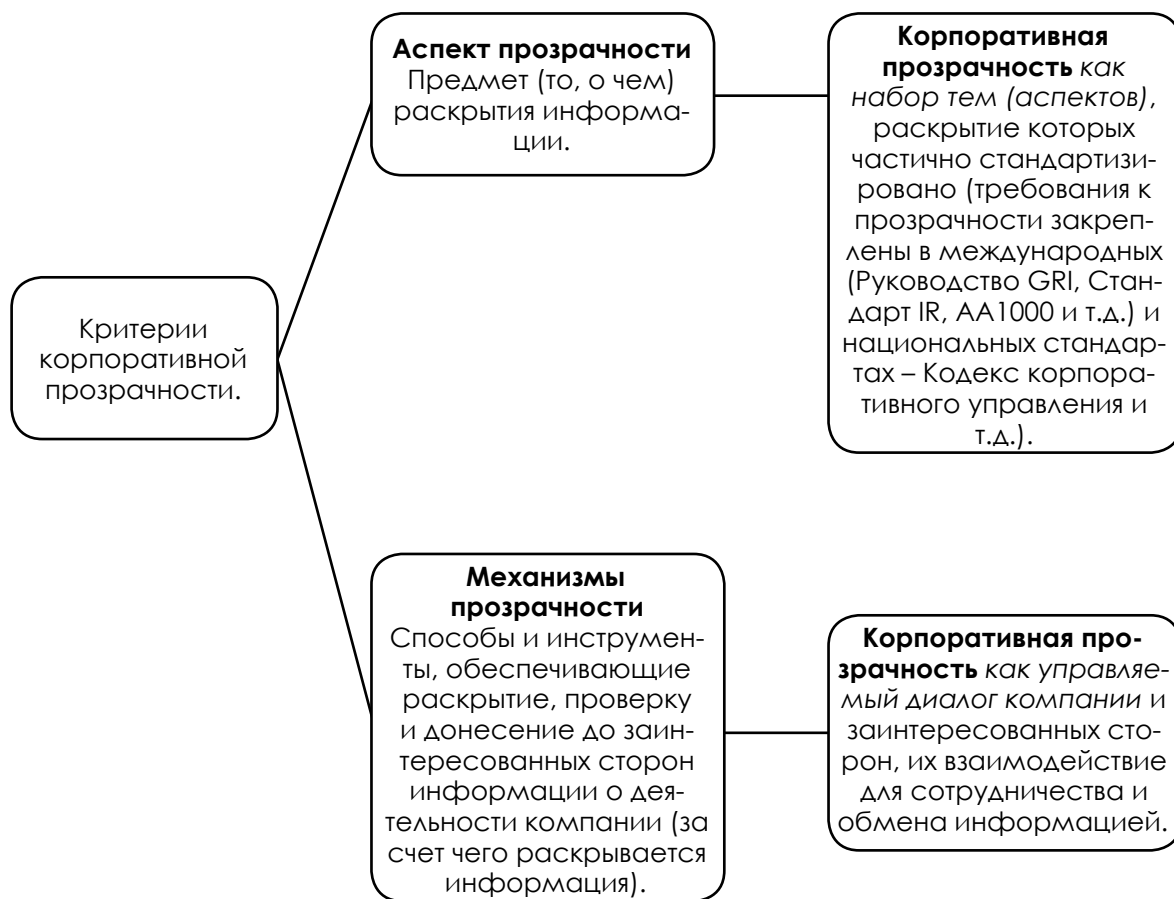


Рисунок 2. Группа критериев информационной прозрачности.

с заинтересованными сторонами, краткость и последовательность.<sup>7</sup>

В настоящее время отсутствуют единые однозначные и общепризнанные критерии прозрачности компаний. Существуют различные рейтинги прозрачности, включаемые в общие рейтинги качества корпоративного управления. Рейтинговое агентство Standard & Poor's, начиная с 2002 г., проводит ежегодные исследования информационной прозрачности российских компаний. Нами сформирована группа критериев, изображенная на Рисунке 2.

В целях оптимизации раскрытия информации компаниями и реформирования информационного сектора, целесообразно изменить стандарты рас-

крытия информации, перейти на МСФО, развивать корпоративную культуру, расширить доступ к финансовой информации, снизить информационные риски на финансовых рынках, повысить финансовую грамотность населения и др. Следуя в своей деятельности принципам корпоративного управления, данная группа критериев позволит компаниям готовить и раскрывать сведения в соответствии со стандартами учета и раскрытия финансовой и нефинансовой информации; ежегодный аудит должен проводиться независимым, компетентным и квалифицированным аудитором, предоставляющим объективные заверения совету директоров и акционерам в том, что финансовая отчетность достоверно отражает финансовое положение компании; каналы распространения информации должны обеспечивать пользователям рав-

<sup>7</sup> Зиннатуллина Э.Р. Интегрированная отчетность как новое направление отражения деятельности бизнеса // Инновационная наука. №1 (2). 2015. С. 132.



ноправный, своевременный и экономичный доступ; корпоративное управление должно дополняться эффективным подходом, допускающим и содействующим аналитической и консультационной работе аналитиков, брокеров, рейтинговых агентств. (Рисунок 3)

Таким образом, в практике корпоративного управления значительное внимание отводится вопросам прозрачности компаний и доведения корпоративной информации до стейкхолдеров. Достоверности и своевременности раскрываемой информации предъявляются особые требования. Главным источником информирования стейкхолдеров является финансовая отчетность. Для контроля предоставляемой информации предусмотрен внешний и внутренний аудит. Формирование национальной модели корпоративного управления, внедрение лучшей корпоративной практики транспарентности компаний соответствует нормам цивилизованного предпринимательства

и является условием интеграции России в мировое экономическое пространство.

Рекомендуется включать в раздел «информация об отчете» (или создать его, если нет) сведения о стандартах, в соответствии с которыми данный отчет подготовлен, а также информацию о департаменте, ответственном за раскрытие информации и подготовку публичного отчета.

Рекомендуется выложить на официальный сайт компании нормативные документы о стратегиях и политиках в области (если такие документы имеются и не находятся под грифом ДСП):

- публичной отчетности и раскрытия информации;
- устойчивого развития и корпоративной социальной ответственности;
- закупок;
- противодействия и профилактики коррупции.

Рекомендуется публиковать аудиторское, общественное, экспертное (РСПП)



Рисунок 3. Структура методики исследования.

заключение на нефинансовый отчет в виде приложения к отчету. К годовому отчету, подготовленному по требованиям ЦБ, прикладывать заключение ревизионной комиссии (ревизора).

Рекомендуется публиковать в отчете результаты изучения запросов заинтересованных сторон к раскрываемой информации (если подобные исследования и обсуждения проводились), например, в формате таблицы учета предложений заинтересованных сторон.

В случае невозможности опубликовать годовой нефинансовый отчет до даты окончания сбора информации (31 июля),

рекомендуется сообщить организаторам исследований о планируемой дате публикации отчета на электронную почту.

Рекомендуется указывать в отчете не только общий корпоративный адрес, но и координаты для связи с представителем компании, который ответственен за подготовку отчета.

Рекомендуется откликаться на верификацию (участвовать в верификации) результатов обследования. В противном случае исследовательская группа автоматически считает, что вся информация по компании собрана верно и необнаруженная информация отсутствует.

### Литература:

### Literature:

1. Арутюнова А.С. Проблемы информационной прозрачности российских компаний. // «ОМЕГА САЙНС»: мат. междунар. науч. – практ. конф. Уфа: РИО МЦИИ, 2014. С. 86.
2. Грачева Н.А. Оценка уровня информационной прозрачности российских компаний: состояние и проблемы // «Современное состояние и перспективы развития бухгалтерского учета, экономического анализа и аудита»: мат. всероссийской науч.-практ. конф. Иркутск: Байкальский государственный университет, 2012. – С. 50.
3. Зиннатуллина Э.Р. Интегрированная отчетность как новое направление отражения деятельности бизнеса // Инновационная наука. №1 (2). 2015. С. 132.
4. Мануйленко В.В., Шихвалиева Д.Х. Интеграция риск-менеджмента и внутреннего контроля, аудита – альтернативное направление регулирования рисков финансовой отчетности в корпоративной организации. // Финансовый бизнес. 2015. №4. С. 64.
5. Обзор лучших практик подготовки годовых отчетов в 2014 году: в поисках целевой аудитории. Рейтинговое агентство «Эксперт РА». Режим доступа: [http://raexpert.ru/researches/year\\_report/go\\_2014/](http://raexpert.ru/researches/year_report/go_2014/), свободный.
6. Примаков Д.Я. Прозрачность и антикоррупционная политика российских частных компаний. Комплаенс как конкурентное преимущество. М.: Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Транспаренси интернешнл-Р», 2014. 35 с. Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru>, свободный.
7. Центральный банк Российской Федерации. О Кодексе корпоративного управления. 2014 г.
8. Цверов В.В., Пермичев Н.Ф., Марушенкова С.И., Сиволов Н.В. Обоснование рациональной информационной прозрачности организаций на транспорте / Вестник СамГУПС. 2012. №2. С. 51.
9. Jenny Ahlberg, Karin JonnerGard. The success story of transparency within research on corporate account and EU policy – A conceptual analysis // Working papers series in corporate governance. 2014. 44 p. Режим доступа: [http://lnu.se/polopoly\\_fs/1.99154!20141.pdf](http://lnu.se/polopoly_fs/1.99154!20141.pdf).

1. Arutyunova A.S. Problems of informational breathability of Russian companies. // "OMEGA Sensei": mat. mezhdunar. learned. – pract. conf. Ufa: RIO MCI, 2014 P. 86
2. Grace N.A. Rating Level informational breathability Russian companies: state and problems // "Modern Condition and Prospects of Development buhgalterskogo Auditors, Economic analysis and audit": mat. All-Russian science. – prakt.konf. Irkutsk: Bajkalskij State University, 2012. – P. 50.
3. Zinnatullina ER Integrated Reporting any new directions Reflections Business Innovative Business // doctrine. №1 (2). 2015 P. 132.
4. Manujlenko VV, Shihvalieva D. H. Integration of risk-management and internal-control, audit – an alternative direction of regulation in venture funding from corporate accountability organizations. // Financial business. 2015 №4. P. 64.
5. Review the finest practitioner preparations otchetov annum in 2014: in search of target audience. Rejtingovoe agency "Expert RA". Access Mode: [http://raexpert.ru/researches/year\\_report/go\\_2014/](http://raexpert.ru/researches/year_report/go_2014/), free.
6. Primakov D.A. Transparency and antikorrupcionnaâ častnyh policy of Russian companies. Komplains as konkurentnoe advantage. M.: Center antikorrupcionnyh Research and Initiatives "Transparency International-R", 2014. 35 p. Access Mode: <http://www.transparency.org.ru>, free.
7. Central Bank of the Russian Federation. About the Code of Corporate Management. 2014
8. Cverov VV, Permičev NF, marusENka SI, Sivovolov N.V. Rational reasoning informational breathability organizations in the transport / Newspaper SamGUPS. 2012. №2. P. 51.
9. Jenny Ahlberg, Karin JonnerGard. The success story of transparency within research on corporate account and EU policy – A conceptual analysis // Working papers series in corporate governance. 2014. 44 p. Режим доступа: [http://lnu.se/polopoly\\_fs/1.99154!20141.pdf](http://lnu.se/polopoly_fs/1.99154!20141.pdf).

## ПРОВЕДЕНИЕ СПОРТИВНО-РАЗВИВАЮЩЕГО МЕРОПРИЯТИЯ «ВОРКАУТ – В КАЖДЫЙ ДВОР»

### SPORTS AND DEVELOPMENTAL ACTIVITIES "WORKOUT – IN EVERY YARD"



Павел Мамонов,  
студент 2 курса факультета ГУиФК Финансовый  
университет при Правительстве РФ.  
Руководитель: профессор кафедры  
«Государственное и муниципальное  
управление», факультета ГУиФК, Финансовый  
университет при Правительстве РФ Семкина  
Ольга Сергеевна

Pavel Mamonov,  
2nd year students of the Faculty of Public  
administration and financial control Financial  
University under the Government of the Russian  
Federation.  
Head Professor of "State and municipal  
management" course Public administration and  
financial control Faculty of Financial University  
under the Government of the Russian Federation  
Semkina Olga.

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



Виктор Остапчук,  
студент 2 курса факультета ГУиФК, Финансовый  
университет при Правительстве РФ.  
Руководитель: профессор кафедры  
«Государственное и муниципальное  
управление», факультета ГУиФК, Финансовый  
университет при Правительстве РФ Семкина  
Ольга Сергеевна

Victor Ostapchuk,  
2nd year students of the Faculty of Public  
administration and financial control Financial  
University under the Government of the Russian  
Federation.  
Head Professor of "State and municipal  
management" course Public administration and  
financial control Faculty of Financial University  
under the Government of the Russian Federation  
Semkina Olga.

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

**Аннотация:** Основной задачей организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства является вовлечение жителей муниципального образования всех возрастных и социальных категорий в различные виды занятий. В статье дан алгоритм проведения массовых мероприятий, повышения их качества и вовлеченности населения.

**Abstract:** The main objective of the organization of recreational, social, educational, sports and recreational and sports activities with community policing is the involvement of the residents of the municipality of all ages and social categories in different kinds of activities. The algorithm in the article shows the efficiency of the program: more involved community.

**Ключевые слова:** Досуг, спортивно-развивающее мероприятие, физкультурно-оздоровительная работа, спортивная работа, проект, организация, управление.

**Keywords:** Leisure, sport and development activities, sports and recreation activities, sport work, project, organization, management.

Организация социально-воспитательной работы на территории внутригородских муниципальных образований Москвы является важным фактором гражданско-патриотического и духовно-нравственного воспитания поколения. Для организации досуговой деятельности различных категорий населения, в особенности детей, подростков и молодежи, важно создать такие условия, которые способствовали бы реализации воспитательных целей и задач государства через систему работы с населением по месту жительства с компонентом досуговой деятельности.

Ряд исследований свидетельствует о том, что население города Москвы начинает предъявлять повышенные требования к собственному здоровью, люди ожидают создания условий для его укрепления.

Сегодня вопросы организации системы досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства приобретают особую значимость.

**Досуг** – это совокупность видов деятельности, предназначенных для удовлетворения физических, духовных и социальных потребностей людей в свободное время. Виды деятельности досуга служат как отдыху, так и развитию личности, удовлетворению потребности в развлечениях и общении.

Основной задачей организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной

работы с населением по месту жительства является вовлечение жителей муниципального образования всех возрастных и социальных категорий в различные виды занятий социально-воспитательной направленности с учетом индивидуальных интересов и привлечение к занятиям физической культурой и спортом.<sup>1</sup>

Активное проведение досуговой и социально-воспитательной работы с населением по месту жительства содействует развитию сети детских, подростковых и молодежных объединений и клубов, физкультурно-спортивной культуры населения.

Стоит отметить, что досуговая и социально-воспитательная работа с населением по месту жительства осуществляется органами местного самоуправления совместно с органами государственной власти города Москвы. Реализация досуговой и социально-воспитательной работы с населением осуществляется через муниципальные бюджетные учреждения по ведению социально-воспитательной и досуговой работы с детьми, подростками, молодежью и другими категориями населения по месту жительства.

В настоящее время финансовая необеспеченность местных бюджетов является общей проблемой муниципальных образований страны, в связи с чем становится необходимым привлечение насе-

<sup>1</sup> Ю.Б. Котов «Реализация муниципалитетами ВМО в городе Москве переданных государственных полномочий» – методическое пособие. – М., 2010. С. 42.

ления к организации досуговой деятельности по месту жительства.

В рамках дисциплины «Основы государственного и муниципального управления» студентам Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации предлагается разработать проект проведения общественных мероприятий на территории внутригородских муниципальных образований города Москвы.

Нами был разработан проект проведения спортивно-развивающего мероприятия «Воркаут – в каждый двор».

Постановка задачи. На территории района Выхино-Жулебино проживает 222,5 тыс. человек. Чуть меньше половины жителей составляет молодежь, которая и будет являться целевой аудиторией проекта.

На территории района расположены 64 спортивные площадки и одна специализированная площадка для занятий воркаутом по адресу: ул. Жулебинский б-р, д. 41.

Воркаут – это любительский вид спорта. Включает в себя выполнение различных упражнений на уличных спортплощадках, а именно на турниках, брусьях, шведских стенках, горизонтальных лестницах и прочих конструкциях, или вообще без их использования (на земле). Основной акцент делается на работу с собственным весом и развитием силы и выносливости.

За время работы на площадке для воркаута сформировались любительские команды с высоким уровнем подготовки.

Цель проведения мероприятия привлечение молодежи к занятию дворовыми видами спорта.

Задачи проведения мероприятия.

1. Отвлечение молодежи от различных антисоциальных занятий (употребление алкоголя, курение, распространение и употребление наркотических средств).

2. Мотивирование молодежи на социально-значимую деятельность во благо общества и государства, включение в процессы деятельности общественных организаций и формирование цивилизованного, развитого гражданского общества.

3. Подготовка молодежи к сдаче норм ГТО.

4. Подготовка молодых людей к участию в рейдах по выявлению и ликвидации с сотрудниками ОМВД и ФСКН антисоци-

альных мест (ночные пьяные посиделки, места закладок наркотических веществ) на территории района Выхино-Жулебино.

РЕШЕНИЕ.

Для решения данной задачи был создан организационный комитет, в который вошли авторы данного проекта Мамонов Павел и Остапчук Виктор – студенты 2 курса факультета ГУиФК Финансового университета при Правительстве РФ, проживающие в районе Выхино-Жулебино.

Разработанный проект содержит три варианта, рассчитанные в зависимости от сценария проведения праздников.

На основании Устава муниципального округа – статья 3 пункт 2.6 **«установление местных праздников и организация местных праздничных и иных зрелищных мероприятий, развитие местных традиций и обрядов»**, организаторами мероприятия выступили: Молодежная Палата района Выхино-Жулебино, Управа района Выхино-Жулебино\*, совместно с работниками проекта и волонтерами. Была утверждена дата проведения мероприятия.

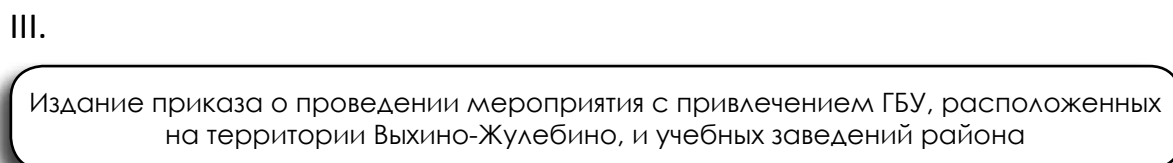
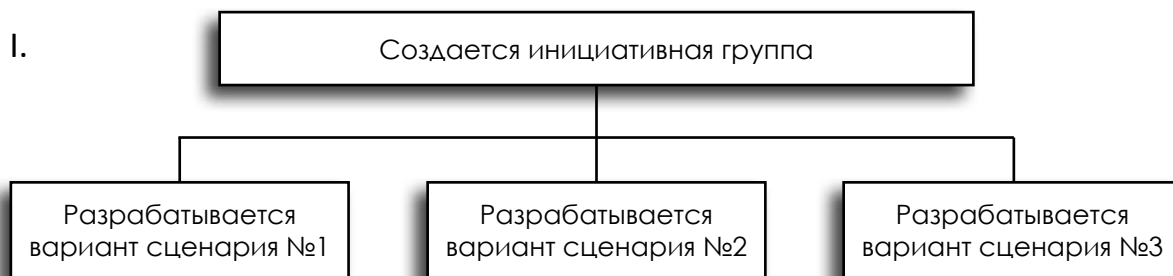
Дата проведения: 29 апреля 2016 г. в 18:00 (пятница).

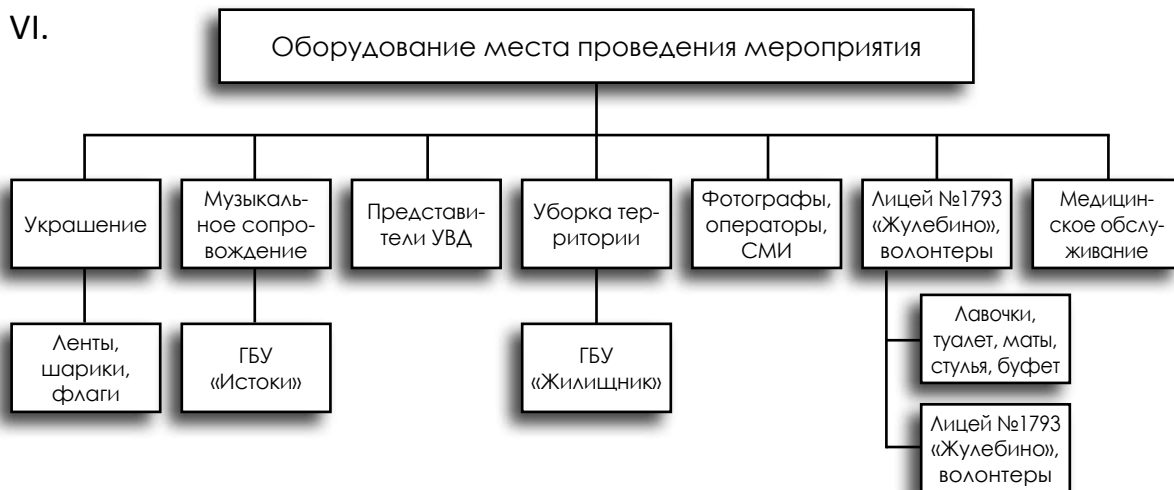
Место проведения: ул. Жулебинский б-р, д. 41 (спортивная площадка для Воркаута).

Участники: любительские спортивные команды, занимающиеся воркаутом «Free Bears», «Steel Brothers Team», команда Павла Воронко, профессиональная группа спортсменов «Mutant clan», одиночные участники (проведение мастер-класса).

Приглашенные гости: глава управы Выхино-Жулебино – Родионов Виктор Валерьевич, телеведущий первого канала, кандидат в депутаты в Госдуму – Толстой Петр Олегович, исполком партии «Единая Россия» по району Выхино-Жулебино – Карданов Аслан Хасанович, музыкальный коллектив «Созвездие» лицея №1793 «Жулебино». В целом был разработан алгоритм разработки, организации и проведения зрелищных мероприятий на территории внутригородских муниципальных образований, который представлен на Рисунке 1.

На первом этапе разработки проекта проведения праздника принимается решение о награждении его активных





VII.

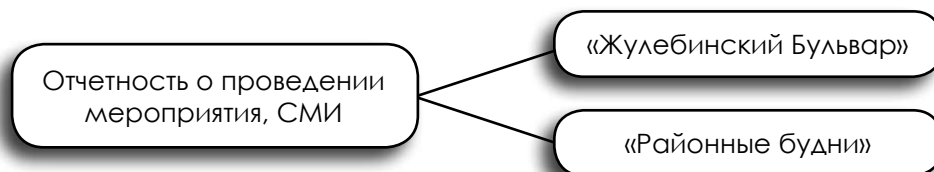


Рисунок №1. Алгоритм организации проведения массовых зрелищных мероприятий.

участников различными грамотами и ценными подарками. Это зависит от выделенных на эти нужды финансовых ресурсов, которые могут предоставить не только органы власти, но и различные общественные организации. Решение о выделении средств на организацию таких мероприятий и определяет вариант его сценария. Рецензентом работы выступил Владимир Александрович Истомин – член Российской муниципальной академии.

Руководитель работы: профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при правительстве Российской Федерации, Ольга Сергеевна Семкина.

Программа проведения спортивно-массового мероприятия будет состоять из трех частей:

Вступительная

- Приветствие (вступительная речь)
- Знакомство с участниками (командами спортсменов)
- Выступление музыкального коллектива «Созвездие» с песней о Родине

Основная

– Каждая из выступающих команд показывает свое выступление, которое состоит из различных упражнений, выполняемых на брусках и турнике

– Мастер-класс от участников в форме «вопрос-ответ», разбор акробатических элементов<sup>2</sup>

Заключительная

- Выступление музыкального коллектива «Созвездие» с песней о молодежи;
- Награждение участников мероприятия памятными грамотами.

Оценивать выступления участников будет жюри, в состав которого будут входить приглашенные гости – Владен Лерментович Ким, Кирилл Михайлович Герасин (член Молодежной палаты – спортивный отдел), Михаил Китаев (руководитель Отдела организации и проведения спортивно-массовых мероприятий Федерации воркаута России).

Существуют три критерия оценки номера: плавность соединений спортивных

<sup>2</sup> Показательные выступления – время одного выступления 10 мин., (каждая группа может выступить несколько раз), мастер-класс (открытая тренировка, вопросы/ответы гостей.)

элементов, задумка выполняемых спортивных элементов, качество выполнения спортивных элементов.

Награждение участников.

Отчетность: районные газеты «Жулебинский бульвар», «Районные будни».

Ожидаемая численность принявших участие в акции 100-150 человек.

Эффективность вовлечения населения в сферу досуга и спорта во многом зависит от степени его информированности о досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работе, проводящейся по месту жительства. Учреждения досуговой сферы имеют возможность привлекать население к занятиям в кружках, секциях, студиях с помощью печатных изданий, включая информационные стенды, радио, телевидение, Интернет.

В последние годы в Москве ведется активная социальная политика по многим направлениям. Не является ис-

ключением и сфера досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства. В этой сфере появляется все больше учреждений, в которых ведется активная работа, и чья роль постоянно возрастает. Вся деятельность в данной сфере направлена на создание единого социо-культурного пространства на территории внутригородских муниципальных образований в городе Москве, повышение качества доступности предоставляемых услуг, развитие взаимодействия всех участников процесса социального воспитания, обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта. Разработка проектов проведения массовых мероприятий, проводимая в Финансовом университете, позволит повысить качество мероприятий и расширить круг вовлеченных в эту работу людей.

### Литература:

1. Закон г. Москвы от 06.11.2002 №56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (редакция от 28.12.2016 г.).
2. Постановление Правительства Москвы от 24.02.2010 №157-ПП (ред. от 05.04.2016 г.) «О полномочиях территориальных органов исполнительной власти города Москвы» (вместе с «Положением о префектуре административного округа города Москвы», «Положением об управе района города Москвы», «Перечнем управ районов города Москвы»).
3. Котов Ю.Б. «Реализация муниципалитетами ВМО в городе Москве переданных государственных полномочий» – методическое пособие. – М, 2010. С. 42.

### Literature:

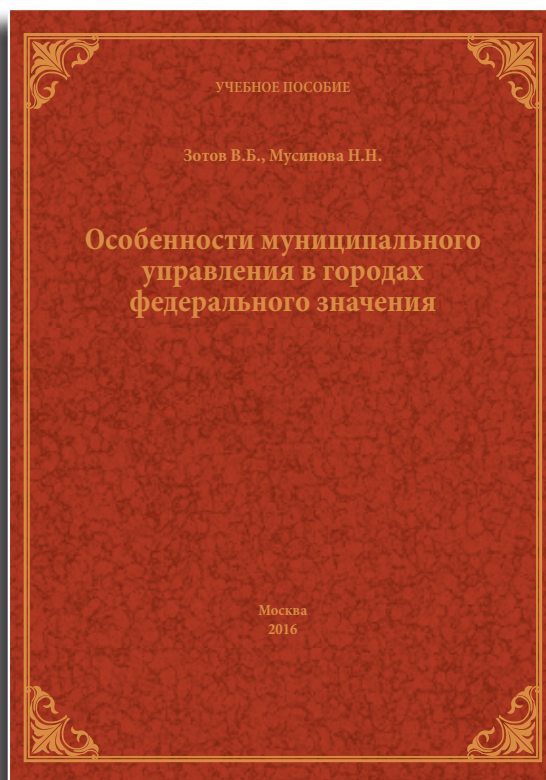
1. The law of Moscow from 06.11.2002 №56 "On organization of local self-government in the city of Moscow" (as amended on 28.12.2016 years).
2. The Moscow Government resolution of 24.02.2010 №157-PP (edited on 05.04.2016) "On the powers of territorial Executive authorities of Moscow city" (together with "Position about the Prefecture administrative district of Moscow", the "Regulation on the Council of the district of the city of Moscow", "the List of district councils of the city of Moscow").
3. Yu. b. Kotov "the implementation of the WMO the municipalities in the city of Moscow of the transferred state powers" – methodical manual. – M, 2010. P. 42.



## ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Зотов В.Б., Мусинова Н.Н.  
Москва: Издательство «Муниципальная Академия», 2016 г., 78 стр.  
ISBN 978-5-906041-21-0

Предлагаемая брошюра рассчитана на широкий круг читателей и будет полезной преподавателям, аспирантам и студентам, обучающимся по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление». Материалы, представленные читателю, посвящены особенностям местной власти в городах федерального значения: Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе.



### Уважаемые читатели!

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

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

## CONTENT

### PROJECTS OF RMA

II international scientific-practical conference "THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN THE DEVELOPMENT OF THE STATE THE MODERN STAGE" .....2

### THE DEVELOPMENT OF REGIONS AND MUNICIPALITIES

Participation of municipality's heads in regional management team's work of the Russian Federation.  
A. Nikitin .....6

From the country of "a bear with a balalaika" to the world of the Russian culture.  
L.N. Aleshina, I.A. Zaytseva, G.V. Manukyan ..... 13

Opportunities for improvement the implementation of the state policy on development of tourism complex of the Karachay-Cherkess Republic  
A. Bavov ..... 18

Modern tools of spatial regulation of accelerated socio-economic development of Russia.  
D.E. Morkovkin .....25

Management and organization of introduction process of biogasous systems in rural municipalities.  
G. Demekhin .....37

Driver of growth for municipalities.  
E.A. Stepanova .....41

Development of a system for providing state and municipal services in St. Petersburg.  
S.A. Kirsanov, E.P. Istomin.....45

### ECONOMICS AND FINANCE

Financial criteria in the definition of innovative organization  
A.N. Senishenkov .....52

The development of accessible tourism at the state and municipal level.  
J.M. Belozerova .....59

Special economic zone of tourist-recreational type as state and local incentive investment  
Y.A. Lebedeva .....66

The main threats to economic security of the state  
S.G. Arbuzov.....73

The value of the regulatory bodies in ensuring the economic security of the Russian Federation in foreign trade activities  
E.I. Sauk .....79

The problems of budgetary management of municipalities in Russia  
N.M. Semkin, A.E. Krivtsov .....83

Modernization models of financial control and supervision in the Russian Federation in the modern period  
I. Ismailov .....88

New normal and macroeconomic problems of sustainable development in new conditions.  
B.D. Matrizaev .....92

### MANAGEMENT TECHNOLOGY

Problems and prospects of development of territorial public self-government in modern Russia.  
V.B. Zotov .....100

Public control as a function of the management of society and the state.  
L.V. Adamskaia, C.E. Yafarkina .....106

Using of modern information technologies in the process of development and implementation of the personnel policy.  
O.N. Chemodanova, T.V. Butova, G.U. Grib .....111

Estimation of tourist potential of the Republic of Karelia.  
N.S. Agrba, N.S. Sushenko .....115

Instruments of state industrial policy of import substitution.  
M. Elesina.....124

Criteria, methods and algorithms determine the borders of transparency  
I.A. Kuraev.....131

Sports and developmental activities "Workout - in every yard".  
P. Mamonov, V. Ostapchuk.....139

## Открыта подписка на научный информационно-аналитический журнал

# Муниципальная Академия

Научный информационно-аналитический журнал

## на второе полугодие 2017 года

Журнал является официальным печатным органом Российской муниципальной академии.

В журнале публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

Периодичность: 4 выпуска в год (ISSN 2304-831X). В 2015 году журнал «МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ» включён в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации. В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, социологии и юриспруденции, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте Российской муниципальной академии: [www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru).

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефону: 8 (929) 601-70-38, или по электронной почте: [1001c@mail.ru](mailto:1001c@mail.ru), [info@ros-ma.ru](mailto:info@ros-ma.ru).

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: 70500.



#### УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия» включен в Перечень научных журналов, рекомендованных ВАК РФ для публикации материалов кандидатских и докторских диссертаций. В издании публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

При написании и оформлении статей редакция журнала «Муниципальная академия» просит придерживаться правил, представленных на сайте.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте Российской Муниципальной академии:

[www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru)

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефону:

+7 929 601 70 38

или по электронной почте:

[1001c@mail.ru](mailto:1001c@mail.ru)

[info@ros-ma.ru](mailto:info@ros-ma.ru)

Информационно-аналитический журнал  
зарегистрирован в Роскомнадзоре.  
Свидетельство о регистрации СМИ:  
ПИ № ФС77-50260 от 22 июня 2012 г.

#### РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

**Зотов Владимир Борисович** — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета  
**Быков Александр Владимирович** — д.п.с.н., профессор  
**Пупырев Евгений Иванович** — д.т.н., профессор  
**Мокрый Владимир Семенович** — д.ю.н., профессор  
**Рош Елена Сергеевна** — д.э.н., профессор  
**Калабеков Алан Лазаревич** — д.б.н., профессор  
**Найданов Александр Сергеевич** — к.п.н.  
**Толкачев Сергей Генрихович** — к.э.н.  
**Ружицкий Владимир Петрович** — д.т.н., профессор  
**Белых Ирина Викторовна** — к.э.н.  
**Шульга Татьяна Ивановна** — д.п.с.н., профессор  
**Рой Олег Михайлович** — д.с.н., профессор  
**Беляев Александр Матвеевич** — д.с.н., профессор  
**Грищенко Леонид Леонидович** — д.ю.н., профессор  
**Рагулина Юлия Вячеславовна** — д.э.н., профессор  
**Семкина Ольга Сергеевна** — к.э.н., профессор  
**Бутова Татьяна Витальевна** — к.э.н., доцент

#### РЕЦЕНЗЕНТЫ

**Бурак Петр Иосифович**, д.э.н., профессор  
**Кириллова Ариадна Николаевна**, д.э.н., профессор  
**Шульга Татьяна Ивановна**, д.п.с.н., профессор

УЧРЕДИТЕЛЬ, ИЗДАТЕЛЬ И РЕДАКЦИЯ:

**ООО «Муниципальная академия»**

Адрес: 109462, г. Москва, а/я 21

Тел.: +7 929 601 70 38

E-mail: [ros-ma@mail.ru](mailto:ros-ma@mail.ru)

[1001c@mail.ru](mailto:1001c@mail.ru)

[www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru)

Подписной индекс в каталоге «Роспечать» 70500

#### РЕДАКЦИЯ

Главный редактор: **Зотов Анатолий Борисович**  
Шеф-редактор: **Истомин Владимир Александрович**  
Заместитель главного редактора: **Найданов Александр Сергеевич**  
Выпускающий редактор: **Вишнякова Татьяна Витальевна**  
Редактор: **Алексеев Александр Юрьевич**  
Редактор: **Таровых Мария Алексеевна**  
Корректор: **Ерова Елена Викторовна**  
Дизайн и верстка: **Стрельченко Александр Владимирович**  
Ответственный секретарь: **Терехова Кристина Олеговна**  
Руководитель издательских проектов РМА:  
**Чихирников Валерий Васильевич**

Номер отпечатан в типографии:

ЗАО «Фабрика Офсетной Печати»

111116, г. Москва, ул. Авиамоторная, д. 2

8 (495) 362-10-79; 8 (495) 745-08-20; [www.fop.ru](http://www.fop.ru)

Подписан в печать 23.06.2017

Заказ №

Тираж 300 экз.

Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, не подлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна.