

Муниципальная Академия

№2 • апрель - июнь • 2019

Государственному университету управления 100 лет

РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
(ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ)

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

ПОДГОТОВКА И ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ



Официальный печатный орган Российской муниципальной академии

Содержание

Государственный университет управления как базовая площадка выработки решений по совершенствованию системы муниципального управления. Итоги IV Международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе»	2
Зотов В. Б., Сираждинов Р. Ж., Милькина И. В., Косарин С. П. Колыбель отечественной науки управления	7
Латфуллин Г. Р., Райченко А. В. История символики ГУУ (к 100-летию Государственного университета управления)	11
Костриков С. С.	

Развитие регионов и муниципальных образований (экологические аспекты)

Организация экологического контроля на муниципальном уровне	17
Зотов В. Б., Проказова Ю. В. Управление экологией как фактором повышения качества жизни в регионах. Анализ проблем и перспективы	24
Кирнарская С. В., Анфимова А. Ю., Голованов В. И., Савотикова М. А. Сохранение водных ресурсов Московской и Владимирской областей как важнейший аспект экологической безопасности страны	28
Осипов В. И., Данилов-Данильян В. И., Медовар Ю. А., Казакова И. Г., Хмельченко Е. Г. Экологизация экономики России: некоторые аспекты налогообложения, экологические платежи и возможные пути развития	36
Голованов В. И., Кирнарская С. В., Анфимова А. Ю. Проблемы сохранения биологического разнообразия флоры и фауны на территории сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области	40
Хмельченко Е. Г. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство в утилизации отходов в Демократической Республике Конго: экономические и правовые аспекты	47
Жак Капанса Мумба, Яковлев А. Ю.	

Экономика и финансы

Совершенствование системы управления региональными бюджетами в Российской Федерации (на примере Чеченской Республики)	51
Лебедева Ю. А., Косарин С. П., Руднев А. В. Сущность корпоративных финансов как инструмента экономического развития хозяйствующих субъектов регионов России	62
Убушаева Б. Г., Эрдниев Э. И., Ходыкова Н. В. К вопросу об управлении средствами на единых счетах бюджетов	68
Сергиенко Н. С. Разработка и реализация муниципальной стратегии на принципах государственно-частного планирования	73
Антипина Е. А., Харченко К. В. Развитие государственного (муниципального) частного партнерства в коммунальной сфере: проблемы и перспективы	78
Стадолин М. Е.	

Проблемы классификации и количественного измерения хозяйственных обществ с государственным и муниципальным участием	84
Яковлев А. Ю. Проблемы формирования муниципальной имущественной политики в условиях цифровизации	89
Казанцева Н. В., Милькина И. В. Образовательные курсы по контрактной системе в РФ	94
Прокофьев М. Н. Коррупционные риски и индикаторы коррупции в сфере размещения государственных и муниципальных заказов	99
Рязанцев И. И.	

Технология управления

Государственное и муниципальное управление системой субурбанизации городской среды	104
Демин А. В., Рыбальченко И. В. Развитие управления инфраструктурными объектами и муниципальными услугами	110
Лялин А. М., Зозуля А. В., Еремина Т. Н. Интеллектуализация городского управления как необходимый этап перехода к умному городу	118
Душкин Р. В., Андронов М. Г. Цифровые технологии на страже общественного порядка и безопасности умных городов	124
Милькина И. В., Запольнов С. П., Начевский М. В. Ключевые проблемы организации транспортных систем на муниципальном уровне и меры по их оперативной оптимизации	133
Иванов В. В., Убушаева Б. Г. ТОС как эффективный участник местного самоуправления	140
Андреева Е. А. Муниципальное управление и современные тенденции развития фриланса ..	145
Матвеева Н. С., Черкасова М. А. Реновация институциональной основы и исследование перспективных инструментов стимулирования инноваций: ex-ante vs ex-post	150
Матризаев Б. Д.	

Подготовка и профессиональная деятельность государственных и муниципальных служащих

Муниципальный кадровый резерв — эффективный ресурс управления социальными системами	161
Зотов В. Б., Черкасова М. А. Роль ценностного управления в подготовке государственных служащих	167
Серебрякова Г. В., Незамайкин И. В. К вопросу о профессионализации работы органов опеки и попечительства в системе департаментов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации	174
Васильева К. В. Интегративизм как универсальный методологический подход для государственного и муниципального управления	179
Богачева Г. Н.	

Уважаемые читатели!

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

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

Государственный университет управления как базовая площадка выработки решений по совершенствованию системы муниципального управления

Итоги IV Международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе»

25 и 26 апреля 2019 г. в городе Москве под эгидой Государственного университета управления прошла IV Международная научно-практическая конференция «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе». Прошедшая конференция была приурочена к 100-летию со дня основания вуза — родоначальника управленческого образования в СССР и России, — Государственного университета управления и посвящена Всероссийскому дню местного самоуправления, который с 2013 года празднуется 21 апреля.

Инициативу проведения конференции в таком широком масштабе проявили непосредственно Государственный университет управления совместно с общественной организацией «Российская Муниципальная Академия». Партнерами также выступили образовательные учреждения, органы государственной власти и общественные организации: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Московская городская дума, Союз Российских городов, Союз малых городов Российской Федерации, Институт развития местных сообществ, Российский Муниципальный Форум, Автономная некоммерческая организация «Центр патриотического развития Русич», Общенациональный союз некоммерческих организаций, Институт ре-

гиональных экономических исследований (ИРЭИ). Информационную поддержку конференции осуществили Российское агентство развития информационного общества (РАРИО), Информационно-правовая система Гарант, общественная организация СМУИнформ.ру.

Конференция проводится уже четвертый год, и круг участников конференции с каждым годом становится обширнее. В 2019 году в конференции зарегистрировалось более 300 участников — члены Президентского Совета по местному самоуправлению, члены Правительства Российской Федерации, представители Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, депутаты Московской городской Думы, представители региональных органов власти и органов местного самоуправления, общественных организаций, видные ученые и политики, студенты и школьники.

Конференция началась с Пленарного заседания, на котором с приветственным словом выступили: директор Института государственного управления и права Государственного университета управления Латфуллин Г.Р., Вице-президент Российской Муниципальной Академии, президент Международной Ассоциации «Мегаполис» Базиян Н.Р., депутат Московской городской Думы Портнова Т.А., профес-



сор предпринимательского права Школы Бизнеса Лозанны (Швейцария), партнер адвокатской конторы MCE Advocates (г. Лозанна, Локарно, Фрибург, Цюрих) Руйе Николя, Председатель Российского муниципального форума Юркова С.Н., директор Института региональных экономических исследований Бурак П.И., генеральный директор Союза российских городов, Глава муниципального округа Текстильщики в городе Москве Игнатьева А.В., Министр по делам территориальных образований Саратовской области Зюзин С.Ю., первый заместитель председателя Московской областной Думы Чистюхин И.В., советник Департамента государственного управления Министерства экономического развития Российской Федерации Снежко О.А., советник отдела политики в сфере государственной службы и методологии развития муниципальной службы Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации Сидорова В.А. и другие гости конференции. Выступающие отметили важность и актуальность проводимого мероприятия.

В рамках конференции прошло обсуждение важнейших и актуальных про-

блем государственного и местного самоуправления, сгруппированных по секциям:

- Управление территориальным развитием: государственный и муниципальный аспекты;

- Умный город: цифровые технологии в развитии городской среды;

- Правовые и исторические аспекты местного самоуправления и юридическая урбанология;

- Роль государственно (муниципально)-частного партнерства в развитии муниципальных образований.

Наибольшие дискуссии у участников секций, как со стороны практических работников, так и научного сообщества вызвали вопросы, проблемы и тенденции развития местного самоуправления в России, особенно проводимая в последние годы реорганизация муниципальных образований. Также в рамках секций обсуждались вопросы цифровизации городской среды, применения искусственного интеллекта в развитие городской инфраструктуры, влияния программ цифровизации государственных услуг на качество жизни населения, развития государственно-частного и муниципально-частного партнерства в регионах и городах России, привлечения малого и среднего бизнеса для участия в проектах государственно-



и муниципально-частного партнерства, социальной ответственности бизнеса.

Международная научно-практическая конференция решает не только огромное количество научно-практических задач, но занимается популяризацией авторитета местного самоуправления не только среди научного сообщества и представителей органов муниципального управления, но и среди учителей, студентов, школьников через проведение конкурсов:

- Всероссийского конкурса «Лучший муниципальный сайт»;

- Всероссийского конкурса «Журналисты за местное самоуправление»;

- Всероссийского конкурса «Лучшая пресс-служба муниципалитета»;

- конкурса учащейся молодежи «Если бы я был главой района»;

- конкурса студенческих научных работ «Местное самоуправление сегодня»;

- Всероссийского смотра-конкурса лучших практик среди общеобразовательных организаций Российской Федерации «Урок местного самоуправления».

В 2019 году впервые в рамках IV Международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе» был проведен финал Всероссийского смотра-конкурса лучших практик среди общеобразовательных организа-

ций Российской Федерации «Урок местного самоуправления». Конкурс приурочен к государственному Дню местного самоуправления в Российской Федерации, проводится в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 10 июня 2012 года № 805 «О Дне местного самоуправления».

Заочный этап конкурса прошел в 85 субъектах Российской Федерации. На конкурс поступило более 300 заявок из 47 регионов страны от педагогов общеобразовательных организаций. Финал конкурса состоялся в Государственном университете управления 26 апреля 2019 года в г. Москве.

Конкурс «Урок местного самоуправления» — это комплекс образовательных мероприятий, позволяющих педагогам и учащимся изучить вопросы разделения полномочий государственных и муниципальных органов власти, компетенций и ответственности в вопросах, которые жители могут решать самостоятельно и под свою ответственность в пределах границ своего муниципального образования. Экспертами очного этапа конкурса выступают специалисты в области местного самоуправления и образования.

В 2019 году конкурс получил дополнительную образовательную составляющую, участники приняли участие в круглых столах



и секциях, посвящённых местному самоуправлению, получили методическую литературу от организаторов конференции.

Гран-при конкурса вручили: Шишковой М.А.—методисту ГКОУ Московской области «Кадетская школа-интернат с первоначальной летной подготовкой имени трижды Героя Советского Союза А.И. Покрышкина» (п. Монино, Москов-

ская область); Хуажевой Л.М.—учителю истории, обществознания и кубановедения МБОУ СОШ № 3 ст. Рязанская, Белореченского района Крандодарского края.

Также дипломы победителям конкурса вручили по 5 номинациям:

— Лучшая практика взаимодействия школы с органами местного самоуправления»;





— Лучшая практика интерактивных и креативных методов проведения урока;

— Лучшая практика инновационных методов проведения урока местного самоуправления;

— Лучшая практика обращения к историческим и национальным особенностям развития местного самоуправления;

— Лучшая практика правового анализа местного самоуправления при проведении урока местного самоуправления.

Кроме дипломов за призовые места, каждый участник получил сертификат и памятные подарки—книги о местном самоуправлении Зотова В.Б.—заведующего кафедрой государственного и муниципального управления ГУУ, советника Мэра г. Москвы.

О популярности проводимой конференции, посвященной Дню местного самоуправления, свидетельствует интерес, проявленный большим количеством зарегистрированных участников—более 300 человек. При этом спектр участников весьма широк—от студентов и преподавателей более чем 40 ведущих вузов России, до практических работников сферы городского хозяйства и представителей органов государственного и местного самоуправления из 50 регионов России.

**Зотов В. Б.,
Сираждинов Р. Ж.,
Милькина И. В.,
Косарин С. П.**

Колыбель отечественной науки управления

The cradle of national management science

Оценивая настоящее, всегда обращаясь к истокам, во многом определившим миссию, направление, перспективы становления и развития достигнутого. 100-летняя история Государственного университета управления сегодня представляется несколькими периодами становления отечественной науки и образования в области экономики и управления. Один из них, определивший настоящую миссию университета, начался во второй половине шестидесятых годов двадцатого века с создания первой в стране кафедры управления. Эта, поистине революционная для того времени инновация, открывшая целый спектр новых научных и обра-

зовательных направлений, была поддержана и развивается целым рядом других вузов, определив сегодня, через 50 лет, важнейшую область знаний и сферу профессиональной деятельности. В настоящее время, эти исследования разрабатывает более 500 вузов страны, определяя основные тенденции и перспективы развития управленческой науки и образования в 21 веке.

Поистине, колыбелью этого, во многом определяющего сегодняшнее развитие общества тренда и стала, созданная в 1968 году первая в стране кафедра научных основ управления. Инициатором, разработчиком, лидером отечественной науки



управления основателем первой кафедры стала доктор экономических наук, профессор Олимпиада Васильевна Козлова. Пройдя большой жизненный путь от работника рыбхоза, до ректора первого в стране управленческого вуза, она умело выбирала, оттачивала и реализовывала наиболее перспективные научные и преподавательские разработки. Накапливая и систематизируя богатейший опыт управления отечественными предприятиями и организациями, Олимпиада Васильевна дальновидно определяла перспективы, направляла исследования, собирала единомышленников, возглавивших в последствии кафедры общего и отраслевого управления ГУУ и многих других вузов страны.

В построении классического университетского образования кафедра теории играет определяющую роль, формируя фундаментальные основы освоения знаний, умений, навыков не только обучающимися студентами, но и действующими профессионалами. Именно этот классический подход разрабатывает и реализует кафедра теории управления ГУУ с первых дней ее основания. Какие бы приоритеты не принимались на очередном этапе развития университета, от инженерно-экономических, до цифровизации экономики, исследования и разработки кафедры теории управления всегда отличаются опережающей ориентацией, оперативно отвечая на актуальные запросы управленческого сегмента отечественного рынка труда. Выпускники кафедры эффективно работают губернаторами и генеральными директорами корпораций, ведущими учеными и разработчиками инноваций, успешными руководителями и профессиональными практиками управленцами, наглядно подтверждая ее высокий авторитет.

Инновационный научный поиск и оригинальные учебно-методические разработки освоения управленческих компетенций отличают кафедру теории управления и сегодня, когда потенциал ее профессорско-преподавательского состава активно востребуется профильными вузами и ведущими отечественными корпорациями. Только за последние 5 лет 12 учебников кафедры выбраны более чем 280-тью вузами страны в качестве базовых для изучения курсов управленческих дисциплин [1,5]. Зарегистрированные в Государственном реестре баз данных и программных продуктов па-

кеты методик проведения деловых игр [2,3] активно применяются в системах переподготовки и повышения квалификации состава, резерва и ресурса руководящих кадров ряда отечественных корпораций [4,117]. Освоение и закрепление умений и навыков, предусмотренных новыми для кафедры дисциплинами, проводятся в формате поэтапно усложняющихся тренингов, в ходе участия в которых, каждый обучающийся нарабатывает практику применения реальных управленческих компетенций [4,128].

Наглядным и убедительным подтверждением этого стало проведение 20 марта 2019 года в зале ученого совета института Государственного управления и права ГУУ очередного заседания «Круглого стола» виртуального теоретико-методологического кластера ученых, преподавателей экономических вузов, руководителей компаний, выпускников всех уровней образования Московского инженерно-экономического института, Московского института управления, Государственной академии управления, Государственного университета управления. Состоявшаяся дискуссия на тему: «Фундаментальные основы и инновационные концепции методологии и теории управления», посвященная 100-летию университета и 50-летию кафедры теории управления собрала ведущих ученых и практиков в сфере управления.

Открыл заседание заведующий кафедрой теории управления, доктор экономических наук, профессор Латфуллин Г.Р., выпускник Московского инженерно-экономического института 1970 года, докторант кафедры научных основ управления 1985 года охарактеризовавший актуальные проблемы и перспективные направления развития совместной деятельности участников по дальнейшему совершенствованию постановки исследований теории и методологии управления, как фундаментальной основы построения университетского управленческого образования.

Модератор дискуссии, доктор экономических наук, профессор кафедры теории управления ГУУ, выпускник Московского инженерно-экономического института 1973 года, докторант кафедры теории управления 2002 года, Райченко А.В. предложил обсудить современные концепции постановки методологии управления как единой организационной основы формирования, функционирования и развития



универсальной, научно обоснованной университетской модели проведения исследования, представления и преподавания комплекса управленческих дисциплин.

Доктор экономических наук, член-корреспондент академии естественных наук РФ, профессор Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, выпускник Московского института управления 1981 года Маслеников В.В. обратил внимание участников на необходимость фундаментального исследования сложносочиненной природы постановки методологии управления. Он предложил разработать трехуровневый формат в качестве концептуальной конфигурации обоснования, построения и применения методологии управления в научных исследованиях и образовательной деятельности в сфере управления.

Доктор экономических наук, профессор Московского Государственного университета имени М.В. Ломоносова, выпускник Московского инженерно-экономического института 1973 года, Хорин А.Н. обратил особое внимание собравшихся

на необходимость обоснования постановки, формирования и использования единой факторологической базы научных исследований и образовательной деятельности в сфере управления на основе современных цифровых форматов сбора, обработки, хранения, передачи и применения всего многообразия профильных ресурсов.

Доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой корпоративного управления ГУУ, выпускник Московского инженерно-экономического института 1972 года, докторант кафедры теории управления 1994 года Антонов В.Г. предложил организовать широкую координацию постановки и применения категориально-понятийного аппарата исследования, образования и практической деятельности в сфере управления в качестве единой терминологической основы описания, квалификации и позиционирования ключевых научных представлений.

Кандидат экономических наук, доцент, директор института инженерного менеджмента Российской академии народного хозяйства и государственной службы, вы-

пускник Государственной академии управления 1996 года, аспирант кафедры теории организации и управления 1997 года Серебренников С.С. оценил общенаучное и образовательное значение достижений научной школы доктора экономических наук, профессора, заведующей кафедрой научных основ управления МИЭИ—МИУ 1968–1986 годов Козловой О.В. в обосновании и постановке нового научного направления теории управления.

Генеральный директор межгосударственной логистической компании поставки строительных материалов «Транс-граниткомплект», выпускник Московского института управления 1976 года. Алуценко В.З. поделился с участниками заседания результатами наблюдений и оценки уровня управленческой подготовки выпускников университета, их востребованности на отечественных предприятиях, обратив внимание на целесообразность адаптации программ и учебно-методических публикаций ученых ГУУ к реальному содержанию профессиональной деятельности управленцев.

Доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления ГУУ, докторант кафедры теории организации и управления Государственной академии управления 1998 года, Зотов В.Б. охарактеризовал единение теоретического и прикладного значения создания и разви-

тия научной школы Козловой О.В., оценив прошедший недавно 50-летний юбилей кафедры теории управления, как знаменательное событие, отмеченное Российским научно-образовательным сообществом.

Доктор экономических наук, профессор кафедры маркетинга ГУУ, докторант кафедры теории организации и управления Государственной академии управления 1998 года Алешникова В.И. обратила внимание на целесообразность конвертации в модульные учебно-методические форматы, накапливаемого научно-педагогического материала и результатов проводимых исследований теории и методологии управления для последующего применения в университетском образовательном процессе.

Участники юбилейного заседания круглого стола согласовали приоритеты и тренды развития теории и методологии управления, договорившись продолжить совместную работу в сетевом формате. Проведенное обсуждение показало опережающую направленность и исключительную актуальность исследований и разработок профессорско-преподавательского состава кафедры теории управления.

**Д.э.н., профессор Латфуллин Г. Р.
Д.э.н., профессор Райченко А. В.**

Источники:

1. Латфуллин Г.Р. Основы управленческой антропологии. Монография. — М.: ГУУ, 2018. 1238 с.
2. Имитационно-моделирующий комплекс финансово-производственного цикла. Реестр государственной регистрации программы ЭВМ. Свидетельство № 2011619596.
3. «Менеджер», «Предприниматель», «Управление» Авторские описания деловых игр. Реестр регистрации и депонирования Российского авторского общества. Свидетельства № 17791, 17792, 17793.
4. Райченко А.В. Методология опережающего развития в управленческом образовании. Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diez Publikation, Saarbrusken, 2017. 190 с.
5. <https://urait.ru/catalog>.

Literature:

1. Latfullin G.R. The fundamentals of managerial anthropology. The monograph. - M.: GUU, 2018. 1238 p.
2. The imitation-modeling complex of financial and production cycle. The register of state computer programs registration. Certificate No. 2011619596.
3. «The Manager», «The Entrepreneur», «The Management» The author's descriptions of business games. The register of registration and deposit of the Russian Authors' Society. Certificates No. 17791, 17792, 17793.
4. Raichenko A.V. The methodology of advanced development in management education. Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diez Publikation, Saarbrusken, 2017. 190 p.
5. <https://urait.ru/catalog>.

История символики ГУУ (к 100-летию Государственного университета управления)

The history of the symbols of SUM (to the 100th anniversary of the State University of Management)



Костриков Станислав Сергеевич
Кандидат исторических наук, доцент кафедры истории
и политологии ГУУ, директор Музея ГУУ

Kostrikov Stanislav Sergeevich
Ph.D. in Historical Sciences, Associate Professor Department of History
and Political Sciences of the State University of Management,
Director of the Museum of the State University of Management.

Аннотация. В статье рассмотрена история происхождения символики Государственного университета управления с момента появления Александровского коммерческого училища — предшественника современного ГУУ, — до наших дней. Показана тесная связь символики вуза с историей нашего государства, развитием науки управления и управленческого образования.

Ключевые слова. Государственный университет управления, Александровское коммерческое училище, символика, столетие ГУУ.

Abstract. The article considers the history of the origin of the symbols of the State University of Management from the moment of the emergence of the Aleksandrovsky Commercial School, the forerunner of the modern SUM, to this day. The close connection of the university symbols with the history of our state, the development of management science and management education is shown.

Keywords. State University of Management, Aleksandrovsky Commercial School, symbolism, centenary of the SUM.

В 2019 г. Государственный университет управления (ГУУ) отмечает свой столетний юбилей. Его история многообразна и интересна. Она уже получила свое освещение в ряде научных работ, посвященных как самому вузу, так и становлению управленческого образования и управленческой науки в нашей стране [3]. Тем не менее всегда остаются ещё не затронутые исследователями стороны, явления, события и факты, которые представляют научный и познавательный интерес.



Логотип ГУУ к 100-летию университета

Одним из главных предшественников Государственного университета управления было Александровское коммерческое училище, одно из лучших училищ подобного рода, готовившее специалистов в области торговли, промышленности, экономики и финансов, государственной службы. Оно было официально открыто в 1885 г. по инициативе Московского Биржевого общества и названо в честь императора Александра II, почившего после покушения на его жизнь [2, 89].



Форма выпускника Александровского коммерческого училища.

Александровское училище впитало в себя и творчески переработало весь опыт развития профессионального коммерческого образования, отличалось высоким уровнем преподавания, имело великолепную учебную и материальную базу. Как и уже существовавшие коммерческие училища, оно предназначалось в первую очередь для обучения представителей купечества и городского мещанства, хотя в него могли поступать все желающие. Обучение было платным, но часть слушателей содержалась на пожертвования известных российских предпринимателей и самого Биржевого общества. Как известно, в императорской России учащиеся гимназий, реальных училищ, студенты вузов носили особую форму, соответствующую их учебным заведениям, или тем ведомств, к которым они были приписаны. Форма учащихся Александровского училища была утверждена самим Александром III, что подчеркивало его определенную элитарность, как и элитарность самого коммерческого образования. Форма была из черного сукна (мундир), брюки темно-серые. На шинелях и мундирах училища были черные петлицы в красной окантовке. Таким же черным с красным кантом был околыш фуражки. На бляхе поясного ремня красовались буквы «АКУ» (т.е. Александровское коммерческое училище). На тот момент Александровское коммерческое училище находилось в ведении Министерства финансов. С 1906 г. ряд коммерческих училищ, включая Александровское, перешли в ведение вновь созданного Министерства торговли и промышленности. Форма чиновников нового министерства была из темно-зеленого сукна, а петлицы и околыш фуражки — черные с синим кантом.

После революции коммерческие училища как учебные заведения, готовившие кадры для предпринимательской деятельности, перестали существовать. Советской власти были нужны не коммерсанты, а руководители и организаторы производства, способные поднять народное хозяйство из разлухи, оставленной Первой мировой и гражданской войнами, иностранной военной интервенцией. В 1918 г. на базе Александровского коммерческого училища был создан Московский промышленно-экономический техникум (МПЭТ). Большая часть педагогического состава училища дала свое согласие на работу в новом

учреждении. Естественным путем в жизнь нового учебного заведения проникали традиционные отличительные черты, свойственные коммерческому училищу. Это выразилось, прежде всего, в хорошо поставленном учебном процессе и использовании прежней богатой материально-технической базы, сохранении прежнего преподавательского состава. Коммерческие училища никогда не были в ведении консервативного царского министерства просвещения. Их кураторами и покровителями были сначала Министерство финансов, а потом — Министерство торговли и промышленности. Поэтому в этих учебных заведениях процветал дух творческой свободы и новаторства, включая знакомство с самыми передовыми экономическими теориями и методиками преподавания. К счастью, эти традиции сохранялись. К тому же Советская власть с охотой принимала идеи повышения производительности труда, его научной организации [1, 5].



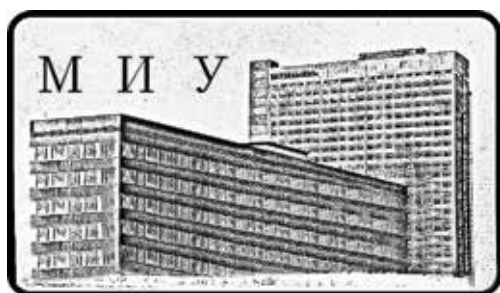
Эмблема Московского инженерно-экономического института (1930-1975 гг.)

Уже 30 апреля 1919 г. МПЭТ было решено преобразовать в высшее учебное заведение — Московский промышленно-экономический практический институт (МПЭПИ). К сожалению, время стерло точные данные о символике этих учебных заведений [1, 10]. Ректор Московского института управления (который стал преемником МПЭПИ, преобразованном в 1930 г. в Московский инженерно-экономический институт — МИЭИ) О.В. Козлова в исторической справке для Министерства высшего и среднего специального образования СССР от 1974 г. отмечала: «Плохая сохранность ма-

териалов объясняется прежде всего отсутствием помещения и неправильным ведением делопроизводства. Помещение для архива было предоставлено только в начале 1967 г. Документы и материалы в архиве уничтожались с 1951 г. по 1967 г. по отборочным спискам и актам о выделении к уничтожению, утвержденным ректором института». Иными словами, документы о символике вуза в разные годы не сохранились из-за военного времени 1941–1945 г. и многочисленных переездов из помещения в помещение. Учитывая непостоянство названия вуза (включая присвоенных ему имен советских руководителей, например — А.И. Рыкова) до 1932 г., часть документов была утилизирована. Но всё-таки что-то от раннего периода МИЭИ сохранилось в Центральном архиве г. Москвы (ЦАГМ). И тут можно рассмотреть тему символики конкретно.

В 1930 г. вопрос о символике вуза обсуждался руководством института. Был объявлен прием предложений по эмблеме. Предложений было много — от вариантов написания аббревиатуры до использования профиля наркома тяжелой промышленности Серго Орджоникидзе. Профиль отвергли практически сразу. И дело не в несогласии курирующего органа власти (МИЭИ находился в ведении этого Наркомата), а скорее из-за нестабильного политического положения должностных лиц и политических руководителей особенно в 30-е годы. Ведь институт с 1928 по 1932 гг. уже носил имя тогдашнего председателя СНК А.И. Рыкова, который через 4 года попал в разряд «уклонистов». После этого его имя было отозвано из всех учреждений. Видимо руководство МИЭИ не хотело связывать название вуза с конкретной личностью. В итоге вернулось к варианту с аббревиатурой. Эмблемы выглядела как четыре бронзовые буквы, написанные в чертежно-инженерном стиле на синем фоне, что можно рассматривать как преемственность традиций синего цвета в петлицах Минпромторга до революции. Сколько просуществовала эта эмблема пока установить не удалось.

До начала 50-х гг. XX в. МИЭИ был крепким «середняком» среди других экономических вузов СССР, немало сделавшим для обеспечения народного хозяйства нужными кадрами, успешно развивавшим научные направления и связи с производством. Однако с приходом на пост ректора О.В. Козловой перед институтом открылись новые горизонты. Олимпиада Васильевна была настоящим ученым и выдающимся организатором. Она правильно уловила главные тенденции в развитии подготовки квалифицированных инженерно-экономических кадров, опираясь на прежний удачный опыт вуза. Именно она предложила создать в МИЭИ кафедры, занимающиеся вопросами теории и практики управления и подготовки управленческих кадров высшей квалификации. Эти направления развивались с конца 50-х гг. и были успешно реализованы.



Проекты эмблем МИУ



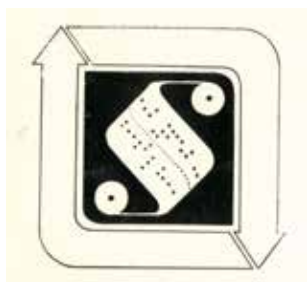
Нагрудный знак МИУ

В 1971 г. встал вопрос о создании на базе МИЭИ нового учебного заведения, первого в стране управленческого вуза — Московского института управления (МИУ). Приходилось преодолевать косность отдельных чиновников, которые искренне не понимали, как из вчерашних школьников можно «готовить директоров и других начальников» [4]. Но О.В. Козлова добилась принятия решения о преобразовании вуза. Поскольку ко всему она подходила очень серьезно, то и к выбору эмблемы она отнеслась с большим вниманием. Для нее институт и развивавшиеся в нем учебные и научные направления были настоящим детищем. Первый управленческий вуз был обязан выделяться своим неповторимым стилем. Тогда объявили своеобразный конкурс. Варианты здесь были разнообразными.



Эмблема МИУ (1976 г.)

Их можно поделить по группам: первая группа — различные формы написания аббревиатуры, вторая — советский абстракционизм, связанный с развитием кибернетики, вычислительной техники и производственной стилистикой, третья группа представляла собой физические объекты — от схематичного изображение ЭВМ и комплектующих к ним до профиля нового комплекса зданий для МИУ на Выхино (подобно тому, как делал, например, МГУ им. М.В. Ломоносова). Утвердили три варианта и скомпоновали в один логотип: на квадратном синем фоне было прямое начертание аббревиатуры МИУ, а внизу отображалась развернутая перфокарта для ЭВМ (носитель информации, с помощью которого данные загружались в ЭВМ). Этот логотип существовал с 1974 г.



Эмблема МИУ (1979 г.)

Позже было принято решение изменить символику и соответствовать новому имиджу вуза. Текущий логотип все равно сильно отсылал к МИЭИ. В 1976 г. МИУ выпускает информационную брошюру для абитуриентов и гостей вуза.

На обложке был изображен существенно доработанный логотип МИУ. Теперь эмблема представляла собой уже вертикально расположенную белую перфокарту на синем фоне, контуром эмблемы служил технический значок процесса обработки информации в ЭВМ. Одна стрелка была синей и символизировала процесс управления (традиция от предшественников), красная символизировала прикладные дисциплины. И тут может возникнуть вопрос: почему красная? Ответ

простой — цветовая органическая совместимость.

Однако и этот логотип просуществовал недолго. В 1978 г. во время заседания ректората была озвучена мысль о нецелесообразном использовании красного цвета, которому в Советском Союзе уделяли особое внимание. Да и цветное изображение символики не было тогда распространено в документообороте. Все кончилось тем, что на буклете от 1979 г. символ вуза был напечатан черно-белым и оставался таким до 1984 г., когда вернулись к символу 1974 г. Так логотип вернулся спустя 10 лет.

Новым этапом корпоративной символики послужило превращение МИУ в Государственную академию управления (ГАУ). В 1991 г. в нашей стране наметились коренные политические и экономические преобразования, главными из которых стали стремление

к суверенности и переход к рыночной экономике. ГАУ к этому времени занимала важное и авторитетное положение среди экономических учебных заведений. На неё фактически легла задача плавного перехода от старой экономической модели к новой. Символика академии должна была соответствовать текущей направленности вуза и духу времени. Цветовая схема 1976 г. возвращается на логотип. Тому способствовала и традиция, и новый государственный флаг, который нашел свой отклик в символике. На темно-синем фоне с белой каймой стрелки преобразовались в две сплетённые книги. Верхняя — светло-синяя, нижняя — красная, как это было в предыдущих эмблемах.

Тяжелое экономическое положение нашей страны требовало срочных инновационных решений. ГАУ стала одним из центральных учреждений, где разрабатывались проекты по выходу из дефолта 1998 г. Экономический аспект усилился, что отразилось в символике академии. Даже мантия ректора ГАУ потеряла синий цвет.

Было принято решение изменить цветовую схему. Бордовый цвет, который на западе символизировал богатство и процветание впервые появился в символике вуза. Черная мантия ректора ГАУ получила тем-



Мантия ректора ГАУ



Нагрудные знаки. Слева направо:
ГАУ, ГУУ, ГУУ 90 лет, ППС ГУУ, 25 лет первому выпуску управленцев России

но-бордовый капюшон, обшитый золотой каймой, а на ректорском головном уборе черная кисть также заменилась на золотую.

Когда в 1998 г. ГАУ трансформировалась в Государственный университет управления, новый логотип стал отображаться на значках высшего образования. На бордовом фоне в золотой окантовке две сплетенные книги — синяя и красная.

Но этот символ просуществовал только 5 лет. Вскоре традиции вернулись. Вуз прошел огромный путь. Мир вокруг сильно изменился. ГУУ праздновал свое 90-летие. Настала пора оглянуться назад. В новом логотипе университета должно было сойтись все наследие его предшественников. Бордовый цвет ушел также неожиданно, как и появился. Теперь символ отображал устоявшийся, хорошо знакомый за пределами Российской Федерации, цикл из синей и красной книг на белом фоне с золотой окантовкой, а мантия ректора сохранила черный цвет, но схема на капюшоне изменилась. Синяя окантовка опоясывала трехцветный имперский флаг, как связь с дореволюционной эпохой и коммерческим училищем имени Александра II, а с ректорской черной конфедератки продолжала спадать золотая кисть. Мантии выпускников-отличников ГУУ сохранили



Мантия ректора ГУУ



Мантия выпускника ГУУ



Нагрудный знак и эмблема ГУУ

свой синий цвет, на белом капюшоне сплетение двух книг синей и красной, а с синей конфедератки спадает белая кисть. Появился и герб ГУУ, где на фоне раскрытой ректорской мантии, увенчанной конфедераткой, внутри находится геральдический щит с символом ГУУ из двух книг, окруженном золотыми ветвями. Под щитом надпись на латинском языке: «Искусство управлять, искусство побеждать» и дата основания вуза — 1919 год.

Чуть позже основной логотип университета сохранил только композицию из двух книг: синюю вверху и красную внизу, менеджмент и юриспруденция, наука управления и управленческое образование. Этот символ ГУУ хорошо знают как у нас в стране, так и в странах дальнего и ближнего зарубежья.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ:

1. Ильухов, А.А., Костриков, С.П. История управленческого образования в России. Часть вторая. Государственный университет управления — основоположник управленческого образования в России (1919–2009 гг.): учеб. пособие / А. А. Ильухов, С. П. Костриков. — М.: ГУУ, 2009;
2. Костриков, С. П. История управленческого образования в России. Часть первая. XVIII — начало XX в.: учеб. Пособие / С. П. Костриков — М.: ГУУ, 2009
3. См., например: Костриков, С.П. Становление управленческого образования в России. XVIII — начало XX вв. / С. П. Костриков. — М.: ГУУ, 2010; Костриков, С. П. Кузница управленческих кадров. К 90-летию Государственного университета управления // Клио. Журнал для ученых. — 2010. — № 2 (49); Разманова, Н. А. Становление коммерческого и финансово-экономического образования в России (XIX — 20-е годы XX века) / Н. А. Разманова. — М.: Изд-во МСХА, 2002; и др.
4. Зотов В. Б. Школа управления. Управление. 2016;(2):84–87.

Reference:

1. Ilyukhov A. A., Kostrikov S. P. History of management education in Russia. Part two. State University of Management — founder of management education in Russia (1919–2009): studies. Manual / A. A. Ilyukhov, S. P. Kostrikov. — M.: GUU, 2009;
2. Kostrikov S. P. History of management education in Russia. Part one. XVIII — early XX century: studies. Manual / S. P. Kostrikov — M. GUU, 2009
3. See, for example: Kostrikov. S. P. Formation of management education in Russia. XVIII — beginning of XX centuries / S. P. Kostrikov. — M.: GUU, 2010; Kostrikov S. P. Forge management personnel. On the 90th anniversary of the State University of Management // Clio. Journal for scientists. 2010. № 2 (49); Razmanova, N. Ah. Formation of commercial, financial and economic education in Russia (XIX — 20-ies of XX century) / N. Ah. Razmanova. — M.: Publishing House of ICCA, 2002; etc.
4. Zotov V. B. School Management. Upravlenie. 2016;(2):84–87. (In Russ.).

Организация экологического контроля на муниципальном уровне

The organization of environmental control at the municipal level



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

Vladimir Borisovich Zotov,
doctor of Economics, Professor, head of the Department "State and
municipal management" of the State University of management,
Moscow,



Проказова Юлия Витальевна
Магистрант ФГБОУ ВО «Государственный
университет управления», г. Москва
Shigaeva15@ya.ru

Prokazova Julia Vitalevna
Master student State University
of Management, Moscow

Аннотация. В статье рассматриваются организационные основы, основные проблемы и определяются направления развития экологического контроля в Российской Федерации на муниципальном уровне. Автором проводится текущий анализ исследуемой проблемы, осуществляется опора на зарубежный опыт организации экологического контроля и надзора (Германия, Швеция, Бразилия) с использованием системного подхода. Особое внимание уделяется вопросам и мерам активизации общественного участия в организации экологического контроля.

Ключевые слова: экология, экологический контроль, экологический надзор, муниципальное образование, экологический контроль на муниципальном уровне

Abstract. In the article there are defined the organizational basics, covered the main problems and the directions of development of environmental control in the Russian Federation at the municipal level. The author carries out the current analysis of the studied problem, use the support on foreign experience of the organization of environmental control and supervision (Brazil, Sweden, Germany) with use of system approach for the development of recommendations. Special attention is paid to questions and measures of activation of public participation in the organization of environmental control.

Keywords: ecology, environmental control, ecological supervision, the municipal unit, environmental control at the municipal level

Научно-методологической и практической разработке проблем организации контрольной деятельности на различных уровнях ее реализации в системе государственного управления в настоящее время уделяется значительное внимание. Актуальность совершенствования процессов контроля и разработки данной проблемы сохраняется сегодня и на уровне государственного, регионального и муниципального управления, а также местного самоуправления. В контексте наиболее разработанных, с научной и практической точки зрения, сфер следует назвать такие, как налоговая, бюджетная, финансовая. На их фоне менее исследованными остаются вопросы организации экологического контроля, прежде всего муниципального. И если специальные исследования в отечественной науке в данной области применительно к уровню государственного контроля начали проводиться в конце XX в., то муниципальный экологический контроль до принятия Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон № 7-ФЗ) [1] практически не выступал объектом специальных научных исследований. В данное время экологический контроль в нашей стране по-прежнему «не гарантирует обеспечение экологической безопасности, разумного природопользования, охраны окружающей природной среды» [2, с.197; 3]. Природопользование в России не приобрело по настоящий момент более рациональный характер, а экологические проблемы, в свою очередь, демонстрируют тенденцию к росту и усложнению, что объясняется как историческими, так и социально-экономическими причинами, свидетельствуя о недостаточности методической разработки данного вопроса, обусловив его выбор в качестве темы настоящей статьи.

Особая важность эффективной организации и осуществления муниципального экологического контроля определяется тем фактом, что источники вредных воздействий на состояние природной среды расположены на территориях муниципальных образований, экологические проблемы носят, прежде всего, локальный характер и специфику, которая не всегда может быть должным образом принята во внимание и оценена на уровне общего экологического контроля, относящегося к компетенции высших звеньев государственной системы

управления [4]. Органы муниципальной власти в большей степени уведомлены о традициях и тенденциях развития экономического и хозяйственного уклада территорий, особенностях природно-ресурсной базы, степени негативного воздействия антропогенной деятельности на окружающую среду, что позволяет им на локальном уровне более результативно устанавливать порядок проведения экологического контроля, выявлять конкретных природопользователей на территории муниципального образования (МО), нарушающих (при этом часто на регулярной основе) требования экологического законодательства, осуществлять плановый контроль деятельности, оценку при введении в действие различных местных объектов хозяйствования, обоснованности расчетов платежей за загрязнение окружающей природной среды и их распределение между территориальными бюджетами; координировать на месте деятельность в сфере производственного экологического контроля и мониторинга; предоставлять населению информацию о состоянии природной среды на территории МО и другой необходимой экологической информации (к которой местное сообщество относится с большей долей доверия, если источник информирования приближен к локальному уровню); дифференцированно осуществлять пропаганду соблюдения природоохранного законодательства и развития экологической культуры среди населения; привлекать местные общественные организации и граждан к участию в процессе природоохранной деятельности и контролю в данной области.

С методологической точки зрения, эффективная охрана окружающей среды, проведение природоохранных мероприятий на муниципальном уровне невозможны без экологического контроля за их выполнением, реализуемого на системной основе. К сожалению, в текущих условиях экологическая культура, культура природо- и недропользования у российского населения пока еще находится на достаточно низком уровне и начальной стадии формирования, в связи с этим рассчитывать исключительно на сознательность граждан, руководство компаний и предприятий, общественных организаций как ресурсов и рычагов развития публичного контроля в вопросе охраны природы от загрязнения и соблюдения экологического законодательства не пред-

ставляется возможным. В связи с этим организация экологического контроля в муниципальном образовании пока еще не может быть делегирована полностью на уровень гражданского общества, саморегулирующихся организаций, требуя комплексных организационных усилий и сотрудничества в данном направлении, отвечающего интересам всех участвующих в данном процессе сторон—власти, бизнеса, местного населения.

Следует отметить, что существенные препятствия в оптимизации процессов организации муниципального экологического контроля создает и изменяющаяся законодательная база. Так, если положениями Закона № 7-ФЗ [1] были установлены достаточно широкие полномочия в исследуемой области, направленные на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, за муниципальными органами, проявлялась отчетливая тенденция к дальнейшему расширению этих прав и возможного полного перехода полномочий экологического контроля от органов региональной власти к органам местного самоуправления, то введение в действие Федерального закона от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ [5], отмена ст. 64 Закона № 7-ФЗ с 2011 г. фактически создало крайне неоднозначную ситуацию упразднения института муниципального экологического контроля, поставив на повестку дня вопрос о легитимности его организации и реализации на муниципальном уровне, хотя это понятие сохранилось в положениях природоресурсного законодательства (Лесного, Земельного кодексов). Такая ситуация, безусловно, противоречит развиваемой в настоящее время концепции реформы местного самоуправления, формирования гражданского общества и развития природоохранного законодательства в нашей стране, лишая одного из наиболее эффективных ресурсов [6, 7]. Начиная с 2011 г. отечественным законодателем была осуществлена значительная работа по внесению изменений в отдельные акты по вопросам оптимизации государственного и муниципального экологического контроля, но они не коснулись подзаконных нормативных правовых актов, что внесло дополнительные противоречия в регулирование отношений по осуществлению этих функций и установление порядка их реализации на местном

уровне. На практике муниципальный экологический контроль не был и не мог быть исключен из системы общего контроля. Однако при его реализации муниципальные органы продолжают сталкиваться с такими проблемами, как недостаточная финансовая и кадровая обеспеченность, методическая неразработанность, отсутствие однозначных правовых основ и координации деятельности с органами экологического контроля на других уровнях власти, что значительно снижает результативность проводимых мероприятий.

В современных условиях экологический контроль на муниципальном уровне как деятельность по соблюдению экологических норм и правил состоит из двух взаимосвязанных этапов, охватывающих сбор и обработку исходных данных о состоянии природопользования и влиянию на экологическую обстановку различных местных субъектов в ходе жизнедеятельности и ведении хозяйственной и иного рода деятельности; а также проверку выполнения планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды, принятию необходимых мер по его обеспечению и реализации мероприятий по предупреждению и устранению экологических правонарушений на основе информации, полученной в процессе наблюдений [8]. Следует подчеркнуть тот факт, что, несмотря на установленный «Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» [9] принцип устойчивого развития, сбалансированного сочетания экономических и экологических интересов, на практике в организации природопользования в российских условиях сегодня, к сожалению, сохраняется приоритет экономических интересов. В этих условиях особое внимание в контролирующей деятельности в рамках второго из отмеченных этапов его организации должно уделяться не столько карательным, но, в первую очередь, предупредительным формам экологического контроля, что позволяет не только выявлять факты загрязнения окружающей среды, несущих за это ответственность субъектов, сталкиваясь с дальнейшей проблемой возмещения нанесенного вреда и его устранения, но и предотвращать потенциальные экологические правонарушения, в том числе за счет разработки и введения в действие нормативов качества окружающей природ-

ной среды и рационального использования природных ресурсов на местном уровне и реализации соответствующих мероприятий в данной сфере.

Таким образом, сегодня российские муниципальные образования фактически находятся в ситуации необходимости восстановления муниципального экологического контроля, что требует как учета предыдущего опыта деятельности, позволяющего избежать организационных недостатков системы контроля, так и зарубежного опыта. При организации муниципального экологического контроля в современных условиях необходимо исключить и такую крайность, как чрезмерное ограничение экономического развития как территорий в целом, так и отдельных хозяйствующих субъектов (что может наблюдаться при растущей доминанте карательной функции), так как это вызывает сокращение как инвестиций в экономическое развитие МО, развитие экологически безопасных технологий. Данный шаг в ближайшей перспективе требует детального разграничения полномочий муниципального и регионального экологического контроля, исключения дублирования функций контроля исполнительными органами. Обращаясь в данном случае к зарубежному опыту в исследуемой сфере, на наш взгляд, в российских условиях целесообразно принять во внимание, опыт Германии, реализующей трехуровневую систему организации контроля в связи с высоким уровнем техногенной нагрузки на среду обитания и природные комплексы [10]. Муниципальный контроль здесь выступает элементом единой системы национального экологического контроля (из которой в России в настоящее время он, как уже подчеркивалось, фактически законодательно исключен), выстроенной с преобладанием связей горизонтального характера между муниципальным контролем и иными формами экологического контроля, при условии четкого разделения полномочий, предметов и объектов контрольной деятельности по соответствующим уровням. Деятельность муниципальных органов в стране включает создание специальных уполномоченных органов, осуществляющих контроль состояния природных экосистем, санитарный контроль, контроль безопасности продуктов питания, а также иные, достаточно широкие полномочия в области охраны окружающей среды, в том числе выдачу разре-

ний на природопользование на местном уровне, согласование санитарно-защитных зон, экологический мониторинг и информирование населения, регулирование размеров штрафа за нарушения в области экологического законодательства. Широко применяемой в стране практикой является активно поощряемое со стороны органов муниципальной власти участие граждан и общественных объединений (в том числе и политических партий) в публичном экологическом контроле. Необходимо отметить также, что особое внимание в зарубежной практике также уделяется организации информационной функции контроля (тогда как в российской методике приоритет остается за превентивной и карательной функциями). Для муниципальных органов в России ввиду частых ограничений в создании отдельных уполномоченных органов (в большинстве случаев ответственным органом является исполнительный орган местного самоуправления, отделы природопользования экологической безопасности создаются достаточно редко или носят номинальный характер, включая начальника и 1–2 инспекторов), недостатка финансирования и человеческих ресурсов, сбор разнообразной информации о природоохранительной деятельности подконтрольных и поднадзорных объектов, уходит на второй план. В результате информационная функция максимум сводится к информированию населения путем предоставления итак часто общедоступной ему информации о состоянии экологии на той или иной территории, предоставленной научными организациями. Следует отметить, что и организация экологического контроля на территории муниципальных образований России сегодня носит фрагментарный характер, слабо разработанными остаются согласованные планы действий, программ, проектов, местной нормативной правовой базы, направленные на мобилизацию общественного участия, привлечение дополнительных информационных, финансовых, кадровых и иных ресурсов со стороны местного населения. Значительный интерес в этом плане для России может представлять опыт эколого-экономического горизонтального зонирования при реализации экологического контроля на муниципальном уровне, как инструмент территориальной политики, позволяющий усилить потенциал политико-административных и общественных ре-

сурсов, стимулировать их инициативность в организации контроля, реализуемый в настоящее время в Бразилии (примечательно, что он разработан с учетом принятия во внимание опыта хозяйствования в таких странах, как Испания, Германия и РФ) [см., подробнее: 11]. С целью мотивации общественности к участию в экологическом контроле и принятии экологически значимых решений на местном уровне сегодня необходимо организовать более широкий доступ населения к полной экологической информации, в частности, в контексте возможности получения объективных данных о состоянии атмосферного воздуха, водных объектов, статистики проведенных проверок хозяйствующих субъектов; проведения общественных экологических экспертиз; включения представителей общественности в процессы оценки экологического вреда при принятии градостроительных решений о предоставлении земельных участков под размещение объектов, введении в действие нового производства и т.д.; возможно делегирование представителям общественности и СРО контроля за «горячими» экологическими точками в МО и др. Необходимо наделить граждан и общественные организации полноценными полномочиями субъектов общественного экологического контроля, обязав на правовом уровне муниципальные органы учитывать их мнение при реализации проектных решений и поощрять в их стремлении через публичный экологический контроль защищать законными способами местную природу [12, с.56]. Обращение к общественному ресурсу позволит организовать соответствующее увеличение численности инспекторского состава на местах, в том числе путем введения института внештатных экологических инспекторов, укрепить природоохранные учреждения, чтобы в достаточном объеме выполнять установленные природоохранным законодательством функции [12, с.56].

Важным также представляется разработка методических критериев эффективности контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды, направленных не на статистику, а результат, то есть на приоритетное выявление экологических правонарушений, а их предупреждение. Это позволит снизить наблюдающееся у многих российских МО стремление пополнения бюджета за счет штрафов за нарушения природоохранных требований,

возмещения вреда, причиненного окружающей среде и др.; сохраняющийся пока еще высокий уровень коррупции при осуществлении экологического контроля (последнее также требует методической разработки и дальнейшей четкой регламентации процедур экологического контроля, нарушение которых будет грозить признанием результатов контроля недействительными). Существенную важность для развития организационных основ экологического контроля на муниципальном уровне имеет и разработка и обеспечение вариативности иных природоохранных инструментов. Следует подчеркнуть, что в законодательстве ряда зарубежных стран, например, Швеции, Германии, Франции экологический контроль имеет более широкое содержание, чем в российских условиях. Результативность действия механизма экологического контроля на муниципальном уровне при этом обеспечивается через взаимодействие с такими инструментами, как экологическая экспертиза, аудит, не только единовременная, но и регулярная плата за негативное воздействие на окружающую среду в случае длительных нарушений или высокой степени нанесенного вреда, учет объектов хозяйственной и иной деятельности с повышенной опасностью для экологии, экологический мониторинг, экологическое нормирование и др. Представляется, что именно такой широкий подход к пониманию экологического контроля (надзора) должен быть положен в основу организации экологического контроля на муниципальном уровне в отечественных условиях, однако пока он еще не нашел должного воплощения, существуя, в большей степени номинально, на бумаге. При этом данный подход должен быть согласован с делегированием компетенций органам муниципальной власти по осуществлению различных видов экологического контроля (тогда как многие из их видов до сих пор сосредоточены на уровне федеральных органов исполнительной власти — например, в сфере недропользования, лесохозяйственной деятельности, рыболовства). В особенности, это касается вопроса установления на местном уровне штрафов за нарушения в обозначенной области. По оценкам экспертов, российскую природоохранную политику сегодня отличает достаточно низкая плата за негативное воздействие на окружающую среду и штрафы за

нарушение природоохранных требований, по сравнению с зарубежными странами [13], а отсутствие на федеральном уровне владения местной спецификой не позволяет применять данные штрафы дифференцированно к различным локальным хозяйствующим субъектам, многие из которых создают в муниципальных образованиях практику так называемого накопленного экологического вреда (порядок поэтапной ликвидации которой также остается неразработанным и должен вводиться и апробироваться именно на муниципальном уровне). Необходима, на наш взгляд, также разработка четких критериев для разграничения объектов государственного, регионального и муниципального экологического надзора и контроля, что позволит повысить эффективность на каждом уровне за счет более детальной проработки соответствующих вопросов и зон ответственности, а также разработка критериев для оценки воздействия на окружающую среду с учетом различных особенностей тех или иных территорий (в данном случае, на наш взгляд, определенный интерес для РФ представляет опыт разработки экологических индикаторов в Швеции [14, 15], позволяющий установить приоритеты экологического контроля на местном уровне). Кроме того, следует подчеркнуть, что на сегодняшний день отсутствуют и требуют разработки организационные механизмы по обязательному экологическому страхованию, экологическому аудиту, нормированию качества окружающей среды, схеме апробации перспективных и доступных экологических технологий,

разрабатываемых на местном уровне экспертами, поэтапному сокращению воздействия на окружающую среду, отсутствует их правовое закрепление, что не позволяет обязать природопользователей на местах уделять больше внимания решению экологических проблем в каждом конкретном случае в контексте превентивной парадигмы контроля и делает организацию муниципального экологического контроля менее результативной при реагировании лишь на уже состоявшиеся нарушения.

Однако в первую очередь, по нашему мнению, крайне важно, чтобы российским законодателем как можно в более оперативном порядке была воспринята и восстановлена легитимность муниципального экологического контроля как информационного, превентивного и регулирующего инструмента, что позволит обеспечить большую самостоятельность муниципального уровня при его организации. Опираясь на зарубежную практику, следует также определить на правовом уровне возможности и порядок создания на уровне муниципальных образований сети структурных подразделений с участием саморегулируемых общественных организаций и другого рода социальных структур, между которыми будут разделены вышеобозначенные функции и закреплены решениями муниципальной власти соответствующие полномочия (муниципальная экологическая инспекция, отдел мониторинга и т.д. при органе природопользования и экологической безопасности и т.п.).

Литература:

1. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. N7-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2002. N2. Ст. 133.
2. Голиценков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. 325 с.
3. Савин А. В. Проблемы совершенствования государственного экологического контроля в Российской Федерации: Дисс ... канд. юрид. М., 2011. 206 с.
4. Бринчук М. М. Экологическое право. М.: Эксмо, 2018. 330 с.
5. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31.12.2005 г. N199-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. N1. Ст. 10
6. Зиновьева О. А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // Lex russica. 2013. N6. С. 616–620
7. Муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды / Под ред. М. И. Васильевой. М.: Эксмо, 2017. 163 с.
8. Кичигин Н. В. Правовые проблемы муниципального экологического контроля: Дис. ... канд. юрид. наук: М., 2004. 188 с.
9. Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный источник]// СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215668/ (дата обращения: 14.04.2019)
10. Питрюк А. В. К вопросу о полномочиях муниципального экологического контроля // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 1. С. 11–15.
11. Pinheiro da Silva A. C., Motta de Freitas M., Rodrigues R. A. Methodological Strategy of Ecological Economic Zoning (EEZ) in the Municipal Scale: an Academic Exercise of Political Geography for the Management of the Territory// L'Espace Politique [En ligne]. 2017. № 31 (2017–1), mis en ligne le 18 avril 2017, consulté le 16 avril 2019. URL: <http://journals.openedition.org/espacopolitique/4221> (дата обращения: 14.04.2019). DOI: 10.4000/espacopolitique.4221
12. Чхутиашвили Л. В. Общественный экологический контроль: проблемы и перспективы// Правовая информатика. 2015. № 4. С. 55–58.
13. Кашин В. И. Актуальные вопросы экологического контроля в Российской Федерации// Политика Российской Федерации в области охраны окружающей среды: Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии на заседании «круглого стола» в ГД ФС РФ (г. Москва, 18 марта 2016 г.). URL: <http://mkkprf.ru/gosduma/kashin-vladimir-ivanovich/page/17/> (дата обращения: 14.04.2019)
14. Cortinovis Ch., Geneletti D. Ecosystem services in urban plans: What is there, and what is still needed for better decisions. Land Use Policy. 2018. N70. P. 298. DOI: 10.1016/j.landusepol.2017.10.017
15. Brink E., Wamsler Ch., Adolfsson M., Axelsson M., et al. On the road to «research municipalities»: analysing transdisciplinarity in municipal ecosystem services and adaptation planning// Sustainability Science. 2018. N13. Pp. 765–767. DOI: 10.1007/s11625–017–0499–0

Literature:

1. The Federal Law on Environmental Protection No. 7-FZ of January 10, 2002 // Legislation Assembly of Russian Federation 2002. N2. p. 133.
2. Golichenkov A. The environmental control: theory, legal regulation practice: Diss. ... of Doc. in Law. M., 1992. 325 p.
3. Savin A. The problems of improving the state environmental control in Russian Federation: Diss. ... Cand. In Law. M., 2011. 206 p.
4. Brinchuk M. The Environmental law. M.: Excmo, 2018. 330 p.
5. The Federal Law on Amending legislation in certain legislative acts of Russian Federation due to improving of power separation No 199-FZ of December 31, 2005 // Legislation Assembly of Russian Federation 2006. N1. p. 10
6. Zinoviyeva O. The environmental control and supervision: correlation problems in theory and legislation // Lex russica. 2013. No 6. p.616–620
7. The Municipal management in the fields of environment / Edited by Vasilieva M. M.: Excmo, 2017. 163 p.
8. Kichigin N. The legal problems of municipal environmental control: Diss. ... Cand. In Law: M., 2004. 188 p.
9. The Presidential decree of Russian Federation on “The strategy of environmental security of Russian Federation for the period up to 2025” № 176 of April 19, 2017 [Electronic source]// SPS “Consultant Plus”. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215668/ (date of the request: 04. 14.2019)
10. Pitryuk A. On the question of the municipal environmental control competences // The municipal service: legal issues. 2015. № 1. p.11–15.
11. Pinheiro da Silva A. C., Motta de Freitas M., Rodrigues R. A. Methodological Strategy of Ecological Economic Zoning (EEZ) in the Municipal Scale: an Academic Exercise of Political Geography for the Management of the Territory// L'Espace Politique [En ligne]. 2017. № 31 (2017–1), mis en ligne le 18 avril 2017, consulté le 16 avril 2019. URL: <http://journals.openedition.org/espacopolitique/4221> (дата обращения: 14.04.2019). DOI: 10.4000/espacopolitique.4221
12. Chkhutiasvili L. The public environmental control: problems and perspectives // Legal informatics. 2015. № 4. p. 55–58.
13. Kashin V. The relevant issues of environmental control in Russian Federation // The Russian Federation policy in the field of environment: the report from the Chairman of the State Duma on Natural Resources, use of environment and ecology at the round table in GD FS RF (Moscow, March 18, 2016). URL: <http://mkkprf.ru/gosduma/kashin-vladimir-ivanovich/page/17/> (date of the request: 04.14.2019)
14. Cortinovis Ch., Geneletti D. Ecosystem services in urban plans: What is there, and what is still needed for better decisions. Land Use Policy. 2018. N70. P. 298. DOI: 10.1016/j.landusepol.2017.10.017
15. Brink E., Wamsler Ch., Adolfsson M., Axelsson M., et al. On the road to «research municipalities»: analysing transdisciplinarity in municipal ecosystem services and adaptation planning// Sustainability Science. 2018. N13. Pp. 765–767. DOI: 10.1007/s11625–017–0499–0

Управление экологией как фактором повышения качества жизни в регионах. Анализ проблем и перспективы

Environmental management as a factor in improving the quality of life in the regions. Analysis of problems and prospects



Кирнарская Светлана Викторовна, к.б.н, к.п.н, доцент кафедры управления природопользованием и охраны окружающей среды ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ
Москва, Россия
sv.kimarskaya@migsu.ru

Kimarskaya S.V.
K. B. n, Ph. D., associate Professor of management environmental management and environmental protection of IGS Ranepa under the President of the Russian Federation
Moscow, Russia
sv.kimarskaya@migsu.ru



Анфимова Анна Юльевна, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления АНО ВО Московский международный университет
Москва, Россия
ladyannstyle@mail.ru

Anfimova A.YU.
Ph. D., associate Professor of the Department of state and municipal management ANO IN Moscow international University
Moscow, Russia
ladyannstyle@mail.ru



Голованов В.И., профессор, доктор экономических наук, академик РМА, МАИ, РАЕН, Международный университет в Москве
golovanov52@rambler.ru

Golovanov V.I.
D.E.S., prof., ANO IN Moscow international University,
Moscow, Russia
golovanov52@rambler.ru



Савотикова Мария Александровна, бакалавр 4 курса факультета государственного и муниципального управления РАНХиГС при Президенте РФ
Москва, Россия
msavotikova@yandex.ru

Savotikova Maria, bachelor of 4 courses of the faculty of state and municipal management of Ranepa under the RF President
Moscow, Russia
msavotikova@yandex.ru

Аннотация. Целью исследования является определение проблем и приоритетов различных социальных групп российского общества с позиций экологической ответственности. Задача исследования — совершенствование управления экологией, экологической культуры и экологического просвещения в рамках выявленных проблем и возможностей. Предложенные авторами направления работы в области экологического просвещения и образования актуальны для государственных и общественных сфер и сообществ.

Ключевые слова. Качество жизни, управление экологией, экологизация экономики, экологические проблемы, социальная ответственность, экологическая ответственность, приоритеты социальных групп.

Annotation. The aim of the study is to identify the problems and priorities of various social groups of Russian society from the standpoint of environmental responsibility. The aim of the study is to improve environmental culture and environmental education within the framework of the identified problems and opportunities. The directions of work in the field of environmental education and education proposed by the authors are relevant for the state and public spheres and communities.

Keywords. Quality of life, environmental management, greening of the economy, environmental problems, social responsibility, environmental responsibility, priorities of social groups.

На Всероссийском экологическом форуме «Единой России» «Чистая страна» секретарь генерального совета «Единой России» А. Турчак в итоговом докладе отметил, что помимо правовых вопросов, связанных с обсуждением соблюдения законодательства в части установления тарифов за обращение с отходами, очень важное значение имеют вопросы социальной поддержки отдельных категорий граждан при оплате коммунальной услуги по обращению с отходами, меры по стимулированию раздельного сбора отходов, обращению с опасными отходами, качества воздуха промышленных центров, вопросы развития экологически чистого транспорта.

Все вышеперечисленные проблемы имеют непосредственное отношение к качеству жизни населения. Очевидно, что Российская Федерация, позиционируя себя как социальное государство, стремится решать эти проблемы на всех уровнях социума. Экономический словарь трактует «качество жизни» как некую обобщенную социально-экономическую категорию, где уровень потребления материальных благ и услуг сочетается с удовлетворением духовных потребностей, здоровья, продолжительности жизни, условиями окружающей

среды, морально-психологическим климатом, душевным комфортом. Данная трактовка позволяет взглянуть на проблему улучшения качества жизни не только с позиций государства как гаранта политических и юридических прав, но и о позиции гражданского общества в вопросах, связанных с качеством жизни. Проблема в том, что в современных реалиях Российского общества экономические и социальные факторы нивелируют экологические проблемы. Недооценка обществом и отстраненность каждого гражданина от их решения усугубляет и без того кризисную ситуацию.

Государством уже признан тот факт, что Россия, как и все человечество, втянута в экологический кризис глобального масштаба. Однако гражданское сообщество ещё не в полной мере осознало важность собственного участия в решении экологических проблем. Экологический всеобщий и перенастройка ценностей, экологизация экономики в реальном взаимодействии способны дать ощутимые результаты [1]. Малые шаги каждого человека в области позитивных экологических мероприятий и государственная поддержка смогут дать результаты для улучшения качества жизни. Будущее России в немалой степени за-

висит от целей, выбранных ее молодыми гражданами, изменения массового сознания всех слоев общества. От грамотного целенаправленного воспитания и подготовки новых управленческих кадров[2].

Недавние исследования, проведенные студентами института Государственной службы и управления (ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ) в рамках курса социологии при участии кафедры управления природопользованием и охраны окружающей среды, продемонстрировали отношение будущих управленцев к вопросам экологической политики государства и экологической культуры граждан. 90% опрошенных подтвердили высокую значимость экологического просвещения и формирования экологической культуры в обществе для улучшения качества жизни. При этом, 56% признали, что учет законов биосферы требует долгосрочных и сверхдолгосрочных мер, противоречащих краткосрочным экономическим интересам разных слоев социума. 42% опрошенных считают, что только во взаимодействии государства и общества может быть обеспечена биосферная безопасность и доступ будущих поколений к тем же ресурсным возможностям, что ныне живущие поколения. Примерно равное количество респондентов (48% и 52%) решили, кто (общество или власти) отвечают за экологическую безопасность и качество жизни. Первенство в формировании экологического сознания молодые управленцы отдали самим гражданам (27%), общественным организациям (21%), государственным институтам (16%).

В одном из разделов исследования респондентам задавали вопросы, связанные с психологическим и философским ракурсом экологической проблематики. В разделе, где обсуждается реакция на посыл: «Последствия экологического кризиса материальны, а причины духовны...» — 22% управленцев ответили, что согласны с этим утверждением. На взгляд авторов, это можно считать успехом и надеждой для общества потребления, коим сегодня мы являемся. Основные проблемы современного общества состоят в том, что человек (биологическое существо) хочет жить, но инстинкт жизни больше не детерминирует его поведение. Как социальное существо в обществе потребления он хочет иметь больше всех, устроиться лучше всех, пренебрегая интересами долгой перспективы,

жить здесь и сейчас, без учета интересов будущих поколений. Тем обнадеживающе выглядят ответы на поставленные вопросы. Авторы статьи позитивно отметили и ответ на вопрос: «Считаете ли Вы социально-экологическую ответственность государства, бизнеса, граждан способом улучшения качества жизни в стране?» (55% — да, 23% — нет, 22% — затруднились ответить). Интересными были ответы на вопросы: «Каким образом, и кто может и должен реализовать социально-экологическую ответственность перед обществом?».

Систематизируя эти ответы, авторы статьи выделили несколько больших групп и слоев общества, а также обобщили ключевые проблемы и достоинства, характерные для них.

1. Волонтерские организации, активисты общественных движений и социальных проектов. Перечисленные проблемы этой социальной группы:

- недостаточная методическая подготовка к работе с разными группами населения (основы знаний социальной психологии, эффективные навыки экологического пиара);

- слабое технологическое оснащение;

- отсутствие единой информационной платформы в условиях цифрового государства и глобализации (обмен опытом, специальные печатные издания).

Плюсы этой социальной группы:

- независимость от государственных структур,

- высокая мобильность,

- самостоятельность в выборе приоритетов,

- возможность привлечения к экологической деятельности широких слоев населения.

2. Представители политической элиты и руководители государственных структур. Основные проблемы группы:

- отсутствие понимания и недооценка теми, кто принимает решения социальной значимости экологических аспектов их деятельности, экологического образования и просвещения;

- отсутствие установок на обязательное взаимодействие с экспертным экологическим сообществом.

Возможности группы:

- создание правовой базы экологической проблематики (законотворческая деятельность),

- международное сотрудничество (эколого-экономическая сфера, культурно-экологическая сфера),

- создание структур для дополнительного образования и обучения населения.

3. Представители бизнеса, предприниматели, финансисты. Проблемы группы:

- недооценка перспектив благотворительности в области природопользования и охраны окружающей среды,

- недооценка поддержки СМИ в природоохранной сфере.

Возможности группы:

- создание и финансирование неправительственных экологических организаций,

- поддержка природоохранных мероприятий и социальных проектов,

- международное сотрудничество.

4. Педагогические и научные круги. Проблемы группы:

- отсутствие эффективной методической базы формирования экологической культуры населения,

- низкая социальная активность научных работников и педагогов в реализации программ в экологической сфере.

Возможности и приоритеты группы:

- возможность разработки и доступа к программам экологического образования,

- дополнительное профессиональное образование (тренинги, онлайн-курсы, мастер-классы, творческие мастерские).

В заключительном разделе исследования были освещены вопросы отношения местного населения к своим особо охраняемым территориям. Результат был предсказуем—приоритетами были сохранение местных заповедных зон, национальных парков и заказников. А ключевая проблема состояла и состоит в отсутствии понимания ценности природного наследия как общенационального достояния для всех и себя лично, для общества и государства в целом.

Без ясного понимания того, что глубинные процессы экологического кризиса лежат не только в экономической сфере, плоскости материального производства, а еще и в духовно-ценностной и мировоззренческой сфере, невозможно решить проблемы снижения качества жизни общества. Сопричастность каждого и всех, целенаправленное культивирование экологизации всех направлений деятельности человека поможет обществу просто выжить [3]. От власти и госструктур требуется политическая воля по применению и реализации концепции экологической безопасности, от общества—личного принятия этой стратегии как способа выживания и развития.

Литература:

1. Анфимова А. Ю., Кирнарская С. В. Основные направления подготовки управленческих кадров для развития «зеленой» экономики в России // Муниципальная Академия № 2/2018, с. 131.
2. Зотов В. Б. Проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления. / Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 12–18.
3. Кирнарская С. В., Анфимова А. Ю. Инновационная экономика: человеческий капитал и новые аспекты образования // Муниципальная Академия № 4/2018, с. 132.
4. Голованов В. И., Латыпов Н. А., Поповский Ю. Н. Принципы формирования умных городов в России. Экономические аспекты технологического развития современной промышленности 10/2017 / Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, № 10, 2017. С. 100–104

Literature:

1. Anfimova A. Yu., Kirnarskaya S. V. the Main directions of training of managerial personnel for the development of «green» economy in Russia // Municipal Academy № 2/2018, p. 131.
2. Zotov V. B. Problems of training of state and municipal administration. / State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and prospects of development collection of scientific works of teachers, postgraduates and students of the Department of state and municipal management. Moscow, 2017. P. 12–18.
3. Kiernarskaya S. V., anfimova A. Yu. Innovative economy: human capital and new aspects of education // Municipal Academy № 4/2018, p. 132.
4. Golovanov V. I., Latypov N. A. Popovsky J. N. Principles of formation of smart cities in Russia. Economic aspects of technological development of modern industry 10/2017 / Proceedings of the International scientific and practical conference. Moscow, № 10, 2017. С. 100–104

Сохранение водных ресурсов Московской и Владимирской областей как важнейший аспект экологической безопасности страны

Conservation of water resources of Moscow and Vladimir areas as a most important aspect of ecological safety of the country



Осипов Виктор Иванович
доктор геолого-минералогических наук, академик РАН. Научный
руководитель Института геоэкологии им. Е.М. Сергеева Российской
академии наук (ИГЭ РАН)

Osipov Viktor Ivanovich
Doctor of Geological and Mineralogical Sciences, Academician of the
Russian Academy of Sciences. Scientific Director of the Institute of Geoecology.
E.M. Sergeeva Russian Academy of Sciences (IGE RAS),
osipov@geoenv.ru



Данилов-Данильян Виктор Иванович, доктор экономических наук, член-
корреспондент РАН. Научный руководитель Института водных проблем
Российской академии наук (ИВП РАН)

Danilov-Danilyan Viktor Ivanovich
Doctor of Economics, Corresponding Member of the Russian Academy of
Sciences. Scientific Director of the Institute of Water Problems of the Russian
Academy of Sciences (IWP RAS)
vidd @iwp.ru



Медовар Юрий Анатольевич, кандидат геолого-минералогических наук,
старший научный сотрудник, Институт водных проблем РАН

Medovar Yuri Anatolievich
candidate of geological and mineralogical sciences, Senior Researcher, Institute
of Water Problems, RAS
medovar51@list.ru



Казакова Ирина Генриховна, кандидат геолого-минералогических наук, начальник отдела Гидрогеологического центра «Геоцентр-Москва», АО «Центральное производственно-геологическое объединение», АО «РОСГЕОЛОГИЯ»

Kazakova Irina Genrihovna
candidate of geological and mineralogical sciences, head of the department of the Hydrogeological Center "Geocenter-Moscow", JSC "Central Production and Geological Association", JSC "ROSGEOLOGIA"
kazakova.ir@rambler.ru



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

Khmelchenko Elena Gennadievna
Candidate of Biological Sciences,
Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration
FSBEI of HE "State University of Management"
elenamba@mail.ru

Аннотация. Сегодня во всем мире особенно остро стоят вопросы, связанные с запасами пресной питьевой воды, т.к. именно она является главным источником функционирования всех экосистем планеты.

Многие страны уже сейчас испытывают острый дефицит чистой питьевой воды, и этот список расширяется с каждым годом из-за глобального изменения климата, роста численности населения и увеличения водопотребления, а также загрязнения окружающей среды при обращении с твердыми коммунальными отходами.

Месторождения пресных подземных вод являются жизненно важными, надежными источниками обеспечения населения питьевой водой высокого качества, однако их количество довольно ограничено и не превышает 5% от общих запасов пресных вод на Земле. Однако воздействие техногенных факторов в результате бесконтрольного размещения полигонов твердых коммунальных отходов может привести к ухудшению качества подземных вод, создавая угрозу здоровью и жизни населения.

Целью проведенного исследования является выявление проблем и путей их решения, связанных с конкретной ситуацией, когда планы по размещению объекта обращения с твердыми коммунальными отходами в муниципальном образовании сельское поселение Филипповское Киржачского района Владимирской области поставили под угрозу существование крупного Клязьминско-Шернинского месторождения пресных подземных вод для целей водоснабжения Восточных районов Московской области.

Ключевые слова: пресные подземные воды, твердые коммунальные отходы.

Annotation. Today, all over the world, issues related to fresh drinking water are particularly acute, since namely, it is the main source of functioning of all ecosystems of the planet.

Many countries are already experiencing an acute shortage of clean drinking water, and this list is expanding every year due to global climate change, population growth and increased water consumption, as well as environmental pollution when handling solid municipal waste.

Fresh groundwater fields are vital, reliable sources of providing the population with high-quality drinking water, but their number is rather limited and does not exceed 5% of the total freshwater resources on Earth. However, the impact of man-made factors as a result of uncontrolled disposal of landfills for municipal solid waste can lead to a deterioration in the quality of groundwater, creating a threat to the health and life of the population.

The purpose of the study is to identify problems and ways to solve them related to the specific situation, when plans to locate the object of handling municipal solid waste in a municipal entity in the rural settlement of Filippovskoe, Kirzhachsky district, Vladimir region threatened the existence of a large Klyazma-Sherminsky fresh groundwater field water supply of the Eastern districts of the Moscow region.

Key words: fresh groundwater, municipal solid waste.

В настоящее время в России обострились проблемы, связанные с вопросами утилизации твёрдых коммунальных отходов (далее—ТКО), увеличением площадей размещения полигонов ТКО, несанкционированных свалок, ведущих к загрязнению окружающей среды [8,9].

Твёрдые коммунальные отходы при захоронении на полигонах оказывают негативное воздействие на окружающую среду, прежде всего в виде загрязнения гидросферы [4] и атмосферы, нанося непоправимый ущерб всей экосистеме территории, где размещают такие опасные объекты [6,10].

Для решения обозначенных проблем сегодня жизненно необходимым является развитие системы переработки и вторичного использования отходов, а также более тщательный подход к оценке территорий, предназначенных под строительство мусорных объектов, которые представляют наибольшую опасность для экологии [14,15].

На пограничной территории Московской и Владимирской областей нарастает социальная напряженность в связи с подготовкой строительства крупнейшего во всем мире мусорного полигона, площадью более 1500 га. Полигон планируется разместить на территории муниципального образования сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области на границе с муниципальными образованиями Московской области—Богородским городским округом (бывшим Ногинским районом) и городским округом Щелково Московской области [12].

Более 1,5 лет жители Московской и Владимирской областей пытаются отстаивать свое законное право на проживание в благоприятной экологической среде, право дышать чистым воздухом и пить чистую воду. Организуются массовые митинги, собрания граждан, осознающих катастрофические последствия воздействия мусорного полигона на экологию огромной межобластной территории, на которой расположено более ста садовых товариществ (СНТ), проживают сотни тысяч людей Восточного Подмосковья и Владимирской области [3].

Территория площадью 1500 га с кадастровыми номерами земельных участков 33:02:021257:912; 33:02:021257:913;

33:02:021257:914, 33:02:021257:855 на которой планируется разместить полигон, расположена в междуречье Шерны и Мележи и занята вековым сосновым лесом.

Реализация данного мусорного проекта может привести к уничтожению 1500 га здорового векового соснового леса и к полномасштабной необратимой экологической катастрофе—чистой питьевой воды лишатся не только десятки тысяч жителей Филипповского, но также сотни тысяч жителей Московской области.

07 июня 2017 года Комиссия администрации Владимирской области по рассмотрению инвестиционных проектов в сфере обращения с отходами производства и потребления одобрила инвестиционный проект ООО «ЭкоТехСтрой Владимир» «Строительство опытно-экспериментальной площадки по сортировке, переработке, выделению вторичных материальных ресурсов и размещению твердых коммунальных отходов во Владимирской области». Чиновники рекламировали проект как предприятие с применением высоких современных технологий, тогда как в соответствии с проектом, 57 га были отведены под участки захоронения хвостов, банальный мусорный полигон!

Водоснабжение—одна из ключевых проблем для жителей 26 населенных пунктов и 76 СНТ, входящих в состав сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области и 25 населенных пунктов и 32 СНТ городского поселения Фряново Московской области. Основным источником питьевого водоснабжения практически всех населенных пунктов, являются грунтовые воды единой толщи песчаных отложений первого от поверхности водоносного комплекса. Жители получают питьевую воду с помощью индивидуальных скважин и колодцев, централизованное водоснабжение отсутствует [11].

Особенностью геологического строения на данной территории является отсутствие естественных водоупоров—выдержанных по площади и мощности глинистых отложений, предохраняющих грунтовые воды от загрязнения.

В случае строительства полигона ТКО будет полностью нарушено и уничтожено водоснабжение всех населенных пунктов, поскольку загрязнение единого водоносного комплекса неизбежно в существу-

ющих условиях организации и строительства полигонов ТКО.

Считаем категорически не допустимым уничтожение существующей системы водообеспечения жителей Московской и Владимирской областей, которые пользуются индивидуальными скважинами и колодцами, т.к. в случае потери этих источников водоснабжения будет необходима организация альтернативного водоснабжения, которая потребует колоссальных финансовых затрат со стороны государства.

Данные математического моделирования, проведенные в Институте водных проблем РАН показали, что на филипповском участке загрязнение рек Шерна и Мележа и грунтовых вод в окрестных поселках произойдет уже через 500 суток начала использования полигона твердых коммунальных отходов [5,7].

Более того, эта территория попадает в зону формирования запасов участка «Шерна» Клязьминско-Шернинского месторождения пресных подземных вод, разведанного в качестве резервного источника централизованного водоснабжения для восточных районов Московской области, а также попадает в зону санитарной охраны некоторых действующих водозаборов городских округов Щелково и Богородский Московской области!

По участку «Шерна» Клязьминско-Шернинского месторождения подземных вод Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых (ГКЗ) утверждены запасы питьевых вод высокого качества в количестве 150 тыс. м³ в сутки; разведанный участок является надёжным и ныне единственным резервом Восточной системы водоснабжения, находится на учете в Территориальном фонде геологической информации по Центральному федеральному округу Федерального агентства по недропользованию, срок освоения установлен официальными документами 2020–2030 гг. [11,13].

Вопрос о строительстве гигантского мусорного полигона в муниципальном образовании сельское поселение Филипповское Киржачского района Владимирской области остается открытым.

В конце 2017 года вышло постановление Администрации Киржачского района Владимирской области об установлении видов разрешенного ис-

пользования земельных участков с кадастровыми номерами 33:02:021257:912; 33:02:021257:913; 33:02:021257:914 классификатору видов разрешенного использования земельных участков «Специальная деятельность» — 12.2.

Вид разрешенного использования «Специальная деятельность» 12.2 — «Размещение, хранение, захоронение, утилизация, накопление, обработка, обезвреживание отходов производства и потребления, медицинских отходов, биологических отходов, радиоактивных отходов, веществ, разрушающих озоновый слой, а также размещение объектов размещения отходов, захоронения, хранения, обезвреживания таких отходов (скотомогильников, мусоросжигательных и мусороперерабатывающих заводов, полигонов по захоронению и сортировке бытового мусора и отходов, мест сбора вещей для их вторичной переработки».

По данному факту было внесено представление прокурора главе администрации Киржачского района, в котором требовалось безотлагательно принять конкретные меры по устранению нарушений градостроительного и земельного законодательства. Однако до сих пор постановление об изменении вида разрешенного использования этих земельных участков не отменено.

Ради гигантского мусорного полигона может быть вырублен здоровый вековой сосновый лес, который является «зеленым щитом» Московской и Владимирской областей.

Лесной массив, представляет огромный интерес с ботанической и зоологической точек зрения: профильными специалистами было выявлено 99 популяций 13-ти видов растений, занесённых в «Красную книгу Владимирской области» (2008), а также виды насекомых, включённые в Красную книгу Владимирской области.

Специалистами был сделан вывод о том, что обследованная территория имеет ключевое значение для сохранения видов из региональной Красной книги на уровне района, а также имеет существенное значение и для сохранения редких видов растений Московской области.

Леса также выполняют водоохранные и водорегулирующие функции, обеспечивают стабильный водный режим и полноводность рек, чистоту питьевой воды.

Однако лес выбыл из документов ещё при осуществлении сделки купли-продажи земли инвестору.

В настоящее время Департамент лесного хозяйства Центрального федерального округа подал иск в арбитражный суд Владимирской области с требованием признать сделку договора купли-продажи земельного участка недействительной и наложил арест на земельные участки.

27 февраля 2019 г. состоялось заседание Научного Совета Российской Академии Наук по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии (НС РАН), на котором рассматривался вопрос размещения объекта обращения с отходами в муниципальном образовании сельское поселение Филипповское Киржачского района Владимирской области. На заседании присутствовали 50 человек, среди которых известные ученые, специалисты в области природопользования и гидрогеологии.

В этот же день в городе Владимире в Законодательном Собрании состоялся круглый стол, посвященный проблеме подготовки региона к переходу на новую систему обращения с ТКО, на котором выступили с докладом о недопустимости размещения полигона ТКО в Филипповском сельском поселении старший научный сотрудник, кандидат геолого-минералогических наук Института водных проблем Медовар Ю.А. и генеральный директор Центра охраны дикой природы Зименко А.В..

Рассмотрев ситуацию с планируемым размещением полигона ТКО на территории муниципального образования сельское поселение Филипповское Киржачского района Владимирской области, в т.ч. обращения Председателя Совета народных депутатов Главы муниципального образования сельского поселения Филипповское и представителя инициативной группы граждан, выступающих против организации полигона ТКО, заключения независимых экспертов — ученых-гидрогеологов, информацию о состоянии лесного массива, содержащуюся в отчёте о результатах ботанического и зоологического обследования, выполненного в 2018 году специалистами МГУ им. М.В. Ломоносова и ННГУ им. Н.И. Лобачевского под эгидой Благотворительного фонда

«Центр охраны дикой природы», а также дополнительные документы и видеоматериалы по обсуждаемому вопросу, Научный совет РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии отметил следующее:

1. Земельные участки, планируемые для размещения полигона ТКО и мусороперерабатывающего предприятия, расположены в пределах зандровой равнины в междуречье Шерны и Мелёжи. Геолого-гидрогеологический разрез до регионального юрского водоупора имеет глубину более 70 м и представлен в основном песчаными водонасыщенными отложениями; отсутствие водопорной защиты предопределяет незащищённость грунтовых вод четверичных и юрско-меловых отложений; уровни грунтовых вод залегают на глубине от 2 до 10 м; территория местами заболочена; уклоны водораздельных пространств направлены к долинам рек — Мелёжи, Шерны, Клязьмы; плоскостной и линейный стоки поверхностных вод способствуют загрязнению водотоков и переносу загрязняющих веществ далее по потоку; наличие цокольных террас рек Мелёжи и Шерны предопределяют возможность проникновения в подстилающие породы поверхностного загрязнения; загрязнение поверхностных и грунтовых вод создаёт угрозу загрязнения артезианских подземных вод водоносных горизонтов и комплексов верхнекаменноугольных отложений, используемых для централизованного водоснабжения всего Восточного Подмосковья.

2. Лесной массив, произрастающий на земельных участках с кадастровыми номерами 33:02:021257:912, 33:02:021257:913, 33:02:021257:914, имеет важное водоохранное значение, обеспечивая поддержание уровня воды в реках Мелёжа, Шерна, Киржач, Клязьма, а также способствует устойчивому питьевому водоснабжению не только всех окрестных населенных пунктов и многочисленных СНТ, использующих грунтовые воды для питьевых и хозяйственно-бытовых целей с помощью индивидуальных колодцев и неглубоких скважин, и не имеющих централизованного водоснабжения, но и централизованному водоснабжению большинства городов Восточного Подмосковья, которые используют подземные

воды, поступающие из Восточной системы водоснабжения (ВСВ).

3. На территории бывшего Ногинского района—в настоящее время Богородского городского округа Московской области—разведан участок «Шерна» Клязьминско-Шернинского месторождения пресных подземных вод, по которому Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых (ФБУ «ГКЗ» Роснедра) утверждены в 2008 г. запасы питьевых подземных вод в количестве 150 тыс. м³/сут по категории С1 (протокол ФБУ «ГКЗ» № 1688 от 18 июля 2008 г.). Запасы отнесены к забалансовым со сроком введения в эксплуатацию в период с 2020 года. Участок «Шерна» разведывался как резервный источник Восточной системы водоснабжения.

4. Участку «Шерна» Клязьминско-Шернинского месторождения присущи уникальные особенности, отличающие его от других месторождений Московского региона: высокое качество подземных вод, высокие значения фильтрационных параметров и водообильность, практически восполняемость запасов подземных вод за счет привлечения поверхностных вод с большой площади водосборного бассейна р. Шерна как дополнительного источника формирования запасов. Участок «Шерна» является надежным источником водоснабжения Восточного Подмоскovie и ныне единственным резервом Восточной системы водоснабжения. Земельные участки, на которых предлагается разместить полигон ТКО, располагаются в зоне формирования запасов подземных вод участка «Шерна». Кроме того, эта территория попадает в зону формирования запасов месторождения, а также в зону санитарной охраны некоторых действующих водозаборов городского округа Щелково и Богородского городского округа Московской области.

5. Действующие законодательные акты и нормативные документы не позволяют размещать на земельных участках с подобными природными геолого-гидрогеологическими характеристиками полигона ТКО. В частности, при организации полигона ТКО будут нарушены требования п. 2 ст. 59 Водного кодекса РФ [1] и п. 5 ст. 12 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [2].

Научный совет решил:

1. Признать, что размещение полигона ТКО на земельных участках с кадастровыми номерами 33:02:021257:912, 33:02:021257:913, 33:02:021257:914 приведет к катастрофическим последствиям, важнейшим из которых станет загрязнение и потеря крупного Клязьминско-Шернинского месторождения питьевых подземных вод высокого качества с запасами питьевых вод равными 150 тыс. м³ в сутки, что поставит под угрозу в дальнейшем водоснабжение городов и населенных пунктов части территории Владимирской области и всего Восточного Подмоскovie, а также к потере природного комплекса, уникального для этого региона.

2. Считать решение Комиссии по рассмотрению инвестиционных проектов в сфере обращения с отходами производства и потребления Администрации Владимирской области от 07.06.2017 г., признавшей полное соответствие выбранной площадки для строительства полигона сбора и обработки ТКО, необоснованным и непрофессиональным в том числе с социально-экологической и природоохранной позиций. Признать, что такое решение противоречит взятому Правительству РФ курсу на оздоровление экономики страны.

3. Просить Губернатора Владимирской области, Законодательное собрание Владимирской области, Департамент природопользования и охраны окружающей среды Владимирской области обратиться в соответствующие инстанции с просьбой о придании территории земельных участков с кадастровыми номерами 33:02:021257:912, 33:02:021257:913, 33:02:021257:914 и лесам, прилегающим к ним по периметру, статуса особо охраняемой природной территории регионального значения.

4. Предложить Губернатору Владимирской области рассмотреть вопрос о проведении специального инженерно-геологического и гидрогеологического районирования территории Владимирской области по степени пригодности для размещения объектов обращения с отходами. Карта районирования может быть взята за основу создания и утверждения региональной территориальной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами Владимирской области.

В марте текущего года в Администрации Владимирской области состоялась встреча Губернатора Владимирской области Сипягина В.В., научного руководителя Института геоэкологии им. Е.М. Сергеева РАН (ИГЭ РАН), доктора геолого-минералогических наук, академика РАН Осипова В.И. и представителя инициативной группы Хмельченко Е.Г..

На встрече обсуждали результаты расширенного заседания Научного совета РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии, о необходимости сохранения крупного Клязьминско-Шернинского месторождения питьевых подземных вод высокого качества, как стратегического запаса страны и резервного источника питьевого водоснабжения для Московской области.

Виктор Осипов предложил Владимиру Сипягину рассмотреть вопрос

о проведении специального инженерно-геологического и гидрогеологического районирования территории Владимирской области, которое в дальнейшем будет использовано при строительстве зданий, сооружений, дорог, а также для размещения объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Владимир Владимирович Сипягин предложение поддержал и поручил совместно с научными институтами организовать разработку соответствующего технического задания.

Дальнейшие шаги будут связаны с оценкой стоимости реализации проекта, его доступности для областного бюджета.

«Важно использовать все современные возможности природосбережения. В этом залог сохранения российской нации», — убежден Губернатор [16].

Литература:

1. Водный кодекс Российской Федерации
2. Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89 — ФЗ «Об отходах производства и потребления».
3. Вафин Д. Р., Хмельченко Е. Г. Учет мнения граждан при рассмотрении вопроса размещения мусороперерабатывающего предприятия в муниципальном образовании // Вестник университета (Государственный университет управления). 2018. № 3. С. 132–136.
4. Данилов-Данильян В.И., Залиханов М. Ч., Лосев К. С. Экологическая безопасность: общие принципы и российский аспект // Учебное пособие Москва, 2007. (2-е издание, доработанное).
5. Джамалов Р. Г., Медовар Ю. А., Юшманов И. О. Влияние полигона твердых бытовых отходов на качество подземных и поверхностных вод (на примере Владимирской области) // В сборнике: СЕРГЕЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ научная конференция в рамках IX Международного форума «Экология»: материалы годичной сессии Научного совета РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии. Научный совет РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии. 2018. С. 175–178.
6. Долгушин А. Б., Хмельченко Е. Г., Прибылов П. А. Анализ развития законодательной базы по реформированию системы обращения с твердыми коммунальными отходами в России // Муниципальная академия. 2019. № 1. С. 20–25.
7. Злобина В. Л., Медовар Ю. А., Юшманов И. О. Трансформация состава и свойств подземных вод при изменении окружающей среды. Монография — М.: Мир науки, 2017. 191 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://izd-mn.com/PDF/21MNNPM17.pdf> (дата обращения: 22.08.2018).
8. Зотов В. Б. Проблемы утилизации твердых бытовых отходов в Российской Федерации и пути их решения // В сборнике: Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики Материалы первой Всероссийской научно-практической Конференции с международным участием. Редактор А. Н. Гуда. 2016. С. 13–18.
9. Карцев, Б.В., Мусинова Н. Н. Современные проблемы обращения с твердыми коммунальными отходами на региональном

уровне // Экономика и предпринимательство. 2017. № 9–2 (86–2). С. 178–181.

10. Осипов В. И. Природа и люди // Геоэкология. Инженерная геология, гидрогеология, геокриология. 2019. № 1. С. 81–87.

11. Хмельченко Е. Г., Казакова И. Г., Богомолов Ю. Г., Савельев А. Ф., Медовар Ю. А., Юшманов И. О. О влиянии полигона твердых коммунальных отходов на качество подземных вод в Московской и Владимирской областях // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 55–62.

12. Хмельченко Е. Г. О проблеме утилизации твердых коммунальных отходов и экологической безопасности муниципальных образований // В сборнике: Местное самоуправление перед лицом современных вызовов. Материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Ответственный редактор В. Ю. Картухин. 2018. С. 281–289.

13. Хмельченко Е. Г. Проблемы управления системой экологической безопасности муниципальных образований при выборе места размещения полигона твердых коммунальных отходов // Муниципальная академия. 2019. № 1. С. 62–68.

14. Хмельченко Е. Г. Проблемы утилизации твердых коммунальных отходов в Российской Федерации и пути их решения // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 110–114.

15. Хмельченко Е. Г. Твердые бытовые отходы и способы решения проблемы их утилизации в России // В сборнике: ГОСУДАРСТВО, ВЛАСТЬ, УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ: материалы 8-й Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С. 192–195.

16. Губернатор Владимир Сипягин и академик РАН Виктор Осипов обсудили идею районирования Владимирской области по степени пригодности для размещения ТКО. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://avo.ru/novosti/-/asset_publisher/E2PryKmsVruz/content/gubernator-vladimir-sipagin-i-akademik-ran-viktor-osipov-obsudili-ideu-rajonirovaniya-vladimirskoj-oblasti-po-stepeni-prigodnosti-dla-razmesenia-tko?_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_E2PryKmsVruz_redirect=https%3A%2F%2Favo.ru%3A443%2Fnovosti%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_

asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_E2PryKmsVruz%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-3%26p_p_col_count%3D1%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_E2PryKmsVruz_cur%3D42%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_E2PryKmsVruz_delta%3D10%26p_r_p_resetCur%3Dfalse%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_E2PryKmsVruz_assetEntryId%3D1895025 (дата обращения: 07.05.2019).

References:

1. Water Code of the Russian Federation
2. Federal Law of June 24, 1998 No. 89-FZ "On Production and Consumption Wastes.
3. Vafin D.R., Khmelchenko E.G. Taking into account the opinions of citizens when considering the issue of placement of waste recycling enterprises in the municipality. 2018. No. 3. S. 132–136.
4. Danilov-Danilyan V.I., Zalikhanov M. Ch., Losev K. S. Ecological safety: general principles and the Russian aspect // Textbook Moscow, 2007. (2nd edition, revised).
5. Dzhamalov R.G., Medovar Yu.A., Yushmanov I. O. Influence of solid domestic waste landfill on the quality of groundwater and surface water (on the example of the Vladimir region) // In collection: SERGEEV READINGS scientific conference in the framework of the IX International Forum "Ecology": materials of the annual session of the Scientific Council of the RAS on the problems of geoecology, engineering geology and hydrogeology. Scientific Council of RAS on the problems of geoecology, engineering geology and hydrogeology. 2018. pp. 175–178.
6. Dolgushin A. B., Khmelchenko E. G., Pribylov P.A. Analysis of the development of the legislative framework for reforming the system of solid municipal waste management in Russia // Municipal Academy. 2019. № 1. P. 20–25.
7. Zlobina V.L., Medovar Yu.A., Yushmanov I. O. Transformation of the composition and properties of groundwater when the environment changes. Monograph — Moscow: The World of Science, 2017. 191 p. [Electronic resource].— Access mode: <http://izd-mn.com/PDF/21MNNPM17.pdf> (access date: 08.22.2018).
8. Zotov V.B. Problems of utilization of solid household waste in the Russian Federation and ways to solve them // In the collection: State, Municipal and Corporate Management: Theory and Best Practices Materials of the First All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation. Editor A. N. Good 2016. P. 13–18.
9. Kartsev, B.V., Musinova N.N. Modern problems of handling municipal solid waste at the regional level // Economy and Entrepreneurship. 2017. No. 9–2 (86–2). Pp. 178–181.
10. Osipov V. I. Nature and people // Geoecology. Engineering geology, hydrogeology, geocryology. 2019. № 1. S. 81–87.
11. Khmelchenko EG, Kazakova I. G., Bogomolov Yu.G., Saveliev A. F., Medovar Yu.A., Yushmanov I. O. On the impact of the solid municipal waste landfill on the quality of groundwater in the Moscow and Vladimir regions // Municipal Academy. 2018. No. 3. C.55–62.
12. Khmelchenko E. G. On the problem of utilization of municipal solid waste and the environmental safety of municipalities // In the collection: Local government in the face of modern challenges. Materials of the III All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation. Executive editor V. Yu. Kartukhin. 2018. pp. 281–289.
13. Khmelchenko EG. Problems of managing the system of environmental safety of municipalities when choosing the location for the landfill of municipal solid waste // Municipal Academy. 2019. № 1. C.62–68.
14. Khmelchenko E. G. Problems of utilization of municipal solid waste in the Russian Federation and ways to solve them // Municipal Academy. 2018. № 2. P. 110–114.
15. Khmelchenko E. G. Municipal solid waste and ways to solve the problem of their disposal in Russia // In the collection: STATE, POWER, MANAGEMENT AND LAW: HISTORY and MODERNITY: materials of the 8th All-Russian Scientific and Practical Conference. 2017. P. 192–195.
16. Governor Vladimir Sipagin and Academician of the Russian Academy of Sciences Viktor Osipov discussed the idea of zoning the Vladimir region on the degree of suitability for the placement of TKO. [Electronic resource].— Access mode: https://avo.ru/novosti/-/asset_publisher/E2PryKmsVruz/content/gubernator-vladimir-sipagin-i-akademik-ran-viktor-osipov-obsudili-ideu-razjonirovania-vladimirskoj-oblasti-stepeni-prigodnosti-dla-razmesenia-tko?_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_E2PryKmsVruz_redirect=https%3A%2F%2Favo.ru%3A443%2Fnovosti%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_E2PryKmsVruz%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-3%26p_p_col_count%3D1%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_E2PryKmsVruz_cur%3D42%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_E2PryKmsVruz_delta%3D10%26p_r_p_resetCur%3Dfalse%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_E2PryKmsVruz_assetEntryId%3D1895025 (reference date: 07.05.2019).

ЭКОЛОГИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ, ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПЛАТЕЖИ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ

Greening the Russian economy: some aspects of taxation, environmental payments and possible ways of development



Голованов Владимир Иванович, АНОВО Московский международный университет, Российская Федерация, Москва, Академик МАИ, РМА, Профессор кафедры государственного и муниципального управления, доктор экономических наук, golovanov52@rambler.ru

Golovanov V.I.,
doctor of Economics, professor Department of «Social and economic
development of large cities», ANOVA «International University in Moscow»



Кирнарская Светлана Викторовна
к.б.н, к.п.н, доцент кафедры управления природопользованием
и охраны окружающей среды ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ
Москва, Россия
sv.kimarskaya@migsu.ru

Kimarskaya S.V.
K. B. n, Ph. D., associate Professor of management environmental
management and environmental protection of IGS Ranepa under the
President of the Russian Federation
Moscow, Russia
sv.kimarskaya@migsu.ru



Анфимова Анна Юльевна, к.э.н., доцент кафедры государственного и
муниципального управления
АНОВО Московский международный университет
Москва, Россия
ladyannstyle@mail.ru

Anfimova A.YU.
Ph. D., associate Professor of the Department of state and municipal
management
ANOVA Moscow international University
Moscow, Russia
ladyannstyle@mail.ru

Аннотация. Целью исследования является анализ факторов, способствующих развитию позитивного экологического поведения хозяйствующих субъектов и общества в целом. Задача исследования — выявление мотивирующих и стимулирующих аспектов налогообложения в области экологической безопасности. Авторы считают приоритетными меры, связанные с заменой разрозненных экологических сборов и платежей на единый экологический налог.

Ключевые слова. Экологическая политика, экологический налог, экологические платежи, экологический сбор, социальная ответственность, экологическая ответственность, налогообложение.

Annotation. The aim of the study is to analyze the factors contributing to the development of positive environmental behavior of economic entities and society as a whole. The aim of the study is to identify motivating and stimulating aspects of taxation in the field of environmental safety. The authors consider priority measures related to the replacement of disparate environmental charges and payments for a single environmental tax.

Keyword. Environmental policy, environmental tax, environmental payments, environmental fee, social responsibility, environmental responsibility, taxation.

Новейшие технологии охватывают все сферы общественных отношений, становятся мерилom экономического и инструментарием для позиционирования социального успеха наравне с финансами. Технологии становятся главной составляющей капитала. Регулирование общественных отношений происходит на базе этого капитала. Очевидно, что алгоритм создания новых экологических технологий как мерилa социального успеха и сохранения качества жизни должен содержать разные подходы к решению конкретных задач регионов и территорий. Представляющие угрозы окружающей среде направления работ и проекты, не отвечающие сбалансированному мировоззренческому подходу стран и нравственной ответственности каждого отдельного человека перед социумом и природой должны нести материальную ответственность перед обществом.[1]

Принятие и развитие в России государственных программ повышения качества жизни разворачивается по двум основным направлениям. Первое связано с ориентацией общества на устойчивое развитие и повышение экологической культуры, второе — с возрастанием роли экономических платежей в области экологии. Сложность и противоречивость этого процесса заключается не только в организационных, административных преградах, но и трудностях, связанных с поверхностным пониманием значения экологизации экономики, последствий нерационального отношения к природным ресурсам и необходимости обеспечения необходимого качества жизни населения.[2] Непосредственные экономические интересы крупного бизнеса продолжают лидировать над приоритетны-

ми и жизненно важными экологическими потребностями; государство требует, но не контролирует; люди призывают, но не выполняют.[1] Бизнес, государство, общество — это не абстрактные понятия, а конкретные люди, которые дышат воздухом, пьют воду, пользуются продуктами питания, выращенными на земле, а значит, в равной мере отвечают за то, каким образом будет складываться их жизнь.

Ориентация общества на экологически устойчивое развитие диктует актуальность этического регулирования отношения человека к природе. Экономическое же регулирование усиливает скорость процесса формирования экологической культуры всех социальных слоев общества. Экономические механизмы в виде экологических налогов и платежей являются, по мнению авторов, более совершенным инструментом воздействия на сохранение биосферы планеты.

Современная экологическая обстановка настоятельно требует смены различных отрицательных стереотипов мышления и поведения в сфере потребительского отношения к природе, выработки новых подходов и шкалы ценностей. В обществе потребления более эффективным будет экономический фактор наказания за экологические нарушения. Специальные меры для экологической компенсации необходимы при действующей неэффективности государственной политики в различных секторах. Если взять в качестве примера аграрный сектор, то, например, намерения помочь фермерам и другим сельскохозяйственным производителям могут обернуться экологическими потерями. Субсидирование покупки пестицидов для повышения урожая, низкая плата

за воду при орошении—напрямую ведут к заражению почвы, грунтовых и поверхностных вод. Многие цифры и факты свидетельствуют о сохранении отрицательных тенденций в экологической области, поэтому усилия общества и государства брошены на разработку и совершенствование экологической политики. Одним из направлений реализации экологической политики является налоговая политика, которая может стать эффективным инструментом регулирования использования природных ресурсов и выбросов экологически вредных веществ.

Экономический механизм природопользования становится важным и необходимым звеном в общей системе сохранения природных ресурсов и, собственно, человека, как представителя биосферы. Экономический механизм регулирования природопользования позволяет напрямую повысить качество жизни людей в обществе. Экономический словарь трактует «качество жизни», как обобщающую социально-экономическую категорию, включающую в себя как материальные блага и услуги, так и здоровье, продолжительность жизни и душевный комфорт. Три последних критерия напрямую зависят от системы охраны окружающей среды.

Обязательное введение, а также строгое применение экологических платежей и налогов призвано компенсировать, в определенной мере, те потери общества, которое оно несет вследствие загрязнения окружающей среды. И если экологические налоги напрямую носят фискальный характер (пополнение бюджета напрямую), то экологические платежи—это скорее стимулирование плательщика к позитивному, с точки зрения охраны природы, поведению. Система платежей, объединяющая платежи непосредственно за природные ресурсы, сбросы загрязняющих стоков, выбросы в атмосферу загрязнителей, размещение твердых бытовых отходов и опасных веществ, включает в себя также штрафы, и компенсационные выплаты по возмещению ущерба.

Система экологических платежей становится не только серьезным источником финансирования охраны и воспроизводства некоторых видов природных ресурсов, но и также действенным инструментом государственного и общественного

стимулирования природоохранной деятельности предприятий. А это, в свою очередь, позволяет согласовать интересы этих предприятий сферы природопользования, потребителей естественных ресурсов и народного хозяйства в целом.

Экологические налоги и платежи помогают предприятиям внести и учесть природный фактор в составе производственных затрат и результатов, в доходах и расходах предприятий и регионов, использующих природные ресурсы. Окружающая среда, являясь общественным благом, попадает в бесплатное пользование и не застрахована от загрязнения и чрезмерного использования природных ресурсов. Поэтому значение экологических налогов состоит в том, чтобы налогоплательщик оплачивал расходы и потери, что несет сам, и те, которые ложатся на других лиц.

Экологические платежи позволяют предприятиям определить специфику процесса природопользования для организации их взаимодействия с органами власти и управления, кредитно-финансовой системой, государственным и местным бюджетами. Часто возникающие острые правовые и экономические вопросы компенсации ущерба владельцам природных ресурсов при изъятии последних из сферы традиционного использования или ухудшении их качества, тоже могут быть разрешены при помощи системы платежей и налогов.[3]

В России предложено заменить различные экологические платежи (за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС)), экологические и утилизационные сборы одним единым налогом. В Налоговом Кодексе РФ такой дефиниции как «экологический налог» еще нет. Но фискальная система страны устроена так, что он может появиться и заменить различные экологические платежи, о чем свидетельствует разработанный проект, уже вызвавший серьезные обсуждения в бизнес-среде. С 2020 г. в России этот экологический налог будет заменять различные экологические платежи. Сейчас эти платежи и называют экологическим налогом. Эта плата, по мнению Минфина РФ, должна быть включена в Налоговый Кодекс России.

Существует также понятие «экологический сбор» в ст. 24.5 закона «Об отходах

производства и потребления». Экологический сбор не является налогом, однако доходы этого платежа относятся к доходам федерального бюджета. Данный сбор уплачивают производители или импортеры товаров, которые подлежат утилизации после потери ими необходимых потребительских свойств.

Плательщиками нового налога будут признаваться все, кто осуществляет хозяйственную или иную деятельность, причиняющую вред окружающей среде. Сюда относятся не только юридические, но и физические лица. Рассчитываться ставка экологического сбора будет исходя из средних сумм издержек на сбор, транспортировку, обработку и утилизацию изделия или единицы его массы. Предполагается, что налогооблагаемой базой при этом может стать масса выбросов и сбросов веществ в атмосферу, водные объекты, массу образованных отходов производства и потребления.

Расходиться данные платежи будут на осуществление государственных программ в форме субсидий субъектам РФ на софинансирование экологических программ. Сегодняшнее финансирование экологических программ размыто по разным статьям бюджета и является малоэффективным как на макро, так и на микроуровне. Новый налог позволит увеличить поступления в бюджет за счет расчета платежа исходя из необходимых затрат бюджета на охрану окружающей среды. Стандартная практика налогообложения и проект по экологическому налогу предусматривает, что налоговым периодом будет год, так же и отчетным. Подавать декларацию будут по истечении календарного года в ФНС по месту нахождения организации, а уплату не позднее 1 марта следующего года за налоговым периодом.

Учитывая интересы производителей уже вносящих вклад в экологическую культуру своим позитивным и рациональным природопользованием, проект предусматривает возможность уменьшения налога за счет расходов понесенных при проведении мероприятий, которые реально уменьшают негативное воздействие на окружающую среду.[4] Документально подтвержденные расходы и эффективность мероприятий, помогут принять налоговый вычет. Величину ставок будут вводить с учетом инфляции в стране.

Возвращаясь к приведенному выше инструменту экономических воздействий за экологические нарушения, авторы заостряют внимание на трёх основных типах экономических механизмов природопользования:

- компенсирующий механизм, лояльный в экологическом ракурсе;
- стимулирующий развитие механизм экологосбалансированных производств и видов деятельности;
- жесткий механизм, подавляющий или тормозящий развитие природоемких или загрязняющих видов деятельности.

Все эти механизмы в той или иной степени отражены в проекте экологического налога как оптимальное сочетание воспитательных, экономических и правовых мер, и при грамотном использовании могут дать положительные результаты.

Литература:

1. Зотов В. Б. Российская практика участия муниципальных образований в хозяйственных обществах: вопросы управления и финансового контроля. // Муниципальная Академия № 2/2018, с. 11–15.
2. Кирнарская С. В., Анфимова А. Ю., Межрегиональные интеграции в управлении экологическими проектами// Муниципальная Академия № 2/2018, с. 27–31.
3. Голованов В. И., Филатов В. В., Рукина И. М., Положенцева И. В., Круговая экономика, полимерные отходы, экологические решения, СБ ООН М.: Муниципальная академия, № 4, 2018 г.
4. Анфимова А. Ю., Марченко Е. В., Собянина С. В. Развитие государственно-частного партнерства в инвестиционной деятельности. Вестник Академии права и управления. № 1(42), 2016, стр. 128–132.

Literature:

1. Zotov V. B. Russian practice of participation of municipalities in economic societies: issues of management and financial control. // Municipal Academy № 2/2018, p. 11–15.
2. Kirnarskaya S. V., anfimova A. Yu., Interregional integrations in environmental project management// Municipal Academy № 2/2018, p. 27–31.
3. Golovanov V. I., Filatov V. V., Rukina I. M., Polozhentseva I. V., Circular economy, polymer waste, environmental solutions, UN security Council M.: Municipal Academy, № 4, 2018
4. Anfimova A. Yu., Marchenko E. V., sobyanina S. V. Development of public-private partnership in investment activity. Bulletin of the Academy of law and management. № 1(42), 2016, pp. 128–132.

Проблемы сохранения биологического разнообразия флоры и фауны на территории сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области

Problems of conservation of biological
diversity of flora and fauna in the
territory of rural settlement Philippovsky
Kirzhach region of the Vladimir region



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

Khmelchenko Elena Gennadievna
Candidate of Biological Sciences,
Associate Professor of the Department of State and Municipal
Administration FSBEI of HE «State University of Management»,
elenamba@mail.ru

Аннотация. В настоящее время одной из самых сложных экологических проблем является проблема сохранения современного биологического разнообразия земной биосферы, которая катастрофически сокращается с каждым годом из-за глобального изменения климата планеты, а также в результате безрассудного использования природных ресурсов и загрязнения окружающей среды человеком.

Современное биологическое разнообразие земной биосферы — это результат сложнейшего процесса эволюции, где каждая экосистема вносит свой вклад в обеспечение устойчивости жизни всей биосферы, а каждый вид является необходимым элементом соответствующей экосистемы.

По оценке специалистов, за последние 25 лет биологическое разнообразие планеты сократилось на одну треть, и если данная проблема останется без внимания и не найдет решения и поддержку со стороны государства, ученых, специалистов, всех неравнодушных людей, мы можем безвозвратно потерять многие виды современной флоры и фауны.

В статье рассматривается проблема, связанная с сохранением уникального природного комплекса, представляющего огромный интерес с ботанической и зоологической точек зрения, расположенного на территории муниципального образования сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области на границе с муниципальными образованиями Московской области — Богородским городским округом и городским округом Щелково, который может быть утрачен из-за планов строительства гигантского полигона твердых коммунальных отходов на данной территории.

Ключевые слова: сохранение биологического разнообразия, флора, фауна.

Annotation. Currently, one of the most complex environmental problems is the problem of preserving the modern biological diversity of the terrestrial biosphere, which catastrophically decreases every year due to global climate change of the planet, as well as as a result of the reckless use of natural resources and human pollution.

The modern biological diversity of the terrestrial biosphere is the result of a complex evolutionary process, where each ecosystem contributes to the sustainability of the life of the entire biosphere, and each species is a necessary element of the corresponding ecosystem.

According to experts, over the past 25 years, the biological diversity of the planet has decreased by one third, and if this problem is ignored and does not find a solution and support from the state, scientists, specialists, all caring people, we can irretrievably lose many types of modern flora and fauna.

The article deals with the problem of preserving a unique natural complex of great interest from botanical and zoological points of view, located on the territory of the municipal formation of the rural settlement of Filippovskoye, Kirzhachsky district, Vladimir region, on the border with the municipalities of the Moscow region — Bogorodsky urban district and urban district Schelkovo, which may be lost due to the construction plans of a giant landfill for solid municipal waste on territory.

Key words: conservation of biological diversity, flora, fauna.

22 мая — Международный день сохранения биологического разнообразия, дата, которая провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН с целью обозначения важности сохранения природного многообразия живых организмов на всей планете.

Современное биологическое разнообразие земной биосферы — основа жизни на нашей планете. Одним из важных решений по сохранению биологического разнообразия флоры и фауны является создание и ведение Красных книг, особо охраняемых природных территорий, в число которых входят заповедники, заказники, природные парки, а также памятники природы.

Сегодня устойчивое развитие страны не возможно без рассмотрения экологических аспектов, без решения накопившихся проблем в сфере обращения с отходами [8].

О планах строительства крупного объекта по обращению с отходами на территории лесного массива, расположенного в сельском поселении Филипповское Киржачского района Владимирской области жители узнали в августе 2017 года, когда встреча главы администрации с населением стали вынужденной мерой, на которую администрация пошла из-за волны народного возмущения и широкого резонанса, который получил данный проект.

Глава сельского поселения Филипповское Иванов О.М. сообщил на встрече с жителями о том, что компания ООО «ЭкоТехСтройВладимир» имеет намерение построить опытно-экспериментальную площадку по сортировке, переработке, выделению вторичных материальных ресурсов и размещению твердых коммунальных отходов на территории сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области.

В июне 2017 года Комиссия администрации Владимирской области по рассмотрению инвестиционных проектов в сфере обращения с отходами производства и потребления одобрила инвестиционный проект ООО «ЭкоТехСтройВладимир» «Строительство опытно-экспериментальной площадки по сортировке, переработке, выделению вторичных материальных ресурсов и размещению твердых коммунальных отходов во Владимирской области».

Представители администрации представляли данный инвестиционный проект как мусороперерабатывающее предприятие с применением современных мировых технологий, тогда как документально 57 гектаров были запланированы под участки размещения «хвостов», обычный мусорный полигон.

Одобренный администрацией Владимир-

ской области инвестиционный проект по строительству мусорного полигона на территории сельского поселения Филипповское противоречил утвержденной региональной территориальной схеме обращения с отходами.

Более того, Филипповское сельское поселение в территориальной схеме обращения с отходами было определено как рекреационная зона.

Администрации Владимирской области не произвела предварительную оценку о правильности выбора территории под такое экологически опасное предприятие, не был надлежащим образом исследован участок для размещения полигона, не были проведены соответствующие экологические экспертизы, не были оценены риски нанесения ущерба окружающей среде как Владимирской, так и Московской областей [14].

В настоящее время изменен вид разрешенного использования земельных участков с кадастровыми номерами 33:02:021257:912; 33:02:021257:913; 33:02:021257:914, 33:02:021257:855 площадью 1500 га, на которых было запланировано размещение объекта по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее—ТКО), классификатору видов разрешенного использования земельных участков «Специальная деятельность»—12.2, который позволяет использовать их для деятельности по обращению с отходами, заниматься размещением, хранением, захоронением, утилизацией, накоплением, обработкой, обезвреживанием отходов производства и потребления, медицинских отходов, биологических отходов, радиоактивных отходов, веществ, разрушающих озоновый слой, а также размещением объектов размещения отходов, захоронения, хранения, обезвреживания отходов—скотомогильников, мусоросжигательных и мусороперерабатывающих заводов, полигонов по захоронению и сортировке бытового мусора и отходов, мест сбора вещей для их вторичной переработки.

Территория, на которой планируется разместить полигон ТКО, расположена в междуречье рек Шерны и Мележи и занята вековым сосновым лесом. Как известно, сосна не терпит переувлажнения почвы и растет только на песчаном грунте, который категорически не подходит для размещения таких опасных объектов.

Лесной массив, произрастающий на данных земельных участках, имеет важное водоохранное значение, обеспечивая поддержание уровня воды в реках и на территории Москов-

ской и Владимирской областей, где отсутствует централизованное водоснабжение, а основным источником питьевого водоснабжения являются грунтовые воды единой толщи песчаных отложений первого от поверхности водоносного комплекса.

Жители 26 населенных пунктов и 76 СНТ, входящих в состав сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области и 25 населенных пунктов и 32 СНТ городского поселения Фряново Московской области получают питьевую воду с помощью неглубоких индивидуальных скважин и колодцев, поэтому в случае появления мусорного объекта, проживание на этих территориях станет невозможным из-за потери природного источника питьевого водоснабжения [12,13].

Путем запросов в разные организации депутаты, инициативная группа граждан и жители сельского поселения Филипповское получили заключения и ответы авторитетных независимых экспертов, ученых, специалистов, свидетельствующие о том, что размещение полигона ТКО категорически недопустимо на выбранной территории, от следующих организаций:

- ФГБУН Институт водных проблем Российской академии наук;
- Общероссийская общественная организация «Российский союз гидрогеологов» РосГидроГео;
- ФГБУН Институт проблем экологии и эволюции им. А.Н. Северцова Российской академии наук;
- Всероссийская общественная организация «Русское географическое общество».

Согласно заключениям ученых и экспертов из Института водных проблем Российской академии наук о последствиях создания полигона ТКО на качество подземных вод на выбранном участке МОСП Филипповское, загрязнение рек Шерна и Мележа и грунтовых колодцев окрестных поселков возможно уже через 500 суток организации полигона ТКО [6,12].

Геология сельского поселения Филипповского такова, что нет никаких естественных водоупоров до глубин свыше 150 метров, грунты в основном представлены песком различной крупности, который хорошо пропускает воду, пройдя через пески, вся грязь с мусорного полигона окажется в подземных водах.

Согласно предварительному гидрогеологическому заключению об обосновании выбора площадки под строительство мусороперерабатывающего предприятия полученной от Общероссийской Общественной Организации «Российский союз гидрогеоло-

гов) РосГидроГео,— геоморфологические, геологические, гидрогеологические особенности данной территории не обеспечивают обязательных требований действующих нормативных и методических документов по выбору участков под размещение полигона ТКО по следующим условиям: уклоны поверхности направлены в сторону рек; наличие заболоченных участков; высокое стояние уровня грунтовых вод; отсутствие с поверхности водоупорной защиты, предопределяющей незащищённость грунтовых вод четверичных и юрско-меловых отложений, в которых расположены подземные грунтовые воды, используемые для водоснабжения [12].

Получено экспертное заключение главного гидрогеолога ЗАО «Геолинк Консалтинг», кандидата геолого-минералогических наук, Савельева А.Ф., который в 1993–2002 г.г. был главным гидрогеологом гидрогеологической партии ФГУП «Геоцентр-Москва» и выполнял поисково-разведочные работы на участке «Шерна» Клязьминско-Шернинского месторождения подземных вод.

Согласно его экспертному заключению, строительство мусорного полигона на территории сельского поселения Филипповское создает серьезную угрозу загрязнения Клязьминско-Шернинского месторождения пресных подземных вод—резервного источника питьевого водоснабжения для Московской области [12].

Как следует из ответа Института проблем экологии и эволюции им. А.Н. Северцова Российской академии наук, на территории сельского поселения Филипповское, планируемой под реализацию объекта по обращению с ТКО, обитают животные, занесенные в Красную книгу Российской Федерации:

- русская выхухоль (категория редкости—2);
- филин (категория редкости—2);
- гигантская вечерница (категория редкости—3).

Всероссийская общественная организация «Русское географическое общество» также признает недопустимым размещение мусорного полигона за счет уничтожения естественных экосистем и местообитаний редких и исчезающих видов растений и животных.

В феврале 2018 года на площадке Владимирского регионального отделения ОНФ был проведен круглый стол на тему: «О проблемах реализации инвестиционного проекта по созданию мусоросортировочного комплекса вблизи сельского поселения Филипповское Киржачского района», где представители администрации и Общественной палаты Влади-

мирской области поставили под сомнение все полученные депутатами, инициативной группой и жителями заключения [5].

На круглом столе с резкой критикой строительства полигона ТКО на территории сельского поселения Филипповское выступил гидрогеолог, кандидат геолого-минералогических наук, специалист с огромным стажем и опытом работы Савельев Аркадий Федорович, который в 1993–2002 г.г. руководил поисково-разведочными работами на участке «Шерна» Клязьминско-Шернинского месторождения подземных вод.

Он заявил о том, что территория, планируемая под мусорный полигон, является зоной формирования запасов участка «Шерна» Клязьминско-Шернинского месторождения пресных подземных вод, разведанного в качестве резервного источника централизованного водоснабжения для восточных районов Московской области.

Выступление Савельева А.Ф. поддержал Медовар Юрий Анатольевич—старший научный сотрудник, кандидат геолого-минералогических наук, доцент лаборатории гидрогеологических проблем охраны окружающей среды Института водных проблем Российской академии наук, который с научной точки зрения обосновал негативные последствия воздействия полигона ТКО на качество подземных вод на территории сельского поселения Филипповское, пояснил, что крайне важно сохранить уникальное крупное Клязьминско-Шернинское месторождение пресных подземных вод, как стратегический ресурс страны и всего Восточного Подмосковья [5].

Представленный на круглом столе ответ из Института проблем экологии и эволюции им. А.Н. Северцова Российской академии наук, в котором сообщалось о наличии на территории филипповского леса животных и птиц, занесенных в Красную книгу Российской Федерации—русской выхухоли, филина, гигантской вечерницы, вызвал большое сомнение у представителей администрации Владимирской области.

По словам координатора Центра общественного мониторинга ОНФ по проблемам экологии и защиты леса Дмитрия Миронова, «в ходе круглого стола представители власти и бизнеса остались глухи к мнению жителей и фактически настаивают на строительстве мусорного полигона» [5,11].

Поэтому после данного мероприятия депутатами и инициативной группой граждан было принято решение обратиться в Центр охраны

дикой природы для проведения независимого ботанического и зоологического обследования территории сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области, на которой было запланировано разместить объект по обращению с ТКО.

Итоги данной работы подробно изложены в отчете Центра охраны дикой природы «Результаты ботанического и зоологического обследования земельных участков с кадастровыми номерами 33:02:021257:912, 33:02:021257:913, 33:02:021257:914 (территория сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области), август-сентябрь 2018 г.» [10].

Согласно сведениям, представленным в данном отчете, на территории участков выявлено 99 популяций 13-ти видов растений, занесенных в «Красную книгу Владимирской области» (2008) [3]—это 11 видов категории 3 (редкий вид), 1 вид категории 5 (восстанавливающийся вид) и 1 вид из приложения.

Сосредоточение на небольшой единой территории популяций 13-ти охраняемых видов—один из самых высоких показателей для территории Киржачского района. Два других участка на территории района, на которых было отмечено свыше 20 видов охраняемых растений, были значительно изменены в результате деятельности человека, а популяции многих редких видов утрачены.

Таким образом, обследованная территория имеет ключевое значение для сохранения видов из региональной Красной книги на уровне района [7].

Учитывая, что граница Московской области проходит по реке Мележа, являющейся западной границей земельного участка с кадастровым номером 33:02:021257:912, обследованный лесной массив имеет также существенное значение и для сохранения редких видов растений Московской области [2].

Энтомологическое обследование позволило выявить виды насекомых, включенные в Красную книгу Владимирской области [1]—медведица сельская, а также виды, нуждающиеся в особом внимании к их состоянию в природной среде во Владимирской области, такие как кобылка бескрылая, муравьиный лев, бархатница ликаон, ктырь горбатый и другие.

Наиболее уязвимым видом, обнаруженным на данной территории, нужно считать кобылку бескрылую—оседлый вид, полностью лишенный возможности летать и совершать миграции. В Московской области известен из двух точек и находится на грани исчезновения,

во Владимирской области более обычен, но также нуждается в контроле за численностью.

Зоологическое обследование Филипповского лесного массива, проводившееся в последние дни августа, позволило выявить по 2 вида амфибий и рептилий, 36 видов птиц (и ещё 10—в прилегающих к лесу населённых пунктах), 5 видов млекопитающих.

В списке зарегистрированных птиц оседлые и кочующие виды преобладают над перелетными—следствие позднелетнего сезона обследования, когда многие перелётные виды уже покинули район гнездования, а ещё некоторые—сменили лесные местообитания на луговые и пойменные, в связи с чем, не могли быть обнаружены в лесных биотопах.

Из редких видов птиц, занесённых в Красную книгу Владимирской области [1], были встречены зелёный дятел (категория 3) и кедровка (категория 4). Оба вида биотопически связаны со старовозрастными малонарушенными лесами. Обнаружена обыкновенная гадюка, внесённая в Красную книгу Московской области (2-я категория; 2008) [4].

Отмечены также 2 вида, занесённые в Перечень объектов растительного и животного мира, нуждающихся в особом внимании к их состоянию в природной среде во Владимирской области (Приложение к Красной книге Владимирской области, 2008) [3],—строчок осенний и чеглок, и вид, занесённый в аналогичное Приложение 1 к Красной книге Московской области (2008) [4],—глухарь.

По данным Института проблем экологии и эволюции им. А.Н. Северцова РАН, рассматриваемый район включает места обитания позвоночных, внесённых в Красную книгу Российской Федерации (2001) [9],—русской выхухоли, филина (оба вида—категория 2), гигантской вечерницы (категория 3) [7].

Так, М.В. Рутовская с коллегами в августе 2017 г. обнаружила поселения выхухоли в пойме реки Шерны, ниже впадения реки Мелёжи (неопубликованные данные М.В. Рутовской), т.е. в зоне влияния потенциального стока загрязнений с планируемого полигона ТКО. Русская выхухоль очень чувствительна к чистоте воды и не способна обитать в загрязнённых водоёмах [7].

Учитывая краткие позднелетне-осенние сроки обследования (август-сентябрь 2018 года), представленная в отчете информация не может считаться исчерпывающей. Продолжение исследований в весенний и раннелетний сезоны позволит более полно охарактеризовать

флору и фауну Филипповского леса и его экологическую ценность [7].

Таким образом, старовозрастные леса с богатым видовым составом растений, беспозвоночных и позвоночных животных, а также примыкающие к ним и составляющие с ними неразрывное целое молодые и средневозрастные лесные экосистемы, должны быть сохранены, вырубка их недопустима [7].

Необходимо сохранить уникальный природный комплекс, представляющий огромный интерес с ботанической и зоологической точек зрения, расположенный на территории муниципального образования сельского поселения Филипповское Киржачского, который может быть утрачен из-за планов строительства гигантского полигона твердых коммунальных отходов на данной территории.

12 мая 2019 г. секция охраны природы Московского общества испытателей природы организовала выезд в лесной массив, который расположен в границах сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области и на территории которого планируется организация масштабного мусорного полигона.

Московское общество испытателей природы—одно из старейших естественнонаучных обществ, организованное при Московском университете в 1805 г.

В выезде приняли участие известные учёные-биологи и экологи (12 человек) из Московского университета и МОИП, включая председателя секции охраны природы, а также исследователи, участвовавшие в ботаническом и зоологическом обследовании данного лесного массива, проведённом в 2018 г. под эгидой Благотворительного фонда «Центр охраны дикой природы».

Они рассказали об экологической ценности обследованного леса и обитающих в нём редких видах растениях и животных.

По мнению ученых, вся территория земельных участков с кадастровыми номерами 33:02:021257:912, 33:02:021257:913, 33:02:021257:914, 33:02:021257:855 и леса, прилегающие к ним по периметру, по праву заслуживают статуса особо охраняемой природной территории (ООПТ) регионального значения.

От имени депутатов, инициативной группы, всех жителей выражаем искреннюю благодарность Генеральному директору Центра охраны дикой природы Зименко Алексею Владимировичу и всем ученым в организации и проведении ботанического и зоологического обследования на территории сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области.

Литература:

1. Постановление администрации Владимирской области № 707 от 22.08.2017 «Об утверждении Перечней объектов животного и растительного мира, занесённых в Красную книгу Владимирской области и включённых в приложения к Красной книге Владимирской области».
2. Распоряжение Министерства экологии и природопользования Московской области № 103-РМ от 20.03.2018 «Об утверждении списка объектов животного и растительного мира, занесённых в Красную книгу Московской области».
3. Азбукина Р.Е., Быков Ю.А., Вахромеев И.В. и др. Красная книга Владимирской области. — Владимир: Транзит-Икс, 2008. — 399 с.
4. Варлыгина Т.И., Зубакин В.А., Соболев Н.А. Красная книга Московской области. — М.: Тов-во науч. изд. КМК, 2008. — 828 с.
5. Вафин Д.Р., Хмельченко Е.Г. Учет мнения граждан при рассмотрении вопроса размещения мусороперерабатывающего предприятия в муниципальном образовании // Вестник университета (Государственный университет управления). 2018. № 3. С. 132–136.
6. Джамалов Р.Г., Медовар Ю.А., Юшманов И.О. Влияние полигона твердых бытовых отходов на качество подземных и поверхностных вод (на примере Владимирской области) // В сборнике: СЕРГЕЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ научная конференция в рамках IX Международного форума «Экология»: материалы годичной сессии Научного совета РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии. Научный совет РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии. 2018. С. 175–178.
7. Ерёмкин Г.С., Зименко А.В., Муханов А.В., Семенцова М.В., Серёгин А.П., Тихонова Е.В. Филипповский лес — основные результаты ботанико-зоологического обследования в августе-сентябре 2018 года // Материалы VII естественно-научных чтений имени академика Фёдора Петровича Саваренского. — Гороховец: СКЦ им. П.П. Булыгина; Изд-во Центра охраны дикой природы, 2019. С. 78–84.
8. Зотов В.Б. Проблемы утилизации твёрдых бытовых отходов в Российской Федерации и пути их решения // В сборнике: Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики Материалы первой Всероссийской научно-практической Конференции с международным участием. Редактор А.Н. Гуда. 2016. С. 13–18.
9. Красная книга Российской Федерации (животные). — М.: АСТ; Астрель, 2001, — 863 с.
10. Результаты ботанического и зоологического обследования земельных участков с кадастровыми номерами 33:02:021257:912, 33:02:021257:913, 33:02:021257:914 (территория сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области), август-сентябрь 2018 г. — М.: Центр охраны дикой природы, 2018. — 125 с.
11. ОНФ будет добиваться отмены проекта по строительству мусорного полигона во Владимирской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://onf.ru/2018/02/02/onf-budet-dobivatsya-otmeny-proekta-po-stroitelstvu-musornogo-poligona-vo-vladimirskoy/> (дата обращения: 07.05.2019).
12. Хмельченко Е.Г., Казакова И.Г., Богомолов Ю.Г., Савельев А.Ф., Медовар Ю.А., Юшманов И.О. О влиянии полигона твёрдых коммунальных отходов на качество подземных вод в Московской и Владимирской областях // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 55–62.
13. Хмельченко Е.Г. О проблеме утилизации твердых коммунальных отходов и экологической безопасности муниципальных образований // В сборнике: Местное самоуправление перед лицом современных вызовов. Материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Ответственный редактор В.Ю. Картухин. 2018. С. 281–289.
14. Хмельченко Е.Г. Проблемы управления системой экологической безопасности муниципальных образований при выборе места размещения полигона твердых коммунальных отходов // Муниципальная академия. 2019. № 1. С. 62–68.

Literature:

1. Resolution of the Administration of the Vladimir Region No. 707 of August 22, 2017 "On Approval of the Lists of Flora and Fauna Objects listed in the Red Book of the Vladimir Region and included in the annexes to the Red Book of the Vladimir Region".
2. Order of the Ministry of Ecology and Environmental Management of the Moscow region No. 103-RM dated March 20, 2018 "On approval of the list of flora and fauna objects listed in the Red Book of the Moscow region".
3. Azbukina, R.E., Bykov, Yu.A., Vakhromeev, I.V., et al. The Red Book of the Vladimir Region. — Vladimir: Transit-X, 2008. — 399 p.
4. Varlygina, T. I., Zubakin, V. A., Sobolev, N. A. The Red Book of the Moscow Region. — M.: Tov-of scientific. ed. KMK, 2008. — 828 p.
5. Vafin D. R., Khmelchenko E. G. Taking into account the opinions of citizens when considering the issue of placement of waste recycling enterprises in the municipality. 2018. No. 3. S. 132–136.
6. Dzhmalov R. G., Medovar Yu. A., Yushmanov I. O. Influence of solid domestic waste landfill on the quality of groundwater and surface water (on the example of the Vladimir region) // In collection: SERGEEV READINGS scientific conference in the framework of the IX International Forum «Ecology»: materials of the annual session of the Scientific Council of the RAS on the problems of geoecology, engineering geology and hydrogeology. Scientific Council of RAS on the problems of geoecology, engineering geology and hydrogeology. 2018. pp. 175–178.
7. Eryomkin G. S., Zimenko A. V., Mukhanov A. V., Sementsova M. V., Seryogin A. P., Tikhonova E. V. Filippovskiy Forest — the main results of the botanical-zoological survey in August-September 2018 // Proceedings of the VII natural science readings named after academician Fedor Petrovich Savarensky. — Gorokhovets: SCC them. P. P. Buligin; Published by the Center for the Conservation of Wildlife, 2019. p. 78–84.
8. Zotov V. B. Problems of utilization of solid household waste in the Russian Federation and ways to solve them // In the collection: State, Municipal and Corporate Management: Theory and Best Practices Materials of the First All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation. Editor A. N. Good 2016. P. 13–18.
9. The Red Book of the Russian Federation (animals). — M.: AST; Astrel, 2001, — 863 p.
10. Results of botanical and zoological survey of land plots with cadastral numbers 33: 02: 021257: 912, 33: 02: 021257: 913, 33: 02: 021257: 914 (the territory of the rural settlement of Filippovskoye, Kirzhazhsky District, Vladimir Region) September 2018 — M.: Center for the Conservation of Wildlife, 2018. — 125 p.
11. ONF will seek to cancel the project to build a landfill in the Vladimir region [Electronic resource]. — Access mode: <http://onf.ru/2018/02/02/onf-budet-dobivatsya-otmeny-proekta-po-stroitelstvu-musornogo-poligona-vo-vladimirskoy/> (appeal date: 07/05/2019).
12. Khmelchenko EG, Kazakova I. G., Bogomolov Yu. G., Saveliev A. F., Medovar Yu. A., Yushmanov I. O. On the impact of the solid municipal waste landfill on the quality of groundwater in the Moscow and Vladimir regions // Municipal Academy. 2018. No. 3. С. 55–62.
13. Khmelchenko E. G. On the problem of utilization of municipal solid waste and the environmental safety of municipalities // In the collection: Local government in the face of modern challenges. Materials of the III All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation. Executive editor V. Yu. Kartukhin. 2018. pp. 281–289.
14. Khmelchenko EG. Problems of managing the system of environmental safety of municipalities when choosing the location of the landfill of municipal solid waste // Municipal Academy. 2019. № 1. С. 62–68.

Государственно-частное и муниципально-частное партнерство в утилизации отходов в Демократической Республике Конго: экономические и правовые аспекты

Public-private and municipal-private partnership in waste disposal in the Democratic Republic of the Congo: economic and legal aspects



Жак Капанса Мумба, аспирант кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, Москва

Jacques Kapansa Mumba
Postgraduate student of state and municipal governance department of
State University of Management, Moscow
jacquesmumba@gmail.com

Александр Юрьевич Яковлев, доктор политических наук, профессор
кафедры государственного и муниципального управления
Государственного университета управления, Москва

Alexander Yurievich Yakovlev
Doctor of Political Science, professor of state and municipal governance
department of State University of Management, Moscow
kafedragimu@ro.ru

Аннотация: в работе исследуется текущее состояние и перспективы государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства в области утилизации отходов в Демократической Республике Конго.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, Конго, ДРК, утилизация отходов.

Abstract: this article is about the current situation and prospects of public-private partnership and municipal-private partnership in the field of waste disposal in the Democratic Republic of the Congo.

Key words: public-private partnership, municipal-private partnership, Congo, DRC, waste disposal.

По мере развития человечества и преодоления различных трудностей, современное общество сталкивается с новыми вызовами. Одним из набирающих силу выступает мусор и его постоянное накопление.

На данный момент, к сожалению, пока не найдено универсального средства для решения никакой управленческой проблемы [1; 2], в т.ч. мусорной. Государства в подавляющем большинстве случаев каждое самостоятельно ищет средства. Одним из наиболее эффективных механизмов служит создание в стране системы сбора и утилизации отходов.

По причине необходимости вложения в проекты, связанные с утилизацией отходов, крупных сумм и длительной окупаемости проектов бизнес не часто приходит в данную сферу. Помощь предпринимателям способны оказать государство и муниципальные образования. В данной работе будет рассмотрено как это происходит в одной из африканских стран, мусорная проблема для которой стоит крайне остро, Демократической Республике Конго (ДРК).

Численность населения ДРК насчитывает около 80 млн. чел. Крупнейшим населенным пунктом является Киншаса, где проживает примерно 12 млн. чел. Данный мегаполис более других в стране страдает от мусорной проблемы.

Власти на различных уровнях государственного и муниципального управления [11] давно обеспокоены настоящим вопросом. Это, в частности, нашло проявление в принятых нормативных правовых актах. Так, ст. 54 конституции страны устанавливает условия для предотвращения загрязнения и других проблем окружающей среды. В развитие норм основного закона принят Закон от 09.07.2011 № 11/009 «Об основных принципах защиты окружающей среды».

В виду того, что эффективное государственное и муниципальное управление невозможно без четкого и взвешенного разделения полномочий между уровнями власти, стоит остановиться на том, как вопросы ведения в ДРК разграничены в интересующей нас области. Одним из базовых на данный счет является Закон от 18.02.2006 «О децентрализованной власти». Местные власти занимаются развитием автомобильных дорог, расположенных в городской агломерации, уличным освещением, содержанием общественных парков и иных публичных мест, жилищно-коммунальным хозяйством, орга-

низацией свалок, сбором мусора, в т.ч. бытовых отходов и др.

На муниципальные органы возложены полномочия по сбору, транспортировке и утилизации отходов, а также строительству очистных сооружений. В ДРК большинство населенных пунктов для организации утилизации отходов создает муниципальное предприятие. Местные власти редко заключают договоры на сбор мусора со сторонними организациями. Муниципальные органы значительно чаще выступают учредителями муниципальных организаций по утилизации отходов и осуществляют управление ими. Финансирование происходит за счет средств местного бюджета, а также от полученных за вывоз мусора от физических и юридических лиц средств. Муниципальные предприятия самостоятельно выставляют счета потребителям. Уполномоченным в указанной сфере деятельности в столице органом является Департамент санитарии и общественных работ города Киншасы.

По оценкам экспертов, в городе Киншаса ежедневно образуется более 11 тыс. кубометров отходов, из которых: 20% составляют промышленные отходы и 80% бытовые, коммунальные и иные отходы. С точки зрения их сегментации: 68% составляют биоразлагаемые отходы, 20%, отходы пластмасс, 10% металлические отходы и 2% другие отходы [7].

Если остановиться на объемах производства отходов и их характеристике, то получим такую картину. Объем производства отходов на человека составляет 0,7 кг в сутки. Следовательно, при населении около 12 млн. чел. производство отходов в сутки 8400 тонн. Доля организованного сбора оценивается в 25%.

Инфраструктура обращения с отходами Киншасы представляет из себя следующее:

- организация по общественным работам и санитарии города;
- 2 полигона;
- предприятие по переработке и утилизации отходов;
- 72 станции переброски отходов в 9 из 24 муниципалитетах в городе.

Указанные станции были построены в рамках программы поддержки санитарного развития города Киншасы в 2007–2010 гг. Финансирование шло из Европейского союза.

Национальная политика в сфере обращения с отходами была сформулирована в 2013 г. Один из ее разделов посвящен обращению с твердыми отходами. Для ее осуществления в 2017 г. был подготовлен проект национальной стратегии в области управления отходами, но она не была утверждена.

Эффективность и качество услуг по утилизации мусора находится на невысоком уровне. Одна из основных причин состоит в том, что города не обладают необходимыми финансовыми средствами, даже столица страны Киншаса. Подтверждением этого служат данные журнала «Forbes», согласно которым Киншаса в 2015 г. занял 16 место среди 25 самых грязных городов мира [10].

После окончания действия программы Европейского союза в 2015 г. инфраструктура по обращению с отходами практически не развивалась. Городские полигоны не справляются с образующимися отходами. Постоянный рост населения лишь приводит к усугублению ситуации.

В 2040 году население города Киншаса может приблизиться к 24 млн. жителей, а отходы, которые будут образовываться этим населением, оцениваются более, чем в 48 тыс. тонн в сутки. Если ничего не предпринимать, то будет происходить постепенное снижение и без того не самого эффективного управления в сфере утилизации отходов. Кроме того, отходы будут занимать существенную площадь и негативно влиять на окружающую среду и здоровье жителей.

Возможным выходом из описанной ситуации могло бы стать внедрение новой модели утилизации отходов, основанной на концессионных соглашениях между государственными (муниципальными) органами [6] и частными инвесторами. Это позволило бы повысить качество услуг, снизить нагрузку на бюджет и разрушить монополию муниципальных образований.

Существуют различные механизмы организации обращения с отходами, используемые в различных странах мира. Населенные пункты (иногда через процедуры публичных слушаний или местного референдума [3]) для решения проблем с мусором могут как непосредственно осуществлять утилизацию мусора (в т.ч. через учреждение муниципальных предприятий), так и передавать сбор сторонней организа-

ции. Одним из широко практикуемых алгоритмов выступает заключение договора на оказание услуг по утилизации отходов.

Альтернатива состоит в передаче по итогам публичного отбора полномочий по организации утилизации отходов коммерческой организации, вознаграждение которой ставится в зависимость от результатов деятельности. Подобная концепция реализуется в некоторых европейских странах, причем довольно успешно, однако вероятность того, что она будет иметь похожие результаты в африканских государствах, не высока.

Другой вариант государственно-частное и муниципально-частное партнерство [8; 9]. Договорные отношения с компаниями могут довольно существенно отличаться по содержанию. Приведем некоторые из возможных вариантов:

- инвесторы осуществляют крупные долгосрочные вложения в создание инфраструктуры утилизации отходов, а взамен государство (муниципальное образование) предоставляет им эксклюзивное право в течение длительного периода времени осуществлять деятельность в данной области;
- совместное государственно-частное или муниципально-частное строительство или переоборудование сооружений и осуществление иных инвестиций (в т.ч. нематериальных);
- заключение договора на техническое обслуживание и / или управление утилизацией отходов, при этом часть доходов будет поступать в бюджет региона или муниципального образования;
- создание совместного хозяйственного общества в сфере утилизации отходов с последующим разделением прибыли в зависимости от доли (количества акций).

Довольно важным представляется срок, на который заключаются соглашения. В международной практике продолжительность действия договора обычно связана с жизненным циклом базовых активов, участвующих в исполнении договора. Разница в сроке договора варьируется в зависимости от обязательств сторон.

Для ДРК возможна для использования модель, базовые элементы которой следующие. Местный орган, уполномоченный администрацией муниципального образования, выступает в качестве организатора услуг и несет ответственность за управление утилизацией отходов. Финансирование

осуществляется через сбор на вывоз отходов и средства местного бюджета. Муниципальный орган заключает с несколькими компаниями договоры на оказание части услуг по сбору, транспортировке, сортировке отходов и пр. В зависимости от качества оказанных услуг их объем и перечень увеличивается. Компании, работающие эффективно расширяют свой бизнес, вкладывая новые средства в его развитие. Местный бюджет с каждым годом будет нести все меньше расходов, связанных с утилизацией отходов по мере увеличения участия компаний с частным участием. Будет формироваться конкурентная среда [8]. Более

успешные будут брать объемы менее эффективных. Вместе с ростом доли компании произойдет и увеличение прибыли, что вновь станет стимулировать работать ее еще более эффективно, оказывая качественные услуги.

Предложенные варианты развития рынка услуг утилизации отходов способны существенно изменить ситуацию в данной сфере в ДРК, однако претворение в жизнь обозначенных идей сильно зависит от инвестиционного потенциала в конкретном регионе и муниципальном образовании [4; 5], который в основной части страны весьма низкий.

Литература:

1. Антонов В.Г., Масленников В.В. Стратегический менеджмент для собственника // Вестник Университета (Государственный университет управления). — 2014. — № 6. — С. 13–22.
2. Гатауллин Т.М., Малихин В.И., Гончаров Л.Л. Революции в управлении // Вестник университета (Государственный университет управления). — 2015. — № 10. — С. 172–174.
3. Забелина Е.П., Хмельченко Е.Г. Местный референдум как организационно-правовая форма муниципального правотворческого процесса // Муниципальная академия. — 2017. — № 4. — С. 117–125.
4. Зотов В.Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. — 351 с.
5. Зотов В.Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. — 2017. — № 1. — С. 4–12.
6. Информационно-образовательный портал «Государственное и муниципальное управление». Режим доступа: <http://gimurf.ru/> (дата обращения: 15.05.2019).
7. Кассай Н.И.Ж. Управление пластиковыми отходами в Киншасе: еще одна экологическая проблема, с которой придется столкнуться при разработке устойчивого города / пер. с франц. Режим доступа: <https://www.codesria.org/spip.php?article2310&lang=en> (дата обращения: 15.05.2019).
8. Конищева Т.И. Трансформация взаимодействия государства и бизнеса в условиях реиндустриализации // Производство, наука и образование России: новые вызовы Сборник материалов III международного конгресса. Под общ. ред. С. Д. Бодрунова. СПб, 2017. — С. 316–320.
9. Конищева Т.И. Тренд развития государственно-частного партнерства: опыт Евросоюза и США // Вопросы экономики и права. — 2017. — № 105. — С. 49–54.
10. Мартин Л. Управление отходами представляет серьезный вызов для Африки / пер. с франц. Режим доступа: <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/la-gestion-des-dechets-un-defi-pour-lafrique-130088> (дата обращения: 15.05.2019).
11. Яковлев А.Ю. Пробелы в локальных актах как причина неэффективности закупок организациями государственной и муниципальной сферы // Государство, власть, управление и право: история и современность: Материалы 7-й Всероссийской научно-практической конференции. — Москва: ГУУ, 2016. — С. 228–231.

Literature:

1. Antonov V.G., Maslennikov V.V. Strategic management for the owner // University Bulletin (State University of Management). — 2014. — № 6. — P. 13–22.
2. Gataullin T.M., Malykhin V.I., Goncharov L.L. Revolutions in Management // University Bulletin (State University of Management). — 2015. — № 10. — P. 172–174.
3. Zabelina E.P., Khmelchenko E.G. Local referendum as the organizational and legal form of the municipal law-making process // Municipal Academy. — 2017. — № 4. — P. 117–125.
4. Zotov V.B. Directory of the municipal employee. Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and Society. — 351p.
5. Zotov V.B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Municipal Academy. — 2017. — № 1. — P. 4–12.
6. Information and educational portal «State and municipal governance» Available at: <http://gimurf.ru/> (accessed 15.05.2019).
7. Kassai N.I.ZH. Plastic waste management in Kinshasa: another environmental problem to be faced in developing a sustainable city / trans. from French. Available at: <https://www.codesria.org/spip.php?article2310&lang=en> (accessed 15.05.2019).
8. Konishcheva T.I. Transformation of the interaction of the state and business in the conditions of re-industrialization // Production, science and education of Russia: new challenges Collection of materials of the III International Congress. Under ed. S. D. Bodrunova. St. Petersburg, 2017. — P. 316–320.
9. Konishcheva T.I. The trend of development of public-private partnership: the experience of the European Union and the United States // Questions of economics and law. — 2017. — № 105. — p. 49–54.
10. Martin L. Waste management poses a serious challenge for Africa. from French. Available at: <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/la-gestion-des-dechets-un-defi-pour-lafrique-130088> (accessed 15.05.2019).
11. Yakovlev A.Y. Gaps in local acts as a reason for the inefficiency of procurement by organizations of the state and municipal sphere // State, authority, administration and law: history and modernity: Materials of the 7th All-Russian Scientific and Practical Conference. — Moscow: GUU, 2016. — P. 228–231.

Совершенствование системы управления региональными бюджетами в Российской Федерации (на примере Чеченской Республики) Digital technologies in determining the perspective image of public service

Improvement of the regional budget management system in the Russian Federation (on the example of the Chechen Republic)



Лебедева Юлия Аркадьевна
Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного
и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет
управления», г. Москва
vuchko72@rambler.ru

Julia Lebedeva
Ph.D. in Economics, Associate Professor, Department of state and municipal
governance of State University of Management (Moscow)
vuchko72@rambler.ru



Косарин Сергей Петрович
Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного
и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет
управления», г. Москва
kosarin.sp@gmail.com

Sergey Kosarin
Ph.D. in Economics, Associate Professor,
Department of state and municipal governance of State University of
Management (Moscow)
kosarin.sp@gmail.com



Руднев Александр Васильевич
Доктор экономических наук, профессор кафедры государственного
и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет
управления», г. Москва
gimu-guu@mail.ru

Alexander Rudnev
Doctor of Science, Professor, Department of state and municipal governance of
State University of Management (Moscow)
gimu-guu@mail.ru,

Аннотация. В статье проведен анализ структуры регионального бюджета, а также источников его формирования и статей расходов на примере бюджета Чеченской Республики. На основании проведенного анализа, а также на основании анализа существующего в Российской Федерации бюджетного законодательства показаны проблемы, возникающие в этой сфере, а также даны предложения по совершенствованию системы управления региональными бюджетами и намечены дальнейшие пути развития системы бюджетных отношений Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджетные отношения, региональный бюджет, межбюджетные трансферты, налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные поступления, задолженность, стабильность бюджета, сбалансированность бюджета.

Abstract. The article analyzes the structure of the regional budget, as well as the sources of its formation and expenditure items on the example of the budget of the Chechen Republic. On the basis of the analysis, as well as on the basis of the analysis of the existing budget legislation in the Russian Federation, the problems arising in this area are shown, as well as proposals for improving the regional budget management system and further ways of developing the system of budget relations of the Russian Federation are outlined.

Keywords: fiscal relations, regional budgeting, intergovernmental transfers, tax revenues, nontax revenues, grants, transfers, debt, stability of the budget, balanced budget

В настоящее время роль региональных бюджетов возрастает, так как они являются основой финансирования широкого круга мероприятий, связанных с социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием населения, поддержкой предпринимательства, региональным развитием и т.д.

Формирование бюджета Чеченской Республики осуществляется в соответствии с Законом Чеченской Республики от 14.07.2008 г. № 39-РЗ (с изменениями от 28.12.2018 г.) «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Чеченской Республике». Бюджет принимается на три года: финансовый год и плановый период.

Основой для разработки бюджета выступают [1]:

основные направления бюджетной поли-

тики, определенные в Бюджетном послании Президента Российской Федерации;

прогноз социально-экономического развития Чеченской Республики;

бюджетный прогноз Чеченской Республики на среднесрочный и долгосрочный периоды;

основные направления бюджетной и налоговой политики Чеченской Республики;

принятые государственные программы и проекты программ, планируемых к реализации на территории Чеченской Республики.

Оценим основные показатели и сбалансированность республиканского бюджета Чеченской Республики за 2014–2017 год (2018 год не учитывается, так как отчет об исполнении регионального бюджета за 2018 год еще не утвержден). Анализ показателей бюджета представлен на рис. 1.

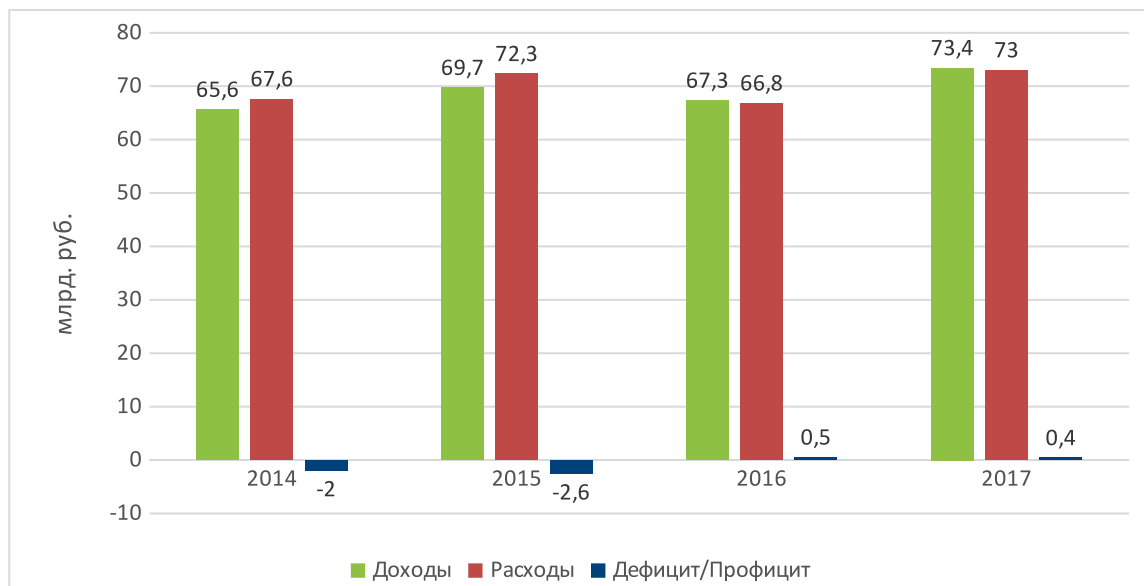


Рисунок 1 — Динамика доходов и расходов республиканского бюджета Чеченской Республики за 2014–2017 гг. [1; 2; 3; 4]

Исходя из представленных данных можно отметить, что республиканский бюджет Чеченской Республики не является сбалансированным, при этом с 2016 года наблюдается профицит бюджета, в остальные годы бюджет формировался с дефицитом.

Профицит бюджета был вызван следующими причинами:

увеличением трансфертов за счет федерального бюджета;

дополнительно полученными налоговыми доходами на региональном уровне; передачей с регионального на федеральный уровень расходных обязательств.

Динамика доходов республиканского бюджета Чеченской Республики представлена на рис. 2.



Рисунок 2 — Динамика доходов республиканского бюджета Чеченской Республики за 2014–2017 гг., млн. руб. [1; 2; 3; 4]

Доходы бюджета имеют нестабильную динамику. Структура доходов бюджета Чеченской Республики приведена в таблице 1.

Виды доходов	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.	
	Всего, в млн. руб.	В% к итогу	Всего, в млн. руб.	В% к итогу	Всего, в млн. руб.	В% к итогу	Всего, в млн. руб.	В% к итогу
Налоговые доходы	8065,8	12,3	7489,6	10,7	10025,4	14,9	10478,3	14,3
Неналоговые доходы	304,7	0,5	403,1	0,6	475,0	0,7	796,7	1,1
Безвозмездные поступления	57194,8	87,2	61807,0	88,7	56800,6	84,4	62141,3	84,6
Итого доходов бюджета	65565,3	100,0	69699,7	100,0	67301,0	100,0	73416,3	100,0

Таблица 1 — Структура доходов бюджета Чеченской Республики в 2014–2017 гг. [1; 2; 3; 4]

Основную долю доходов занимают безвозмездные поступления, которые составляют более 80% всех доходов бюджета Чеченской Республики. Можно заметить позитивную тенденцию по снижению доли безвозмездных поступлений с 87,2% в 2014 году

до 84,6% в 2017 году, т.е. на 2,6 процентных пункта.

Структура налоговых доходов бюджета Чеченской Республики представлена в таблице 2.

Виды доходов	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.	
	Всего, в млн. руб.	В% к итогу	Всего, в млн. руб.	В% к итогу	Всего, в млн. руб.	В% к итогу	Всего, в млн. руб.	В% к итогу
Налог на прибыль	473,7	5,9	235,1	3,1	642,6	6,4	747,8	7,1
Налог на доходы физических лиц	4864,3	60,3	4736,0	63,2	4915,7	49,1	5694,6	54,3
Акцизы	1942,2	24,1	1616,5	21,6	2137,0	21,3	1741,9	16,7
Налог на имущество организаций	739,5	9,1	823,3	11,0	2114,7	21,1	1959,8	18,8
Транспортный налог	36,1	0,4	50,8	0,7	162,4	1,6	283,3	2,7
Налоги и платежи при пользовании природными ресурсами	4,9	0,1	2,0	0,0	4,2	0,0	5,1	0,0
Государственная пошлина	5,1	0,1	25,9	0,4	48,8	0,5	45,8	0,4
Итого налоговые доходы	8065,8	100,0	7489,6	100,0	10025,4	100,0	10478,3	100,0

Таблица 2 — Состав и структура налоговых доходов бюджета Чеченской Республики в 2014–2017 гг. [1; 2; 3; 4]

Анализ налоговых доходов показал, что налоговые доходы с 2015 года ежегодно увеличиваются.

Приведенные данные показывают, что в бюджете Чеченской Республики выделяется несколько налогов, которые служат основными источниками налоговых доходов регионального бюджета. Наибольший объем поступления занимают три основных налога: налог на доходы физических лиц, акцизы и налог на имущество организаций. Эти налоги обеспечивают более 89% всех налоговых доходов регионального бюджета.

В целом можно отметить, что складываются положительные тенденции, выражающиеся в росте налоговых доходов

республиканского бюджета Чеченской Республики, а наличие негативных тенденций объективно вызвано общей ситуацией в стране и введением санкций в отношении Российской Федерации рядом государств.

Неналоговые доходы бюджета Чеченской Республики связаны прежде всего с качеством использования имущества, находящегося в собственности субъекта РФ и демонстрируют тенденцию к увеличению, в частности в 2017 году рост неналоговых доходов по сравнению с 2014 годом составил 492,0 млн. руб. или 261%.

Динамика и структура неналоговых доходов республиканского бюджета Чеченской Республики представлена в таблице 3.

Виды доходов	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.	
	Всего, в млн. руб.	В% к итогу	Всего, в млн. руб.	В% к итогу	Всего, в млн. руб.	В% к итогу	Всего, в млн. руб.	В% к итогу
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности	74,0	24,3	83,4	20,7	84,5	17,8	164,6	20,7
Платежи при пользовании природными ресурсами	15,8	5,2	18,5	4,5	15,6	3,3	10,0	1,3
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	84,6	27,8	133,0	33,0	116,2	24,5	236,2	29,6
Доходы от оказания платных услуг и возмещения затрат государства	21,3	7,0	11,9	3,0	82,0	17,3	76,9	9,7
Административные платежи и сборы	3,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,6	3,2
Штрафы, санкции, возмещения ущерба	12,1	4,0	156,1	38,7	176,5	37,21	183,2	23,0
Прочие неналоговые доходы	93,9	30,7	1,0	0,1	0,2	0,0	100,2	12,5
Итого неналоговые доходы	304,7	100,0	403,1	100,0	475,0	100,0	796,7	100,0

Таблица 3 — Состав и структура неналоговых доходов бюджета Чеченской Республики в 2014–2017 гг. [1; 2; 3; 4]

Проанализировав данные таблицы, следует отметить, что неналоговые доходы гораздо более нестабильны чем налоговые доходы, однако, они не играют особой бюджетообразующей роли, формируя от 0,5%

до 1,1% доходов регионального бюджета.

Структура безвозмездных поступлений бюджета Чеченской Республики приведена в таблице 4.

Виды доходов	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.	
	Всего, в млн. руб.	В% к итогу	Всего, в млн. руб.	В% к итогу	Всего, в млн. руб.	В% к итогу	Всего, в млн. руб.	В% к итогу
Дотации	43564,4	76,2	40860,7	66,1	41307,7	72,7	42558,5	68,5
Субсидии	623,3	1,1	11809,3	19,1	4878,7	8,6	8256,7	13,3
Субвенции	6101,1	10,7	6765,5	10,9	7531,6	13,3	7984,8	12,8
Иные межбюджетные трансферты	6906,0	12,0	2371,5	3,9	3082,6	5,4	3341,3	5,4
Итого безвозмездных поступлений	57194,8	100,0	61807,0	100,0	56800,6	100,0	62141,3	100,0

Таблица 4— Состав и структура безвозмездных поступлений бюджета Чеченской Республики в 2014–2017 гг. [1; 2; 3; 4]

В структуре безвозмездных поступлений значительная часть приходится на дотации, в 2014 году они составляли 76,2% всех безвозмездных поступлений, однако можно отметить наметившуюся положительную тенденцию по их сокращению до 68,5% в 2017 году или на 7,7 процентных пункта. Такая большая доля дотаций свидетельствует о финансовой несбалансированности регионального бюджета. Значительную роль в безвозмездных поступлениях играют также субвенции, они составляли в 2015 году 10,7% всех безвозмездных поступлений и увеличились к 2017 году до 12,8% или на 2,1 процентных пункта. Такая доля субвенций не связана с финансовым положением региона, а обусловлена сложившейся в Российской Федерации системой рас-

пределения полномочий и обязательств по уровням бюджетной системы.

Субсидии не играли значительной роли при формировании доходов бюджета, они занимали в 2015 году лишь 1,1% всех безвозмездных поступлений, однако в 2017 году их доля составила уже 12,8%, что обусловлено участием Правительства Чеченской Республики в реализации государственных проектов и программ.

Полученные доходы распределяются на исполнение расходных обязательств Чеченской Республики. Финансирование расходных обязательств осуществляется по всем 14 разделам функциональной классификации.

Динамика расходов бюджета представлена на рис. 3.

Расходы бюджета, в млн. руб.

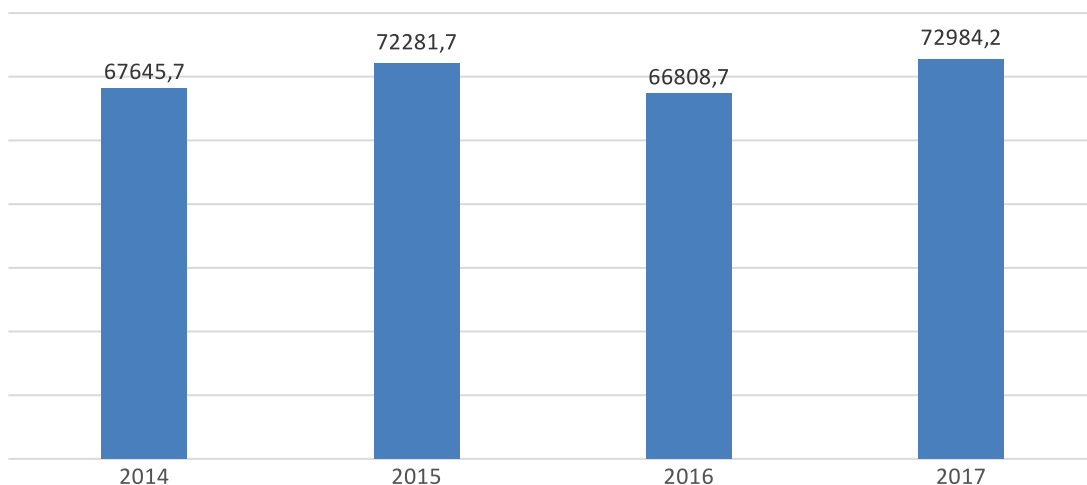


Рисунок 3 — Динамика расходов республиканского бюджета Чеченской Республики в 2014–2017 гг., в млн. руб. [1; 2; 3; 4]

Можно отметить, что расходы бюджета отражают динамику доходов бюджета Че-

ченской республики. Анализ расходов приведен в таблице 5.

Наименование раздела	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.	
	Всего, млн. руб.	В% к итогу	Всего, млн. руб.	В% к итогу	Всего, млн. руб.	В% к итогу	Всего, млн. руб.	В% к итогу
Общегосударственные вопросы	4031,0	6,0	3465,3	4,8	3803,1	5,7	3783,6	5,2
Национальная оборона	47,7	0,0	25,4	0,0	26,4	0,0	25,6	0,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	202,8	0,3	169,6	0,2	174,6	0,3	182,4	0,2
Национальная экономика	8761,9	13,0	9429,3	13,0	8503,9	12,7	10454,1	14,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	1732,7	2,6	631,0	0,9	1040,8	1,6	593,2	0,8
Охрана окружающей среды	77,3	0,1	86,1	0,1	66,3	0,1	295,2	0,4
Образование	22863,9	33,8	26421,3	36,6	22699,6	34,0	26205,1	35,9
Культура и кинематография	1534,1	2,3	983,7	1,4	980,4	1,5	1090,1	1,5
Здравоохранение	9562,4	14,1	10944,1	15,1	10054,8	15,1	3409,6	4,7
Социальная политика	13932,6	20,6	15966,2	22,1	14845,1	22,2	21703,5	29,7
Физическая культура и спорт	1676,4	2,5	1608,1	2,2	1649,8	2,5	1586,8	2,2
Средства массовой информации	1022,8	1,5	577,9	0,8	528,5	0,8	519,8	0,7
Обслуживание государственного и муниципального долга	110,0	0,2	89,6	0,1	45,9	0,0	10,2	0,0
Межбюджетные трансферты	2090,1	3,0	1884,1	2,7	2389,5	3,5	3125,0	4,4
Итого расходов	67645,7	100,0	72281,7	100,0	66808,7	100,0	72984,2	100,0

Таблица 5 — Анализ расходов бюджета Чеченской Республики в разрезе разделов бюджета в 2014–2017 гг., в млн. руб. [1; 2; 3; 4]

В числе наиболее существенных изменений в структуре расходов можно выделить снижение доли расходов на здравоохранение с 15,1% до 4,7% и ростом расходов на социальную политику с 22,2% до 29,7%, однако данная тенденция вызвана изменением учета расходов и переносом обязательств по медицинскому обслуживанию за неработающее население из расходов на здравоохранение в расходы на социальную политику.

Для определения направлений совершенствования системы управления региональными бюджетами в Российской Федерации и конкретно бюджетом Чеченской Республики, необходимо указать основные проблемы в данной области.

Во-первых, необходимо отметить, что на сегодняшний момент нарушаются основные принципы бюджетного федерализма, поскольку отношения равноправных контрагентов в настоящее время не свойственны

федеральному центру и субъектам РФ. Отмечается наличие жесткой вертикальной субординации, а не горизонтальные взаимодействия как того требуют принципы бюджетного федерализма. Преобладание федеральных налогов в доходах бюджетов всех уровней, широкие налоговые полномочия федерального центра, а также отсутствие целостной системы горизонтальных межбюджетных трансфертов, иницирующих повышение ответственности и самостоятельности региональных и местных органов власти при формировании бюджетов территорий, являются следствием доминирования вертикальных отношений. Вследствие этого возникают сложности с перераспределением налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы [10].

Таким образом, сохраняется высокий централизм налоговых полномочий и, как результат, высокий уровень централизации ответственности за финансирование

расходов. Кроме того, необходимо сказать о включении так называемого «политического фактора», т.к. часто нарушается принцип равенства при распределении средств финансовой помощи из соответствующих фондов.

Во-вторых, наполняемость доходами региональных и местных бюджетов остается весьма большой проблемой. Законодательно закрепленные в настоящее время источники и нормативы отчислений от налогов и сборов не позволяют обеспечить в полном объеме расходные обязательства субъектов РФ и муниципальных образований. Кроме того, абсолютное преобладание федерального налогообложения [9] и незначительная налоговая база региональных и местных налогов, перечень которых к тому же за последние

годы существенно сократился, не обеспечивают регионы и муниципалитеты необходимыми финансовыми ресурсами для удовлетворения своих потребностей. Это обстоятельство ведет к снижению ответственности региональных и муниципальных властей за состояние экономики территории, препятствует проведению стимулирующей экономической политики субъектов Российской Федерации [7].

В-третьих, происходит неполное перечисление налогов и сборов в бюджет Чеченской Республики, в том числе организациями, находящимися в ведении главных распорядителей бюджетных средств Чеченской Республики. Их задолженность на 01 января 2019 г. составила 108,7 млн. руб.

Структура задолженности представлена на рис. 4.

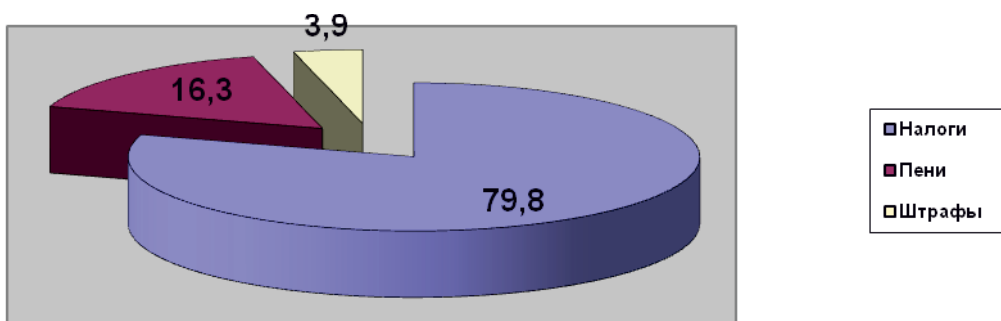


Рисунок 4 — Структура задолженности по налогам и сборам в бюджет Чеченской Республики на 1 января 2019 года, в%% [5]

Главный распорядитель бюджетных средств	Сумма задолженности по налогам	Сумма задолженности по пени	Сумма задолженности по штрафам
Министерство автомобильных дорог Чеченской Республики	2,4	0,1	0
Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды	9,2	2,4	2,4
Министерство по делам молодежи Чеченской Республики	37,0	8,5	0
Министерство здравоохранения Чеченской Республики	21,0	6,5	1,9
Министерство культуры Чеченской Республики	0,4	0	0
Министерство образования и науки Чеченской Республики	0,2	0,0	0,0
Министерство транспорта и связи Чеченской Республики	16,3	0,2	0
Министерство экономического и территориального развития и торговли Чеченской Республики	0,2	0	0
Итого задолженности	86,7	17,7	4,3

Таблица 6 — Объем задолженности по налогам и сборам разрезе главных распорядителей средств бюджета Чеченской Республики, в млн. руб. [5]

Для решения данных проблем можно предложить ряд рекомендаций.

Для укрепления доходной базы субъектов РФ и местных бюджетов необходимо на федеральном уровне создать предпосылки для обеспечения их стабильности и сбалансированности. В связи с этим:

- необходимо перераспределение расходных полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти в связи с передачей на региональный уровень федеральных полномочий, подкрепленных соответствующими финансовыми ресурсами;

- поскольку перераспределение расходных обязательств представляется достаточно сложным и длительным процессом, предлагается для решения вопросов наполняемости региональных бюджетов решить данную проблему путем изменения пропорций распределения налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации. В последние годы проведение бюджетной реформы привело к централизации налоговых доходов, чему способствовал перенос на федеральный уровень наиболее собираемых, но неравномерно размещенных источников доходов территориальных бюджетов, таких, как НДС, платежи за пользование недрами и др. Также проблемой для региональных бюджетов являются выпадающие налоги [9]. С 01 июня 2009 г. в бюджеты субъектов не поступает налог на игорный бизнес, ведь этот вид бизнеса теперь разрешен лишь в четырех зонах РФ. Также, бюджеты субъектов понесли потери в результате изменений в налоговом кодексе, предусматривающих увеличение предельного размера доходов, ограничивающего право перехода на упрощенную систему налогообложения, до 45 миллионов рублей, а также увеличение предельного размера доходов налогоплательщика до 60 миллионов рублей в части утраты права применения упрощенной системы налогообложения, при этом еще и происходит индексация данных сумм на уровень инфляции [5];

- необходимо принять меры по снижению суммы задолженности по

налогам, сборам, пеням и штрафам, особенно в отношении учреждений, подведомственных государственным органам власти Чеченской Республики, так как неполное перечисление налогов ведет к увеличению государственного долга, особенно в части кредитов, занимаемых у кредитных учреждений, что не способствует повышению сбалансированности регионального бюджета. Прежде всего следует вынести предупреждение основным должникам Чеченской Республики. При сохранении суммы задолженности Правительство Чеченской Республики может поставить вопрос о соответствии должностных лиц, занимающих руководящие должности в этих органах замещаемой должности.

Обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется прежде всего через систему межбюджетного регулирования. Несмотря на отлаженный механизм распределения межбюджетных трансфертов, действующий в течение не одного года, существует ряд проблемных вопросов, требующих более пристального рассмотрения, решение которых позволит скорректировать процесс распределения межбюджетных трансфертов и облегчит контроль за их использованием [8].

В связи с этим предлагается провести мероприятия в области межбюджетных отношений, проведение которых позволит перейти на новую ступень экономического развития страны.

Первая проблема, которую хотелось бы отметить, заключается в том, что в настоящее время существует более 100 видов межбюджетных трансфертов, с учетом того, что около 90 видов занимают в региональных бюджетах не более 1%. Это очень усложняет ситуацию контроля использования перечисленных трансфертов в региональные бюджеты [8]. Представляется целесообразным упростить систему межбюджетных отношений, объединить существующие трансферты в более крупные группы. Так же следует развивать направление, выделенное в бюджетной политике как «бюджетирование, ориентированное на результат», призванное создать стимулы региональным исполнительным

органам более эффективно использовать выделенные им средств из федерального бюджета.

Стоит заострить внимание на том, что принято выделять две большие группы собственных доходов региона (налоговые и неналоговые). Изучив данный вопрос в Бюджетном кодексе РФ, мы выяснили, что под собственными доходами понимаются доходы РФ, субъектов РФ и муниципальных районов, которые они вправе направлять на обеспечение расходных обязательств в ходе осуществления собственных полномочий. Субвенции в состав собственных доходов не включены, так как целью их предоставления является финансирование делегированных полномочий. Следовательно, доходы можно разделить на две группы: соб-

ственные и делегированные, что является более логичным.

Межбюджетные трансферты в прямом смысле не являются собственными доходами. Собственными доходами являются налоговые и неналоговые доходы, за исключением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, перечисляемых по дополнительным нормативам, так как их объем в составе бюджета региона является определяющим понятием финансовой самостоятельности органа исполнительной власти на каждом из уровней. Здесь возникает ситуация, которая требует дополнительного рассмотрения.

В настоящее время в бюджетном законодательстве закреплена классификация доходов бюджетов, представленная на рис. 5.



Рисунок 5 — Действующая классификация доходов бюджетов

Предлагается изменить существующую систему деления доходов субъектов Российской Федерации на две группы:

собственные доходы (сюда включены налоговые и неналоговые доходы,

дотации и субсидии);

доходы, направленные на реализацию делегированных полномочий (куда отнесены перечисляемые в бюджет региона субвенции) (рис. 6).

Доходы бюджетов			
Доходы, направляемые на реализацию собственных полномочий публично-правовых образований		Доходы, направленные на реализацию делегированных полномочий	
Собственные доходы	Финансовая помощь из других бюджетов	Прочие безвозмездные поступления	Субвенции, иные межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений и из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов на осуществление части полномочий на решение вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями
Налоговые и неналоговые доходы, за исключением по дополнительным нормативам отчислений взамен дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности	Все дотации и субсидии, большинство иных межбюджетных трансфертов	Безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования	
	Налоговые доходы, переданные по дополнительным нормативам отчислений взамен дотаций		

Рисунок 6 — Предлагаемая классификация доходов бюджетов

Проблема наполнения регионального бюджета является достаточно актуальной, поскольку именно регионы осуществляют выравнивание обеспеченности муниципальных образований и выступают гарантом обеспечения нормального уровня жизни проживающего на территории населения.

Целесообразно при составлении проекта бюджета исходить из консервативных сценариев развития доходной части регионального бюджета. В результате такой политики у субъекта РФ повышается возможность получения дополнительных доходов. При этом данные дополнительные доходы можно использовать с целью увеличения расходов, которые снижают обязательства региона в будущем. К таким расходам можно отнести:

- расходы, направленные на долгосрочное погашение государственного долга субъекта Российской Федерации;
- расходы на капитальный ремонт объектов коммунальной и социальной

инфраструктуры, содействие капитальному ремонту жилищного фонда [6, 11].

Осуществление этих расходов при благоприятной экономической обстановке позволит бюджету сэкономить значительные средства, которые он бы мог потратить в будущем. Такая экономия повысит финансовую устойчивость региона и смягчит нагрузку на бюджет при ухудшении экономической ситуации.

Таким образом, достижение устойчивого финансового положения субъектов Российской Федерации является одной из наиболее важных задач, стоящих перед органами государственной власти и управления, именно поэтому актуальным вопросом остается поиск путей и мер повышения устойчивости региональных бюджетов, которые направлены на мобилизацию доходов бюджета и оптимизацию его расходов.

Литература:

1. Закон Чеченской Республики от 14.06.2008 г. № 39-РЗ «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Чеченской Республике» URL: <http://docs.cntd.ru/document/906802061>
2. Закон Чеченской Республики от 02.10.2015 г. № 39-РЗ «Об исполнении республиканского бюджета за 2014 год» URL: <http://www.parlamentchr.ru/dokumenty/legislation/zakony2015/2617-39-rz-2015-ob-utverzhenii-otcheta-ob-ispolnenii-respublikanskogo-byudzheta-za-2014-god>
3. Закон Чеченской Республики от 09.06.2016 г. № 39-РЗ «Об исполнении республиканского бюджета за 2015 год» URL: <http://parlamentchr.ru/dokumenty/legislation/zakony2016/3886-39-rz-ob-utverzhenii-otcheta-ob-ispolnenii-respublikanskogo-byudzheta-za-2015-god>
4. Закон Чеченской Республики от 06.07.2017 г. № 27-РЗ «Об исполнении республиканского бюджета за 2016 год» URL: <http://www.parlamentchr.ru/dokumenty/legislation/2017/6313-27-rz-ob-utverzhenii-otcheta-ob-ispolnenii-respublikanskogo-byudzheta-za-2016-god>
5. Закон Чеченской Республики от 31.06.2018 г. № 30-РЗ «Об исполнении республиканского бюджета за 2017 год» URL: <http://www.parlamentchr.ru/dokumenty/legislation/2018/7454-30-rz-ob-utverzhenii-otcheta-ob-ispolnenii-respublikanskogo-byudzheta-za-2017-god>
6. Постановление Правительства РФ от 13.04.2010 N231 «О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99446/ (дата обращения 17.05.2019).
7. Зотов В. Б. Развитие регионов и муниципальных образований Российской Муниципальная Академия в системе развития местного самоуправления // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 9–13.
8. Лебедева Ю. А., Милькина И. В. Финансовый контроль и его роль в бюджетном процессе Московской области // В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе Материалы II Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 183–189.
9. Милькина И. В., Бежанян Г. Г. Теоретические аспекты использования налоговых льгот // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 84–88.
10. Митрофанова М. Ю. Основные направления повышения собственных доходов республиканского бюджета / М. Ю. Митрофанова // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. — 2016. — № 2. — С. 66–70.
11. Петрина О. А. Государственная финансовая поддержка модернизации инфраструктурных объектов в коммунальном секторе // В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе Материалы II Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 247–250.

Literature:

1. Chechen Republic Law of 14.06.2008 No. 39-RZ "On the budget structure, budget process and inter-budget relations in the Chechen Republic". — Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/906802061> (accessed: 17.05.2019).
2. Chechen Republic Law of 02.10.2015 No. 39-RZ "About execution of the Republican budget for 2014". — Access mode: <http://www.parlamentchr.ru/dokumenty/legislation/zakony2015/2617-39-rz-2015-ob-utverzhenii-otcheta-ob-ispolnenii-respublikanskogo-byudzheta-za-2014-god> (accessed: 17.05.2019).
3. Chechen Republic Law of 09.06.2016 No. 39-RZ "About execution of the Republican budget for 2015". — Access mode: <http://parlamentchr.ru/dokumenty/legislation/zakony2016/3886-39-rz-ob-utverzhenii-otcheta-ob-ispolnenii-respublikanskogo-byudzheta-za-2015-god> (accessed: 17.05.2019).
4. Chechen Republic Law of 06.07.2017 No. 27-RZ "About execution of the Republican budget for 2016". — Access mode: <http://www.parlamentchr.ru/dokumenty/legislation/2017/6313-27-rz-ob-utverzhenii-otcheta-ob-ispolnenii-respublikanskogo-byudzheta-za-2016-god> (accessed: 17.05.2019).
5. Chechen Republic Law of 31.06.2018 No. 30-RZ "About execution of the Republican budget for 2017". — Access mode: <http://www.parlamentchr.ru/dokumenty/legislation/2018/7454-30-rz-ob-utverzhenii-otcheta-ob-ispolnenii-respublikanskogo-byudzheta-za-2017-god> (accessed: 17.05.2019).
6. Resolution of the Government of the Russian Federation of 13.04.2010 No. 231 "About the order of distribution and providing subsidies to budgets of subjects of the Russian Federation for support of measures for ensuring balance of budgets of subjects of the Russian Federation". — Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99446/ (accessed: 17.05.2019).
7. Zotov V. B. Development of regions and municipalities Russian Municipal Academy in the system of development of local self-government // Municipal Academy. 2018. No. 3. Pp. 9–13.
8. Lebedeva Yu. A., Milkina I. V. Financial control and its role in the budget process of the Moscow region // In the collection: the Role of local government in the development of the state at the present stage Materials of the II International scientific and practical conference. State University of management. 2017. P. 183–189.
9. Milkina I. V., Bezhanian G. G. Theoretical aspects of the use of tax benefits // Municipal Academy. 2018. No. 3. P. 84–88.
10. Mitrofanova M. Yu. The main directions of increasing own revenues of the Republican budget / M. Yu. Mitrofanova // Modern Science: Actual Problems of Theory and Practice. Series: Economics and Law. — 2016. — No. 2. — P. 66–70.
11. Petrina O. A. State financial support of modernization of infrastructure facilities in the municipal sector // In the collection: the Role of local government in the development of the state at the present stage Materials of the II International scientific and practical conference. State University of management. 2017. P. 247–250.

Сущность корпоративных финансов как инструмента экономического развития хозяйствующих субъектов регионов России

The essence of corporate finance as a tool for the economic development of economic entities of the regions of Russia



Убушаева Байрта Григорьевна, к.э.н., доцент кафедры
«Государственного и муниципального управления», ФБГОУ ВО
«Государственный Университет Управления», e-mail: ubgyy@bk.ru

Ubushaeva Bayrta G., Cand. of Economic Sciences, Associate Professor at the
Department of "State and Municipal Administration" of the State University
of Management
e-mail:ubgyy@bk.ru



Эрдниева Эрдни Игоревич, магистрант специальности
«Корпоративные финансы» ФГОБУ ВО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет),
erdni.erdniev@mail.ru

Erdniev Erdni I., master candidate of "Corporate Finance" of Financial
University under the Government of the Russian Federation
erdni.erdniev@mail.ru



Ходыкова Ноган Валериевна, к.э.н., доц., педагог-организатор
Колледжа информатики и программирования ФГОБУ ВО «Финансовый
университет при Правительстве Российской Федерации»
(Финансовый университет), nvkhodykova@fa.ru

Khodykova Nogan V., Cand. of Economic Sciences, Associate Professor,
teacher and organizer of College of computer science and programming in
Financial University under the Government of the Russian Federation
nvkhodykova@fa.ru

Аннотация: в статье рассматриваются особенности формирования, в отечественной и зарубежной исследовательской практике, понятий «корпоративные финансы», «финансовый менеджер» и «финансовая стратегия» на примере экономического развития хозяйствующих субъектов регионов России.

Ключевые слова: корпоративные финансы, финансовая стратегия, финансовая стратегия корпорации, корпоративная стратегия, финансовый менеджмент

Abstract: the article discusses the features of the formation, in domestic and foreign research practice, the concepts of "corporate finance", "financial manager" and "financial strategy" on the example of the economic development of economic entities of Russian regions.

Keywords: corporate finance, financial strategy, corporate financial strategy, corporate strategy, financial management

Анализ отечественной и зарубежной теоретической базы по основам корпоративных финансов, в рамках экономического развития хозяйствующих субъектов по регионам Российской Федерации, показывает неразрывность связи между тремя ключевыми дефинициями—«корпоративные финансы», «финансовый менеджер» и «финансовая стратегия». Именно этот симбиоз порождает как определенность, так и неопределенность всех прямых или производных понятий, будь то «финансовые стратегии», «стратегия корпорации», «финансовый менеджмент», «корпоративный менеджмент», «управление финансами», «корпоративное управление», «управление проектами», «инвестиционный менеджмент» и т.д. [9, с. 3–19].

Что в настоящее время представляют собой корпоративные финансы, какими отличительными характеристиками они обладают, как их следует трактовать в рамках новейших экономических систем (с учетом усиления роли нематериальных активов, сетевой экономики, Интернет-технологий)? Эти и другие вопросы призваны очертить ареал использования данного понятия, а также понять глубину существующих в настоящее время междисциплинарных и межкатегориальных синтеза, конвергенции и интегрированности.

Так, коллектив авторов во главе с Авдеевой В.И [3, с. 11] считают, что корпоративные финансы—это, прежде всего, множество тех экономических отношений, которые связаны с задачами по формированию и эффективному использованию только финансовых ресурсов для достижения организационных (корпоративных) целей.

Исследователи Томилина Е.П., Агаркова Л.В., Доронин Б.А. и другие [14, с. 14–22], трактуя финансы корпораций, прежде всего сопрягают их с государственными финансами («широкий круг денежных отношений, связанных с формированием и использованием капитала, доходов, процессе кругооборота их средств») и только после отождествляют их (финансы корпораций) с организационным функционалом по созданию финансовых отношений со своими уже имеющимися и/или потенциальными партнерам (упомянув тех, которые связаны с возникновением вновь созданной продукции, с учредителями и инвесторами, внутри корпорации, внутри объединений, с финансово-кредитной системой).

В свою очередь Чеботарь Ю.М. полагает, что корпоративные финансы—это финансы, во-первых, соединенные с денежными отношениями, во-вторых, имеющие особый характер или функции по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов и/или их объединений [13, с. 12–20].

Представляется, что известную путаницу в корректное понимание термина «корпоративные финансы» вносят различия между иностранным и отечественным понятийно-категориальным опытом генезиса дефиниции «корпорация».

За рубежом, и законодательно и терминологически, корпорация—это одна из форм ведения частного бизнеса, отличительной особенностью которой являются ее активы, четко отделяемые от личной собственности ее менеджеров и владельцев (под ними, как правило, имеются в виду акционерные компании открытого и закрытого типа четырех разновидностей: публичные, полупубличные, предпринимательские и неприбыльные/некоммерческие/непредпринимательские) [см. 6].

В России, напротив, восприятие корпораций не столь однозначно, наблюдается своеобразный разброс определений как в нормативно-правовой, так и в исследовательской разъяснительной практике:

— Очевидно, что максимально приближенным (семантически) к западной трактовке термина «корпорации» является термин «компания»¹, а совпадающим словесно,—одна из российских некоммерческих форм хозяйствования, именуемая «государственные корпорации» (в соответствии с главой 4 Гражданского Кодекса РФ [2] и ФЗ РФ «О некоммерческих организациях» [1]);

— Считая корпорации классическим коммерческим механизмом с акционерной формой хозяйствования, часть отечественных ученых полностью идентифицируют их со всеми разновидностями российских акционерных обществ [10];

— Наиболее близкая нам, по духу интерпретации термина, третья группа авторов справедливо полагает, что «корпорация»

¹ компания или юридическое лицо, являющееся субъектом права, имеющее определенную организационно-правовую форму, обладающее специфичной организационной структурой, функционирующее по своей бизнес-системе с собственным социально-производственно-имущественным комплексом и финансовыми объектами

формируется не только по организационно-правовому признаку (например, только государственные корпорации и/или акционерные общества), но и по ряду дополнительных характеристик—развитой организационной структурой, диапазоном видов деятельности и/или долей рынка, обширной системой организационно-экономических связей, штатом профессиональных управляющих (например, по наличию долей собственности список может быть частично дополнен компаниями-обществами с ограниченной ответственностью) [16, с. 35–37; 13].

Ковалев В.В., в своей статье «Проблема понятийной неопределенности в прикладной экономике», анализируя западные первоисточники, акцентирует наше внимание на том, что неоклассический подход к теории финансов должен проявляться в активной фокусировке на финансовых рынках, а «предметом изучения финансового менеджмента (корпоративных финансов) являются финансы фирмы как самостоятельного субъекта бизнес-отношений» [9, с. 15].

В этой связи, наиболее интересной и своевременной является идея, озвученная коллективом авторов, возглавляемым ректором ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», профессором Эскиндаровым М.А., считающими, в определении корпоративных финансов, наиболее важным примат роли корпоративных менеджеров и того, насколько правильно эти менеджеры, с одной стороны,—понимают суть корпоративных финансов, с другой,—принимают соответствующие управленческие решения по ведению того или иного бизнеса [12, с. 10–25].

Как отмечает заведующий кафедрой «Государственного и муниципального управления» ФБГОУ ВО «ГУУ», профессор Зотов В.Б., в современных условиях тем более важными остаются вопросы как самоменеджмента, так и того как эти менеджеры/управленцы взращиваются, какой именно путь проходят в вопросах профессионального роста [7, с. 84–87].

Фактически речь идет о том, что, вне зависимости от организационно-правовой формы и имеющихся оборотов, любой бизнес—это система с меньшими входными (X или денежный поток на приобретение необходимых активов) и большими выходными (Y или денежным потоком, получае-

мым собственниками бизнеса) переменными (т.е., превышение Y над X —смысл функционирования любых финансовых систем), а корпоративные финансы, таким образом, сфокусированы на принятии частных или комплексных решений по финансированию тех или иных проектов в различных бизнес-структурах [12, с. 10–25].

В любом случае, в данном контексте показательна методология формирования данных российской официальной статистики [8]:

– несмотря на известное разнообразие организационно-правовых форм российских предприятий, в категории «Регионы России. Социально-экономические показатели», во вкладке «Общая характеристика предприятий и организаций» мы увидим только 7 (достаточно скудных по наполнению) групп данных: 1. «Число предприятий и организаций» (общий итог некоммерческих и некоммерческих организаций по годам), 2. «Распределение числа предприятий по видам экономической деятельности в N -м году» (9 очень укрупненных видов экономической деятельности), 3. «Распределение числа предприятий по организационно-правовым формам в N -м году» (разделенные на 4 группы коммерческих и некоммерческих организаций, фонды и учреждения), 4. «Распределение числа предприятий по формам собственности в N -м году» (сгруппированные в 7 групп—государственная, муниципальная, частная, общественных и религиозных организаций (объединений), иностранная, совместная, прочие формы собственности, включая смешанную российскую, собственность государственных корпораций), 5. «Распределение учреждений государственной и муниципальной собственности по организационно-правовым формам в N -м году» (государственной и муниципальной собственности, состоящие из соответственно казенных, бюджетных и автономных), 6. «Оборот организаций по видам экономической деятельности в N -м году» (опять-таки оборот по 9 очень укрупненным видам экономической деятельности), 7. «Распределение оборота организаций по формам собственности в N -м году» (представлено распределение оборота организаций почему-то по 6, а не 7 формам собственности);

– во вкладке «Финансы» той же категории «Регионы России. Социально-эконо-

мические показатели», мы увидим только смесь данных касательно консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (следует отметить, что в отечественной хозяйственной практике важность бюджетов федерального, регионального и муниципального уровней безусловна с позиций перераспределения финансовых потоков на национальном, межрегиональных, внутрирегиональных и местных/муниципальных рынках [см. 15, 100–108]), Пенсионного фонда России, ФОМСа (Фонда обязательного медицинского страхования), количества кредитных организаций, депозитных и кредитных позиций юридических и физических лиц, финансовой результативности юридических лиц и т.д. и т.п. (т.е. очевиден «замес» финансовых составляющих коммерческих и некоммерческих, государственных и негосударственных юридических лиц микро-, мезо- (регионального) и макро-экономического уровней хозяйствования);

– таким образом, Росстат не ведет статистику понятия «корпоративные финансы», бессистемно (вклады «Общая характеристика предприятий и организаций» и «Финансы») категории «Регионы России. Социально-экономические показатели» имеют

«рваную» связанность, что в значительной мере отягощает возможность выбора необходимых данных и их непосредственного статистического сравнительного анализа) и по разным основаниям (так же отягощен выбор необходимых данных и их статистического сравнительного анализа) исследуя, в рамках скорее линейных статистических задач, скорее термин «финансы предприятия»; как результат,—как именно корректнее посчитать, о каких именно финансах можно говорить в России, насколько они корпоративны (в соответствии с западной методологией и/или теперь уже «как есть» сформировавшейся отечественной методологией?)—эти и другие вопросы до сих пор остаются открытыми.

Показательно, что в иностранных источниках, отмечается следующее:

– суть корпоративных финансов максимально полно отражена в первой, второй, третьей и модифицированной теоремах Миллера-Модильяни; согласно модифицированной теореме Миллера-Модильяни смысл оптимальных корпоративных финансов сводится к простой управленческой задаче—поиску баланса между экономией от снижения налоговых выплат и финансовыми затратами [5] (см. таблицу 1);

Таблица 1

Сущность, основные детерминанты и значение гипотез Миллера-Модильяни

Гипотезы Миллера-Модильяни				
Признак	Первая теорема	Вторая теорема	Третья теорема	Модифицированная теория
Сущность	Структура капитала по отношению к рыночной стоимости предприятия не существенна	Издержки по собственному капиталу можно выражать в виде линейной функции от степени задолженности	Постоянство средневзвешенной стоимости капитала	Компромисс между экономией от снижения налоговых выплат и финансовыми затратами
Детерминанты	Налоги, потенциал неплатёжеспособности, объем асимметричной информации	Объемы собственного капитала, заемных средств	Объем заемных средств, рискованность проектов	Объемы налоговых выплат, собственного и заемного капиталов
Значение	При оптимизации структуры капитала необходимо проверять влияние детерминант на структуру капитала	Не существует оптимальной степени задолженности	Вид финансирования инвестиций не имеет значения применительно к вопросу о стоимости инвестиций	наличие определённой доли заёмного капитала предпочтительно для предприятия; чрезмерное использование заёмного капитала нежелательно для предприятия; каждому предприятию свойственна своя оптимальная структура капитала.
Современные направления теоретико-методологических производных гипотез Миллера-Модильяни:				
Теории агентских издержек	Иерархические теории и модели	Сигнальные модели (асимметричность информации)	Поведенческие и/или бихевиористские теории и модели	Теории и модели транзакционных издержек

– согласно Брейли С. И Майерсу Р., корпоративные финансы—это всегда система управления финансами корпораций [4], которая, по мнению Тютюкиной Е.Б. и Рукшиной Е.И. [17] (по результатам иностранной литературы), может быть представлена как совокупность таких системообразующих управленческих компонентов, как—цели, задачи, принципы, функции,

объекты, субъекты, элементы, базовые концепции и теории.

В итоге, можно заметить, что искомая нами категория «финансовые стратегии» трактуется в отечественных источниках по тому же механизму, с прямой аналогией, так же как термины «корпорация» и «корпоративные финансы».

Таблица 2

Финансовые стратегии			
Группа определений	С правовой точки зрения	С точки зрения структуры капитала	Синтезируемое понятие
Корпорации	Предприятие, государственная корпорация	Акционерное общество	Корпорация
Группа определений	С правовой точки зрения	С точки зрения структуры капитала	Синтезируемое понятие
Финансы	Финансы предприятия/юридического лица, государственной корпорации	Корпоративные финансы	
Группа определений	С правовой точки зрения	С точки зрения структуры капитала	Синтезируемое понятие
Финансовая стратегия	Финансовая стратегия предприятия/юридического лица, государственной корпорации	Финансовая стратегия корпорации, корпоративная финансовая стратегия	

Таким образом, завершая экскурс в понятийно-категориальную расшифровку исследуемых терминов, отталкиваясь от сложностей их нормативно-правового, понятийно-категориального и статистического толкования, применительно к практике экономического развития хозяйствующих субъектов по регионам Российской Федерации, можно заключить следующее:

1.«финансовая стратегия», «финансовая стратегия корпорации», «корпоративная финансовая стратегия», с организационной точки зрения, могут восприниматься тождественными понятиями, особенно если речь идет о построении долгосрочной си-

стемы принятия управленческих решений по финансированию тех или иных проектов данной бизнес-структуры, реализующей свои бизнес интересы на данной территории данного субъекта Российской Федерации;

2. в зависимости от экономического уровня хозяйствования, термины целесообразно разделять на: 1) финансовые стратегии локально действующих на микро- и мезо-уровне юридических лиц и 2) глобальные корпоративные макро-стратегии, реализуемые крупными конгломератами на национальных рынках.

Литература:

Literature:

1. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Источник — <http://www.consultant.ru/document/>;
2. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Источник — <http://www.consultant.ru/document/>;
3. Авдеева В.И., Крутиков В.К., Костина О.И., Губернаторова Н.Н. Корпоративные финансы. Учебно-методическое пособие. Калуга: Издательство «Эйдос», 2016;
4. Брейли Р., Майерс С. Принципы корпоративных финансов. Пер. с англ. Н. Барышниковой. — М.: Олимп_Бизнес, 2008. — 1008с.;
5. Baker H.K. Capital structure and corporate financing decisions: theory, evidence, and practice / Baker H. K., Martin G.S; John Wiley & Sons, 2011. — ISBN978-0-470-56952-8;
6. Джоэл Бакан. Корпорация: патологическая погоня за прибылью = The Corporation: The Pathological Pursuit of Profit and Power. — М.: «Вильямс», 2007.; Truitt W. B. The Corporation. Greenwood Press, 2006.;
7. Зотов В.Б. Школа планирования // Управление, 2016. № Т. 4. № 2. С. 84–87.;
8. Источник здесь и далее: Официальный сайт Росстата — http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_14p/Main.htm;
9. Ковалев В. В. Проблема понятийной неопределенности вкладной экономике // Вестник Санкт-Петербургского университета, серия 5, выпуск 1, 2012;
10. Ковалев В. Р. Теория, структура, стратегия развития корпоративного управления в России. — СПб.: СПбГУЭФ. 2005.
11. Корпоративное управление: Учебное пособие / Под общ. ред. В.Г. Антонова. — М.: ГУУ, 2010;
12. Корпоративные финансы: учебник / коллектив авторов; под ред. М. А. Эскиндарова, М. А. Федотовой. — М.: КНОРУС, 2016—480 с. — (Бакалавриат и магистратура);
13. Корпоративные финансы и корпоративный контроль: монография / Чеботарь Ю.М. — М.: Автономная некоммерческая организация «Академия менеджмента и бизнес-администрирования», 2016;
14. Корпоративные финансы: учебник/ Е.П. Томилина, Л. В. Агаркова, Б. А. Доронин и др.; — Ставрополь: АГРУС Ставропольского гос. аграрного ун-та, 2016;
15. Лебедева Ю.А., Белозерова Ю.М. Роль бюджетов федерального, регионального и муниципального уровня в реализации инфраструктурных инвестиционных проектов в сфере услуг (на примере Северо-Западного федерального округа) // Муниципальная академия, 2018. № 3. — С. 100–108.
16. Мазур И.И. Корпоративный менеджмент: Справочник для профессионалов/И.И. Мазур, В. Д. Шапиро, Н. Г. Ольдерогге и др.; Под общ. Ред. И. И. Мазура. — М.: Высшая школа. 2003;
17. Тютюкина Е.Б., Рукшина Е.И. Корпорации, корпоративное управление и корпоративные финансы в Российской Федерации // Вестник Финансового университета, № 3, 2013.
1. Federal law of 12.01.1996 № 7-ФЗ “On non-profit organizations”. Source — <http://www.consultant.ru/document/>;
2. Civil Code of the Russian Federation. Source — <http://www.consultant.ru/document/>;
3. Avdeeva V. I., Krutikov V. K., Kostina O. I., Gubernatorova N. N. Corporate Finance. Teaching manual. Kaluga: Eidos Publishing House, 2016;
4. Braley R., Myers S. Principles of Corporate Finance. Per. from English N. Baryshnikova. — М.: Olimp_Business, 2008. — 1008с.;
5. Baker H. K. Capital Structure and Corporate Finance Solutions: Theory, Facts, and Practice / Baker Kh.K., Martin GS; John Wiley & Sons, 2011. — ISBN978-0-470-56952-8;
6. Joel Buchan. Corporation: the pathological pursuit of profit = Corporation: the pathological pursuit of profit and power. — М.: Williams, 2007.; Truitt VB Corporation. Greenwood Press, 2006;
7. Zotov V. B. School of Planning // Management, 2016. No. T. 4. No. 2.;
8. The source here and hereinafter: the official site of Rosstat — http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_14p/Main.htm;
9. Kovalev V. V. The problem of conceptual uncertainty in applied economics // Bulletin of St. Petersburg University, series 5, Issue 1, 2012;
10. Kovalev V. R. Theory, structure, strategy of corporate governance development in Russia. — Spb.: SPSUEF. 2005.
11. Corporate Governance: Tutorial Under Under. ed. V. G. Antonova. — Moscow: GUU, 2010;
12. Corporate finance: textbook / team of authors; by ed. M. A. Eskindarova, M. A. Fedotova. — М.: KNORUS, 2016—480 p. — (Undergraduate and graduate);
13. Corporate Finance and Corporate Control: monograph / Chebotar Yu.M. — Moscow: Autonomous non-profit organization “Academy of Management and Business Administration”, 2016;
14. Corporate finance: textbook / E. P. Tomilina, L. V. Agarkova, B. A. Doronin and others; — Stavropol: AGRUS Stavropol State. Agrarian University, 2016;
15. Lebedeva Yu.A., Belozerova Yu. M. The role of the budgets of the federal, regional and municipal levels in the implementation of infrastructure investment projects in the services sector (for example, the North-West Federal District) // Municipal Academy, 2018. No.3. — С.100–108.
16. Mazur I. I. Corporate Management: A Handbook for Professionals / I. I. Mazur, V. D. Shapiro, N. G. Olderogge et al.; Under total Ed. I. I. Mazur. — М.: High School. 2003;
17. Tyutyukina EB, Rukshina E. I. Corporations, Corporate Governance and Corporate Finance in the Russian Federation // Bulletin of the Financial University, № 3, 2013.

К вопросу об управлении средствами на единых счетах бюджетов

The question of management of funds in a single accounts of budgets



Сергиенко Наталья Сергеевна
К. э.н., доцент, Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации

Sergienko Natalia Sergeevna
Candidate of Economics, Associate Professor of "State and municipal
management" department AT Financial University under the
government of the Russian Federation

Аннотация. В научной статье рассматриваются направления развития кэш-технологий при исполнении бюджетов бюджетной системы в Российской Федерации в условиях реформирования системы бюджетных платежей.

Ключевые слова: бюджет, казначейство, единый счет бюджета, казначейский счет, управление ликвидностью единого счета.

Annotation. The article is devoted to the directions of development of cash technologies in the performance of budgets of the budget system in the Russian Federation in the context of reforming the system of budget payments.

Key words: budget, Treasury, unified account, treasury single account, liquidity management of the account budget.

В организации исполнения бюджетов уже более 10 лет активно используются казначейские технологии, обеспечивающие повышение ликвидности бюджетных средств, находящихся на едином счете бюджета. В 2008 г. Согласно ст. 236 Бюджетного кодекса (БК РФ) Российская Федерация и субъекты Российской Федерации размещают на банковских депозитах временно свободные остатки средств бюджета. Размещение разрешено регионам, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Порядок размещения бюджетных средств на банковские депозиты определяется Правительством Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В процессе исполнения бюджета, как правило, происходит неравномерное поступление доходов в бюджет и осуществление выплат, которые в течение финансового года формируют дефицит или профицит ликвидности. Финансовые органы заинтересованы в эффективном управлении свободным остатком бюджетных средств для обеспечения его ликвидности и получения процентного дохода, используя определенные финансовые инструменты.

Технология единого счета бюджета, являющаяся основным признаком казначейской системы исполнения бюджета, позволяет эффективно управлять свободным остатком. Процесс размещения свободного остатка средств направлен на обеспечение ликвидности единого казначейского счета при консолидации имеющихся ограниченных бюджетных денежных средств, контроле за их поступлением и расходованием, а также обеспечении исполнения принятых обязательств соответствующих бюджетов [4–6].

Надо отметить, что механизм управления ликвидностью связан с работой по снижению рисков и развитию рынков краткосрочных средств. Операции, обеспечивающие повышение ликвидности бюджетных средств, должны проводиться с предварительной оценкой совокупности

рисков. Поэтому для эффективного управления рисками требуется решение задачи сглаживания, которое в современных условиях организации исполнения бюджетов не должно зависеть от составляющих единого казначейского счета, консолидирующего остатки средств бюджета. В то же время требуется определенная «подушка безопасности» для осуществления внеплановых расходов.

В Российской Федерации среди инструментов управления остатком свободных бюджетных средств основным из них выступает размещение бюджетных средств на депозитах.

Важную роль в консолидации остатков для размещения играет организация кассового планирования и прогнозирования. Введение ст. 217.1 БК РФ закрепило использование кассового плана при организации исполнения бюджета, который становится эффективным инструментом в управлении региональными бюджетными средствами, поскольку позволяет прогнозировать поступления и выплаты с увязкой выполнения расходных обязательств своевременно и в полном объеме. В отдельных регионах составление достоверного кассового прогноза и его исполнение осуществляются по удобным для финансового органа срокам — декадам и пятидневкам.

Таким образом, операции по консолидации бюджетных ресурсов, имеющихся в ограниченном объеме, а также постоянный мониторинг поступлений и расходов на едином счете бюджета с обязательным исполнением принятых обязательств публично-правовых образований дают возможность управлять ликвидностью единого казначейского счета.

В 2008 г. перечень регионов, начавших практику размещения свободных остатков, включал 19 субъектов Российской Федерации. С 2009 г. их количество составляло 15. С 2013 г. Кемеровская область возобновила практику размещения после годового перерыва, а Республика Татарстан ее прекратила, возвратившись к ней уже в 2018 г., «новичком» стала Иркутская область. В 2014 г. В перечне участников осталось уже 14 регионов, а в 2015 г. — 13. В 2016 г. доходы от размещения получили 10 субъектов Российской Федерации. В 2017 г. возобновили практику размещения Кемеровская и Свердловская области. В 2018 г. Татарстан вошел в число 13 регионов, осуществ-

вляющих размещение свободного остатка средств. После нескольких нестабильных лет развития экономики Калужской области показатели регионального бюджета показали значительный рост, обеспечив включение области в состав недотационных регионов. Это позволило в начале 2019 года разработать механизм размещения остатка, попытка которого состоялась в марте текущего года и была продолжена в мае.

В перечень постоянно размещающих свободные бюджетные средства регионов входят Ленинградская, Московская, Тюменская, Самарская области, города Москва и Санкт-Петербург, Республика Башкортостан. С 2010 г. в этом списке Ханты-Мансийский автономный округ—Югра, доходы которого от размещения на депозиты в среднем составляют 0,9% общей суммы доходов. В 2013 г. такая практика была успешно начата в Сахалинской области, где удельный вес таких поступлений удерживается на уровне 1%.

В практике использования кэш-технологий на региональном уровне основным инструментом выступает размещение свободного остатка на банковских депозитах, поскольку преимуществ у такой технологии значительно больше.

В каждом субъекте Российской Федерации разработаны нормативные правовые акты, обеспечивающие регулирование процедур размещения и механизм отбора кредитных организаций для участия в таком конкурсе. Имеющиеся отличия от регламента такой деятельности, проводимой с федеральными бюджетными ресурсами, состоят в основном в распределении полномочий между участниками таких процедур.

До 2018 г. каждый субъект Российской Федерации разрабатывал свои требования к кредитным организациям, участвующим в конкурсах на размещение бюджетных остатков. Федеральным законом от 18.07.2017 № 178-ФЗ были внесены изменения в ст. 236 БК РФ, согласно которым требования к кредитным организациям, в которых могут размещаться средства бюджетов субъектов Российской Федерации на банковские депозиты, должны быть не ниже уровня требований, установленных Правительством Российской Федерации к кредитным организациям, в которых могут размещаться средства федерального бюджета на банковские депозиты. Данный под-

ход не только обеспечил единые критерии для отбора кредитных организаций в процессе размещения бюджетных средств, но и снизил риски субъектов Российской Федерации в работе с банковским сектором.

Анализ доходов региональных бюджетов от размещения остатков за весь период такой практики показал, что незначительное снижение было только в 2010 г., когда отдельные субъекты РФ были вынуждены отказаться от такого инструмента управления ликвидностью. В целом за 10 лет наблюдается положительная динамика. Так, если в 2008 г. общий объем таких доходов составил 34467048,6 тыс. руб., то в 2018 г. Поступления по данному источнику достиг 91336107,9 тыс. руб.

Москва, Санкт-Петербург, Республика Башкортостан, Московская, Тюменская, Сахалинская области—регионы, которые получили наибольшие объемы доходов от управления свободным остатком бюджетных средств.

Развитие практики управления свободными остатками характеризуется и постоянным ростом доли региональных доходов, полученных от размещения свободных остатков бюджетных средств. Так, если в 2013 г. удельный вес таких доходов в общем объеме поступлений региональных бюджетов составлял 0,5%, то в 2018 г. он достиг 0,7% (по результатам 2017 года—1,06%).

Как показали расчеты, в общей сумме доходов бюджета конкретного субъекта Российской Федерации такие поступления незначимы. В среднем они составляют от 0,2 до 4% всех доходов бюджета, однако они формируют дополнительные финансовые возможности при решении социально-экономических задач региона. При этом важно отметить, что это осуществляется только за счет маневрирования и управления свободным остатком.

Таким образом, в российской практике субъекты Российской Федерации используют различные инструменты управления ликвидностью свободного остатка бюджетных средств. Управление ликвидностью обеспечивает необходимый минимальный уровень денежных средств на едином счете и в конечном итоге экономию бюджетных средств и снижение долговой нагрузки на бюджет.

На наш взгляд, пристального внимания заслуживает рассмотрение переноса практики управления свободными

остатками в перспективе и на муниципальный уровень.

Как сказано выше, ст. 236 БК РФ сегодня возможность размещения свободного остатка и передача в доверительное управление в организации исполнения муниципальных бюджетов не предусмотрена. Однако создаваемые условия для эффективного исполнения бюджетов должны быть равными для всех публично-правовых образований.

В то же время, по мнению ряда авторов, сегодня «в российских муниципальных образованиях в силу ограниченности временных, трудовых ресурсов или из профессионального уровня недостаточно активно используется методический инструментарий, в частности, методики сравнительного анализа, инструментарий риск-менеджмента, информационно-коммуникационный инструментарий (например, в зарубежной практике для этого давно используется системы бизнес-интеллекта), позволяющие выявить сильные и слабые стороны текущего состояния местного бюджета, возможности и угрозы, пути их устранения» [3].

При имеющихся значительных остатках на счетах местных бюджетов современные технологии управления финансовыми ресурсами могли бы приносить дополнительные доходы местному уровню. Самостоятельно организовать управление ликвидностью на местном уровне представляется достаточно проблематичным. Это обусловлено не только законодательными ограничениями, но и зачастую отсутствием кредитных организаций на местах, готовых участвовать на конкурсной основе в процедурах размещения свободного остатка на депозитах. Как показывает региональный опыт, не все кредитные организации готовы к такому взаимодействию, особенно при повышении требований к кредитным организациям согласно п. 2 ст. 236 БК РФ. Кроме того, такая работа требует высокой квалификации финансовых работников муниципалитета и навыков работы на финансовом рынке, о чем свидетельствует опыт финансовых органов Москвы и Санкт-Петербурга.

Размещение свободного остатка бюджетных средств предполагает работу финансовых органов по снижению рисков, связанных с точностью кассового планирования и прогнозированием. Практика такого управления муниципальными финансами

не только ограничена перечнем доходов местных бюджетов и налогоплательщиков, но и отсутствием современных технологий кассового управления бюджетными средствами. Речь не идет о высокодефицитных местных бюджетах, зависимых от межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов. В условиях повышенного внимания к неналоговым доходам бюджетов у отдельных муниципальных образований при продаже активов увеличивается остаток бюджетных средств на едином счете, в несколько раз превышающий текущие потребности муниципалитета. Такие ситуации можно использовать с целью управления ликвидностью единого счета бюджета при желании органов местного самоуправления. Большие суммы остатков по бюджетным счетам сложно эффективно израсходовать в рамках текущего финансового года, поэтому муниципальные органы власти ищут способы их сокращения к концу финансового года: проведение «дня города», покупка банковского векселя и др.

Представляется, что в рамках действующего бюджетного законодательства при соответствующих разработках такого механизма значительный опыт Федерального казначейства по управлению свободными остатками можно перенести в перспективе на территориальный уровень. Это может быть реализовано в условиях кассового обслуживания исполнения бюджетов путем возложения функций по размещению свободного остатка на органы Федерального казначейства по соглашению. Статья 168 БК РФ разрешает высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, местным администрациям муниципальных образований осуществлять исполнение соответствующих бюджетов на основании соглашений. При пропорциональном разделении доходов, полученных от размещения свободного остатка органами Федерального казначейства, территориальные бюджеты могли бы получать дополнительные поступления не только в рамках текущего финансового года.

Возможности отдельных бюджетов могут и должны быть использованы с учетом развития современных финансовых технологий в рамках российского бюджетного законодательства. Эффективное управление ликвидностью единого бюджетного счета позволяет не только экономить деньги в публичном секторе экономики, но и ми-

нимизирует остатки и связанные с ними издержки, помогает управлять долговыми обязательствами.

Таким образом, при условии консолидации работы органов Федерального казначейства и финансовых органов муници-

пальных образований можно рассмотреть варианты реализации такого механизма при законодательном его урегулировании в рамках концепции реформирования системы бюджетных платежей.

Литература:

Literature:

1. Адамская Л. В. О формировании благоприятной предпринимательской среды и повышении инвестиционной привлекательности муниципальных образований // Самоуправление. 2016. № 4. С. 20–25.
2. Балынин И. В. Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях экономической турбулентности: приоритеты, проблемы и пути решения // Аудит и финансовый анализ. 2016. № 2. С. 163–167.
3. Зотов В. Б., Голованов В. И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 57–61.
4. Прокофьев С. Е., Горбунов В. В. Шведский опыт исполнения бюджета и возможность его применения в России // Финансы. 2004. № 5. С. 55–58.
5. Прокофьев С. Е., Мусинова Н. Н. Ключевые направления развития местного самоуправления в контексте устойчивого развития муниципальных образований / Управление устойчивым развитием Санкт-Петербург, 2015. С. 111–120.
6. Прокофьев С. Е. О кассовом исполнении расходной части федерального бюджета // Финансы. 2011. № 4. С. 7–9.
7. Прокофьев С. Е. О повышении эффективности кассового управления финансовыми ресурсами федерального бюджета // Финансы. — 2010. — № 3. — С. 19–23.
8. Янтурин С. Р., Комов В. Э. Особенности развития межбюджетных отношений на примере Республики Татарстан // Актуальные проблемы социально-гуманитарного и научно-технического знания. 2016. № 1 (6). С. 29–33.
1. Adamskaya L. V. On the formation of a favorable business environment and increasing the investment attractiveness of municipalities // Self-Government. 2016. No. 4. P. 20–25.
2. Balynin I. V. Financial support of municipalities in conditions of economic turbulence: priorities, problems and solutions // Audit and financial analysis. 2016. No. 2. P. 163–167.
3. Zotov V. B., Golovanov V. I. Problems of financial security of municipal formations and the ways of increasing the level of autonomy of local government // Municipal Academy. 2018. No. 2. P. 57–61.
4. Prokofiev S. E. Gorbunov V. V. Swedish experience in budget execution and the possibility of its application in Russia // Finance. 2004. No. 5. P. 55–58.
5. Prokofiev E., Musinova N. N. Key directions of local government development in the context of sustainable development of municipalities / Sustainable development management St. Petersburg, 2015. P. 111–120.
6. Prokofiev E. On cash execution of the expenditure part of the Federal budget // Finance. 2011. No. 4. P. 7–9.
7. Prokofiev E. On improving the efficiency of cash management of financial resources of the Federal budget // Finance. — 2010. — № 3. — P. 19–23.
8. Yanturin S. R., Komov V. E. Features of development of intergovernmental relations on the example of the Republic of Tatarstan // Actual problems of socio-humanitarian and scientific and technical knowledge. 2016. № 1 (6). P. 29–33.

Разработка и реализация муниципальной стратегии на принципах государственно-частного планирования

Design and implementation of municipal strategy on the principles of public-private planning



Антипина Елена Александровна
генеральный директор Института государственно-частного
планирования, г. Москва
regionovedka@mail.ru

Antipina Elena Aleksandrovna, CEO, Institute for Public-Private Planning,
Moscow
regionovedka@mail.ru



Харченко Константин Владимирович
кандидат социологических наук, доцент, руководитель департамента
стратегического планирования Института государственно-частного
планирования, секретарь Экспертного совета по вопросам
развития региональной и муниципальной науки при Комитете
Государственной Думы по образованию и науке, г. Москва
geszak@mail.ru

Kharchenko Konstantin Vladimirovich, PhD of Sociology, Associate
professor, Head of Department of Strategy Planning at the Institute for
Public-Private Planning; Secretary of the Regional and Municipal Research
Council at the State Duma Committee for Education and Science, Moscow
geszak@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается проблемное поле и принципы разработки муниципальных стратегий с учетом авторской методологии государственно-частного планирования. Обосновываются преимущества стратегий, основанных на индикативном подходе, предполагающих межсубъектное социальное партнерство, умную специализацию, кооперацию и создание кластеров, обеспеченных предложениями от реальных инвесторов, готовых работать в рамках модели преобразующего инвестирования, и предполагающих капитализацию территорий как условие их стратегического развития.

Ключевые слова: стратегическое планирование, государственно-частное планирование, преобразующее инвестирование, капитализация территории

Abstract. The paper considers problems and principles of the design of municipal-level strategies taking into account the methodology of public-private planning. There grounded the advantages of strategies based on indicative approach, inter-subject social partnership, 'smart specialization', co-operation and creating of clusters, provided by propositions from investors which are ready to work within the framework of impact investment and proposed the capitalization of territories as a condition of their strategic development.

Keywords: strategic planning, public-private planning, impact investment, capitalization of territory

В настоящее время стратегическое планирование—довольно распространенный и важный вид деятельности на всех уровнях управления. Начиная с 1996 года, когда метод стратегического планирования развития территорий впервые был применен в современном формате при разработке Стратегии социально-экономического развития города Санкт-Петербурга, и до настоящего времени, разработаны сотни стратегий. При этом наблюдается отставание нормативно-правового обеспечения стратегического планирования, базовый закон о котором был принят лишь в 2014 году [1]. В компетенцию органов местного самоуправления, определяемую Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, полномочия в сфере стратегического планирования были включены лишь в октябре 2017 года [2]. В Бюджетном кодексе РФ понятие стратегии социально-экономического развития до сих пор отсутствует, что не позволяет формировать «бюджет развития» и непосредственно финансировать реализацию стратегических целей.

На данный момент времени правовая регламентация стратегического планирования на муниципальном уровне практически не затрагивает его методологических основ, что позволяет апробировать новые концептуальные подходы, стараясь максимально приспособлять структуру и содержание стратегического документа к потребностям конкретной территории.

Одним из перспективных, на наш взгляд, методологических подходов является методология государственно-частного планирования [3] (применительно к сфере местного самоуправления точнее говорить о муниципально-частном планировании, что рассматривается как частный случай данной методологии), которая базируется на партнерстве органов местного самоуправления с социально-ответственным бизнесом. Очевидно, что стратегия уже не может быть делом только муниципальной администрации, поскольку существующий у органов местного самоуправления объем полномочий и ресурсов не позволяет комплексно решать вопросы развития территории

и повышения качества жизни населения. Точно так же местный бизнес, заинтересованный в устойчивом развитии и реализации долгосрочных проектов, вынужден максимально учитывать и по возможности удовлетворять интересы территории.

Использование методологии государственно-частного планирования позволяет преодолевать разрывы между:

стратегией социально-экономического развития и документами территориального планирования, такими как схема территориального планирования, генеральный план и др.;

обеспечением реализации приоритетов органов государственной власти и местного самоуправления и интересами частного бизнеса;

классическим научным подходом к территориальному развитию и инновационными инструментами из области менеджмента и маркетинга территории;

глобальными технологическими трендами и рациональной специализацией территории;

решением задач государства и соблюдением интересов местного населения.

Практическая реализация методологии государственно-частного планирования позволяет обеспечивать баланс между государственным, частным и общественным интересом и потому может стать более эффективной формой общественно-экономических отношений, чем командно-административная либо рыночная экономика в чистом виде.

Методология государственно-частного планирования позволяет решить ряд проблем, характеризующих нынешнюю ситуацию в сфере стратегического планирования развития территорий.

Противоречие между большим количеством принимаемых документов стратегического планирования и недостаточно эффективной их реализацией.

Противоречие между объективной заинтересованностью целевых групп в развитии территории и их относительно слабым интересом к стратегическому планированию и, в особенности, к ходу реализации уже принятой стратегии.

Противоречие между детальной проработкой аналитического раздела стратегии и недостаточным вниманием к ее концептуальному и проектному блокам.

Перекося внимания в пользу стратеги-

ческого планирования в ущерб организации стратегического управления развитием территории.

Противоречие между целями и задачами Стратегии, с одной стороны, и номенклатурой и содержанием муниципальных программ, с другой.

Несоответствие между документами стратегического планирования, принимаемыми на различных уровнях.

В соответствии с нашей методологией, предполагается тонкая настройка технологии стратегического планирования с условиями конкретной территории, включая ее историко-культурные, географические, экономические, социальные особенности.

Разработка стратегии на основе методологии муниципально-частного планирования предполагает соблюдение следующих принципов.

Принцип взаимосвязи документов стратегического планирования. Подходы к решению задач, обозначенные в стратегии, должны соответствовать схеме территориального планирования и генеральному плану населенного пункта, а также четко проецироваться на мероприятия муниципальных программ [4].

Принцип преемственности. Предлагаемые цели, задачи, механизмы и иные элементы стратегии должны учитывать задел, созданный в предшествующие периоды, основываясь, в том числе, на переосмыслении уже действующих документов стратегического и территориального планирования. В частности, могут быть сопоставлены плановые и фактические показатели развития территории, на основании чего делаются выводы о причинах опережения либо отставания отраслевой динамики.

Принцип наращивания усилий. В процессе реализации мероприятий стратегии необходимо опираться на резервы, созданные либо сохраненные в предшествующие периоды, и оперативно вводить их в оборот, наряду с пилотными проектами, в целях достижения мультипликативного эффекта, не забывая при этом создавать либо разведывать и оценивать новые ресурсы развития.

Принцип косвенного воздействия. Мероприятия стратегии большей частью должны быть направлены не на прямое регулирование, а на создание условий,

при которых формируется благоприятная социокультурная, экономическая и инвестиционная среда. В условиях недостатка полномочий органов местного самоуправления именно благодаря использованию механизмов косвенного, или «мягкого» управления можно оперативно решать вопросы как жизнеобеспечения, так и развития территории [4].

Принцип ресурсного и инфраструктурного обеспечения. Запланированные проекты в рамках стратегии должны опираться на реальные ресурсы и инфраструктуру либо на четкое понимание того, каким образом эти ресурсы и инфраструктура будут обеспечены. Понимание видов и объемов имеющихся ресурсов дает анализ природно-ресурсного, экономического, трудового, инвестиционного, социального, управленческого и иного потенциала территории.

Принцип приоритета целей и задач. Мероприятия стратегии важны не сами по себе, а как средство достижения целей и решения задач вышестоящего уровня. Соответственно, на определенных этапах реализации стратегии отдельные мероприятия могут быть признаны неактуальными, что должно приводить к перераспределению ресурсов.

Принцип информационной открытости. Данный принцип основывается на необходимости предоставления информации о реализации стратегии всем заинтересованным субъектам.

Принцип закрепления ответственности. Необходима система закрепления ответственности представителей органов местного самоуправления за реализацию задач стратегии, а также за достижение плановых значений стратегических показателей.

Преимущество заявленного методологического подхода государственно-частного планирования к разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования состоит в следующем:

В рамках стратегии применяется индикативный подход, позволяющий оперативно реагировать на изменения внешней среды.

Стратегия интегрирует инвестиционные проекты развития территории, обеспеченные предложениями от реальных инвесторов. Учет инвестиционных потреб-

ностей и возможностей призван сделать стратегию максимально востребованным документом.

В ходе реализации стратегии рекомендуется создание действующей системы межсубъектного социального партнерства органов местного самоуправления, органов исполнительной власти региона [5], местного бизнеса и активной части населения, позволяющая обеспечить не только поддержку Стратегии определенными целевыми группами, но и гармонию общественных отношений на принципах социальной солидарности.

Методология государственно-частного планирования предполагает, что в ходе разработки стратегии будет обеспечиваться согласование интересов муниципалитета с органами исполнительной власти региона и федеральными органами РФ, что позволяет муниципальному образованию более активно участвовать в различных региональных и федеральных программах, ведомственных и приоритетных проектах.

Стратегия должна максимально учитывать российский и международный опыт формирования умной (рациональной) специализации [6], кооперации и создания кластеров. Благодаря концентрации различных ресурсов, достигаемой за счет внутренней интеграции и преодоления разобщенности, местный бизнес может получить существенные конкурентные преимущества в борьбе на внешних рынках.

Стратегия, выстроенная на принципах государственно-частного планирования, включает в себя этап дальнейшего организационного проектирования. Так, в процессе работы над механизмами реализации стратегии может быть признана целесообразной разработка концепции так называемого внешнего проектного офиса—центра развития города / района, учредителями которого могли бы выступить администрация муниципального образования, экспертная организация разработчиков стратегии и представители местного бизнеса. Центр развития мог бы выполнять следующие функции:

- обеспечивать соответствие между заданной в стратегии методологией государственно-частного планирования и практикой ее реализации;

- сопровождать реализуемые на данной территории инвестиционные проекты;

- координировать внутри- и межкластерное взаимодействие;

- обеспечивать информационное имиджевое сопровождение мероприятий по реализации Стратегии;

- обеспечивать эффективную коммуникацию между властью, бизнесом и обществом на территории муниципального образования.

Разработка стратегии, в соответствии с нашей методологией, позволяет реализовать концепцию кадровой логики на территории, которая предполагает системное изложение способов оптимизации потоков трудовых ресурсов. Это обеспечивает стабилизацию рынка труда и занятости, рост доходов населения, работу по призванию как условие профессионального саморазвития человека и в то же время—необходимую концентрацию и распределение человеческого потенциала на данной территории в интересах успешной реализации инвестиционных проектов.

Неотъемлемой частью методологии государственно-частного планирования является концепция преобразующего инвестирования, которая позволяет максимально задействовать внутренний предпринимательский и инвестиционный потенциал территории [7, 8]. В данной системе роль внешних инвестиций состоит в том, что они, не нарушая гармонии сложившейся деловой и социальной среды, усиливают экономический эффект от внутренних инвестиций.

Используемая методология предполагает, что по мере реализации Стратегии будет разворачиваться процесс капитализации территории—благодаря заданному набору инструментов будет обеспечиваться трансформация инвестиционного, природно-ресурсного, социального и человеческого потенциала в человеческий, социальный, имиджевый, природный и финансовый капитал—внутренний ресурс стратегического развития территории.

Итак, методология государственно-частного планирования позволяет не просто создать качественные документы стратегического планирования, но также согласовать и реализовать принципиально значимые стратегические проекты развития на всех уровнях власти с учетом федеральных, макрорегиональ-

ных и региональных приоритетов с привлечением бюджетных средств вышестоящих уровней.

Более того, предложенная методология лежит в основе создания механизмов взаимного усиления эффектов от привлечения бюджетных и частных средств,

что позволяет более эффективно привлекать инвестиционные средства, в том числе используя механизмы государственно-частного партнерства, и это на данный момент жизненно важно для обеспечения устойчивого развития муниципального образования.

Литература:

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.10.2017 № 299-ФЗ.
3. Антипина Е. А. Государственно-частное планирование как инструмент эффективного регионального развития / Е. А. Антипина // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. — 2016. — № 44. — С. 122–125.
4. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) / В. Б. Зотов // Муниципальная академия. — 2018. — № 1. — С. 6–9.
5. Харченко К. В. Косвенные механизмы управления и их использование на муниципальном уровне / К. В. Харченко // Социология власти. — 2009. — № 4. — С. 118–126.
6. Горбунова Г. Д. Межсубъектное социальное партнерство как фактор совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации (на примере Республики Башкортостан). Дис. ... канд. социол. наук / Г. Д. Горбунова. — Орел, 2018. — 212 с.
7. Куценко, Е. Можно ли быть умным в одиночестве? Исследование инновационных стратегий российских регионов в контексте умной специализации / Е. Куценко, Е. Исланкина, А. Киндрас // Форсайт. — 2018. — Т. 12. — № 1. — С. 25–45.
8. Денисов С. А. Развитие преобразующих инвестиций в России / С. А. Денисов, И. Н. Джазовская // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Экономические науки. — 2017. — № 2 (6). — С. 53–61.
9. Novak P. Impact investing market on Twitter: influential users and communities / P. Novak, L. Amicis, I. Mozetic // Applied Network Science. — 2018. — 3:40.

References:

1. Federal law of 28.06.2014 No. 172-FZ «On strategic planning in the Russian Federation» (as amended on 31.12.2017) // Sz the Russian Federation. — 2014. — No. 26 (part I). — St. 3378.
2. Federal law of 30.10.2017 No. 299-FZ «On introducing amendments to the certain laws of Russian Federation».
3. Antipina E. A. Public-private planning as a tool of effective regional development / E. A. Antipina // State contracts: management, procurement, supply. — 2016. — № 44. — pp.122–125.
4. Zotov V. B. Strategic planning in the system of local self-government (problem review and recommendations) / V. B. Zotov // Municipal academy. 2018. — № 1. — pp.6–9.
5. Kharchenko K. V. Indirect tools of governing and their use on the municipal level / K. V. Kharchenko // Sociology of Power. — 2009. — № 4. — pp.118–126.
6. Gorbunova G. D. Inter-subject social partnership ad a factor of comprehension of local self-government in Russian Federation (on example of Republic of Bashkortostan). Dissertation of Candidate of Siciology / G. D. Gorbunova. — Orel, 2018. — 212 p.
7. Kutsenko E. Smart by Oneself? An Analysis of Russian Regional Innovation Strategies within the RIS3 Framework / E. Kutsenko, E. Islankina, A. Kindras // Foresight and STI Governance, 2018, vol. 12, no 1, pp. 25–45.
8. Denisov S. A. Development of impact investment in Russia / S. A. Denisov, I. N. Dzhazovskaya // Notes of higher education institutions. Region of Volga. Economic Sciences. — 2017. — № 2 (6). — pp. 53–61.
9. Novak P. Impact investing market on Twitter: influential users and communities / P. Novak, L. Amicis, I. Mozetic // Applied Network Science. — 2018. — 3:40.

Развитие государственного (муниципального) частного партнерства в коммунальной сфере: проблемы и перспективы

Development of the state (municipal) private partnership in the municipal sphere: problems and prospects



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

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

Аннотация. В современных социально-экономических условиях нарастающего износа объектов коммунальной сферы при остром дефиците собственных средств ресурсоснабжающих организаций, а также средств, выделяемых из региональных и местных бюджетов, несмотря на софинансирование ряда проектов со стороны государства в виде отдельных федеральных целевых программ, крайне остро встает вопрос о привлечении частных инвестиционных ресурсов в проекты реконструкции и модернизации критически изношенных коммунальных систем. Проблемы и перспективы такого сотрудничества рассматриваются в настоящей статье.

Ключевые слова: коммунальное хозяйство, инвестиционная привлекательность, реконструкция и модернизация, бюджетные средства, финансовые ресурсы, государственное (муниципальное) — частное партнерство, бизнес-структуры, концессионные соглашения, долгосрочное инвестирование.

Annotation. In the current socio-economic conditions of the increasing depreciation of communal facilities with an acute shortage of own funds of resource-supplying organizations, as well as funds allocated from regional and local budgets, despite the co-financing of a number of projects by the state in the form of separate federal targeted programs, the question is very acute on attracting private investment resources to projects of reconstruction and modernization of critically worn-out utility systems. The problems and prospects of such cooperation are considered in this article..

Keywords: utilities, investment attractiveness, reconstruction and modernization, budget funds, financial resources, state (municipal) — private partnership, business structures, concession agreements, long-term investment.

Проблемы инвестиционного обеспечения модернизации коммунальной инфраструктуры страны, как одной из важнейших и социально значимых сфер государственного управления, остаются крайне актуальными уже не первый год и, в настоящее время, согласно Государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» [1], приобретают особое значение,

В этом программном документе предусмотрено повышение качества коммунальных услуг (водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод) до 85 процентного уровня удовлетворенности граждан указанными услугами, а так же снижение к 2020 году аварийности на объектах коммунальной инфраструктуры на 30 процентов.

При этом качество предоставления жизненно обеспечивающих коммунальных услуг, особенно в малых и средних городах, последние десятилетия имеет тенденцию к снижению, что обусловлено растущей технологической отсталостью и высоким уровнем износа объектов коммунального комплекса и, как следствие, постоянным ростом затрат и инвестиционных рисков, препятствующих привлечению частных инвестиций в коммунальный сектор экономики [9].

Необходимо отметить, что, в последние годы, динамика инвестиционной активности государства в инфраструктурные объекты коммунального комплекса постепенно снижается. Так, например, объем финансового обеспечения упомянутой Программы на 2018 год—144165802,3 тыс. рублей; на 2019 год—142739049,9 тыс. рублей[1].

При этом потребность в финансировании объектов коммунальной инфраструктуры постоянно увеличивается и, по оценке специалистов Минэкономразвития, только на 2019 год для модернизации коммунально-энергетической инфраструктуры необходимый объем финансирования не менее 300,0 млрд. руб. [10]

Таким образом, учитывая критическую степень износа объектов коммунальной инфраструктуры, при острой необходимости их ускоренной реконструкции и модернизации, в современных условиях крайнего дефицита средств региональных и местных бюджетов, а так же собственных средств ресурсоснабжающих организаций коммунального комплекса (традиционных и основных для нашего государства источников финансирования модернизации коммунальной инфраструктуры), несмотря на софинансирование ряда про-

ектов со стороны государства в виде отдельных федеральных целевых программ, крайне остро встает вопрос о привлечении и развитии иных источников инвестиций[5].

В настоящее время, в соответствии со Стратегией развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года [2] для обеспечения модернизации инвестиционно непривлекательных объектов коммунальной инфраструктуры предусмотрено принятие специальных организационных и административных механизмов для развития механизма масштабного государственно-частного партнёрства (ГЧП) с приоритетом концессионных моделей с дальнейшей передачей объектов коммунальной инфраструктуры в управление коммерческим операторам.

По действующему законодательству основными отраслями заключения концессионных соглашений в коммунальной сфере являются производство, передача и распределение тепловой и электрической энергии, системы водоснабжения и водоотведения, накопление, утилизация, обезвреживание, обработка и утилизация твердых коммунальных отходов, а также отдельные объекты таких систем.

Необходимо отметить, что коммунальная сфера долгое время находилась без внимания со стороны коммерческого сектора по разным причинам. В их числе и исторически традиционная ответственность за эту сферу исключительно органов государственной и муниципальной власти, и отсутствие, до недавнего времени, долгосрочных тарифных программ, несовершенство законодательных норм, и ряд других факторов.

При этом коммунальная инфраструктура городских поселений, с точки зрения долгосрочного инвестирования, является одним из наиболее безопасных сегментов отечественной экономики, с основным конкурентным преимуществом в виде постоянного спроса на жизненно необходимые населению услуги, с ежегодным оборотом более 4 трлн. 300 млрд. рублей и фактическим локальным монополизмом коммунальных предприятий [7].

Все перечисленное обуславливает, в частности, стабильность деятельности и возможность получения небольшого, но гарантированного дохода в течение длительного периода времени, что обуславливает, по мнению Минстроя России, несомненную инвестиционную привлекательность отрасли, для крупных бизнес-структур, которые вкладывая средства в модернизацию коммунальной инфраструктуры и получая стабильный доход, смогут оку-

пать свои вложения, что позволит обеспечить снижение нагрузки на региональные и муниципальные бюджеты [8].

Необходимо отметить, что, к настоящему времени, созданы и законодательно закреплены основные правовые защитные механизмы для бизнес—структур—участников проектов государственного и муниципального частного партнерства (ГЧП и МЧП).

Прежде всего, это определение долгосрочных параметров регулирования. Законодательно на весь срок проекта закреплена так называемая «формула цены»: в тарифное регулирование введены долгосрочные параметры, стал прозрачен механизм получения предпринимательской прибыли, появилась возможность смоделировать полный цикл инвестиционного проекта и получить определенную экономию за счет внедрения новейших технологических решений.

Предпринимательская прибыль при управлении инвестициями в коммунальную инфраструктуру относительно не велика и составляет 5%, но при этом, помимо возврата вложенного капитала—а он в тарифной формуле может доходить до 14%, у концессионера есть возможность оставить себе сэкономленные средства, полученные при повышении эффективности деятельности организации коммунального комплекса.

Действующим законодательством также предусмотрено, что условия и параметры регулирования являются неотъемлемой частью концессионного договора, как самой распространенной формы ГЧП [3].

Следующее важное изменение в законодательстве было сделано по муниципальным концессиям—третьей самостоятельной стороной соглашения (наряду с муниципальным образованием—концедентом и инвестором) теперь обязательно выступают региональные власти. Это условие становится еще одним фактором, повышающим защищенность концессии.

Помимо этого, в последние годы была значительно скорректирована подзаконная правовая база в сфере реализации проектов ГЧП в отношении важнейших объектов коммунальной инфраструктуры—систем водо-, теплоснабжения и водоотведения; детализирована процедура проведения совместного конкурса (его основания, порядок, особенности подписания соглашения и т.д.); актуализирована процедура принятия и изменения инвестиционных программ коммунальных организаций и пр.

Далее важная законодательная норма касается случаев расторжения концессии. Концессия может быть расторгнута, в том числе и по вине концессионера, если он не справился со своими задачами с последующим возвратом вложенных инвестиций.

Кроме того предусмотрены и меры государственной поддержки проектов ГЧП в модернизацию и реконструкцию объектов коммунальной инфраструктуры, включая увеличение объемов бюджетного финансирования, для целей предоставления «бюджетного плеча» в коммунальных концессиях, особенно в малых городах.

В этом сегменте действует и специальный инструмент господдержки—программа Фонда содействия реформированию ЖКХ, позволяющая получить бюджетное софинансирование на подготовительной стадии проекта (до 5 млн. руб. на подготовку проектов модернизации и реконструкции коммунальных систем) или субсидирование процентной ставки (до 65%).

В небольших городах с населением 250 тыс. человек и меньше предусмотрены и дополнительные меры поддержки [3].

Например, в рамках приоритетного проекта «ЖКХ и городская среда» в регионы в 2018–2019 г.г. направляется 7,5 миллиардов рублей для городских поселения, с численностью менее 100 тысяч граждан, с целевым использованием на технический осмотр и оценку объектов городской инфраструктуры, предназначенных впоследствии для передачи в концессию. Кроме того, выделенные средства можно использовать и на субсидирование процентной ставки для сторон концессионного соглашения.

Такие законодательные новшества позволили бизнес и финансовым структурам в последнее время повысить интерес к инвестициям в коммунальные инфраструктурные проекты.

Так, в 2014 году было заключено 112 соглашений ГЧП в сфере ЖКХ, с инвестиционными обязательствами 7,2 млрд. рублей, в 2015 году—271 соглашение, в 2016 году—859 соглашений, а в 2017 году—2109 соглашений с общим объемом привлеченных инвестиций в проектах ГЧП в коммунальной сфере 435,6 миллиарда рублей [4].

Всего коммунальных проектов ГЧП в 2018 году насчитывается 2429. Общий объем («законтрактованных») в них инвестиционных обязательств (накопленным итогом) составил 488 млрд.руб. На конкурсе находятся еще 154

концессии, предусматривающие 60,0 млрд. руб. частных инвестиций.

В 2019 году прогнозируются рекорды с точки зрения объема привлеченных в коммунальную сферу частных инвестиций—по его итогам в рамках концессий прогнозируются контракты до 120 млрд. руб. частного капитала.

Кроме того, по данным региональных органов власти, в ближайшее время могут быть запущены еще более 400 проектов ГЧП, потенциальным объемом частных инвестиций более 110 млрд. руб. [7]

Тем не менее, по данным Счетной палаты России, общий объем принятых инвестиционных обязательств составляет лишь около 14% от необходимой оценочной потребности в инвестициях в коммунальную инфраструктуру и для обеспечения стабильной работы коммунальных систем жизнеобеспечения требуется ежегодное привлечения частных инвестиций на уровне не 500 миллиардов рублей.

Отраслевая структура проектов ГЧП/МЧП в коммунальную инфраструктуру характеризуется преобладанием отраслей водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения городских поселений. Так, на теплоснабжение приходится 1145 проектов с объемом частных инвестиций на инвестиционном этапе 86006,7 млн. руб., на водоснабжение и водоотведение—1063 проектов с объемом 169683,4 млн. руб.

Тогда как на обращение с твердыми отходами приходится всего 65 проектов, но со значительным объемом 170448 млн. руб., на электроснабжение—89 проекта—с объемом 58662 млн.руб., на необходимую инженерно-техническую инфраструктуру и благоустройство поселений—64 проектов с объемом 3212,2 млн.руб., газоснабжение—3 проекта с объемом 30,65 млн.руб. [8].

На сегодняшний день подавляющее большинство среди всех проектов ГЧП составляют коммунальные концессии муниципального уровня—2269 (93,4%).

Несмотря на то, что в коммунальном секторе количество концессий превосходит другие сектора экономики, но объемы ГЧП/МЧП проектов достаточно небольшие, каждое третье—на сумму менее 1 млн. руб. [6], тогда как, например, проекты ГЧП в сфере хранения и переработки сельхозпродукции и здравоохранении достигают \$50–150 млн. [7].

Проектов ГЧП свыше 10 млрд. руб. в коммунальной сфере—единицы (как правило, это реконструкция системы водоснабжения,

водоотведения и очистки сточных вод в крупных городах России с участием региональных властей). Такие проекты заключены в Волгограде, Саратове, Самаре, Тюмени, Архангельске. Крупных концессий свыше 500 млн. руб. порядка 100. По экспертным данным средний срок реализации проекта ГЧП в сфере ЖКХ составляет до 10 лет и только около 10% заключают на 15 и более лет.

Таким образом, проекты ГЧП в коммунальном секторе, в основном, отличаются невысокой стоимостью капитальных вложений и достаточно прозрачной схемой возврата инвестиций, с гарантированным спросом и денежным доходом. Но эта схема работает только в случае с населенными пунктами свыше 250 тысяч человек, если говорить о малых поселениях, то их инвестиционная привлекательность далеко не очевидна.

Поэтому делать основную ставку на проекты ГЧП как на главное средство решения проблем коммунального хозяйства пока представляется, по меньшей мере, преждевременным. Необходимо иметь более реалистические ожидания и адекватное представление о возможностях и ограничениях государственно-частного партнерства, которое должно обеспечить баланс интересов участников, быть выгодным для всех сторон.

Тем не менее, несмотря на современную тенденцию к росту числа потенциальных концессионеров—инвесторов, заинтересованных в реализации совместных инвестиционных коммунальных инфраструктурных проектов, массовыми такие сделки до сих пор не стали, что связано, прежде всего, с трудностями организации и стоимостью подготовки ГЧП проектов, а также с получением необходимых кредитных ресурсов (особенно для проектов ГЧП с инвестициями свыше 1 млрд. рублей) и другими проблемами.

К числу таких проблем, сдерживающих расширение применения ГЧП соглашений в коммунальном хозяйстве, можно отнести следующие:

- низкая коммерческая привлекательность проектов, особенно с высокой долей заемного финансирования (как правило, это малые городские поселения с критическим износом коммунальной инфраструктуры), в условиях ограничения роста тарифов и платы за коммунальные услуги предельными индексами;
- высокие бюрократические риски (региональные власти становятся третьей стороной концессионного соглашения, что увеличивает количество инстанций, с которыми необходи-

мо согласование условий инвестиционного соглашения);

– законодательно-нормативные риски— законодательство о ГЧП в коммунальной сфере подвержено постоянным изменениям, практика его применения еще окончательно не сформировалась, и зачастую те или иные концессионные соглашения становятся предметом проверок и санкций со стороны Федеральной антимонопольной службы России и других ведомств.

Кроме того, служащие местных и региональных администраций часто не имеют необходимого опыта организации концессионных конкурсов и работы с частными инициативами, что так же отражается на сроках, качестве и результативности подготовки проектов ГЧП/МЧП, особенно в небольших городах и малых поселениях, в которых сосредоточена основная потребность в инфраструктурных проектах коммунального хозяйства [10].

Чтобы повысить заинтересованность участников ГЧП в подобных соглашениях, упростить процедуру подготовки проектов, помочь региональным властям оперативно решать вопросы заключения и сопровождения концессионных соглашений, для финансирования инфраструктурных проектов Минстрой совместно с ПАО Сбербанк, с 2017 года предлагает использовать так называемое «коробочное» решение.

«Коробочная» модель ГЧП предусматривает появление четвертого участника—Сбербанка, который выступает соинвестором с концессионером. Первое соглашение ГЧП по такой схеме было использовано в отношении реконструкции систем теплоснабжения (модернизации котельных) г. Ясногорска Тульской области—для него на первом этапе предусмотрен объем финансовых вложений в размере 247,1 млн. руб.

«Коробочное» модель ГЧП, предлагаемая для коммунальных проектов Сбербанком представляет набор типовых документов, которые могут быть использованы потенциальными партнерами в процессе подготовки своих проектов. «Коробка» включает форму концессионного соглашения с приложениями, образец прямого соглашения с публичным партнером, шаблон финансовой модели, а также сопутствующие документы, которые позволяют ускорить процесс реализации проекта. Инициаторы получают возможность в сжатые сроки подготовить проект, подать концессионную инициативу, заключить соглашение, получить финансирование и приступить к реализации проекта.

Необходимо отметить, что такая унификация и типологизация совместных проектов в коммунальной сфере—международный тренд, который позволяет существенно сэкономить ресурсы на подготовительной стадии, что особенно актуально для проектов, отличающихся невысокой капиталоемкостью.

«Коробочная» модель финансирования проектов ГЧП становится стандартом кредитования Сбербанка России—если концессия соответствует требованиям коробочного решения, банк в достаточно сжатые сроки, может предоставить кредитное финансирование проекта до 15 лет под 11–14% годовых под залог прав по концессионному соглашению.

Но если для обычных муниципальных проектов ГЧП и МЧП такие типовые «коробочные» схемы можно масштабировать, то для более комплексных проектов, требующих индивидуального подхода из-за специфики региона, (например, его низкого бюджетного рейтинга), по-прежнему будут необходимы индивидуальные решения.

Фактически же эта модель является детализированным проектом концессионного соглашения как результат проектного финансирования под ничтожно сниженный процент. При этом Сбербанк максимально страхует риски, что чревато для концессионера потерей управления бизнесом, а для региона—компенсацией выпадающих доходов банку из бюджета, основные финансовые риски ложатся на муниципальные и региональные власти.

Тем не менее, коробочное решение расширяет возможности для небольших проектов государственного (муниципального)—частного партнерства, банковское проектное финансирование становится более доступным, сроки концессий увеличиваются, а качество их проработки вырастает, что положительно отражается на развитии инвестиционных проектов в коммунальной сфере.

Кроме того, для успешного развития системы ГЧП/МЧП, представляется необходимым оптимизация правового поля разрешения вопросов укрупнения концессий в отношении технологически не связанных объектов коммунального хозяйства в поселениях, расширения возможных форм передачи объектов теплоснабжения и водоснабжения в эксплуатацию частным игрокам (не только на основе концессионных соглашений), в поиске новых механизмов финансовой поддержки модернизации коммунальной инфраструктуры в концессионной форме (например, путем изменения правил налогообложения

концессионеров в коммунальной сфере) и пр. И поскольку коммунальное хозяйство остается одной из самых важнейших и социально-значимых сфер экономики страны, интерес к оптимизации регулирования развития механизмов ГЧП в этой сфере не иссякнет не только в ближайшие время, но и в отдаленной перспективе.

От решения указанных ключевых проблем и будут во многом зависеть те основные результаты, которые могут принести концессионные и другие соглашения в рамках ГЧП/МЧП в коммунальный сектор страны.

Литература:

Literature:

1. Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» утверждена постановлением Правительства Российской Федерации N1710 от 30 декабря 2017 г. С изменениями и дополнениями от: 5 июня, 14 августа, 8, 23 ноября 2018 г. Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/> (дата обращения: 23.04.2019).
2. Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.01.2016 г. № 80-р.
3. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N115-ФЗ «О концессионных соглашениях» с изменениями и дополнениями на 27 декабря 2018 г. Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/> (дата обращения: 24.04.2019).
4. Годовой доклад Национальной ассоциации концессионеров и долгосрочных инвесторов «Долгосрочные институциональные инвестиции в инфраструктуру России на основе концессии: итоги года» investinfra.ru/monitoring-nakdi/ (дата обращения: 23.04.2019).
5. Зотов В. Б., Базиан К. Н. Проблемы развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации/ Зотов В. Б., Базиан К. Н. // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2015. № 6. С. 25–27.
6. Косарин С. П., Петрина О. А., Алейник П. Ю. Мероприятия по активизации инвестиционной политики регионов./ Косарин С. П., Петрина О. А., Алейник П. Ю. // Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 30–33.
7. Милькина И. В. Анализ институтов развития в системе поддержки инновационной деятельности в регионах и муниципальных образованиях России./ Милькина И. В. // Наука. Инновации. Образование. 2016. № 2 (20). С. 61–84.
8. Некоммерческое партнерство «Центр развития ГЧП», Ежегодный доклад о развитии сферы ГЧП <http://pppcenter.ru/proektyi-czentra/ezhegodnyij-doklad-o-razviti-sferyi-gchp.html/> (дата обращения: 23.04.2019).
9. Петрина О. А. Государственная финансовая поддержка модернизации инфраструктурных объектов в коммунальном секторе./ Петрина О. А. // В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. Материалы II Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 247–250.
10. Петрина О. А., Стадолин М. Е. Развитие института государственно-частного партнерства в России./ Петрина О. А., Стадолин М. Е. // В книге: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. Материалы Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2016. С. 222–226.

1. The state program of the Russian Federation «Provision of affordable and comfortable housing and utilities for citizens of the Russian Federation» was approved by the Decree of the Government of the Russian Federation N1710 of December 30, 2017. With changes and additions dated June 5, August 14, November 8, 23, 2018 GARANT system: <http://base.garant.ru/> (address: 23.04.2019).
2. The strategy for the development of housing and communal services in the Russian Federation for the period up to 2020, approved by the decree of the Government of the Russian Federation dated January 26, 2016 No. 80-p.
3. Federal law of July 21, 2005 N115-FZ «On Concession Agreements» with amendments and additions as of December 27, 2018. GARANT system: <http://base.garant.ru/> (address: 24.04.2019).
4. Annual report of the National Association of Concessionaires and Long-Term Investors “Long-term institutional investments in the infrastructure of Russia on the basis of a concession: the results of the year” investinfra.ru/monitoring-nakdi / (appeal date: 04/23/2019).
5. Zotov VB, Baziyan KN Problems of development of public-private partnership in the Russian Federation / Zotov VB, Baziyan KN. // Economics, statistics and computer science. Herald UMO. 2015. No. 6. P. 25–27.
6. Kosarin S. P., Petrina O. A., Aleinik P. Yu. Measures to enhance the investment policy of the regions. / Kosarin SP, Petrina OA, Aleinik P. Yu. // Municipal Academy. 2018. № 1. S. 30–33.
7. Milkina I. V. Analysis of development institutions in the system of support of innovation activities in the regions and municipalities of Russia. / Milkina I. V. // Science. Innovation. Education. 2016. № 2 (20). Pp. 61–84.
8. Non-Profit Partnership “Center for Development of PPP”, Annual Report on the Development of the PPP Sphere <http://pppcenter.ru/proektyi-czentra/ezhegodnyij-doklad-o-razviti-sferyi-gchp.html/> (appeal date: 04.23.2019).
9. Petrina O. A. State financial support for the modernization of infrastructure facilities in the municipal sector. / Petrina O. A. // In the collection: The role of local government in the development of the state at the present stage. Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference. State University of Management. 2017. p. 247–250.
10. Petrina O. A., Stadoln M. E. Development of the institute of public-private partnership in Russia. / Petrina, OA, Stadoln, ME // In the book: The role of local government in the development of the state at the present stage. Materials of the International scientific-practical conference. State University of Management. 2016. pp. 222–226.

Проблемы классификации и количественного измерения хозяйственных обществ с государственным и муниципальным участием

Problems of classification and quantitative measurement of business entities with state and municipal participation

Александр Юрьевич Яковлев
доктор политических наук, профессор кафедры государственного
и муниципального управления Государственного университета
управления, Москва

Alexander Yurievich Yakovlev
Doctor of Political Science, professor of state and municipal
governance department of State University of Management, Moscow
kafedragimu@ro.ru

Аннотация: в статье исследуются вопросы классификации и определения количества хозяйственных обществ с участием Российской Федерации, субъектов федерации и муниципальных образований.

Ключевые слова: хозяйственное общество с государственным участием, хозяйственное общество с муниципальным участием, хозяйственное общество.

Abstract: this article is about issues of classification and determination of the number of business entities with the participation of the Russian Federation, regions and municipalities.

Key words: business entity with state participation, business entity with municipal participation, business entity.

В настоящее время к государственным и муниципальным акционерным обществам и обществам с ограниченной ответственностью в научных и профессиональных кругах существует разное отношение [19]. Отчасти это зависит от видения места хозяйственных обществ в общественном секторе экономики страны [18] и их роли в развитии региональной или муниципальной [12; 13] экономики.

Важным для понимания потенциала хозяйственных обществ с государственным и муниципальным участием является вопрос об их классификации. Здесь имеет место широкий плюрализм мнений.

Так, российские специалисты по корпоративному управлению А.А. Гоголь и Н.В. Старченко исходя из приватизационной практики, сложившейся в стране, высказали идею о возможности разделить акционерные общества с государственным участием на мелкие, средние, средне-крупные и крупные [6, с. 184]. Однако авторы не привели критерий (или критерии), на основании которых ту или иную коммерческую организацию следует относить к соответствующей категории.

Юрист О.А. Макарова проводит классификацию по «критерию участия в капитале и степени влияния государства на управление» акционерным обществом, выделив организации, где государству принадлежит: до 100%; контрольный пакет; «золотая акция»; блокирующий (25% плюс 1 акция) и незначительный пакет акций (менее 25%) [16, с. 26].

Подобное разделение, несмотря на верность направления, не лишено ряда изъянов. Автор упустил такую существенную по количеству организаций и возможностям влияния на управление ими категорию, как акционерные общества, где государству принадлежат все акции (100%). Несколько спорным представляется предложенный термин «незначительный пакет акций», т.к. не ясно, почему именно менее 25% можно считать незначительным. Также отсутствует, напрашивающиеся в соответствии с логикой О.А. Макаровой промежуточное звено—общества, где государству принадлежит менее 50%, но более 25% плюс 1 акция.

Нормативные правовые акты также не дают однозначного ответа, на вопрос о том, как именно следует типологизировать акционерные общества. Законодатель лишь разделяет их на публичные и непубличные.

Если посмотреть на то, что включает в себя категория «хозяйственные общества с государственным участием», то возможно осуществить такую градацию:

- хозяйственные общества с участием Российской Федерации;
- хозяйственные общества с участием субъектов Российской Федерации.

В свою очередь, обращение к прогнозному плану (программе) приватизации (который имеется помимо Российской Федерации и у субъектов федерации), то хозяйственные общества (в основном, акционерные) делятся на:

- подлежащие приватизации в соответствии с нормами Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 № 178-ФЗ в прогнозный период, т.е. через 3 процедуры—аукцион, публичное предложение, без объявления цены;
- подлежащие приватизации, сроки приватизационных процедур, в отношении которых определяются по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим координацию и регулирование деятельности данного общества;
- подлежащие приватизации путем внесения акций в уставный капитал интегрированной структуры на основании решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;
- подлежащие передачи государственным корпорациям «Ростех», «Роскосмос», «Росатом» (касается некоторых акционизируемых федеральных государственных унитарных предприятий).

Настоящая градация усложняется наслоением общего деления акционерных обществ с участием Российской Федерации на:

- «91-р»—входящие в перечни, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 23.01.2003 № 91-р;
- стратегические—входящие в перечень, утвержденный Указом Президента РФ от 04.08.2004 № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ»;
- «простые»—все остальные.

Тем самым, хозяйственные общества можно разделить на включенные и не включенные в план приватизации.

Еще больше ситуация запутывается тем, что акции Российской Федерацией периодически передаются в субъекты федера-

ции. Иногда это делается индивидуально (в отношении конкретной организации), порой происходит массово по отрасли. Например, аэропортовая деятельность, где в Российской Федерации из всех некогда имевшихся акций аэропортов осталось совсем небольшое число.

Практика передачи акций субъектам значительно более распространена, нежели наоборот, от регионов в федеральную. В качестве примера последнего можно привести АО «Институт пластмасс имени Г.С. Петрова», акции которого Российская Федерация получила от г. Москвы. Однако в федеральной собственности акции находились непродолжительный период времени и, в свою очередь, переданы госкорпорации «Ростех».

Наш поиск классификационных признаков, не приведший к нахождению четких критериев, в т.ч. в связи с наличием множественных градаций федеральных хозяйственных обществ, еще более усложнится отсутствием единых критериев у субъектов федерации.

В столице на уровне постановления Правительства Москвы введено официальное деление акционерных обществ, акции которых находятся в городской собственности, на I, II, III группы (п. 1 критериев [2]).

Отнесение обществ к тем или иным группам происходит на основе нескольких критериев: количества акций у Москвы, результатов и содержания их деятельности (в т.ч. доля прочих доходов в общем доходе, эффективность работы, реализация инвестиционных проектов, осуществление девелоперской деятельности).

Необходимость классификации муниципальных хозяйственных обществ практически отсутствует, т.к. редко какие из муниципальных образований обладают большим числом акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

Если резюмировать вышесказанное, то в основу классификации хозяйственных обществ с государственным и муниципальным участием могут быть положены следующие признаки:

- публичность;
- акционера или участника (Российская Федерация, субъект федерации, муниципальное образование);
- приватизационное будущее (или включенность в план приватизации);
- запланированное будущее согласно

плану приватизации (данный критерий используется как подпункт для хозяйственных обществ, включенных в приватизационный план);

- порядок управления.

Как видно из приведенных классификационных параметров, имеются некоторые пересечения, что неизбежно в виду использования мультифакторного подхода.

Другим непростым для решения вопросом выступает определение количества хозяйственных обществ с государственным и муниципальным участием в стране, имеющегося в настоящий момент.

Примечательно, что точное их число выделить представляется довольно затруднительным, т.к. оно практически ежедневно меняется—в реестре акционеров делаются записи о смене акционера в связи с продажей акций, происходит акционирование унитарных предприятий, переходит передача акций государственным корпорациям или от Российской Федерации субъекту федерации, а иногда и наоборот и т.д.

Тем не менее, касательно количества хозяйственных обществ с государственным участием можно с уверенностью сказать, что их становиться меньше. Если сравнивать число, имевшее место, например, 10, 5 лет, 3, и даже 1 год назад, мы заметим разницы. Не говоря уже о более глубокой исторической ретроспективе. Имея общий тренд на уменьшение, в отдельные промежутки времени число хозяйственных обществ могло расти в виду акционирования государственных унитарных предприятий с большей динамикой, нежели шла продажа акций.

За первые 15 лет преобразования государственных предприятий, с 1992 по 2006 гг., было создано 32 700 акционерных обществ, акции которых находились у Российской Федерации [7, с. 116]. Стоит отметить, что иным организационно-правовым формам (например, существовавших тогда товариществ с ограниченной ответственностью и пр.) отдавалось предпочтение в лице акционерных обществ.

Указанная цифра выглядит внушительной, но необходимо иметь в виду масштаб наследия советского монопольного государственного сектора экономики. Наиболее ликвидные объекты государственной собственности быстро меняли владельца, поэтому период жизни коммерческий организаций с государственным участием был весь короткий.

Интересным было и иное явление. Количество акционерных обществ, акционером которых выступала Российская Федерация и субъекты федерации, их доля в структуре акционерной собственности и общей массе юридических лиц в стране существенно менялись.

В 1994 г. 17% акционерных обществ России имели среди акционеров государство [5, с. 17]. Через 13 лет, на 01.01.2007, в стране из 4507 тыс. организаций всех организационно-правовых форм акционерных обществ было порядка 326 тыс., при этом с участием государства в 2007 г. насчитывалось 3816 акционерных обществ [5, с. 7 и 16] или 1,2% в общей массе. Как можно заметить, за относительно небольшой промежуток времени в 13 лет произошло снижение числа организаций с акционером государством в 14 раз.

В настоящее время, если исходить из официальных документов, то, по данным прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019, Российская Федерация на 01.01.2016 являлась акционером 1704 акционерных обществ, 477 из которых запланированы к приватизации в указанные годы [1].

В свою очередь, отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2018 г., на 01.01.2018 Россия была акционером и участником 1130 акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, 576 и 7 крупнейших хозяйственных обществ, из которых включены в прогнозный план [4, с. 4].

Годом ранее в собственности Российской Федерации было 1416 хозяйственных обществ, 514 и 7 крупнейших находились в плане приватизации [3, с. 4–5].

Таким образом, всего за год произошло уменьшение на 286 коммерческих организаций, а количество обществ, запланированных к приватизации, в свою очередь, наоборот увеличилось на 62 единицы. Это свидетельствует о том, федеральный центр проводит довольно активную политику по снижению своего участия в хозяйственных обществах. Необходимо отметить, что

в приведенном документе указана общая цифра по всем хозяйственным обществам без выделения акционерных.

Для сравнения в 2007 г. государство являлось участником 3816 акционерных обществ, в 2001 г. — 3524, из которых со 100% участием Российской Федерации было соответственно 1702 (42,5%) и 61 (1,7%) [5, с. 16].

Что касается субъектов федерации, то число акционерных обществ, акции (доли) которых находятся в собственности довольно сильно разнятся, как и количество включенных в региональные прогнозные планы приватизации. В целом, по одной из оценок, которая довольно близко отражает реальное положение вещей в данном вопросе, в 2016 г. на субъекты федерации приходилось 2424 акционерных обществ [11, с. 124].

Число муниципальных хозяйственных обществ представляется затруднительным к определению в силу большого числа муниципальных образований и редким опубличиванием данной информации.

На данный момент крупнейшим акционером остается Российская Федерация, хотя уже сейчас серьезную конкуренцию ей составляют государственные корпорации (в особенности, госкорпорациям «Ростех» и «Роскосмос»). По количеству приватизируемых акционерных обществ Россия также опережает и субъекты федерации и госкорпорации, выставляющие на продажу свои непрофильные активы, в т.ч. в форме акционерных обществ. Также у акционера — Российской Федерации наиболее сложная структура акционерной собственности.

Вне зависимости от того, каким образом будет осуществлена классификация государственных и муниципальных хозяйственных обществ и насколько точно будет определено их число, ключевым вопросом представляется эффективность их работы. Она зависит от множества факторов — начиная с механизма управления [14] и контроля [15] за их деятельностью до вопросов качества работы систем государственного и муниципального [9; 17] управления в целом и отдельных их элементов [8; 10].

Литература:

1. Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.02.2017 № 227-р. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_212726/ (дата обращения: 08.05.2019).
2. Критерии классификации акционерных обществ для целей разграничения полномочий органов исполнительной власти города Москвы при реализации прав акционера по акциям, находящимся в собственности города Москвы. Утверждено постановлением Правительства Москвы от 03.07.2007 № 576-ПП. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=156961> (дата обращения: 08.05.2019).
3. Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 году. Режим доступа: https://www.rosim.ru/activities/sales/info/privat_reports (дата обращения: 08.05.2019).
4. Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2018 году. Режим доступа: https://www.rosim.ru/activities/sales/info/privat_reports (дата обращения: 08.05.2019).
5. Ваславская И. Ю. Управление государственной акционерной собственностью. — М.: ИЭ РАН, 2009.
6. Гоголь А. А., Старченко Н. В. От стратегических компаний к компаниям с целевой функцией // Журнал Новой экономической ассоциации. — 2015. — № 1. — С. 184–189.
7. Государственный сектор: современные тенденции развития: Монография / Под ред. А. Г. Зельднера, С. И. Черных. — М.: ИЭ РАН, 2008.
8. Забелина Е. П. Парламентаризм и местное самоуправление: сферы взаимовлияния // Вестник Московского университета МВД России. — 2017. — № 4. — С. 25–32.
9. Забелина Е. П. Состав муниципального процесса // Государственная власть и местное самоуправление. — 2018. — № 2. — С. 49–53.
10. Забелина Е. П., Хмельченко Е. Г. Местный референдум как организационно-правовая форма муниципального правотворческого процесса // Муниципальная академия. — 2017. — № 4. — С. 117–125.
11. Звягинцев П. С. Управление государственным имуществом: состояние и перспективы // Вестник Института экономики Российской академии наук. — 2018. — № 6. — С. 115–129.
12. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. — 351 с.
13. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. — 2017. — № 1. — С. 4–12.
14. Информационно-образовательный портал «Государственное и муниципальное управление». Режим доступа: <http://gimurf.ru/> (дата обращения: 08.05.2019).
15. Лебедева Ю. А., Милькина И. В. Финансовый контроль и его роль в бюджетном процессе Московской области // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: Материалы II Международной научно-практической конференции. — М., ГУУ, 2017. — С. 183–189.
16. Макарова О. А. Акционерные общества с государственным участием. Проблемы корпоративного управления: Монография. — М.: Издательство Юрайт, 2017.
17. Сираждинов Р. Ж. Направления повышения эффективности муниципального управления // Муниципальная академия. — 2016. — № 4. — С. 110–114.
18. Яковлев А. Ю. Управление государственным и муниципальным имуществом. Земельно-имущественные отношения. — Москва: 4 Принт, 2018. — 23 с.
19. Яковлев А. Ю., Милькина И. В. Управление акционерными обществами с государственным участием: учебно-методическое пособие. — Москва: Издательский дом ГУУ, 2019. — 41 с.

Literature:

1. The forecast plan (program) for the privatization of federal property and the main directions of privatization of federal property for 2017–2019. Approved by the order of the Government of the Russian Federation dated 08.02.2017 № . 227-p. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_212726/ (accessed 08.05.2019).
2. Criteria for the classification of joint stock companies for the purpose of delimiting the powers of the executive authorities of the city of Moscow in the exercise of shareholder rights for shares owned by the city of Moscow. Approved by the Decree of the Government of Moscow dated 03.07.2007 № . 576-PP. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=156961> (accessed 08.05.2019).
3. Report on the implementation of the forecast plan (program) for the privatization of federal property for 2017–2019. in 2017. Available at: https://www.rosim.ru/activities/sales/info/privat_reports (accessed 08.05.2019).
4. Report on the implementation of the forecast plan (program) for the privatization of federal property for 2017–2019 in 2018. Available at: https://www.rosim.ru/activities/sales/info/privat_reports (accessed 08.05.2019).
5. Vaslavskaya I. Y. State Owned Property Management. — M.: IE RAS, 2009.
6. Gogol A. A., Starchenko N. V. From strategic companies to companies with a targeted function // Journal of the New Economic Association. — 2015. — № 1. — P. 184–189.
7. Public Sector: Modern Development Trends: Monograph, Ed. A. G. Zeldner, S. I. Chernih. — M.: IE RAS, 2008.
8. Zabelina E. P. Parliamentarism and local self-government: areas of mutual influence // Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russian Federation. — 2017. — № 4. — P. 25–32.
9. Zabelina E. P. The composition of the municipal process // State power and local self-governance. — 2018. — № 2. — P. 49–53.
10. Zabelina E. P., Khmelchenko E. G. Local referendum as the organizational and legal form of the municipal law-making process // Municipal Academy. — 2017. — № 4. — P. 117–125.
11. Zvyagintsev P. S. State Property Management: Status and Prospects // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. — 2018. — № 6. — P. 115–129.
12. Zotov V. B. Directory of the municipal employee. Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and Society. — 351p.
13. Zotov V. B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Municipal Academy. — 2017. — № 1. — P. 4–12.
14. Information and educational portal «State and municipal governance» Available at: <http://gimurf.ru/> (accessed 08.05.2019).
15. Lebedeva Y. A., Milkina I. V. Financial control and its role in the budget process of the Moscow region // The role of local government in the development of the state at the present stage: Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference. — M., GUU, 2017. — P. 183–189.
16. Makarova O. A. Joint-stock companies with state participation. Problems of corporate governance: Monograph. — M: Yurayt Publishing House, 2017.
17. Sirazhdinov R. Z. Directions of increasing the efficiency of municipal management // Municipal Academy. — 2016. — № 4. — P. 110–114.
18. Yakovlev A. Y. State and municipal property governance. Land and property relations. — Moscow: 4 Print, 2018. — 23 p.
19. Yakovlev A. Y., Milkina I. V. Management of joint-stock companies with state participation: a teaching aid. — Moscow: GUU Publishing House, 2019. — 41 p.

Проблемы формирования муниципальной имущественной политики в условиях цифровизации

Problems of formation of municipal property policy in the conditions of digitalization



Казанцева Наталья Васильевна
Кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и мировой экономики ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
kaz-nv@yandex.ru

Natalia Kazantseva
Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor, Department of economic theory and world economy State University of Management (Moscow)
kaz-nv@yandex.ru



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

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

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные в современных условиях проблемы формирования муниципальной имущественной политики. Определяются факторы влияния на процесс создания эффективных имущественных комплексов, способных обеспечить реализацию целей комплексного развития муниципального образования в условиях цифровизации. При этом указывается, что в настоящее время, данная тема недостаточно изучена и требует отдельного исследования. Авторами на основе анализа имеющегося опыта реализации государственной имущественной политики делается вывод о необходимости учета особенностей регионального и муниципального развития и имеющейся структурной перестройки экономики.

Ключевые слова: имущественная политика, муниципальные образования, собственность, цифровизация.

Abstract. The article deals with the current problems of the formation of municipal property policy. The factors of influence on the process of creating effective property complexes that can ensure the implementation of the objectives of the integrated development of the municipality in the conditions of digitalization are determined. At the same time, it is indicated that at present, this topic is not sufficiently studied and requires a separate study. The authors on the basis of the analysis of the existing experience in the implementation of the state property policy conclude that it is necessary to take into account the peculiarities of regional and municipal development and the existing structural adjustment of the economy.

Keywords: property policy, municipal formations, property, digitalization.

Проблемы развития муниципальных образований лежат в структуре организации их деятельности в различных сферах, в том числе, касающейся имущественной сферы.

Целью данного исследования является выявление роли муниципальной имущественной политики в развитии муниципалитетов и определение возможностей с помощью ее реализации найти компромисс между рыночным и нерыночным секторами экономики. Следует найти равнодействующую линию разумного и равнодействующего консенсуса между максимализмом собственника и социальными рамками, в которых эта собственность могла бы существовать, не вступая в конфронтацию с общественными интересами.

Привлечение новых методов управления в рамках муниципальной имущественной политики с использованием процессов цифровизации для решения проблем муниципалитетов, отдельных организаций, представителей малого и среднего бизнеса, потребителей могут в корне изменить положение дел в использовании муниципального имущества [4].

Муниципальная имущественная политика является частью национальной имущественной политики, которая в свою очередь реализуется в рамках экономической политики государства.

Несмотря на близость понятий, связано это с тем, что на различных иерархических уровнях управления имуществом сталкиваются два подхода, а именно принцип минимального вмешательства государства в экономику, поскольку такое вмешательство нарушает действие механизма рыночного саморегулирования и принцип стратегического регулирования общественного производства, обеспечивающего его устойчивое развитие в интересах общества.

Либерально-рыночный подход предполагает, что приоритет в развитии производства отдается предпринимателям и их частным инициативам, в трактовке же государственного направления, представляется, что без участия государства трудно принудить экономических субъектов к выполнению обязанностей перед обществом и осуществить крупномасштабные институциональные и структурно-технологические преобразования в имущественной сфере [3].

В экономическом и социальном смыслах это противоречие на муниципальном уровне нивелируется, так как муниципальное иму-

щество по своим функциям и природе приближено к государственному имуществу.

К муниципальному имуществу нормативными документами отнесены жилые и нежилые фонды, имущество предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, строительного комплекса, транспорта, учреждений культуры, образования и некоторых других.

Перечень муниципального имущества ограничен, исходя из полномочий органов местного самоуправления, имущество принадлежит при этом населению конкретного муниципального образования и должно использоваться в его интересах.

Эффективность использования данного имущества достигается за счет более простой и действенной системы управления им. Управление имуществом становится важнейшей функцией местного самоуправления на конкретной территории, в развитии которой заинтересованы местные органы власти и население. Оно направлено на выполнение следующих целей.

1. Организационные цели характеризуют ожидаемые результаты исполнения и обеспечения полномочий органов местного самоуправления в сфере управления имуществом.

2. Правовые цели отражают результаты выполнения нормативных правовых актов, поручений государства в обеспечении развития территории, целевого и рационального использования ресурсов.

3. Экономические цели связаны с необходимостью увеличивать финансовые ресурсы, в том числе, за счет рационального использования муниципального имущества, создавая при этом условия для развития предпринимательства, минимизировав управленческие затраты.

4. Социальные цели обусловлены необходимостью помощи социальным группам с низкими доходами, обеспечения охраны труда, занятости, в целом удовлетворения общих материальных и духовных потребностей населения.

Привлечение новых методов управления с использованием процессов цифровизации для решения проблем муниципальных образований может в корне изменить положение дел в использовании имущества — появляются новые организационные формы деятельности, но и возникает ряд проблем, связанных со сложностью и особенностями самого объекта управления [5]. Объектом

управления служит недвижимое и движимое имущество.

Наиболее сложно в управлении недвижимое имущество, составляющее основу муниципальной собственности. Так как оно характеризуется как физический объект (местоположение, объем, размер, форма и другие); как экономический объект (доходность, полезность, ликвидность, стоимость, цена, инвестиционный объект); как правовой объект (право собственности, вещные права); как социальный объект (место обитания людей, условие жизни людей, источник благ, невозполнимый природный ресурс).

Движимое имущество включает в себя валюту, ценные бумаги и все, что не относится к недвижимости. В составе муниципального имущества оно представлено пакетами акций, долями в участия в хозяйствующих обществах, транспортными средствами, малоценным имуществом и другими объектами [7].

Так же следует учитывать то, что муниципальное имущество выступает в качестве экономической основы местного самоуправления и является источником получения доходов местного сообщества, служит для удовлетворения потребностей населения, является по своей сути коллективным их имуществом, оно усложняется по своему составу, возможностям использования, формам передачи функций управления частным хозяйствующим субъектам [12].

Важно создавать систему эффективного использования муниципального имущества, сохранения имущества, обеспечить функционирование системы контроля, управления муниципальной собственностью, с целью увеличения доходов местного бюджета.

Таким образом, цель муниципальной имущественной политики—создание условий для получения максимального эффекта от ее использования, в том числе, в денежной форме за счет арендной платы, путем извлечения прямой пользы, оказания платных услуг населению, приватизации имущества.

Для этого используются различные методы управления—как экономические, так и организационно-распорядительного характера (формирование муниципального заказа, регулирование нормативов отчислений от прибыли муниципальных предприятий, предоставление дотаций, регулирование местного налогообложения, введение экономических санкций, штрафов и другие).

Органы местного самоуправления не всегда оказываются эффективными соб-

ственниками, тогда целесообразна передача управления имуществом частным хозяйствующим субъектам без приватизации имущественных комплексов различными способами. Путем аренды имущественных комплексов муниципальных унитарных предприятий как единого целого; путем концессии; доверительного управления; акционирования со 100% участием муниципалитета или с сохранением контрольного пакета, преобразования муниципальных предприятий в казенные.

На территории муниципалитетов существуют и немunicipальные хозяйствующие субъекты. Они имеют свои цели и часто заинтересованы в использовании ресурсов территории. Соблюдая баланс интересов бизнеса и власти органы местного самоуправления должны создавать благоприятную институциональную среду и для развития хозяйственной деятельности, предотвращая банкротства, привлекая предприятия к участию в развитии территории.

Необходимо ориентировать предприятия на местный рынок (путем использования незагруженных мощностей), чаще всего речь идет о предприятиях ВПК или других высокотехнологичных предприятиях. В муниципальных образованиях создаются технопарки, технополисы, инновационные центры [8]. Таким образом, задействуется имущественный потенциал регионов. При государственной поддержке муниципальных образований решаются также многие мероприятия общерегионального характера [13].

Только создание правовых, финансовых, экономических, организационно-хозяйственных и других условий позволит городским поселениям разных типов (включая отдельные промышленные моногорода, города—научные центры, исторические, «закрытые», северные и другие) эффективно использовать собственные ресурсы и обеспечить повышение уровня и качества жизни их населения.

Формирование цифровой экономики также сводится к использованию (созданию) институциональной среды. Происходит трансформация городской среды на новых технико-технологических условиях [1].

Возникает задача формирования экономики умного города. Конечно, она характерна для крупных городов, но постепенно будет реализована и в более мелких муниципальных образованиях, сельских поселениях [10]. Тем более остро встает вопрос об инфраструктурных, кадровых, финансовых

возможностях муниципальных образований к освоению и внедрению цифровых технологий, в том числе, и в сфере управления муниципальным имуществом.

Присутствие государства здесь необходимо и оно должно наблюдаться на всех стадиях технологических, управленческих реформ и инноваций [13]. При этом важны поведенческие и социальные изменения, которые на уровне муниципального управления даже более эффективно реализуемы, чем в общегосударственном масштабе.

Наиболее важные направления в условиях цифровизации муниципального управления должны касаться систем городского управления, интеллектуальной системы общественной и экологической безопасности, инфраструктуры сетей связи, умного жилищно-коммунального хозяйства, систем умного городского транспорта, инноваций городской среды, сферы туризма и сервиса.

Все эти преобразования не должны обезличивать городскую среду, они требуют значительного инвестирования, инициативы частного бизнеса и присутствия государства.

В результате обеспечивается эффективное партнерство власти и населения [2] в рамках цифровой платформы вовлечения граждан в решение вопросов городского развития («Активный гражданин», «Цифровой двойник города», «Интеллектуальный центр городского управления») в сфере использования имущества; оптимизация градостроительной деятельности, целевое использование объектов недвижимости; эффективное использование городского транспорта; единая диспетчеризация и другое.

Важным направлением цифровизации в городском хозяйстве будет создание умного жилищно-бытового хозяйства [9], обеспечивающего внедрение систем интеллектуального учета, сохранения и контроля по использованию коммунальных ресурсов. Путем внедрения цифровой модели управления объектами имущества и с вовлечением собственников в процесс управления ими достигается демократизация управления.

В современных условиях важное внимание уделяется обеспечению экологической и общественной безопасности в городах.

Цифровизация путем обеспечения интеллектуальных систем позволит снизить аварийность на объектах имущества, повысит их экологическую безопасность для внешней среды, в том числе, в сфере утилизации твердых отходов.

Транспорт в условиях пространственного расширения городов играет немаловажную роль. С одной стороны, повысился уровень использования индивидуального транспорта в населенных пунктах как личного, так и используемого по системе аренды и проката «Каршеринг», с другой, необходимо стимулировать использование общественного транспорта, повышая уровень его комфортности, безопасности. Муниципалитеты должны оптимизировать парковочное пространство, внедрять интеллектуальные системы управления общественным транспортом с целью, в том числе, и повышения туристической привлекательности города.

Ведь умный город не обезличивает городскую среду, а органично включается в его исторически сложившийся облик.

Инновации в городской среде одно из важнейших направлений реализации социальных целей органов местного самоуправления. В экономическом плане активизация преобразований и привлечения инвестиций [6] в сферу реставрации объектов исторического и культурного наследия характерна для многих малых и средних городов России, имеющих уникальные туристические возможности.

Цифровизация городской среды в форме внедрения публичных Wi-fi сетей, систем аренды велосипедов, автомобилей, развития систем архитектурной и художественной подсветки, электронных карт гостя города, комплексной системы информирования туристов значительно повысят туристский потенциал муниципальных образований [11].

Таким образом, цифровизация экономики будет осуществляться на всех уровнях управления имуществом. Грамотно сформулированная и эффективно реализуемая имущественная политика позволит местным органам самоуправления решить проблему выработки индивидуального лица города, используя самые передовые идеи.

Литература:

1. Зотов В. Б. Современные информационные технологии как средство повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 8–20.
2. Зотов В. Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления и права Сборник научных статей V международной научно-практической конференции «Управленческие науки в современном мире». Под ред. С. Е. Прокофьева [и др.]. 2018. С. 58–62.
3. Казанцева Н. В. Институциональные аспекты формирования имущественной политики в России // Львовские чтения-2018 [Текст]: сборник статей VI Всероссийской научной конференции; Государственный университет управления, — М.: Издательский дом ГУУ, 2018 — С. 95–97
4. Казанцева Н. В. Проблемы использования процессов цифровизации в управлении имуществом // Материалы Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления-2018»; Государственный университет управления, — М.: Издательский дом ГУУ, 2018. — С. 311–313
5. Казанцева Н. В. Инновационные методы преобразования рынка недвижимости. Вестник Университета (Государственный университет управления), М. ГУУ, — 2012. — № 6, С. 24–28
6. Лебедева Ю. А. Инструменты государственного софинансирования проектов развития туристской инфраструктуры: государственно-частное партнерство, кластерный подход, система государственных закупок // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 67–72.
7. Макарова Е. П. Муниципальное имущество: проблемы современного теоретического анализа // Сборник научных трудов «Актуальные проблемы науки, экономики образования XXI века», М., — 2012, — С164–182
8. Милькина И. В. Трансформация отношений собственности в высокотехнологичных отраслях российской экономики // Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития [Текст]: сборник научных трудов преподавателей, аспирантов, студентов кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, институт государственного и муниципального управления и права [Ответственный редактор В. Б. Зотов] — М.; Издательский дом ГУУ. 2017. — С48–50
9. Милькина И. В., Косарин С. П., Ходанова Н. А. Построение информационно-аналитической системы управления жилищно-коммунальным комплексом // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2016. № 20. С. 80.
10. Соломенник В. А., Милькина И. В. Потенциальные возможности устойчивого развития российской деревни // В сборнике: Государство, власть, управление и право: история и современность материалы 8-й Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С. 166–168.
11. Хмельченко Е. Г., Петрина О. А. Маркетинговые технологии в развитии городских территорий // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 20. С. 119–124.
12. Швецов А. Н. Дороги, которые мы выбираем: полтора столетия реформ и контрреформ местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление — 2016. — № 3, С. 6–10
13. Швецов А. Н. Государственная поддержка российских городов, М.; Едиториал УРСС, 2012, — 160 с.
14. Яковлев А. Ю. Акционерные общества с муниципальным участием в Российской Федерации // В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе Материалы III Международной научно-практической конференции. 2018. С. 304–305.

Literature:

1. Zotov V. B. Modern information technologies as a means of improving the efficiency of local government // Municipal Academy. 2017. No. 4. P. 8–20.
2. Zotov V. B. Information technologies in the service of interaction of power with the population // In the collection: Actual problems and prospects of development of public administration and law Collection of scientific articles of the V International scientific-practical conference «Management Sciences in the modern world». Ed. by S. E. Prokofieva [et al.]. 2018. P. 58–62.
3. Kazantseva N. V. Institutional aspects of the formation of property policy in Russia // Lviv's readings-2018 [Text]: Collection of articles of the VI all-Russian scientific conference; State University of management, Moscow: publishing house of GUU, 2018. S. 95–97
4. Kazantseva N. V. Problems of using the processes of digitalization in property management // Proceedings of the International scientific and practical conference «Actual problems of management-2018»; State University of management, — M.: publishing house GUU, 2018. — P. 311–313
5. Kazantseva N. V. Innovative methods for the conversion of the real estate market. Bulletin of the University (State University of management), M. GUU, 2012. — No. 6. Pp. 24–28
6. Lebedeva Yu. A. Instruments of government co-financing of projects of development of tourist infrastructure: public-private partnership, the cluster approach, the system of public procurement // Municipal Academy. 2018. No. 2. P. 67–72.
7. Makarova E. P. Municipal property: problems of modern theoretical analysis // Collection of scientific papers «Actual problems of science, Economics of education of the XXI century», M., — 2012, — С164–182
8. Milkina I. V. Transformation of property relations in high-tech sectors of the Russian economy // State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and prospects of development [Text]: Collection of scientific works of teachers, postgraduates, students of the Department of state and municipal management of the State University of management, Institute of state and municipal management and law [Executive editor V. B. Zotov] — M.; publishing house of GUU. 2017. — С48–50.
9. Milkina I. V., Kosarin S. P., Hodanova N. A. The construction of information-analytical system of management of housing and communal complex // Bulletin of University (State University of management). 2016. No. 20. P. 80.
10. Solomennik V. A., Milkina I. V. Potential opportunities of sustainable development of the Russian village // In the collection: State, power, management and law: history and modernity materials of the 8th all-Russian scientific-practical conference. 2017. P. 166 to 168.
11. Khmelchenko E. G., Petrina O. A. Marketing techniques in the development of urban areas // Bulletin of University (State University of management). 2013. No. 20. C. estimated in 119–124.
12. Shvetsov A. N. The roads we choose: a century and a half of reforms and counter — reforms of local self-government // Municipal property: economy, law, management-2016 — № 3, P. 6–10
13. Shvetsov A. N. State support of Russian cities, M.; editorial URSS, 2012, — 160 p.
14. Yakovlev A. Yu. Joint Stock companies with municipal participation in the Russian Federation // In the collection: the Role of local government in the development of the state at the present stage Materials of the III International scientific and practical conference. 2018. P. 304–305.

Образовательные курсы по контрактной системе в РФ

Educational courses on a contract system in the Russian Federation



Прокофьев Михаил Николаевич
доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры
«Государственное и муниципальное управление» Финансового
университета при Правительстве Российской Федерации,
mikaelprokoffiev@mail.ru

Prokofiev Mikhail Nikolaevich
associate Professor, candidate of economic Sciences, associate
Professor of the Department "State and municipal management" of the
Financial University under the Government of the Russian Federation,
mikaelprokoffiev@mail.ru

Аннотация. В данной статье обращено внимание на проблеме подготовки поставщиков, подрядчиков и исполнителей к участию в государственных закупках, которую взял на себя коммерческий сектор. И таких предложений много, они пользуются спросом, так как система государственных закупок сложна и удачно в нее войти без специальных знаний не получится, однако, эффективно ли справляются с этим многочисленные коммерческие эксперты и можно ли им доверять, не развелось ли у нас много мошенников, наживающихся на заинтересованных предпринимателях — все эти вопросы актуальны по сей день, поэтому государству следует обратить на них внимание.

Ключевые слова: государственные закупки, субъекты малого и среднего бизнеса, обучение участников системе государственных закупок, коммерческие курсы и спикеры, МБМ.

Abstract. In this article the attention to a problem of training of suppliers, contractors and performers to participation in government procurement which was undertaken by the commercial sector is paid. And there is a lot of such offers, they are in demand as whether the system of government procurement is complex and it is successful to enter it without special knowledge it will turn out, however, numerous commercial experts and whether it is possible to trust them cope with it effectively whether divorced at us many swindlers profiting on the interested businessmen — all these questions are relevant to this day therefore the state should pay attention to them.

Keywords: government procurement, subjects of small and medium business, training of participants in a system of government procurement, commercial courses and speakers, MBM.

Занимаясь изучением сферы государственных закупок, постоянно приходится читать и смотреть много информации по данной теме в Интернете, что, соответственно, не могло не отразиться на таргетинговой рекламе. Теперь тема государственных закупок преследует меня даже при бытовых запросах. Мне постоянно пытаются продать «сакральные» знания, которые помогут мне разбогатеть, причем стабильно обещают не меньше миллиона. Если честно, мне, как человеку, изучающему систему государственных закупок, стало очень интересно, что же они там предлагают и сколько людей в это верит.

Государственные закупки—крупный сегмент бюджетных расходов, играющий важную роль в стимулировании экономики каждой страны, где они становятся стратегическим инструментом, главной задачей которого является повышение эффективности общественного сектора, регулирование рынков и стимулирование конкуренции, а также качественное осуществление закупок и эффективная экономия бюджетных средств [1][2]. И, несмотря на стремление государства экономить, оно является самым платежеспособным покупателем, поэтому для поставщиков, подрядчиков и исполнителей государство является надежным партнером, который, к тому же, в соответствии с майским указом Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» нацелен на совершенствование системы, ставя во главе удобство представителей малого и среднего бизнеса [3]. Таким образом, не остается сомнений, что государство явно заинтересовано в привлечении предпринимателей к участию в государственных закупках, развивая тем самым конкуренцию, которая будет способствовать установлению равновесной цены (более низкой, чем устанавливают нынешнее число участников), однако, реклама в Интернете—это не государственная инициатива, а коммерческая, и тут у нас появляются другие заинтересованные лица—всевозможные спикеры, менторы и «миллионеры». А вот кто они на самом деле, чему они учат, какова их компетенция, есть ли польза от их занятий и сколько они на этом зарабатывают—это все остается для их целевой аудитории большой загадкой, которую я нацелен прояснить. Актуальность данной работы напрямую вытекает из

того, что становится больше коммерческих предложений, которые берут на себя обучение будущих участников государственных закупок, но цель их—качественный образовательный процесс, или же они преследуют личную выгоду—риторический вопрос для капиталистического общества.

Спрос на образовательные курсы

Далеко не все граждане даже на идейном уровне понимают, как закупается товар для нужд государственных учреждений, а для непосредственного участия в государственных закупках нужно не только понимание системы, но и глубокие знания законов и процедур, которые для большей успешности постоянно необходимо углублять и обновлять. В Интернете можно найти множество статей, сайтов, инфографики, видеороликов и много другого на тему контрактной системы в Российской Федерации, доступ к которым бесплатен и открыт всем. Помимо того, что систему и процедуры государственных закупок трудно понять самостоятельно, она еще предъявляет высокие требования к исполнителям, подрядчикам и поставщикам, поэтому даже хорошо подготовленным участникам не всегда удается выиграть и полностью правильно выполнить задание [4]; начиная участвовать в государственных закупках, можно разобраться в них самому или нанять фирму (или специалиста), которая полностью вела бы отдел государственных закупок, но практика показывает, что найти бесценного специалиста/фирму проблематично, поэтому дешевле и надежнее выходит разобраться лично во всех делах.

Помимо того, что спрос на образовательные курсы для поставщиков, подрядчиков и исполнителей и так есть, его еще подогревают мифы о «несметных» богатствах и легенды о «бешеной» марже. Я достаточно давно изучаю эту тему, и раньше сталкивался с неправильно оформленными техническими заданиями закупок, на которых можно было много заработать, однако, сейчас таких ошибок практически не допускают. Касательно маржинальности, то начальная цена высчитывается из средней на рынке с коэффициентом на покрытие транспортно-логистических затрат и для возможности проведения торгов, поэтому, читая о марже в 300%, у меня, как минимум, возникает подозрение к таким историям, так как либо это очень неправдивая история, либо

кто-то работает совсем не по законам [5]. Опытные поставщики, подрядчики и исполнители, работающие с государственными закупками, не верят в такие сказки, а вот те, кто еще не имел с этой системой дел, верят и охотно покупают книги и записываются на курсы.

Образовательные курсы

Пересмотрев множество рекламных объявлений, предлагается условное деление всех предложений на 3 группы: «бесплатно научим тебя выигрывать в тендерах», «платно научим выигрывать в тендерах» и «платно расскажу, как я заработал свой первый миллион на госзакупках».

Бесплатные предложения есть далеко не в каждом регионе, обычно они поступают от консультирующих организаций, которые предлагают в дальнейшем свои платные функции [6]. Также бесплатное обучение предлагает государство, но в большинстве субъектов Российской Федерации таких предложений очень мало (либо нет совсем), однако, в Москве государственная бюджетная организация «Малый бизнес Москвы» проводит несколько раз в месяц очные лекции, мастер-классы и консультации. Количество мест на мероприятиях ограничено, а обычно желающих находится много. Спикеры и темы постоянно меняются, но на сайте можно заранее ознакомиться с программой занятия и убедиться в компетенции спикера. Также работает горячая линия, где можно узнать дополнительную информацию. Посетив несколько мероприятий от «МБМ», хотелось бы отметить, что хоть всё и зависит от спикера, но на тех мероприятиях, которые мне удалось посетить, хорошо была дана правовая база. Помимо того, что подробно рассказали об ошибках при заключении, исполнении, изменении и расторжении контракта, главный акцент был сделан на соблюдении законов и на честной конкуренции, как со стороны других поставщиков, подрядчиков и исполнителей, так и со стороны заказчиков.

Что касается коммерческих курсов, то здесь все очень неоднозначно. Существует множество платных курсов и спикеров, которые предлагают обучение, предоставляя за это красивые, но юридически ничего не стоящие свидетельства и сертификаты. Сразу отметим, что такие предложения очень разнообразны как по форме—очные и заочные, так и по типу—одноразовые

и курсовые, по виду—от лекций и историй успеха до мастер-классов и лайфхаков. Продолжая рассматривать предложения на примере Москвы, нельзя не отметить сильный разброс в ценах. Переходя по рекламным ссылкам на очень яркие и не очень информативные сайты, сомнений становилось все больше, но необходимо было удостовериться. Мною было выбрано 3 очных занятия и 3 заочных курса, для чистоты наблюдений все были взяты из разных ценовых категорий. Так как все рассказывают об одной системе, то основы практически везде излагались одинаково, однако «изюминкой» платных курсов были секреты побед. Именно в них изначально, по моему мнению, крылся потенциальный корень мошенничества. Понимая, что «выборка» у меня крайне мала и, может быть, мне очень не повезло, не будем делать общих выводов, а рассмотрим конкретные частные случаи. Раскрывать названия не считаю нужным, так как целью данного исследования не было ни публичное разоблачение, ни реклама.

Посещая непосредственно сами занятия, нельзя не заметить, что людей на них было немало. На курсах низкой ценовой категории преобладали молодые и только начинающие представители малого бизнеса, которые полны энтузиазма. Ни знаний, ни опыта у них еще практически нет, однако занятия не были выстроены на теоретической базе, а делали огромный акцент на практике. Следуя интересам и стремлениям молодежи, было представлено много «лайфхаков», некоторые из которых меня очень заинтересовали своей незаконностью или даже косвенной противозаконностью. Причем организаторы, (они же—спикеры), являются студентами, которые очень амбициозно заявляют о себе и своих успехах, держатся уверенно и энергично, что внушает доверие людям, а легенда о марже в 300% воодушевляет их еще больше. В средней ценовой категории контингент был уже более разновозрастным и понимающим контрактную систему. Более гармонично давалась теория и практика, была возможность задавать вопросы. Спикер ранее работал в роли заказчика, поэтому много рассказывал о нарушении законов, но мне кажется, не осуждая это, а наоборот, накидывая идеи для более прибыльного сотрудничества с государством. Забегая вперед, скажу, что только на этих занятиях говорили о более реальном среднем до-

ходе, который имеет поставщик, подрядчик или исполнитель, и о том, что, не имея миллиона, в государственных закупках миллион не заработать. Курсы высокой ценовой категории отличались антуражем и официальным стилем, но и по информативности они явно не уступали.

Независимо от ценовой категории курса, центральный сюжет—личная история успеха спикера, который смог заработать много методом проб и ошибок, и сейчас он готов делиться, а если быть точнее, продавать свой опыт, чтобы помочь другим. В целом все истории были достаточно правдоподобны и похожи между собой, хотя и обладали не самыми реалистичными подробностями: они подкреплялись презентацией и громкими названиями фирм-партнеров. Из разговоров с другими участниками курсов было выявлено, что ни у кого не возникает подозрений касательно достоверности информации и компетенции спикеров, но мне же захотелось удостовериться в успехах. Если честно, я не особенно был удивлен, когда не нашел соответствующих тендеров по заявленным ценам или в результатах были написаны другие победители. Таким образом, поймав случайно выбранных спикеров на некоторых «неточностях» или послушав их намеки на работу в картелях, возникает вопрос: «А сколько еще таких «профессионалов» наживаются на теме обучения государственным закупкам»? К сожалению, нельзя дать точный ответ в силу того, что рынок подобных предложений очень большой, но на добросовестных организаторов наткнуться—большая удача.

Онлайн курсы

Помимо того, что есть достаточно популярные блоги про государственные закупки, которые находятся в свободном доступе, спросом пользуются и платные онлайн курсы. Преимущества их очевидны—можно смотреть, где угодно и когда угодно, перематывать и пересматривать запись, но в то же время и организатору меньше затрат и усилий по проведению занятий, однако, онлайн предложения также имеют широкий ценовой диапазон. По сравнению с очными занятиями, субъективно, заочные были менее полезны, хоть и более удобны, причем это признавали и другие участники курса, так как теория везде одинаковая, хотя даже она иногда сводилась к выборочному совместному чтению федеральных законов

с комментариями от спикера, а практиковаться в онлайн режиме с нуля неэффективно. Очевидно, что в Интернете выдать желаемое за действительное намного проще, поэтому и отсутствие компетенции скрыть проще.

Помимо того, что можно получить некачественную услугу, можно столкнуться и с откровенным мошенничеством. В худшем случае вы можете просто перевести деньги, не получив при этом ничего—такое тоже практикуется.

Вывод

Следует отметить, что подобные явления случаются не только в сфере государственных закупок, а являются обратной стороной информационного общества. Когда «знания» стали товаром, то рынок массмаркета заполнили очевидные, бесполезные и ничего не стоящие семинары, лекции, мастер-классы, курсы и многое другое. Несмотря на то, что большинство курсов не зарегистрированы и не лицензированы, а это значит, что их коммерческая деятельность находится в теневом секторе, все же основная проблема состоит не в этом.

С одной стороны, государству хорошо, так как коммерческий сектор активно призывает представителей малого и среднего бизнеса открывать для себя государственные закупки; с другой стороны, мы пытались выяснить, насколько они эффективно справляются с образовательной частью. Мы пришли к выводу, что их целью является, прежде всего, личная выгода [7]. Создание и распространение бесплатных курсов подобных курсам от ГБОУ «Малый бизнес Москвы» поможет бороться с мошенниками, прикрывающихся темой государственных закупок. Сейчас контрактная система в Российской Федерации ориентирована на привлечение субъектов малого и среднего бизнеса, так почему государство никак не возьмет в свои руки обучение поставщиков, подрядчиков и исполнителей, которые на самом деле хотят учиться? Тогда заинтересованные люди не будут тратить деньги на нелегальные курсы, оставляя деньги в карманах не всегда квалифицированных «специалистов», а в каждом регионе смогут обратиться в государственное учреждение для получения как минимум базовых теоретических и практических знаний в сфере государственных закупок.

Список литературы:

1. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N223-ФЗ
2. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N44-ФЗ
3. Указ Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»
4. Исследование действующего механизма государственных и муниципальных закупок Прокофьев М., Федякова Ю. Самоуправление. 2018. № 51. С. 131–133.
5. Прокофьев, М. Н. Оценка проблем государственной финансовой поддержки сельского хозяйства в Российской Федерации / М. Н. Прокофьев, А. С. Сибиряев // Вестник НГИЭИ. — 2017. — № 7. — С. 110–116.
6. Prokofiev, M. N. Recommendations for conduct of state audit of the budget policy in modern russua / Bogoviz A. V., Prokofiev M. N., Yaroshchuk A. B. // Espacios. — 2017. — Т. 38. — № 57. — С. 30.
7. Прокофьев, М. Н. Финансирование муниципальных образовательных услуг / Ермилов В. Г., Прокофьев М. Н., Абашилов Х. М. Ш. // Экономика и предпринимательство. — 2016. — № 1–1. — С. 415–421.
8. Зотов В. Б. Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих. // Муниципальная Академия № 4/2018, с. 30–37
9. Зотов В. Б. Проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления. / Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 12–18.

List of references:

1. The Federal law “About purchases of goods, works, services by separate types of legal entities” of 18.07.2011 No. 223-FZ
2. Federal law “On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs” of 05.04.2013 N44-FZ
3. Presidential decree On national goals and strategic objectives for the development of the Russian Federation until 2024»
4. A study of the existing mechanism of state and municipal procurement Prokofiev M., Y. Fedjakova Government. 2018. No. 51. P. 131–133.
5. Prokof'ev, M. N. Evaluation of problems of the state financial support of agriculture in the Russian Federation / M. N. Prokofiev, A. S. Sibirev // Bulletin of NGIEI. — 2017. — № 7. — P. 110–116.
6. Prokofiev, M. N. Recommendations for conduct of state audit of the budget policy in modern russua / Bogoviz A. V., Prokofiev M. N., Yaroshchuk A. B. // Espacios. — 2017. — Vol. 38. — № 57. — P. 30.
7. Prokofiev, M. N. Financing of municipal educational services / Ermilov V. G., Prokofiev M. N., Abashilov H. M. sh. // Economics and entrepreneurship. — 2016. — № 1–1. — P. 415–421.
8. Zotov V. strategic objectives of training of state and municipal employees. // Municipal Academy No 4/2018, p. 30–37.7.
9. Zotov V. B. Problems of training of personnel of state and municipal administration. / State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and prospects of development collection of scientific works of teachers, postgraduates and students of the Department of state and municipal management. Moscow, 2017. P. 12–18.

Коррупционные риски и индикаторы коррупции в сфере размещения государственных и муниципальных заказов

Corruption risks and indicators of corruption in the sphere of placement of state and municipal orders



Рязанцев Иван Иванович
Первый Московский государственный медицинский университет
имени И.М. Сеченова, проректор по административно—
хозяйственной работе, 9265830066@mail.ru

Ryazantsev Ivan Ivanovich
I.M Sechenov First Moscow State Medical University (Sechenov University),
vice-rector in administrative and economic work,
9265830066@mail.ru

Аннотация. Закупки для государственных и муниципальных нужд выступают одним из самых важных условий благополучия общества, безопасности и стабильности российского государства. Однако коррупция, негативным образом влияет на нормальную работу этой важнейшей сферы. В данной статье сделана попытка указать на основные коррупционные риски в закупочной деятельности и на способы их устранения.

Ключевые слова: государственные муниципальные закупки, размещение заказов, коррупция, коррупционные риски.

Annotation. Purchases for state and municipal needs are one of the most important conditions for the well-being of society, security and stability of the Russian state. However, corruption negatively affects the normal operation of this critical area. This article attempts to point out the main corruption risks in procurement and how to eliminate them.

Keywords: state municipal procurement, placing orders, corruption, corruption risks.

Сегодня государственные и муниципальные закупки являются частью сферы внутреннего товарообмена и важным механизмом обеспечения конкуренции на рынке. Развитие национальных систем государственных и муниципальных закупок связано с потребностями в материально-техническом обеспечении деятельности государственных структур и реализации государственных и муниципальных программ. Эти вопросы реализуются через государственные закупки, в процессе специально организуемых конкурсных торгов. Огромное влияние на модернизацию системы государственных и муниципальных закупок играет введение единой информационной системы, но принципы взаимодействия государства с предпринимательским сектором, основанным на договорных отношениях в области закупок, а также принципы оплаты в рамках этих договоров, осуществляемой за счет средств государственного бюджета остаются неизменными. Размещение муниципального заказа—это необходимый инструмент государственного регулирования экономики, позволяющий рационально и эффективно размещать муниципальные заказы. Этот процесс напрямую зависит от правильной организации закупочного процесса. Муниципальные заказы являются важной частью организации закупочного процесса, такие заказы представляются как заказ от органов местного самоуправления и муниципальных учреждений, уполномоченных ими, на выполнение работ, поставки товаров и оказание услуг, которые связаны с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, которые были переданы органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Заказы проводят с помощью торгов, например это могут быть конкурсы и аукционы, а также с помощью запроса котировок. Заказчиком может быть представлен орган государственной власти, уполномоченные получатели бюджетных средств, или органы местного самоуправления.

На современном этапе развития системы государственных и муниципальных закупок очень часто используются коррупционные схемы, которые способствуют появлению коррупционных рисков. В соот-

ветствии с нормативному определению, которое представлено в методических рекомендациях Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, коррупционными рисками являются «условия и обстоятельства, предоставляющие возможность для действий (бездействия) лиц, замещающих должности федеральной государственной службы и должности в государственных корпорациях (государственной компании), с целью незаконного извлечения выгоды при выполнении своих должностных полномочий» [2].

Более узкое определение коррупционных рисков звучит как «вероятность возникновения коррупционного поведения, которое может быть вызвано нарушением обязанностей, которые установлены для государственных и муниципальных служащих». Сегодня в российской экономике, в сфере государственных и муниципальных закупок выделяют следующие коррупционные риски:

- 1.Вымогательство взятки сотрудником, который принимает решение об осуществлении закупки;
- 2.Подкуп лиц, которые принимают решение о закупке со стороны заказчика;
- 3.Покупка инсайдерской информации (цены, условия договора) заинтересованным лицам;
- 4.Эксплуатация материальных ресурсов организации с целью личного обогащения или выгоды.

Высокая конкуренция в сфере государственных и муниципальных закупок, создает почву для недобросовестных участников данного процесса, которые стремятся нажиться на всех этапах закупочного процесса.

Закупочный процесс, включает следующие стадии: анализ рынка, формирование заказа, выбора способа размещения заказа, построения плана-графика подготовки документации, способ размещения заказа, заключения контракта, исполнения заказа. Практически на всех стадиях закупочного процесса необходимо минимизировать риски наступления коррупционных явлений.

При анализе рыночной среды выделяют следующие коррупционные риски:

- Необоснованное формирование круга возможных поставщиков;
- Необоснованное усложнение условий контракта;

- Безосновательное определение начальной цены контракта.

На стадии формирования заказа, наиболее часто встречающиеся коррупционные риски:

1. Необоснованный выбор приоритетов закупаемой продукции;

2. Выбор сферы закупаемой продукции, исходя из личных интересов чиновника;

3. Расчет объема необходимых средств.

С подобными коррупционными рисками могут столкнуться как правительственные чиновники, так и недобросовестные поставщики. При достижении целей такого обогащения создаются фирмы-однодневки, функционирующие для «наличия» конкурентов во время торгов и для исключения подозрения мошеннического участия чиновника [6].

Во время построения плана-графика закупок коррупционные риски встречаются при:

1. Безосновательном сокращении срока исполнения контракта, то есть выполнить контракт может успеть лишь тот поставщик, кто или имел доступ к инсайдерской информации или заранее начал выполнение контракта;

2. Размещении заказа на поставку спонтанно в конце года или квартала, в данном случае заказчику не приходится выбирать, в силу сокращенных сроков, и за определённый «откат» он получает товар или услугу с низким качеством, «закрывая на это глаза».

Риски при выборе способа размещения заказа, следующие:

- Ошибочный выбор способа размещения заказа;

- Использование недопустимых критериев допуска и выбора поставщика;

- Непосредственно коррупционные риски особенностей самих закупочных процедур.

На сегодняшний день избежать вышеуказанных рисков частично помогает Единая информационная система, где детально отражены регистрационные свидетельства участников сделки, сертификаты соответствия продукции, а также правила по обеспечению госзакупок.

При подготовке документации закупки коррупционные риски велики в случае, когда:

1. Критерии выбора поставщика и условия контракта неприемлемы для основной

части поставщиков по данному объекту закупки;

2. Существует неконкретность, неточность и противоречивость условий определения поставщика и условий выполнения контракта. В таком случае есть вероятность выбора «нужного» поставщика, играя на неопределенности условий.

Процесс рассмотрения и оценки заявок является одним из наиболее коррупционных во всем закупочном цикле. Риски проявляются в:

1. Дискриминации в отношении добросовестных поставщиков при допуске к размещению заказа;

2. Безосновательных предпочтениях определённого кругу поставщиков при допуске к размещению заказа;

3. Различном отношении к разным участникам размещения заказа;

4. Использовании скрытых условий допуска к размещению заказа.

При оценке и сопоставлении заявок, используется внутренний и внешний контроль, из-за высокого уровня коррупции. На этом этапе нужно выявить наличие следующих факторов:

1. Безосновательные отказы поставщикам при рассмотрении и сопоставлении заявок;

2. Необоснованные привилегии избраным поставщикам при оценке и сопоставлении заявок;

3. Использование скрытых, то есть не объявленных ранее или недопустимых критериев отбора поставщиков.

На сегодняшний день в целях борьбы с коррупцией в системе государственных закупок необходимо минимизировать закупочные риски при размещении и формировании государственного и муниципального заказа.

На этапе заключения контракта могут возникнуть следующие риски:

1. Искусственное создание преград для процедуры обжалования размещения заказа;

2. Беспочвенное изменение условий контракта;

3. Затягивание или наоборот ускорение сроков заключения контракта;

4. Запрос не анонсированных ранее или дискриминационных документов и сведений при заключении контракта;

5. Ничем не обоснованный отказ от заключения контракта с поставщиком, удов-

летворяющим всем заявленным критериям.

На этапе исполнения контракта также нередко можно отследить коррупционные проявления. Коррупционные моменты заключаются в следующем:

1. ничем не обоснованный повсеместный контроль за исполнением контракта;
2. уклонение от предоставления информации поставщику;
3. объявление новых условий, касающихся исполнения контракта;
4. фактическое отвлечение поставщика от исполнения заказа.

Кроме того, выявлены коррупционные риски, связанные с установлением необоснованного размера аванса по долгосрочным контрактам, условия которых не предполагают выполнения значительного объема работ в первые годы строительства. Ситуация позволяет подрядчикам размещать большую часть полученных средств от заказчика в банках для получения процентного дохода [7].

Эффективная оценка рисков, направленная на противодействие коррупции, должна проводиться регулярно в соответствии с изменяющимся законодательством.

Общими и яркими индикаторами — критериями, содержащими в себе признаки возможных коррупционных проявлений, могут быть:

- наличие (количество) обоснованных жалоб;
- осуществленные закупки с единственной заявкой;
- закупки, к процедурам которых был допущен только один участник;
- наличие закупок, по которым заказчик отказал победителю в заключении контракта;
- умышленное представление преимуществ «избранным» хозяйствующим субъектам;
- нарушение процедуры заключения договоров, ненадлежащее исполнение договоров, оплата невыполненного объема работ;
- неисполнение контрактов в полном объеме либо выполнение работ с нарушением технологических условий.

Одной из мер, способных переломить коррупциогенную ситуацию в сфере государственных закупок, создать надежный барьер для живучести «откатов» является предусмотрение в федеральном законе № 44-ФЗ обязательной антикор-

рупционной экспертизы конкурсной (аукционной) документации [3]. Данная экспертиза представляет собой деятельность по выявлению в указанной документации коррупциогенных факторов, то есть таких ее положений, которые создают условия для проявления коррупции.

Сейчас стоит задача необходимости разработки научно обоснованных методик проведения антикоррупционной экспертизы. Если федеральным законом будет введена обязательность проведения антикоррупционной экспертизы конкурсной (аукционной) документации. Сегодня существование «откатов» в системе государственных и муниципальных закупок — это «норма», нужна система профилактических мер для ликвидации коррупции от коррумпированных чиновников.

Из всего вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

Во-первых, любые риски, и коррупционные в то числе, являются многогранным явлением и представляют собой сложную систему, которая состоит из множества взаимосвязанных элементов. По этой причине в ходе анализа всех стадий закупочного цикла была предпринята попытка учета различных факторов риска, выявления основных видов коррупционных рисков в целях минимизации общего риска — риска торможения развития экономики России, снижения ее эффективности и подрыва экономической безопасности страны.

Во-вторых, уровень риска характеризует возможность его появления под воздействием целого набора факторов и вероятных потерь при наступлении рискового события. Данный показатель является самым важным по степени влияния на формирование национальной стратегии развития, учитывая глобальные вызовы и состояние внутренней среды.

В-третьих, системный подход к анализу коррупционных рисков в секторе госзакупок на текущем этапе социально-экономического развития России помогает структурировать риски в целях учета при формировании новой концепции проведения госзакупок, необходимых мерах усиления системы контроля в секторе госзакупок и развития российской экономики в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Список литературы:

Bibliography:

1. Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 02.07.2018. № 27. ст. 4038
2. Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций: приложение к письму Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 18–О/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков» // Доступ из СПС Консультант Плюс.
3. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / И. С. Власов, Т. О. Кошаева, В. Н. Найдено и др.; отв.ред. Ю. А. Тихомиров, Е. И. Спектор. М., 2012. С. 52–72
4. Зотов В. Б. Бабун Р. В., «Система муниципального управления» Учебник для ВУЗов http://referatwork.ru/Municipalnoe_upravlenie/section-1.html 7
5. Коррупционные риски современного законодательства и правоприменения и правовые механизмы их преодоления: монография / колл. авторов; под ред. Н. Г. Иванова, М. Н. Илюшиной. — М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. — 136 с.
6. Коррупция: риски закупочного цикла // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 15. С. 18–21.
7. Порезанова Е. В. Коррупционные риски в системе государственных закупок в России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2015. Т. 15, вып. 49
8. Чадаева А. А. Коррупционные риски в сфере государственных закупок // Молодой ученый. — 2018. — № 42. — С. 146–150. URL <https://moluch.ru/archive/228/53158/>

1. Decree of the President of the Russian Federation of June 29, 2018 No. 378 “On the National Anti-Corruption Plan for 2018–2020” // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 07/02/2018. № 27. Art. 4038
2. Methodical recommendations on the assessment of corruption risks arising from the implementation of functions: Annex to the letter of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation of December 25, 2014 No. 18–О / 10 / В-8980 “On the federal government bodies to conduct an assessment of corruption risks »// Access from ATP Consultant Plus.
3. Anti-corruption examination of draft regulatory legal acts: scientific and practical guide / I. S. Vlasov, T. O. Koshaeva, V. N. Naidenko et al. ; otv. ed. Yu. A. Tikhomirov, E. I. Spector. M., 2012. P. 52–72
4. Votov V. B., Babun R. V., “The system of municipal management” Textbook for universities http://referatwork.ru/Municipalnoe_upravlenie/section-1.html 7
5. Corruption risks of modern legislation and law enforcement and legal mechanisms to overcome them: monograph / coll. authors; by ed. N. G. Ivanova, M. N. Ilya. — M.: JUSTICE, 2016. — 136 p.
6. Corruption: the risks of the procurement cycle // State order: management, placement, security. 2009. № 15. S. 18–21.
7. Porezanova E. V. Corruption risks in the system of public procurement in Russia // Izv. Sarat. un-that. New ser. Ser. Economy. Control. Right. 2015. Vol. 15, no. 49
8. Chadaeva A. A. Corruption risks in the field of public procurement // Molodoyucheny. — 2018. — № 42. — С. 146–150. URL <https://moluch.ru/archive/228/53158/>

Государственное и муниципальное управление системой субурбанизации городской среды

State and municipal management system of the suburbanization of the urban environment



Демин Александр Васильевич,
д.э.н., доцент, член-корреспондент Академии ЖКХ, почетный работник
ЖКХ РФ
demin@subsident.ru

Demin Alexander Vasilievich,
doctor of Economics, Professor, corresponding member of the Academy of
housing and communal services, the honourable worker of housing and
communal services of the Russian Federation



Рыбальченко Илья Владимирович,
Юрист
i.v.rybalchenko@gmail.com

Rybalchenko Ilya Vladimirovich,
Lawyer

Аннотация. Тенденция к переезду за город становится все более очевидной для многих жителей мегаполисов. Все чаще граждане находят жизнь за городом более предпочтительной и удобной. В основе аргументации переезжающих лежит прежде всего возможность получения жилья в 3–4 раза большей площади за сравнимую цену приобретения и обслуживания, а также экология. Проведенный анализ позволяет выявить общие для городов процессы, выделить характерные тенденции развития пригородов для столичных и провинциальных городов России, и предложить методологические и организационные решения как ответы на основные вызовы, встающие перед органами государственного и муниципального управления, прежде всего — в части решения проблем, связанных со строительством жилья, а также создания комфортной среды проживания. Также проблема рассматривается сквозь призму государственных интересов и снижения издержек от миграции город-пригород.

Ключевые слова: комфортная городская среда, субурбанизация, благоустройство пригородов, индивидуальное жилое строительство, государственное и муниципальное управление.

Abstract. The tendency to move out of town is becoming more and more obvious to many residents of megalopolises. Increasingly, citizens find life outside the city more preferable and convenient. The basis of the argument of those moving is primarily the possibility of obtaining housing 3–4 times larger area for a comparable price of purchase and maintenance, as well as ecology. The analysis makes it possible to identify common processes for cities, highlight characteristic development trends of suburbs for metropolitan and provincial cities in Russia, and propose methodological and organizational solutions as answers to the main challenges facing state and municipal authorities, primarily in solving problems with the construction of housing, as well as creating a comfortable living environment. At the same time, ways are offered to increase the accessibility of individual housing construction for citizens, including as one of the ways to provide citizens with housing. The problem is also viewed through the prism of state interests and reduction of costs from migration.

Keywords: comfortable urban environment, suburbanization, improvement of the suburbs, individual housing construction, state and municipal management

К началу XXI века классическая форма урбанизации в Европе меняет свой характер на субурбанизированную—прежде всего, это проявляется в том, что во многих странах, включая Россию, появилась тенденция переселения людей из центров крупных мегаполисов в пригороды.

Миграция жителей в пригороды, прежде всего, связана со следующими причинами:

- цена земельного участка несопоставимо ниже и доступнее квартиры;
- относительная дешевизна жилья и его обслуживания в некоторых зонах или престижность проживания в других;
- возможность строительства по этапам за несколько лет (согласно исследованиям, не более 5% жителей Москвы могут позволить себе беспрепятственно купить коттедж в области, однако желающих начать строительство на имеющемся дачном участке в разы больше);
- желание жить одной семьей в отдельном доме (преобладающий тип застройки);
- экологическая ситуация.

Конечно, указанные причины существовали и ранее, но развитая дорожно-транспортная сеть и возможность быстрого перемещения из города в пригород (в том числе ежедневной челночной миграции на работу в город)—появились лишь в последнее время. Прежде всего, это связано с автомобилизацией населения, возможностью и доступностью ежедневного передвижения на автомобиле, и развитием дорожной сети.

Значительную роль также играет осуществляемая правительством государственная политика, направленная на улучшение жилищно-бытовых условий и качества жизни в пригороде—в настоящее время стираются грани между городской и сельской жизнью в части комфорта, обеспечения инфраструктурой, связью, образованием, здравоохранением и т.д.

Наконец, компьютеризация позволяет приблизить место работы и место жительства, выполнять трудовые задания, не выходя из дома и пересылая результаты по электронной почте. Человек за компьютером может выполнять работу для фирмы, расположенной на другом конце земного шара, и этим транспортная проблема, тормозящая процесс субурбанизации, ослабляется. Все это приводит к тому что развивается феномен «всемирной деревни»—социально-экономической общности, в которой географические границы все менее заметны.

Поэтому специалисты по благоустройству все чаще говорят [3], что пригородная зона городов—это уже неразрывно связанная с городом часть так называемой единой социально-экономической градостроительной системы. И эта часть со временем становится даже более привлекательной для населения, чем сам город.

В теории и практике городского планирования [4, 5] пригородные зоны, как, впрочем, и само их население, делятся на две группы. Это «метропольные» (которые находятся в зонах влияния крупных городов) и «неметропольные» (на других территориях). При этом главная тенденция урбанизации в развитых странах сейчас такова, что характерно очевидное замедление темпов роста городских поселений и ускоренный рост населения в пригородных зонах, а особенно—в ближайших районах за пределами метрополии, прежде всего—в зонах транспортной доступности.

Мерой точного и системного реагирования власти на данную тенденцию явилась Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» [1], которая предусматривает, что в целях повышения доступности жилья для граждан со средними и невысокими доходами и предоставления им возможности строительства жилья экономического класса будут внесены изменения в законодательные акты, касающиеся предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства, а также акты, предусматривающие новые возможности для создания жилищно-строительных кооперативов при малоэтажной застройке. Программой также предусмотрено создание комплектов типовой проектной документации, связанной с малоэтажным строительством, и включение в оборот соответствующих земельных участков.

В то же время, к сожалению, программой не предусмотрено какое-либо административное регулирование и управление со стороны государства процессом малоэтажного индивидуального жилищного строительства (ИЖС), в ней нет комплекса мер, правил и единого порядка для такого строительства и контроля за ним. С другой стороны, рядовой горожанин в настоящее время лишен возможности доступа к типовой документации и типовым строительным решениям.

Профессионалы, которые занимаются этим видом строительного бизнеса давно, располагают десятью—пятнадцатью типовыми проектами таких домов, как правило, удовлетворяющими запросы большинство клиентов. Но для граждан вне строительного бизнеса эта проектная документация недоступна.

Данная ситуация приводит к необходимости в каждом конкретном случае поиска гражданами индивидуальных решений, в то время как они не являются специалистами в области финансирования, строительства, обеспечения безопасности и благоустройства—что приводит не только к удорожанию (индивидуальное строительство, начиная от проекта, всегда дороже), но и к получению поселков стиливого и эстетического разнообразия с весьма сомнительным уровнем комфорта и благоустройства.

Ситуация усугубляется тем, что в нашей стране субурбанизация, переселение населения за город, началась с опозданием примерно на 100 лет. На первом этапе (80-е—90-е года) горожане утепляли, расширяли и благоустраивали свои дачные домики, превращая их в подобие «коттеджей». На втором этапе (нулевые и позднее) горожане покупали (либо использовали полученные по наследству от старого поколения) участки земли и строили на них дома с комфортабельностью, практически равной городской квартире.

Такие дома в России называют просто «загородными», а иногда—коттеджами. В то же время, слово «cottage» имеет французское происхождение, и означает совершенно другое—это сельский, крестьянский домик. И даже в современном западном понимании коттедж—это небольшой благоустроенный загородный дом, нечто вроде хорошей дачи. В Финляндии коттедж—загородное жилое строение, которое также используется для отдыха от работы, а в Гонконге—кирпичный трехэтажный дом с балконом на верхнем уровне. Если дачи—это дома для временного проживания в летний период, то коттеджи предназначены для постоянного проживания в любое время года, и от обычных дач они отличаются не столько размерами и архитектурой, сколько наличием инженерных коммуникаций, обеспечивающих комфортный уровень жизни.

В то же время, тенденция загородного индивидуального жилищного строительства в настоящее время столь широка, что пра-

вильное администрирование этого процесса способно не только существенно ускорить процесс обеспечения россиян жильем, но и существенно упростить его, существенно снизив государственные расходы по этому направлению. Согласно исследованиям, данная тенденция касается прежде всего как раз недвижимости, предназначенной для постоянного проживания, а не «сезонных домов».

Представляется, что эта сложившаяся «народная» тенденция может и должны быть использована государством с пользой, прежде всего, потому, что у значительного числа граждан уже есть земельные участки, либо дачи, готовые под строительство дома круглогодичного проживания.

По данным исследования холдинга ROMIR Monitoring, более половины россиян (58%) уже имеют загородный дом или садовый участок, при этом не имеют дома или готового участка под него—всего 42% опрошенных. Четверть дачников (26%) сказали, что для них дача является местом проведения всего летнего сезона, отпусков, праздников и т.д.. Причем 28% готовы проститься с городской жизнью при наличии возможности постройки постоянного жилья. Особенно четко такая тенденция прослеживается в столичном регионе, где жители мегаполиса стараются как можно больше времени проводить в области.

Другой проведенный социологический опрос горожан о предпочтительных качествах жилой среды [5] показал, что 40% опрошенных допускают мысль о возможном переезде из города в пригородную и сельскую местность. Поэтому данная тенденция, хотя и является очевидной, не приобрела системного и массового характера, и большинство горожан все же весьма скептически относятся к возможности собственного переезда в пригород. Прежде всего, это связано с нежеланием расставаться с привычным городским комфортом, возможностью образования детей, проведению досуга, спектром выбора возможной работы.

Указанное исследование говорит о необходимости насыщения жилой застройки пригородной зоны городскими функциями. Только тогда, переезжая в пригородную зону из города, горожане смогут на практически прежнем уровне получать все городские блага и сочетать их с особенностями неурбанизированной зоны.

Тем не менее, значительная часть насе-

ления предполагает возможность или собирается к переезду—ведь собственно цена загородного строительства, даже в относительно дорогом московском регионе, остается вполне приемлемой для многих желающих. Действительно, цена каркасного дома площадью 120 кв. м. (8 на 8 метров с мансардой) в стандартной комплектации обойдется примерно в 1 700 000 рублей, дома из газобетонных блоков—1 800 000 рублей (предварительная стоимость рассчитана по ценам 2019 года в электронной системе House7 online). Участок земли—300 000–720 000 рублей (у 58% россиян он уже есть). Инженерные коммуникации, по средней цене на рынке, для такого дома будут стоить 300–500 тыс. руб. Итого: около 2 млн. рублей. Эта цена несомненно меньше стоимости квартиры 120 кв. м. из 4–5 комнат.

Таким образом, в отсутствие административных и организационных сложностей, имея от 2 млн., можно приобрести недвижимость и переехать жить за город, получив неплохую альтернативу 4–5 комнатной городской квартире, и бонус в виде собственного сада или огорода с газоном. Именно поэтому, на практике, сегмент коттеджей эконом-класса на данный момент очень востребован, спрос значительно превышает предложение и будет в дальнейшем только увеличиваться.

Важно и то, что обслуживание дома эконом-класса (без дорогостоящих охранных систем и т.д.), даже значительной площади (до 200 метров), получается в районе 4–6 тыс. руб. в месяц. Это значительно дешевле городской квартиры—ведь фактическая стоимость обслуживания квартиры в 130 метров даже в простом доме без консьержей, охраны будет не менее 9000 рублей в месяц. А если брать новые комплексы, где квартира в 130 метров стоит от 25 млн.—то стоимость обслуживания начнется от 14–15 тыс.

Однако данная тенденция, потенциально очень нужная и полезная для решения вопроса обеспечения граждан жильем [2]—никак не используется государством. На деле гражданин, решивший переехать за город—оказывается один на один со своими проблемами. В настоящий момент государство не помогает ему—ни с выбором проекта, включая экологическую составляющую, ни с получением документации и проектов в режиме «одного окна», ни с государственным контролем качества строительства, ни с обеспечением безопасности

проживания, ни с комплексным оформлением единого пакета регистрационных документов на землю и дом, ни с регистрацией гражданина в построенном доме.

Поэтому началу активного жилищного строительства в пригороде мешают не экономические, а организационные факторы: требуется затратить немало времени на изучение данного вопроса, выбрать надежного застройщика и заключить с ним договор, получить исходно-разрешительную документацию, подсчитать, во сколько может вылиться окончательная стоимость проживания с учетом всех расходов на эксплуатацию, лично контролировать строительство, изучать вопрос создания инженерных систем дома, получать разрешительную документацию, регистрировать дом в Росреестре, налоговой службе, получать разрешение на бурение скважины, слив сточных вод, лично решать вопросы пожарной и экобезопасности и т.д.

В то же время, централизованное администрирование указанных процессов единым пакетом через оказание комплексной услуги в МФЦ позволит не только упростить эти процедуры для гражданина, но и за счет снятия административных барьеров в разы увеличит число граждан, которые самостоятельно, с незначительной помощью, решат свои проблемы с жильем. При этом каких-либо бюджетных расходов не понадобится вообще.

Представляется, что такой единый пакет услуг, предоставляемый в МФЦ (центрах «Мои документы») мог бы включать следующие государственные услуги:

- выдачу гражданину буклета типовых проектов (которые заведомо соответствуют его участку, и в которых учтены вопросы экологии, пожарной безопасности, и т.д.);
- заказ строительства выбранного проекта у уполномоченного регионального строительного оператора, выбираемого по конкурсу, с государственной гарантией качества и госприемкой результата;
- выдача регистрационных документов на дом, землю, место жительства, прикрепление к поликлинике—единым пакетом (Росреестр, налоговая служба, документы на газ, ФМС и т.д.);

При этом организация процесса ИЖС через «одно окно» МФЦ представляется крайне полезной не только для гражданина, но и с точки зрения государственных целей:

- в разы увеличивается число индивидуальных застройщиков, люди решают свои

жилищные вопросы самостоятельно и без бюджетных затрат;

- полный кадастровый и налоговый учет новых застройщиков сразу же с момента постройки;

- разгрузка транспортной сети—часть населения не будет мигрировать между городом и загородом;

- возможность иметь приусадебное хозяйство поможет снизить расходы на продовольственную корзину и повысить качество потребляемых продуктов;

- государственные гарантии качества приводят к повышению уровня жизни россиян;

- новый современный уровень экологичности жилого пространства;

- возможность комплексного планирования и застройки жилой инфраструктуры;

- дополнительный, мультипликативный эффект: рост малого предпринимательства за счет частных хозяйств, а значит рост местной экономики и рост собираемых налогов;

- снижение социальной напряженности и за счет повышения социального равенства—все чаще можно услышать, что жить за городом могут себе позволить только богатые;

- своевременный паспортный учет проживающих.

В целях организации указанной работы целесообразно принять нормативный акт, устанавливающий порядок и сроки получения гражданам соответствующей комплексной платной государственной услуги, а также порядок определения на конкурсной основе уполномоченного регионального оператора ИЖС.

Конечно, переход на схему организации ИЖС через заказ строительства в МФЦ не должен быть обязательным—премиальный сегмент по-прежнему будет самостоятельно заниматься организацией строительства. В то же время, для большинства граждан такой способ окажется наиболее предпочтительным. Также очевидно, что организационный аспект, хоть и является доминирующим при принятии решения о начале ИЖС гражданами, не является единственным. Создание качественной инфраструктуры в пригороде, транспортная составляющая, наличие качественного образования, медицинского обслуживания также важно.

В целях ведения активной региональной территориальной политики, при приеме

документов через МФЦ возможно частично перенаправлять граждан, желающих осуществить ИЖС, в зону комплексного развития, создавать «зоны роста», районы с более высоким инфраструктурным развитием, либо наоборот—централизованно и за короткий срок получать от граждан в оплату соответствующих услуг те средства, которые необходимы для инвестиций в развитие инфраструктуры.

Интересно, что, если в России, как констатируют эксперты, индивидуальное жилищное строительство все еще страдает от несовершенства законодательства, регулирующего оборот земли и взаимоотношения заказчика и застройщика, а также от административных барьеров, в соседних странах власти оказывают желанию граждан переселиться в пригород всемерную поддержку.

При этом в мировом опыте достаточно как государственных решений, связанных с «обузданием» и управлением переселения в пригороды, так и качественного и эффективного государственного управления этими процессами [7]. В развитых странах многие крупнейшие города, прежде всего города-миллионеры, теряют население из-за его миграции в пригороды и города-спутники.

Непланируемый и практически неуправляемый процесс роста пригородов называется субурбанизацией (от лат. sub—под, около и urbs—город). К примеру, пригороды Парижа начали быстро и хаотично, без какого-либо плана, развиваться в конце XIX—начале XX в. В 1921 г. город насчитывал 2926 тыс. жителей, а городская периферия 1505 тыс. Спустя 10 лет численность населения Парижа сократилась до 2900 тыс. жителей, а пригороды увеличились до 8016 тыс. Однако французское правительство взяло этот процесс под контроль, и управляемое переселение стало экономически более выгодным для французских семей, а одновременно это позволило серьезно улучшить и транспортную инфраструктуру, и экологию в центре города.

А в Белоруссии еще с 2014-го года внедряется в практику госзаказ на развитие индустриального индивидуального жилищного строительства, который связан в прямом участии государства в строительстве индивидуальных жилых домов в пригородах. Граждане, стоящие на учете как нуждающиеся в улучшении жилищных условий—переселяются не только в многоквартирные дома,

но и в пригородные поселки. Строительство же этих поселков оплачивается по госзаказу. Таким образом, отрасль получит серьезное вливание и сможет развиваться быстрее и эффективнее, а значит, сможет реализовывать и коммерческие проекты. Именно такое взаимодействие государства, решающего важные социальные задачи, и бизнеса, как считают исследователи, дает мультипликативный эффект в виде развития экономики, появления рабочих мест, роста налогов и т.д. [6]. Важно, что реализуемый в соседнем государстве строительный план подразумевает около 30 проектных предложений по индивидуальным жилым домам, хотя и возводятся они методом индустриального домостроения. Эти предложения включают различные типы жилых домов с количеством комнат от 3 до 6 общей площадью от 70 до 220 квадратных метров.

Наиболее субурбанизированной страной мира считаются США: здесь в пригородной зоне проживает 60% населения. Многие никогда не покидают их. Сегодня в пригородах живет больше американцев, чем в городах или в метрополитенских районах. В начале 1980-х гг. офисов банков, промышленной администрации, торговых компаний в пригородах стало больше, чем в деловых

центрах американских городов. Благодаря эффективной работе госуправления пригороды стали более привлекательными для бизнеса, чем города. Не оставались в стороне и местные органы власти—благодаря четко продуманной системе стимулов именно в пригородах росли новые рабочие места для сферы обслуживания, здравоохранения, информатики, банков, торговли. Рента для офисов в пригороде на одну треть дешевле. В результате в пригородах самый низкий уровень безработицы.

Федеральное правительство также вкладывало средства в строительство международных трасс, пролегающих через пригороды, приняло для них льготное налогообложение [6], сделало дешевой и доступной землю.

Таким образом—миграция населения в пригороды это не просто вызов государственной и муниципальной системе управления, требующий новых и современных управленческих подходов. Это очень полезная тенденция, предоставляющая власти возможность использовать ее не только как рыночный экономический механизм снижения издержек на миграцию, но и комплексного решения проблемы обеспечения граждан жильем.

Литература:

1. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»
2. Волкова Т. Ф. Исследование потребительских качеств городской среды [Электронный ресурс] // Перспективы науки и образования. 2014. № 3. С. 32–34
3. Градостроительство и планировка населенных мест: учебник / А. В. Севостьянов [и др.]; ред.: А. В. Севостьянов, Н. Г. Конокотин. — М.: КолосС, 2012. — 398 с.
4. Желясков А. Л. Актуальные задачи совершенствования системы сельского расселения (методика, методология, практика): монография / А. Л. Желясков, О. А. Шестакова; рец.: Ф. З. Мичурина, А. В. Севостьянов. — Пермь: Пермская ГСХА, 2012. — 206 с.
5. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 6–9
6. Логачев Е. Н., Милькина И. В. Организационно-экономические и правовые основы взаимодействия бизнеса и государства // Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 85–91
7. Экономика и управление жилищно-коммунальным хозяйством: Учебник / Под общ. ред. докт. экон. наук, проф. Грабового П. Г., докт. экон. наук, проф. Кирилловой А. Н. — М.: Издательство АСВ, «Просветитель», 2019. — 672 с.

Literature:

1. Resolution of the Government of the Russian Federation of December 30, 2017 № 1710 «On approval of the state program of the Russian Federation «Providing affordable and comfortable housing and communal services to citizens of the Russian Federation»
2. Volkova T. F. Study of consumer qualities of the urban environment [Electronic resource] // Prospects of science and education. 2014. No. 3. P. 32–34
3. Urban development and planning settlements: the textbook / A. V. Sevostyanov [et al.]; ed: A. V. Sevostyanov, N. G. Conectin. — M.: Colossus, 2012. — 398 p.
4. Zhelyaskov A. L. Actual problems of improvement of system of rural resettlement (technique, methodology, practice): monograph / A. L. Zhelyaskov, O. A. Shestakova; Retz.: F. Z. Michurina, A. V. Sevostyanov. — Perm: Perm state agricultural Academy, 2012. — 206 p.
5. Zotov V. B. Strategic planning in the system of local self-government (problem review and recommendations) // Municipal Academy. 2018. No. 1. p. 6–9
6. Logachev E. N., Milkina I. V. Organizational, economic and legal bases of interaction between business and the state // Municipal Academy. 2017. No. 1. p. 85–91
7. Economics and management of housing and communal services: the Textbook / Under the General editorship of doctor. econ. sciences, prof P. G. Grabovoy, doctor. econ. sciences, prof. Kirillova A. N. — M.: Publishing house ASV, «Educator», 2019. — 672 p.

Развитие управления инфраструктурными объектами и муниципальными услугами

Development of infrastructure asset management and municipal services



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

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



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

Zozulya Anton V.
candidate of economic Sciences, associate Professor, associate Professor of
Project Management Department, State University of Management, Moscow,
Russia



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

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

Аннотация. Уровень жизни народа — понятие, которое определяется уровнем потребления материальных, культурно-бытовых, социальных благ и степенью удовлетворения потребности в них. Наличие высокоразвитых производственной и социальной инфраструктур в городе или районе является сильным стимулирующим фактором притяжения предприятий и населения. Особенно большое значение имеет развитие инфраструктуры в осваиваемых районах и новых городах. Большая часть материальных и финансовых ресурсов на развитие социальной инфраструктуры распределяется и используется отраслевыми министерствами. Подобная практика ведет к притяжению всей системы услуг к местам работы. В современных условиях большего внимания требуют вопросы предоставления услуг населению вне работы. В связи с этим важное социальное значение имеют проблемы предоставления муниципальных услуг местными органами управления. Финансирование услуг может осуществляться за счет общего налогообложения, или непосредственно за счет потребителя.

Ключевые слова: муниципальные услуги, плата за услуги, социальная инфраструктура, услуги, экономическая эффективность.

Annotation. The standard of living of the people — a concept that is determined by the level of consumption of material, cultural, social goods and the degree of satisfaction of the need for them. The presence of highly developed industrial and social infrastructure in the city or district is a strong motivating factor for the attraction of enterprises and the population. Especially important is the development of infrastructure in developing areas and new cities. Most of the material and financial resources for the development of social infrastructure are allocated and used by line ministries. This practice leads to the attraction of the whole system of services to places of work. In modern conditions, more attention is required to the provision of services to the population outside of work. In this regard, the problems of the provision of municipal services by local governments are of great social importance. Financing of services can be carried out at the expense of General taxation, or directly at the expense of the consumer.

Keywords: municipal services, payment for services, social infrastructure, services, economic efficiency.

Уровень жизни народа — понятие многогранное, которое определяется уровнем потребления материальных, культурно-бытовых и социальных благ и степенью удовлетворения потребности в них. Система показателей уровня жизни народа, наряду с синтетическими показателями, такими, как национальный доход и фонд потребления в нем, реальные доходы населения и т.п., включает ряд показателей уровня обеспеченности населения объектами инфраструктуры и ее качества.

В отечественной и зарубежной литературе нет однозначного определения инфраструктуры. Оно зависит от специфики постановки и решения различных задач общественного развития в стране, районе, населенном пункте, от классификации основных составляющих процесса общественного воспроизводства [6]

Понятие «инфраструктура» относится к числу таких, смысловое значение которых постепенно становится все более широким и объемным. В общем виде под инфраструктурой понимается совокупность тех или иных вспомогательных составляющих в общественном воспроизводстве. Именно усиление значения этих вспомогательных и обслуживающих, но тем не менее всеобщих и необходимых подразделений стало объективной предпосылкой выделения инфраструктуры в качестве категории экономической науки.

Мощный импульс в становлении инфраструктуры как категории экономической науки был дан региональными исследованиями проблем специализации и комплексного развития районов и городов, формирования территориально-производственных комплексов. Эти исследования доказали взаимообусловленность «воспроизводства» производства и «воспроизводства» населения. Именно на уровне городов и районов отчетливо видно тесное взаимодействие основных и инфраструктурных составляющих процесса общественного воспроизводства. Региональные исследования раскрыли необходимость обеспечения комплексного развития всех элементов производственной и непроизводственной сфер.

Комплексность — наиболее характерная черта инфраструктуры. Отсутствие или недостаточность развития какого-либо ее элемента могут существенно ограничивать естественное воспроизводство, духовное и физическое развитие человека.

В условиях города воспроизводство производства и населения непосредственно взаимосвязано и обусловлено объективной необходимостью близости расположения мест работы, жилья и учреждений обслуживания населения. В городе существует особенно сильная потребность в обеспечении единства формирования всех инфраструктурных элементов.

Основная классификация инфраструктуры связана с выделением производственной и непроизводственной сфер. Поэтому четко обозначилось деление инфраструктуры на производственную и социальную (обеспечивающую воспроизводство человека). Такое разграничение легко произвести по зданиям, сооружениям и элементам благоустройства территории с учетом их функционального назначения. Однако по инженерным коммуникациям это сделать трудно, так как они часто совместно используются для нужд материального производства и в сфере обслуживания населения (например, дороги, телефонная связь и т.д.).

К социальной инфраструктуре рекомендуется относить объекты сферы услуг: жилищного и коммунального хозяйства, учреждения культурно-бытового обслуживания, транспорта и связи для населения, торговли, общественного питания, воспитания, образования, здравоохранения, физкультуры и спорта, социального обеспечения, учреждения отдыха. Социальная инфраструктура выступает в качестве материальной базы воспроизводства человека, его духовного и физического развития. Отмеченные объекты обеспечивают повышение уровня жизни населения, благоприятные условия его расселения и подвижности, быта, отдыха и другие жизненно важные непроизводственные функции. Кроме того, эти объекты способствуют улучшению качества трудовых ресурсов и повышению трудового потенциала населенных пунктов и регионов страны [2].

Наличие высокоразвитых производственной и социальной инфраструктуры в городе или районе является сильным стимулирующим фактором притяжения предприятий и населения. Территории, в лучшей степени обеспеченные инфраструктурой, обладают своего рода инфраструктурной рентой. Сокращение средств на развитие инфраструктуры, как показывает опыт, всегда отрицательно сказывается на эффективности функционирования хозяйства в городе и районе. И наоборот, затраты на создание инфраструктуры, как правило, дают большой экономический и социальный эффекты, которые оказывают не только прямое, но и косвенное влияние на уровень и перспективы развития хозяйства.

Особенно большое значение имеет

развитие инфраструктуры в осваиваемых районах и новых городах. Отставание в ее создании приводит к серьезным отрицательным последствиям. Так, на ранней стадии освоения Западно-Сибирской низменности (в конце 60-х годов) неразвитость социальной инфраструктуры привела к парадоксальному, на первый взгляд, положению, когда при остром дефиците рабочей силы доля незанятых в общественном производстве достигла в нефтеносных районах 23%, что было вдвое больше, чем в южных районах Западной Сибири [10]. Столь высокая доля незанятых вела, в свою очередь, к повышенному текущему дефициту кадров в основных отраслях, и, следовательно, тормозила процесс освоения этой территории в целом.

В то же время успешное освоение природных богатств Кольского полуострова было обусловлено тем, что там, в особенности в центральных и западных частях, была создана развитая транспортная сеть, а также социальная инфраструктура.

Социальная инфраструктура, какой бы степенью общности для всей страны она ни характеризовалась, «привязана» к территории, к определенному месту проживания индивидуума. Даже стандартный инфраструктурный набор в той или иной степени дифференцируется по городам страны. В еще большей степени дифференцируются объекты социальной инфраструктуры, удовлетворяющие специфические потребности населения региона (в культуре, «вторичном образовательном комплексе», спорте, рекреациях и пр.). Социальная инфраструктура формируется как специфическое региональное явление. Одна из сильных детерминант формирования пространственной морфологии социальной инфраструктуры связана с гипертрофией социальных функций производства.

Негативные последствия ведомственного развития социальной сферы за счет средств неспециализированных в этой области министерств и предприятий довольно подробно рассмотрены в литературе. В среднем по крупным городам около 75% материальных и финансовых ресурсов на развитие социальной инфраструктуры распределяется и используется отраслевыми министерствами. Подобная практика ведет к подтягиванию всей системы услуг к местам работы, естественно,

«оголяется» место жительства. Среди аргументов защитников подобной застройки городов есть тезис об удобстве для людей посещения инфраструктурных точек, расположенных рядом с местом работы. Однако многочисленные социологические исследования опровергают это утверждение и показывают, что потребление большинства услуг повседневного спроса ориентировано на жилой район [1].

Формирование участка деятельности горожанина определяется местом жительства, его расположением на плане города. Другим фактором, влияющим на «уход» социальной инфраструктуры из жилых массивов, является гигантомания. Получившие широкое распространение «дворцы-гиганты» по обслуживанию населения (огромные магазины, дома быта, дворцы культуры, стадионы, кинотеатры и т.п.), естественно, тяготеют либо к центру, либо к крупным транспортным узлам.

Формирование такой сдвинутой к центру и местам работы географии сферы услуг в крупных городах шло во многом стихийно. Но при хроническом дефиците капитальных вложений и трудовых ресурсов этот процесс неизбежно происходит за счет урезания потребностей собственно жилых районов. Словосочетание «район-спальня» стало нарицательным. Жилой район, лишенный магазинов, службы быта, детских учреждений и учреждений культуры, элементарных спортивных сооружений, сравним с домом без воды, газа, электричества. В таком доме жить можно, но полноценно жить нельзя. Поэтому острота и запущенность социальных проблем жилых территорий в городах представляются при таком подходе вполне закономерными.

Отставание социальной инфраструктуры жилых районов существенно затруднило реализацию ими социально воспроизводственных функций. Разрушение социальных связей между людьми по месту жительства, отчуждение жителей от среды их непосредственного обитания, деформация повседневного образа жизни и ломка сложившихся и наиболее удобных пространственно-временных стереотипов поведения, рост молодежной преступности, падение социальной активности, выхолащивание содержательной стороны досуга, обострение проблемы воспитания детей и подростков—

вот далеко не полный перечень итогов развития жилой среды города как механического набора панельных домов-коробок [3].

Функции городов постоянно усложняются, разветвляются, предъявляя, в свою очередь, дополнительные требования к горожанам—субъектам реализации этих функций. Осуществление этих требований—к уровню образования людей, их социальной активности, состоянию здоровья, благосостоянию и т.п.—зависит от многих компонентов жизненной обстановки. Однако особую роль здесь играет городская среда: ее насыщенность социальной инфраструктурой, экологические характеристики, эстетические достоинства, в конечном счете, комфортность и удобство для жизни.

Значительная часть трудовых качеств работника, однако, создается вне производства, это относится и к работникам, которые заняты на производстве, но нуждаются в переподготовке. Большую роль здесь призвана сыграть социальная инфраструктура. Ее роль не сводится лишь к прямым воздействиям на индивидуума, т.е. к тому, что при ее посредстве человек обучается, поддерживает здоровье, реализует духовные потребности, улучшает бытовые условия и пр. Такая функциональная предназначенность инфраструктуры хорошо известна и широко описана в литературе; ее нельзя недооценивать.

Вместе с тем на формирование индивидуума как потенциального работника оказывают влияние и те взаимоотношения, которые образуются у него в ходе производственного общения с другими индивидуумами и коллективами. Большая часть этих отношений, безусловно, носит общественный характер и формируется с помощью и при посредстве социальной инфраструктуры.

В современных условиях большего внимания требуют вопросы организации досуга населения. Это объясняется как возрастанием воспроизводственной функции свободного времени на этапе интенсификации общественного производства, так и увеличением настоятельности потребностей населения в досуговой деятельности под влиянием таких факторов, как урбанизация, ухудшение экологической обстановки, повышение образовательного уровня. В подобных ус-

ловиях развитие сферы организации досуга должно обеспечить самые благоприятные возможности для наиболее полного использования потенциала свободного времени для всестороннего развития всех членов общества, дальнейшего совершенствования их образа жизни.

Важное социальное значение имеют проблемы предоставления муниципальных услуг местными органами управления.

Муниципалитеты предоставляют, как правило, широкий спектр услуг. Часть функций местной администрации финансируется полностью или частично при помощи поступлений от потребительских тарифов и сборов, часть — с помощью налогов. При оценке всех видов услуг, предоставляемых территориальными органами управления в денежном выражении с учетом требуемого качества и необходимого объема, выясняется, что с учетом сегодняшней эффективности городских отраслевых служб для оказания всего спектра услуг требуется собрать в качестве налогов не 33% валового внутреннего продукта, как это делается в США, не 55%, как в Швеции, а 110–112%. По существу, местные органы власти постоянно сталкиваются с проблемой несоответствия имеющихся финансовых средств и затрат на услуги населению. Вместо поисков механизмов снижения цены услуг, традиционно снижалось их реальное содержание. Приведем несколько примеров, подтверждающих это. Медицинское обслуживание реально стоит дорого, но, если вся медицина сведена к измерению температуры человеку и выписыванию бюллетеней — это обойдется гораздо дешевле.

Другой способ «экономии» — это отложенная, депонированная услуга, то есть образование очередей. Например, дать всем гражданам квартиры — дорого. Но если образуются очереди на 5–7 лет — это временно удешевляет жилищную услугу.

Наши города и территории получили в наследство от прошлых времен дорогостоящую систему оказания услуг обществу. Так, на теплоснабжение города Москвы тратится вчетверо больше, чем в любом западном городе в аналогичных природных условиях, где существуют экономические стимулы экономить тепло. Сейчас эти стимулы начинают постепенно появляться и у нас, но система облада-

ет определенной инерционностью [7, 8].

Отсутствие серьезных экономических механизмов стимулирования городских и местных служб к снижению своих затрат не позволяет им повысить эффективность своей работы. Задача — во введении в фискальную конструкцию местной экономической системы иного механизма мобилизации интересов исполнителей муниципальных услуг. И здесь прежде всего необходимо напрямую «завязать» производителя услуг с ее потребителем.

По поводу каждой услуги мы прежде всего должны решить: либо ее оказание и оплата централизованы, либо она может предоставляться индивидуально и оплачиваться в соответствии с индивидуальным потреблением. По возможности все услуги, по которым можно качественно и количественно оценить объем индивидуального потребления и по которым можно регулировать индивидуальное потребление, должны оплачиваться непосредственно потребителем. Тогда налоги на оказание этих услуг можно не собирать, кроме определенной суммы, для того, чтобы дать возможность некоторым категориям людей, которые должны быть объектом общественного попечительства, тоже получить эти услуги [4].

Вообще решение о том, кому платить за муниципальные услуги, является принципиальным. Одни услуги финансируются при помощи общего налогообложения, за другие плата взимается непосредственно с потребителя. В первом случае каждый налогоплательщик вносит часть платы за коммунальные услуги, вне зависимости от того, пользуется он этими услугами или нет. Во втором случае оплата полностью зависит от того, как эти услуги предоставляются и потребляются. Финансирование при помощи общего налогообложения также имеет несколько аспектов. Некоторые виды услуг финансируются всеми налогоплательщиками государства через расходную часть бюджета федерального правительства, субсидирование государственных предприятий, дотации местным властям. Другие же виды услуг оплачиваются местными налогоплательщиками через систему местных налогов и надбавки к федеральным налогам.

Чем отличаются услуги, финансируемые потребителями, от услуг, финансируемых налогоплательщиками? Как пра-

вило, тарифы применяются, когда уровень использования городских услуг (таких, как вода, электроэнергия, телефонная связь, вывоз мусора) отдельными потребителями поддается учету.

Тарифы могут быть основаны на одном из двух принципов равенства или справедливости. Один из них—это принцип потребления. Согласно этому принципу, те, кто пользовался услугами, платят за них по потребительскому тарифу в зависимости от объема потребления. Второй, в такой же степени действенный принцип,—платежеспособность. Установление тарифов согласно этому принципу основывается на платежеспособности потребителей. Потребители с низким доходом платят меньше за единицу услуги, чем более состоятельные. Если же услугой (такой, как оборона или профилактика заболеваний) пользуются все без исключения, коллективно, то услуга оплачивается из налогов. Однако много видов услуг не подпадает ни под одну из этих двух категорий, например, такие, как товары государственного и частного сектора. Определенный вид услуг может непосредственно потребляться одним лицом и при этом оказывать влияние на других лиц. Такой побочный эффект может быть, как положительным, так и отрицательным. Например, водопровод снабжает водой отдельные дома и квартиры, и при этом стоимость услуги поддается измерению. Однако система водоснабжения также снижает распространение инфекционных заболеваний, и поэтому имеет больший положительный эффект, чем это отражено в денежной стоимости. Если услугой пользуются как государственный, так и частный сектор и при этом в потребление вовлекается большое количество людей, то в этом случае оправдано использование тарифа, субсидированного из налогов. Соотношение тарифа и субсидии должно зависеть от того, в какой степени услугой пользуются частный и государственный (муниципальный) секторы. В том случае, когда потребление услуги сопровождается отрицательными явлениями (автостоянка в центре города вызывает загрязнение воздуха и автомобильные пробки), установление «карательного», то есть выше уровня стоимости, тарифа может способствовать снижению уровня потребления.

У принципа справедливости есть еще один аспект. Некоторые виды услуг считаются частными и не имеют ощутимых побочных эффектов. Тем не менее, эти услуги, удовлетворяя основные потребности человека, считаются предметами первой необходимости. Дотирование или даже полное финансирование за счет налогов может быть оправдано предоставлением возможности пользования услугой тем лицам, которые не в состоянии оплатить полную ее стоимость. Этот принцип часто применяется при финансировании начального школьного образования, медицинского обслуживания и даже жилья, в зависимости от того, что позволяет экономическая ситуация и каков установленный прожиточный минимум. Противники этого подхода тем не менее считают, что подобные субсидии должны прибавляться непосредственно к доходу граждан, что предоставит им возможность выбора услуг [9].

Вторым важным фактором является экономическая эффективность. Если у людей есть возможность решать, в каком количестве им потреблять услуги, установление тарифов позволяет ценовому механизму играть решающую роль при распределении ресурсов через:

контроль спроса (на основании того, что тот, кто нуждается в товаре или услуге, готов заплатить больше);

стимулирование экономичного расходования ресурсов;

информирование поставщиков о требуемом объеме выпуска продукции;

предоставление поставщику ресурсов для увеличения предложения.

В тех случаях, когда услугой пользуются бесплатно, спрос и предложение невозможно привести в соответствие, и, следовательно, распределение ресурсов будет экономически неэффективно. Проблема, однако, состоит в том, что рыночный механизм не является совершенным. Во многих случаях государство, будучи единственным поставщиком, может поддаться искушению завысить цену на услуги вследствие малоэффективного механизма оказания услуг или для перераспределения ресурсов.

Третий фактор—это удобство в управлении. Тарифы зачастую представляют собой более удобную форму сбора доходов, чем налоги, потому что во многих случаях оплату тарифов можно обе-

спечить прекращением оказания услуги неплательщикам.

Одни виды услуг финансируются за счет общего налогообложения, другие же за счет взимания платы с потребителя. В первом случае каждый налогоплательщик вносит определенную сумму, вне зависимости от того, может ли он непосредственно пользоваться услугами и насколько интенсивно он это делает. Во втором случае оплата зависит от вида услуги и уровня ее использования. На практике же это различие между налогами и тарифами стирается в двух случаях. Во-первых, возможно установление тарифа, значительно превышающего стоимость предоставляемой услуги. Излишек при этом перераспределяется в общий фонд доходов и не используется для оказания дополнительного объема услуг или дотирования потребителей. Этот механизм типичен для многих тарифов, имеющих регулирующий характер, таких, как плата за выдачу лицензий. Такие тарифы по сути своей являются налогами. Во-вторых, услуга может лишь частично покрываться за счет тарифов, а остаток стоимости оплачивается за счет целевых или скрытых дотаций из налоговых доходов.

Существует также широко распространенная практика взимания платы за услуги в размере определенного процента от налога на недвижимость. Это нечто среднее между налогами и тарифами. Установление тарифов на воду, канализацию и освещение улиц построено по этому принципу. С одной стороны, этот способ похож на тариф, потому что плата взимается с тех налогоплательщиков, которые могут пользоваться или пользуются услугой. С другой стороны, он похож на налог, потому что сумма оплаты непосредственно не зависит от объема потребляемой услуги.

Различные виды платы за услуги—наиболее быстро растущий источник доходов местного уровня. Тарифы и сборы можно классифицировать как добровольную плату за потребление, обязательную плату и плату за благоустройство. В каждом случае плата зависит от удельных издержек и от конкретного потребителя, примером добровольной платы служит входная плата в парки и музеи. Обязательная плата взимается за водопровод и сбор мусора. Плата за благоустройство взимается

с физического или юридического лица, которое проявляет дополнительный спрос на муниципальные услуги. Застройщики вносят дополнительную плату для того, чтобы сеть водопровода и канализации была продлена на территорию новой застройки. По мере осложнения финансового положения местного уровня плата за услуги и регулирующие сборы становится все более популярным источником дохода. Их преимущества в том, что они:

Ограничивают расточительное потребление муниципальных услуг, повышая осведомленность населения о затратах на их предоставление.

Служат четким индикатором того, какой уровень услуг предпочитает население, потому что плата зависит от потребляемого объема.

Являются справедливым источником доходов, поскольку те, кто пользуется услугой, платят за нее.

Увеличивают производительность местной администрации, повышая осведомленность руководителей о затратах на услуги.

Являются рыночной альтернативой регламентации при помощи правил и норм. Влияют на поведение населения, вызывая социально желательные реакции.

Существуют огромные различия в уровнях тарифов и сборов—в установлении оплаты как таковой, в степени окупаемости прямых затрат, а также зависимости определенных органов власти от доходов за счет тарифов или сборов.

Если говорить о первой величине, то существуют виды услуг, где взимание платы непосредственно с потребителя (вне зависимости от использования дотаций) является наиболее универсальным методом [6]:

при предоставлении коммунальных услуг, таких, как вода, газ, электричество, плата производится согласно расценкам в зависимости от уровня потребления;

стоимость общественного транспорта покрывается по крайней мере частично за счет платы, взимаемой с пассажиров или получаемой за перевозку груза. Несмотря на это, во многих странах Запаदा расходы на общественный транспорт субсидируются все в большей степени за счет общих доходов;

плата за почтовые услуги обычно взимается за единицу предоставляемой услуги,

а за телефон—в соответствии с количеством абонентских номеров. В некоторых странах, в том числе и в США, плата за телефон обычно взимается за единицу предоставляемой услуги, хотя есть и исключения—установление платы за телефон согласно оценке стоимости имущества;

плата за газ и электричество обычно устанавливается от потребляемого объема. В ряде стран себестоимость этой услуги снижается с ростом объема;

квартиросъемщики, живущие в государственных квартирах, постоянно вносят квартплату (или платят взносы за покупку квартиры). Исключение составляют те случаи, когда предоставление квартиры административным работникам производится бесплатно, согласно условиям договора о приеме на работу;

входная плата обычно взимается за использование некоторых мест отдыха, спортивных и зрелищно-увеселительных

заведений и не взимается за использование таких, как парки;

существует широкий перечень услуг, плата за которые взимается в одних случаях и не взимается—в других.

В нашей стране накоплен богатый опыт в области подготовки кадров для управления инфраструктурными объектами и муниципальными услугами. В российской системе образования существуют высшие учебные заведения, осуществляющие подготовку высококвалифицированных специалистов в данной области [5]. Особое место занимает Государственный университет управления—первый управленческий ВУЗ со 100-летней историей, который готовит специалистов различного уровня, обладающих компетенциями в области управления инфраструктурными объектами и муниципальными услугами.

Библиографический список:

1. Гусева М. Н., Шаракин В. С. Управление проектами комплексного развития промышленных территорий крупных городов с сохранением производственной функции. М.: ГУУ, 2017.
2. Зозуля А. В., Зозуля П. В., Еремина Т. Н. Современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов // Вестник Евразийской науки, 2019. № 1, <https://esj.today/PDF/21ECVN119.pdf> (доступ свободный).
3. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Муниципальная академия, 2018. № 1.
4. Иневатова О. А. Цели, принципы и методы регионального управления потребительским рынком // Известия Оренбургского государственного аграрного университета, 2014. № 3.
5. Латфуллин Г. Р., Смирнова В. Г. Гуманизация государственного управления и ее отражение в образовании // Муниципальная академия, 2019. № 1.
6. Лялин А. М. Управление проектами социально-экономического развития территориальных систем. М.: ГУУ, 2002.
7. Лялин А. М., Еремина Т. Н., Зозуля А. В. Проектный офис как развитие системы управления региональными программами // Муниципальная академия, 2019. № 1.
8. Макеева В. Г. Проектные офисы в системе институтов развития национальной экономики / Сборник научных статей V Международной научной конференции «Институциональная экономика: развитие, преподавание, приложения» — М.: ГУУ, 2017.
9. Управление проектом. Основы проектного управления / Разу М. Л., Лялин А. М. и др., Под ред. Разу М. Л. М.: Кнорус, 2018.
10. Региональная экономика / Морозова Т. Г., Победина М. П., Поляк Г. Б. и др., Под ред. Морозовой Т. Г. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.

References:

1. Guseva M. N., Sarakin V. S. project Management for the comprehensive development of industrial areas of large cities with preservation of the production function. M.: GUU, 2017.
2. Zozulya A. V., Zozulya P. V., Eremina T. N. Modern problems of implementation of priority national projects // Bulletin of Eurasian science, 2019. No. 1, <https://esj.ahhhtoday/PDF/21ECVN119.pdf> (free access).
3. Zotov V. B. Strategic planning in the system of local self-government (problem review and recommendations) // Municipal Academy, 2018. No. 1.
4. Inevatova O. A. Objectives, principles and methods of regional management of consumer market // proceedings of the Orenburg state agrarian University, 2014. No. 3.
5. Latfullin G. R., Smirnova V. G. Humanization of public administration and its reflection in education // Municipal Academy, 2019. No. 1.
6. Lyalin A. M. project Management of socio-economic development of territorial systems. M.: GUU, 2002.
7. Lyalin A. M., Eremina, T. N., Zozulya A. V. Project office as the development of the system of management of regional programs Municipal Academy, 2019. No. 1.
8. Makeeva V. G. Project offices in the system of national economy development institutes / Collection of scientific articles of the V International scientific conference «Institutional Economics: development, teaching, applications» — M.: GUU, 2017.
9. Managing project. Basics of project management / Razu M. L., Lyalin A. M. et al., Ed. Razu M. L. M.: Knorus, 2018.
10. Regional economy / Morozova T. G., Pobedina M. P., Polyak G. B. and others, ed., Morozova T. G. M.: YUNITI-DANA, 2012.

Интеллектуализация городского управления как необходимый этап перехода к умному городу

Intellectualization of city management as a necessary stage of transition to a smart city



Душкин Роман Викторович
Заместитель генерального директора по интеллектуальным транспортным системам и АПК «Безопасный город», ООО «ВойсЛинк», Москва, Россия
roman.dushkin@gmail.com

Roman Dushkin
Deputy CEO on Intelligent Transport Systems and Smart Cities, Voice-Link LLC, Moscow, Russia
roman.dushkin@gmail.com



Андронов Михаил Григорьевич
Студент факультета фундаментальной физико-химической инженерии Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия
mihandronov@gmail.com

Mikhail Andronov
Student of the faculty of fundamental physical and chemical engineering, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia
mihandronov@gmail.com

Аннотация. В последнее время важным направлением в области городского управления является создание умных городов. Инновационный характер управления умным городом обеспечивается включением целого комплекса автоматизированных и информационных систем управления в его инфраструктуру. Интеллектуализация таких систем управления приводит к возникновению гибридного ИИ, который может вывести современное городское управление на новый уровень.

Ключевые слова: умный город, интеллектуальные агенты, гибридный ИИ.

Abstract. Recently, an important focus in the field of urban management is the creation of smart cities. The innovative nature of smart city management is ensured by the inclusion of the whole complex of automated and information control systems in its infrastructure. The intellectualization of such control systems leads to the emergence of a hybrid AI, which can bring modern urban management to a new level.

Keywords: smart city, intelligent agents, hybrid AI.

На современном этапе одной из ключевых задач в области проектирования городов является создание так называемых «умных городов» [2]. Суть концепции умного города состоит в привлечении новых инфраструктурных и информационных технологий для более эффективного управления городским имуществом. Исследование о ключевых технологиях, проведённое консалтинговой компанией PricewaterhouseCoopers [5], включает искусственный интеллект, интернет вещей и децентрализованные вычисления в множество ключевых технологий для бизнеса, которые окажут существенное влияние на все аспекты и сферы жизни в самом ближайшем будущем. При этом, как указывается в отчёте, «...некоторые технологии дополняют друг друга и усиливают эффект от их использования, приводя к тому, что некоторые называют «Четвёртой промышленной революцией». Становится ясно, что появление умных городов идёт совместно с движением к четвёртой технологической революции, а развитие технологий открывает широкие возможности по решению новых задач в вопросах автоматизации и интеллектуализации технологических процессов и процессов управления».

Необходимой функцией умного города является предиктивный режим управления, который может быть обеспечен работой интеллектуальных агентов—особых технических систем, включённых в городскую инфраструктуру. Эти агенты непрерывно предоставляют обобщённую информацию ответственному органу—тоже интеллектуальному агенту, который на её основе производит динамическое моделирование процессов и прогнозирует развитие ситуации в городе, на основе чего принимаются дальнейшие управленческие решения.

Появление и всестороннее распространение умных элементов инфраструктуры предлагает использовать для автоматизации и интеллектуализации процессов городского управления новые принципы, выводящие объекты автоматизации на более высокие уровни эффективности и инновационности [1; 3].

Интеллектуальность и интеллектуализация

Под интеллектуальностью искусственной (технической) системы понимается наличие у такой системы двух важных свойств:

адаптивности и автономности. Адаптивность предполагает возможность системы изменять свое поведение, подстраиваясь к изменяющимся условиям жизнедеятельности или эксплуатации. Автономность характеризует возможность системы работать без вмешательства человека, в том числе и в части функциональности по принятию самостоятельных решений. Чем выше степень автономности и адаптивности искусственной системы, тем выше её интеллектуальность.

Процесс повышения степени интеллектуальности технической системы называется интеллектуализацией. Исходя из того, что интеллектуальность является составной характеристикой из двух более простых свойств, интеллектуализация представляет собой траекторию развития системы в рамках своего жизненного цикла от низкого уровня к высокому по двумерному пространству состояний.

Если рассмотреть относительные шкалы для классификации технических систем по степеням их адаптивности и автономности, то можно представить непрерывное двумерное пространство, в котором каждая точка может соответствовать определённой технической системе с заданными степенями адаптивности и автономности от точки (0, 0)—полностью неадаптивная и неавтономная система до точки (1, 1)—совершенно адаптивная и автономная система (рис. 1).

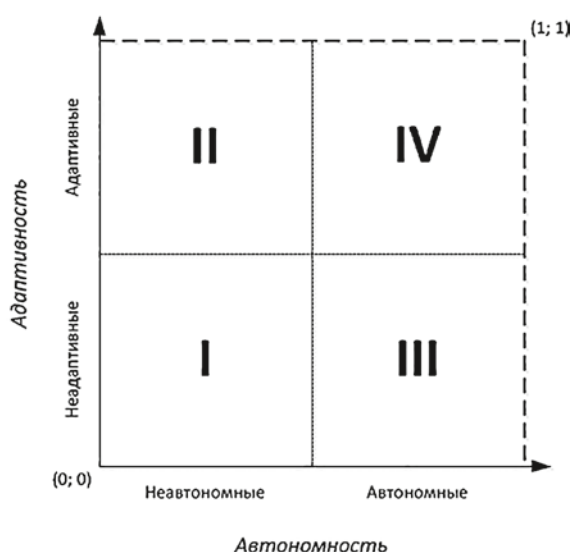


Рисунок 1 — Квадранты для классификации технических систем по адаптивности и автономности для выявления степени интеллектуальности систем

В качестве типовых примеров систем, которые находятся в квадрантах двумерного классификатора интеллектуальности систем, можно привести следующие:

- 1. Робот-манипулятор на промышленном производстве—обычно такой робот преднастроен на выполнение заданной последовательности действий (низкая адаптивность) и в принципе не предназначен для продуцирования каких-либо решений (отсутствие автономности).
- 2. Персональный помощник—система

для планирования, напоминания, выполнения рутинных действий, которая постоянно обучается во взаимодействии со своим пользователем (высокая адаптивность) и при этом может самостоятельно запускать различные сценарии общения со своим пользователем и в рамках такого общения самостоятельно делать выбор в пользу того или иного варианта решения на основе прошлых предпочтений пользователя (высокая автономность).

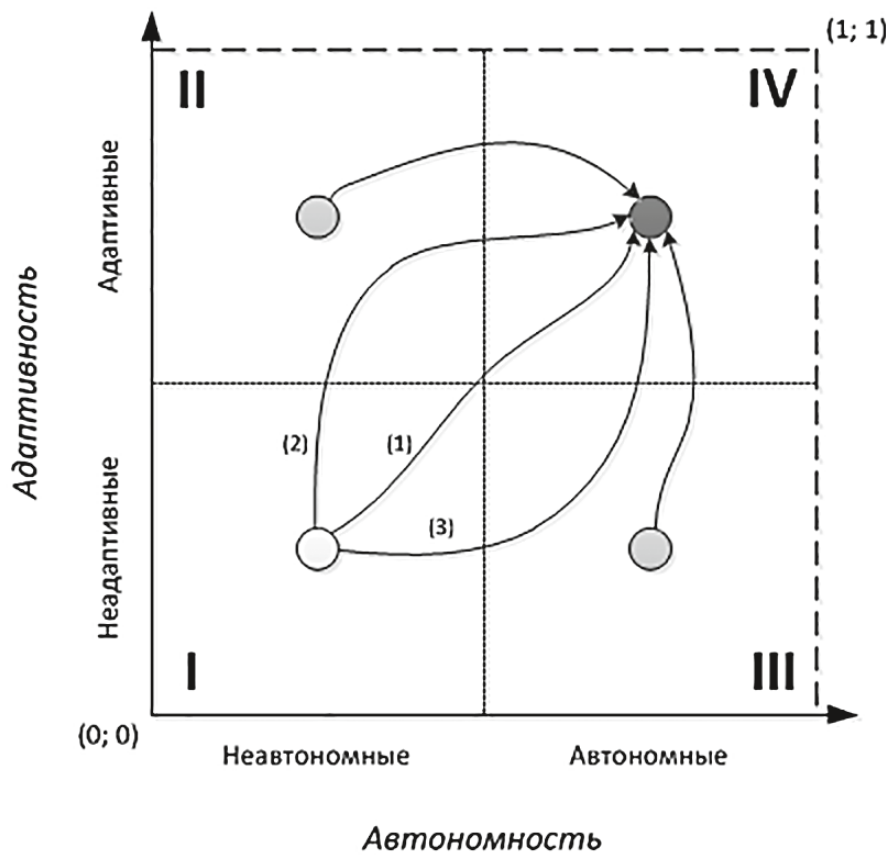


Рисунок 3 — Общая схема автоматизированной системы управления

Гибридный ИИ

Интеллектуальные технические системы, призванные осуществлять управление умным городом, могут быть построены по-разному. Рассмотрим архитектуру интеллектуальных технических систем на основе так

называемой гибридной парадигме искусственного интеллекта. Общая (абстрактная) схема автоматизированной системы управления может быть представлена диаграммой, показанной на рис. 3:

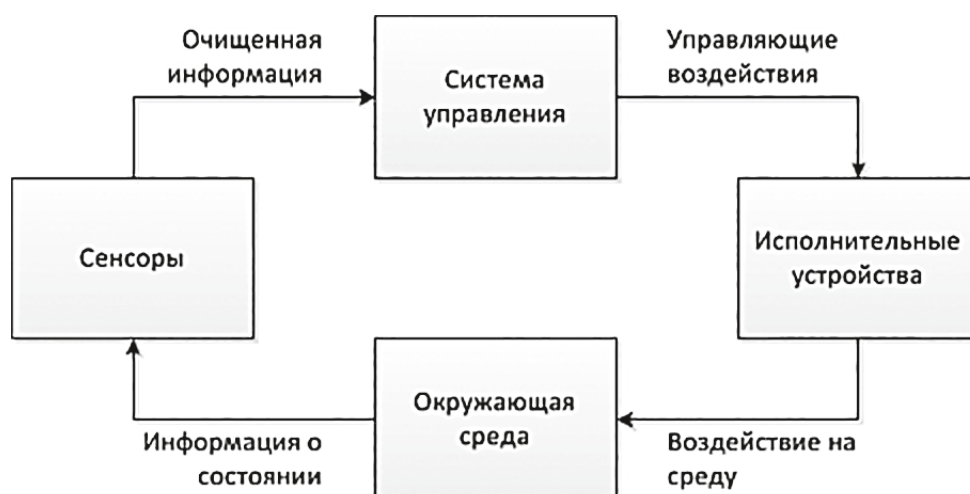


Рисунок 3 – Общая схема автоматизированной системы управления

Гибридный искусственный интеллект получается путём интеллектуализации системы, описываемой этой схемой. В неё нужно внести изменение, которое состоит в добавлении второго контура принятия решений, работа которого основана на двух

дополнительных возможностях—машинном обучении и логическом выводе. Расширенная (интеллектуализированная) схема управления показана на следующем рисунке.



Рисунок 4—Общая схема интеллектуальной системы управления

Как видно, единая система управления разбита на две подсистемы:

1. Реактивная подсистема управления—фактически, реализует традиционную схему управления, когда сигналы с сенсоров обрабатываются системой управления и по ним осуществляется формирование управленческих воздействий на среду (объект управления) через исполнительные устройства.

2. Проактивная подсистема управления—добавляет дополнительный промежуточный уровень, который позволяет осуществлять обучение системы, построение прогноза на основе моделирования среды и своего поведения в ней, построение плана действий и сравнение факта с прогнозом и планом для осуществления обучения (адаптации) системы к изменяющимся условиям внешней среды.

Эти подсистемы связаны друг с другом при помощи передачи фокуса управления. Когда проактивная подсистема создаёт новый паттерн поведения системы в изменившихся условиях, и среда «устоялась», контур управленческого воздействия спускается в реактивную систему, происходит автоматизация реакции, так как, фактически, для неизменяющихся условий деятельности обучение и проактивное поведение не требуется, а потому реактивная реакция будет работать быстрее. Если же в процессе «рефлекторного» действия реактивной системы обнаруживается изменения в среде или объекте управления, то реактивная система эскалирует фокус внимания на проактивную для обработки изменившихся условий и выработки новых правил и паттернов поведения.

Цикл управления в рамках такой интеллектуализированной системы управления теперь заключается в последовательном выполнении следующих шагов:

1. Сбор входной информации со всех сенсоров, которые осуществляют мониторинг различных параметров объекта управления и среды, в которой функционирует система. Каждый тип сенсора в этом случае является отдельной индивидуальной модальностью восприятия системы.

2. Сенсоры очищают входную информацию от шумов и осуществляют первый выбор пути дальнейшей обработки. Если входная информация с сенсоров соответствует каким-либо автоматическим паттернам поведения системы, то фокус управле-

ния передаётся в реактивную подсистему, которая выбирает конкретный паттерн и исполняет его. Однако если в процессе реагировать по реактивному сценарию система обнаруживает, что что-то пошло не так, осуществляется эскалация на проактивную подсистему управления, как было описано ранее.

3. Если входная информация не имеет автоматической реакции для своей обработки, то осуществляется интеграция всех модальностей восприятия системы в единый блок описания объекта управления и среды. На выходе этого модуля появляется целостная картина восприятия, которая передаётся в проактивную подсистему управления.

4. Проактивная подсистема управления принимает решение на основе имеющихся у неё динамических моделей себя самой, объекта управления и среды. Здесь должны использоваться методы машинного обучения и нисходящей парадигмы искусственного интеллекта. На выходе проактивной подсистемы управления появляется управленческое воздействие, которое записывается в реактивную подсистему в качестве нового правила, а также направляется на исполнение.

5. Для исполнения управленческое воздействие переводится на язык конкретных исполнительных устройств, которые взаимодействуют с объектом управления и средой. Исполнительные устройства выполняют команду. Цикл работы завершается.

Вместе с тем в описанной схеме отсутствует важный компонент интеллектуальности—циклы контроля своего собственного состояния от каждого элемента интеллектуальной системы управления. Добавление таких циклов осуществляется через сенсоры—в наборе модальностей восприятия появляются внутренние модальности. Задействование сенсоров необходимо для очищения внутренней информации, которая так же, как и любая другая, может быть зашумлена.

Интерес вызывает то, что система именно с такой архитектурой при переходе через определённый порог сложности может считаться сознательной с поведенческой точки зрения. Действительно, в соответствии с определением, данным нейрофизиологом Е.Р. Джоном, сознание—это «процесс, в ходе которого информация о множественных индивидуальных модальностях



Рисунок 5 — Дополнение общей схемы интеллектуальной системы управления контурами самоконтроля

восприятия и ощущения сводится в единое многоплановое представление о состоянии системы и её окружения и интегрируется с информацией о воспоминаниях и потребностях организма, порождая эмоциональные реакции и программы поведения, способствующие приспособлению

организма к его окружению» [4; 6].

Внедрение в инфраструктуру умного города интеллектуальных агентов, имеющих архитектуру гибридного ИИ, может оказать определяющее влияние на инновационное городское управление.

Литература:

1. Ансофф. И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989.
2. Зотов В. Б. Информационные технологии как инструмент повышения эффективности управления городом // Управленческие науки. — 2012. — № 1. — С. 4–12.
3. Милькина И. В., Косарин С. П. Искусственный интеллект в системе управления городом // Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика. Материалы 1-й Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. — 2017. — С. 258–264.
4. Hofstadter D. R., Dennett D. The Mind's I: Fantasies and Reflections on Self and Soul, 1981.
5. Pw C. Essential Eight Technologies, 2016. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/issues/technology/essential-eight-technologies.html> (дата обращения: 24.04.2019).
6. Thacher R. W., John E. R. Foundations of Cognitive Processes. Hillsdale, N. J.: Erlbaum, 1977.

Literature:

1. Ansoff I. Strategic management. M.: Economics, 1989.
2. Zotov V. B. Information Technologies as a Tool to Improve City Management Efficiency // Management Science [Upravlencheskie nauki]. — 2012. — No 1. — P. 4–12.
3. Milkina I. V., Kosarin S. P. Artificial Intelligence in a City Management System // Step to the Future: Artificial Intelligence and Digital Economy. Proceedings of the 1st International scientific-practical conference. State University of Management. 2017. — P. 258–264.
4. Hofstadter D. R., Dennett D. The Mind's I: Fantasies and Reflections on Self and Soul, 1981.
5. Pw C. Essential Eight Technologies, 2016. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/issues/technology/essential-eight-technologies.html> (accessed: 24.04.2019).
6. Thacher R. W., John E. R. Foundations of Cognitive Processes. Hillsdale, N. J.: Erlbaum, 1977.

Цифровые технологии на страже общественного порядка и безопасности умных городов

Digital technology on guard of public order and security of smart cities



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

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



Запольнов Сергей Петрович
Студент Института государственного управления и права Государственного университета управления, Москва, Россия,
zapolnov008@mail.ru

Zapolnov Sergey Petrovich
Student of the Institute of Public Administration and Law State University of Management,
Moscow, Russia,
zapolnov008@mail.ru



Начевский Михаил Владимирович
Аспирант, начальник Проектно-учебной лаборатории «Цифровая экономика и высокие технологии» Государственного университета управления, Москва, Россия, mv_nachevskiy@guu.ru

Nachevskiy Mikhail Vladimirovich
Postgraduate student, head of the Project and training laboratory «Digital economy and high technologies» of the State University of management, Moscow, Russia, mv_nachevskiy@guu.ru

Аннотация. В статье проводится анализ применяемых в практике цифровых технологий и перспективных прототипов, способных в ближайшее время принести практическую пользу обществу, а также опыт их применения различными странами. В результате проведенного исследования в статье предлагается комплекс мер по созданию максимально безопасного и комфортного цифрового пространства в России.

Ключевые слова: умный город, цифровые технологии, контроль, безопасность, большие данные.

Abstract. The article analyzes the digital technologies used in practice and promising prototypes that can bring practical benefits to society in the near future, as well as the experience of their application by different countries. As a result of the study, the article proposes a set of measures to create the most secure and comfortable digital space in Russia.

Keywords: smart city, digital technology, control, security, big data.

Сегодня цифровые технологии проникли во все сферы нашей жизни [8]. С их помощью люди совершают как простые действия, вроде записи на прием к врачу и оплаты товаров в магазине, так и более сложные операции, наподобие анализа производственных данных в сети предприятий или управления элементами инфраструктуры [6] в многомиллионных мегаполисах. Использование таких систем существенно упрощает жизнь как простого человека, так и всего государства в целом. Однако, подавляющее их большинство, работает независимо друг от друга, что усложняет их использование со стороны рядовых граждан, которые вынуждены пользоваться большим количеством отдельных, не взаимосвязанных приложений для получения необходимых им товаров и услуг, и вместе с тем, затрудняет их контроль и со стороны государства, которому приходится собирать данные из различных источников, что создает дополнительную нагрузку на бюрократический аппарат. Решением этой проблемы может стать объединение разрозненных систем в одну, в рамках уже запущенной программы «Умный Город». Это облегчит обычным людям доступ к необходимым благам и, вместе с тем, позволит государству напрямую получать данные обо всем, что происходит с городом и гражданами, которые его населяют. Используя эту информацию, правительство России сможет создать безопасную и современную среду для жизни и самореализации граждан [9].

Рассмотрим зарубежный опыт использования цифровых технологий в системе управления городами. Одной из первых стран в мире, запустившей на своей территории программу Умный Город, является Бразилия, которая в 2011 году в Рио-Де-Жанейро, при содействии компаний IBM, Cisco и Samsung создала сервис, централизовавший информацию 30 различных служб управления городом. Это привело к тому, что в городе разгрузился трафик, на 30% увеличилась скорость реакции МЧС, а 2013 год стал первым в истории города, когда никто не умер от оползней и ураганов [13]. Это стало возможным благодаря повсеместной интеграции АСУП (Автоматизированная система управления производством), в целом, и одного из ее программных пакетов

под названием SKADA (Supervisory Control And Data Acquisition [14] — диспетчерское управление и сбор данных), в частности. Данный программный пакет выделяется из общего ряда систем автоматизации контроля тем, что он не просто берет на себя управление производством, а может собирать и передавать оператору комплексные данные со всего задействованного в производстве оборудования, и средства воздействия на него. Получив в свое распоряжение данные обо всех процессах на предприятиях, государство решило ряд проблем: удаленный анализ процессов позволил сократить количество выездных проверок на предприятия и обеспечил более точное и беспристрастное получение статистических данных. Кроме того, применение такой технологии свело к минимуму влияние человеческого фактора и возможность искажения результатов проверки посредством фальсификации отчетов или дачи взятки проверяющему инспектору. Так же, одним из ключевых аспектов использования системы SKADA является тот факт, что она позволяет более эффективно выявлять и пресекать нарушения на производстве, снижая ущерб, наносимый природе из-за нарушений правил экологической безопасности. Более того, в случае аварии на производстве или последовательного нарушения правил безопасности, оборудование на предприятиях возможно отключить удаленно. Но главным достоинством системы SKADA, в рамках создания Умного Города, является не возможность её установки на объекты промышленности, а возможность интеграции во все системы коммуникаций, отопления, электричества, газоснабжения, сети связи, освещения и светофоров по всему городу, с дальнейшей передачей полученных данных в Центр управления Рио-Де-Жанейро операторам, которые на основе полученных результатов выстраивают работу всех остальных систем в городе. Это позволяет решать возникшие в городе проблемы мгновенно, минуя бюрократическую волокиту.

Соединенные Штаты Америки же подошли к вопросу создания Умных городов с другой стороны. Они также, как и их бразильские коллеги повсеместно интегрировали системы SKADA, и одновременно с этим объединили их с собственной си-

стемой GPS (Global Positioning System—система глобального позиционирования). Это было сделано из-за того, что гражданский элемент GPS является базой для работы системы Спутникового Мониторинга Транспорта, которая позволяет американскому правительству получать практически полную информацию о каждом транспортном средстве, начиная от определения местоположения и скорости автомобиля, заканчивая мониторингом всех внутренних приборов и прослушкой салона. Эти данные, в сочетании со SKADA системами управления движением позволяют государству наиболее эффективно и централизованно управлять всеми событиями, происходящими на дорогах, благодаря чему существенно снижается вероятность возникновения ДТП, разгружается трафик и упрощается механизм выписывания штрафов, так как данные о превышении скорости на конкретном участке сразу передаются в систему без прямого визуального контакта с транспортным средством. Однако, помимо сбора данных о технических аспектах жизни города, американское правительство считает важным сбор данных и о его социальной жизни—того, чем и как занимаются граждане. Наиболее доступным и комплексным источником этих данных является система Умный дом, основными функциями которой являются упрощение взаимодействия со всей техникой в доме. Это становится возможно делать посредством голосовых команд или через простое приложение на телефоне. А также система позволяет обеспечить защиту владельца: в случаях, если с ним что-то случится, система сама вызовет на место необходимые спецслужбы, или может исполнять роль обычной сигнализации. Также, одним из ключевых элементов Умного дома является сбор информации о владельце для максимально точного удовлетворения его потребностей, например: холодильник анализирует еду, которую покупает владелец и оповещает его, когда она подходит к концу. По времени включения и выключения техники можно понять какой у человека режим сна; музыкальная система создаст отдельный плейлист из любимых песен и может подобрать похожие на них; такая же ситуация и с фильмами, которые смотрит хозяин квартиры [7]. Если он использует

умный браслет, то система знает почти все о состоянии его здоровья, и в случае какого-либо происшествия может вызвать скорую. Немаловажным является и тот факт, что системы голосового управления умным домом, такие как SIRI и ALEXA, записывают большое количество разговоров владельцев, в том числе и без их ведома. Вся система Умный дом основана на «Интернете вещей»—бытовой и не только технике, в которой установлено специальное ПО и имеется доступ в интернет. В конечном итоге, Умный дом формирует достаточно точный портрет владельца: что он покупает, как часто он ест, как много он спит, поздно ли возвращается домой, что ищет в интернете, какое искусство предпочитает, с кем общается и в каком состоянии он находится в определенный момент времени. Получение доступа к такой информации со стороны государства позволяет лучше понимать нужды населения и более эффективно обнаруживать преступников, в том числе и потенциальных. Их выявление происходит с помощью самообучающихся нейросетей, которые, анализируя, что человек покупает, сколько зарабатывает, в каких условиях живет и с кем общается в соцсетях, составляют его примерный психологический портрет, включающий в себя склонность к тем или иным преступлениям. Для создания такого портрета необходимо обеспечить доступ государства к конфиденциальной информации о каждом человеке с его согласия, но исходя из информации, публично озвученной Эдвардом Сноуденом, можно сделать вывод, что американское правительство не придает значения выполнению последнего условия. Однако, в США существуют и более законные средства анализа личностей граждан—в 2013 году в Чикагской полиции была запущена программа предсказания преступлений, которая базируется на анализе поведения граждан и его соответствия с поведением существующих преступников в рамках системы профилирования граждан, объединенной с системой вероятных мест происшествий. В основе системы предсказания будущих преступлений лежит сетевая теория Эндрю Папахристоса [12], суть которой заключается в том, что окружение определяет человека и вероятность совершения им или в его отношении преступлений. Эта система постоянно

дополняется данными о произошедших преступлениях и упомянутой ранее системой предсказания мест преступления. На основе этих данных создается список потенциальных преступников, за которыми устанавливается повышенный контроль и к которым периодически наведывается полиция с проверкой. Следует учесть, что профилированием граждан сегодня занимаются не только спецслужбы, но и частные компании, которые так же предоставляют информацию американскому правительству, как напрямую, так и косвенно, создавая бэкдоры (backdoor), позволяющие получить несанкционированный доступ к данным, в своих же системах шифрования данных end-to-end в мессенджерах. Обладая столь обширным набором данных о потенциальных преступниках, государство заранее вносит их в базу данных системы распознавания лиц, и получает возможность отслеживать их передвижение по всему городу. Это стало возможным благодаря введению в эксплуатацию инновационной системы объединенного стриминга со всех камер в городе, под названием Wire Tap или Interception Data Systems. Однако, работа с заранее внесенными людьми—это далеко не все, на что способны камеры с системой распознавания лиц. Куда дальше пошло Американское Агентство Перспективных Исследовательских Проектов Министерства Обороны США DARPA, которое сейчас работает над системой искусственного интеллекта Cognitive Engine, который предназначен для анализа больших потоков видеоданных, с целью найти людей с потенциально опасным поведением по их движениям. Проект стартовал в 2010 и уже сейчас способен не только отслеживать потоки информации в реальном времени, но и при необходимости способен превращать их в 3D сцену, с помощью техник объемной визуализации, разработанных все той же DARPA [15]. В первую очередь это делается для борьбы с преступностью и предотвращением терроризма, но в дальнейшем эта технология распространится повсеместно и сомневаться в этом не приходится.

Подобные меры вмешательства в частную жизнь могут показаться чрезмерными, но следует понимать, что они по большей части предназначены для сбора информации и наблюдения за подозреваемы-

ми. К прямому вмешательству в жизнь граждан американское правительство прибегает крайне редко. Чего нельзя сказать о Китае, который с 2017 года запустил на своей территории так называемую систему «Социального кредита», так же именуемую «Системой социального рейтинга», де-факто являющуюся инструментом прямого воздействия на общество на основе имеющихся о поведении каждого человека данных. Ее идея состоит в том, что изначально каждому гражданину присуждается средний рейтинг в 1000 баллов, эквивалентный категории В. Если человек совершает хорошие поступки, например, ведет социально активную жизнь, помогает бездомным, занимается спортом, прилежно работает или учится, ухаживает за родителями, занимается волонтерством и хорошо ведет себя в интернете—количество его очков повышается и он получает рейтинг А, что позволяет ему брать кредит в банке на более выгодных условиях, арендовать автомобиль без залога, иметь лучшие условия лечения в больнице, его детям отдается приоритет при поступлении в школу или институт, а ему самому—при приеме на работу. Однако, если человек ведет аморальный образ жизни—много пьет, ни с кем не общается, курит в запрещенных местах, мусорит, употребляет наркотики, ходит в нетрезвом виде и неуважительно относится к своей стране и правительству в интернете,—он теряет очки и его рейтинг понижается до категории С или D. При таком рейтинге человеку запрещается брать кредит, получать социальные услуги, покупать билеты на самолеты и другие виды товаров, работать на государственной службе и отдавать детей на обучение в частные школы. Подобная система поощряет хорошие поступки и порицает плохие, и тем самым становится неким олицетворением справедливости, которой в современном обществе многим так не хватает. Один из самых важных аспектов системы социального рейтинга состоит в том, что общение с людьми, имеющими отличный от вашего рейтинг, имеет на него влияние. Если вы общаетесь с человеком, рейтинг которого ниже, чем ваш—ваш рейтинг снижается, и наоборот, если вы находитесь в кругу людей, чей рейтинг превышает ваш—он повышается. Это имеет смысл, так как многие исследователи,

в том числе и создатель американской системы предсказания преступлений Эндрю Папахристу, пришли к выводу, что человека определяет круг его общения, и у тех, кто общается с преступниками, повышенная вероятность совершить преступления, это применимо и к алкоголю, и к наркотикам — находясь в среде людей, которые употребляют наркотические вещества, человек с большой вероятностью сам станет наркоманом. Верна и обратная зависимость — люди, общающиеся с теми, кто лучше них, начинают заниматься саморазвитием, чтобы соответствовать своему окружению. Чтобы отслеживать поведение граждан и формировать на его основе их социальный рейтинг, правительству Китая приходится вмешиваться в частную жизнь людей и следить за каждым их действием, но в отличие от Америки, здесь это делается открыто, в рамках закона, а не вопреки ему.

В Российской Федерации в 2017 году была принята государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [3], направленная на развитие цифровых технологий по всей России, одним из элементов которой является развитие Умных городов. И более узкоспециализированная программа «Москва 2030» [11], делающая акцент на развитии Москвы как Умного города [10]. Данные программы подразумевают создание безопасной, комфортной, культурной и развивающей среды для всех горожан. Это становится возможным, благодаря повсеместному внедрению «Умных технологий» и централизованному сбору данных из различных сервисов и приложений, таких как сайт Правительства Москвы «mos.ru», созданный компанией Notamedia, который объединяет в себе функции различных государственных учреждений, и социальная сеть взаимодействий «Москва Помощь», созданная ПУЛ ЦЭВТ ГУУ, позволяющая гражданам обмениваться услугами и приходить друг другу на помощь в трудных ситуациях. Но это только источники информации, поступающей напрямую от граждан. Если же речь заходит о сборе информации о гражданах, которую они не предоставляют самостоятельно, то в этой сфере Россия отстает от своих конкурентов на Западе и Востоке, так как системы отслеживания телефонных разговоров СОПМ

(Система технических средств для обеспечения функций оперативно-розыскных мероприятий) и интернет-трафика СОПМ2, вкуче с поправками в законодательство РФ, внесенными Ириной Яровой в апреле 2016 года, предоставляют меньший набор информации о населении, чем их иностранные аналоги, что создает для России отставание в уровнях обеспечения безопасности граждан. В то же время, в России достаточно развиты системы «мирного» сбора данных о гражданах, которые используются в частных сервисах, делающих жизнь простых граждан более удобной. К ним можно отнести различные приложения от Яндекса, например, Яндекс.Пробки — приложение, которое анализирует ситуацию на дорогах и на ее основе предоставляет пользователям информацию о наиболее оптимальных маршрутах передвижения, или сервисы безкарточного использования банкоматов Сбербанка, основанные на встроенной в банкоматы системе распознавания лиц. Помимо банкоматов, система распознавания лиц установлена на большом количестве видеочкамер в Москве — 3000 сейчас и 170000 в перспективе [4]. Но данная система предназначена только для использования сотрудниками правоохранительных органов и в нее внесены только преступники, что ограничивает ее функционал в обычной жизни Умного города. В 2018 году Москва заняла первое место в рейтинге ООН по индексам оказания электронных услуг, что лишний раз подтверждает наличие большого количества цифровых сервисов и их доступность для обычных граждан. Однако, данные, собираемые сервисами о пользователях, как и сами сервисы, существуют отдельно друг от друга, что препятствует созданию единой централизованной системы сбора информации о жизни граждан, которую государство могло бы использовать для защиты и обеспечения комфортной жизни населения.

Для устранения этого препятствия, целесообразно создать систему централизованного сбора и анализа данных о событиях, происходящих с городом и населяющими его гражданами. Она должна контролировать или иметь доступ к информации, где задействованы цифровые технологии и интернет. Предлагается оснастить системами SKADA про-

мышленные предприятия—это позволит сократить количество выездных проверок, так как данные о работе предприятия будут предоставляться непосредственно в центр, автоматически и без вмешательства человека, что минимизирует возможность их подделки, как и подделки результатов выездной проверки, которая так же зависит от человеческого фактора. Предоставление точных данных о работе предприятия позволит выявить нарушения в его работе, а система удаленного вмешательства в ход работы предприятия позволит принудительно отключить оборудование в случае нарушения правил безопасности. Применение систем SKADA или им подобных также снизит ущерб, наносимый экологии недобросовестными предприятиями, что является очень актуальной проблемой в наше время. Сбор данных со всего оборудования позволит оптимизировать производственные циклы, благодаря точной информации о количестве выпускаемой продукции, ее качестве и расходах на производство, позволит спланировать деятельность предприятия и оптимизировать ее, что также позволит добиться увеличения количества выпускаемой продукции и снижения затрат на нее. Это будет шаг в сторону плановой экономики, который обязательно вызовет неоднозначную реакцию в обществе, но именно благодаря ему Россия сможет оптимизировать и стабилизировать свою экономику, ведь за годы, прошедшие с момента развала Советского Союза, технологии сделали несколько шагов вперед, благодаря чему стало возможным делать максимально вероятные прогнозы и планировать оптимальные объемы производимой продукции и затраты на нее, согласно реальным потребностям государства [5].

Системы SKADA следует устанавливать не только на промышленные предприятия, но и в системы городских коммуникаций, так как полная синхронизация их работы позволит снизить вероятность возникновения чрезвычайных происшествий, повысить скорость реагирования на них спецслужб, разгрузить трафик на дорогах и снизить общие расходы на содержание коммуникаций. Эффективность такого рода объединения систем была доказана на практике 7 лет назад в Рио-Де-Жанейро, поэтому централизация управле-

ния коммуникациями станет для Москвы не экспериментом, а гарантированно успешным повторением доказавшего свою жизнеспособность и эффективность метода бразильских коллег.

При создании Умного города не стоит ограничиваться одним копированием иностранных технологий—их нужно объединять с отечественными разработками. Так, систему управления дорожным трафиком, используемую в Рио-Де-Жанейро, можно объединить с Российскими ГЛОНАСС и Яндекс.Пробки, для получения полной картины событий, происходящих на дорогах. Потенциал этой объединенной системы огромен—с ее помощью можно установить зоны ограниченной скорости в систему виртуальных карт, и, если автомобиль, находясь в этой зоне, превысил допустимую скорость, ему автоматически выписывается штраф, даже без визуального контакта с камерами, ведь скорость автомобиля отслеживается удаленно и мгновенно сопоставляется с допустимой скоростью на конкретном участке дороги. Однако, подобное усиление контроля над движением транспорта—не предел того, на что способны современные технологии. Американская компания CHRYSLER создала систему дистанционного управления Uconnect, устанавливаемую в автомобиль и позволяющую управлять через интернет всеми его системами. Если установить такие системы на транспорт и централизовать контроль над ними, государство сможет свести к нулю случаи превышения скорости на дорогах, так как благодаря наличию доступа к системам управления всех автомобилей, будет возможно установить допустимый порог скорости на определенном участке дороги, который нельзя будет превысить. В экстренных случаях, будет возможно удаленно блокировать двери автомобиля или полностью отключать его двигатель. При этом на дорогах стоит предусмотреть скорость движения автомобилей, соответствующую участку данной дороги. Если на дороге нет перекрестков, переходов, то скорость стоит устанавливать той, что предусмотрена на дорогах вне города.

Введя в эксплуатацию все эти системы и централизовав контроль над ними, государство сможет значительно увеличить свой контроль над происходящим

в городе. Однако, чтобы сделать город полностью безопасным и удобным, необходимо получить контроль над самым нестабильным и сложным его элементом — людьми. Для этого возможно создание единой системы сбора информации о гражданах, одним из самых важных компонентов которой являться система объединения стриминга со всех камер в городе, наподобие американской Wire Tap или Interception Data Systems [16], которая в совокупности с системой распознавания лиц, встроенной в каждую камеру, сможет отслеживать каждый шаг каждого преступника по всему городу. Для этого в систему распознавания лиц целесообразно внести внешние данные всех преступников напрямую и, одновременно с этим, внедрить в систему алгоритм автоматического выявления потенциальных преступников, который будет работать на основе сетевой теории Эндрю Папахристоса, выявляющей потенциальных преступников по их окружению и нейросети Cognitive Engine, позволяющей выявлять преступников по их манере передвижения. Комплексное использование всех этих технологий позволит держать под постоянным контролем как преступников, так и людей, которые с высокой вероятностью могут совершить преступление в будущем.

Однако, технология распознавания лиц имеет еще один вектор развития, а именно, занесение в базу лиц всех граждан страны или города, а не только преступников. Сделать это можно с помощью загрузки в систему паспортных данных, включая фото. Но этот вариант имеет один большой недостаток — фотографии в паспорте обновляются только 2 раза в жизни человека, и по прошествии определенного количества времени, устаревают и перестают совпадать с реальным лицом человека. Тем не менее, существует вариант занесения фотографий в базу данных, лишенный этого изъяна — это использование фотографий из соцсетей — они регулярно обновляются, тем самым сводя на нет упомянутую выше проблема. Но и тут не все идеально, в соцсетях существует большое количество фейковых страниц пользователей, что может сбить с толку систему распознавания лиц. Оптимальным решением возникших проблем станет объединение обоих методов полу-

чения данных — через паспорт и через соцсети, — в один механизм, суть которого будет сводиться к следующему: к каждому аккаунту в соцсети необходимо будет привязать реальный паспорт. Это позволит государству не только навести порядок в соцсетях и избавиться от фейковых аккаунтов провокаторов, но и превратит соцсети в единую и постоянно обновляющуюся базу данных граждан, которую можно использовать как «топливо» для системы распознавания лиц, так и в более глобальных проектах. Для успешной работы данной системы придется постоянно обрабатывать миллионы гигабайт информации, что не под силу обычным людям, но легко реализуемо с помощью Big Data технологий, которые будут пропускать через себя информацию обо всех гражданах, и нейросетей, которые будут анализировать и систематизировать эту информацию, создавая готовые «психологические паспорта» каждой личности. Информация в них будет вноситься как из соцсетей и паспортов, подкрепленная фотографиями, так и из «Smart» приборов, которые используют граждане, будь то умные часы, фитнес-браслет, смартфон или система Умный дом. Все эти устройства хранят определенную информацию о своем владельце — информацию, на основе которой можно получить достаточно точный портрет владельца девайса. Соединив воедино эти данные с данными из соцсетей и той информацией, которая хранится в государственных структурах, таких как медицинские карты из больниц и поликлиник и личные дела из ФСБ мы получим практически полный «психологический паспорт» каждого человека. Все дело в том, что в жизни граждан — это область, к которой государство не имеет свободный доступ. Речь идет о данных банковских счетов, к которым можно получить доступ только по запросу после решения суда. При этом, банковские данные — это источник колоссального объема информации о человеке. С их помощью можно узнать: что человек покупает, какие суммы денег получает и, что более важно, откуда он их получает. Это означает, что, имея полный доступ к банковским данным граждан, государство получит как информацию об источниках финансирования, так и сведения о незаконных доходах коррупционеров внутри

самой государственной системы [1, 2]. Осуществив это, государство сможет создать абсолютно полный «психологический паспорт» каждого гражданина, который будет содержать в себе всю информацию о человеке: что он ест и пьет, когда ложится спать, с кем общается в соцсетях и реальном мире, чем увлекается, как зарабатывает и тратит деньги, имеет ли заболевания и какие у него сильные и слабые стороны, и на ее основе создаст внутренний рейтинг каждого гражданина если он ведет асоциальный образ жизни, совершает подозрительные покупки и общается с другими преступниками—ему будет присвоен низкий рейтинг и он будет под постоянным контролем со стороны спецслужб, а если человек социально активен, занимается спортом и имеет успехи в учебе или работе, ему будет легче получить рабочее место и желаемую услугу со стороны государства. Более того, когда «психологические паспорта» будут привязаны к камерам наблюдения с системой распознавания лиц, государство сможет отслеживать каждый шаг каждого гражданина на территории страны.

Объединив в одну систему все городские коммуникации и сервисы, государство сможет легко контролировать и безопасную городскую среду. Объединив в один «Психологический паспорт» все данные о гражданах, государство сможет более эффективно взаимодействовать с населением, держа под постоянным контролем преступников, в том числе и потенциальных, и с минимальной поддержкой оказывая помощь тем, кто в ней нуждается.

Однако, использование данных о всех действиях человека только для обеспечения его безопасности и создания комфортных условий жизни нельзя назвать рациональным. Весь потенциал этих данных раскрывается при использовании их в системе социального рейтинга, наподобие той, что применяется в Китае. Для того, чтобы успешно внедрить эту систему в России понадобится фундамент, обеспечивающий быстрый и полный сбор информации—этим фундаментом может стать Цифровая система общественной безопасности.

Литература:

1. Федеральный закон от 06.07.2016 № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=1039101-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=1039101-6&02) (дата обращения: 22.03.19)
2. Федеральный закон от 06.07.2016 № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=1039149-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=1039149-6&02) (дата обращения: 22.03.19)
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения: 22.03.19)
4. В Москве заработает система распознавания лиц через камеры видеонаблюдения. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://m.habr.com/post/407023/> (дата обращения: 22.03.19)
5. Возрождение плановой экономики в XXI веке. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://vlasti.net/news/216470> (дата обращения: 22.03.19)
6. Зотов В. Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления и права Сборник научных статей V международной научно-практической конференции «Управленческие науки в современном мире». Под ред. С. Е. Прокофьева [и др.]. 2018. С. 58–62.
7. Кадырова Л. «Умный дом»: Идеология или технология // Архитектура, 2013–5 — С. 86–87
8. Косарин С. П. Информационная открытость в сфере государственного и муниципального управления // В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. Материалы II Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 165–167.
9. Латфуллин Г. Р. Управленческая антропология // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2015. № 6. С. 232–236.
10. Милькина И. В., Косарин С. П. Искусственный интеллект в системе управления городом // В сборнике: Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика Материалы 1-й Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 258–264.
11. Москва 2030 Умный Город. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.mos.ru/2030/> (дата обращения: 22.03.19)
12. Папахристос Э. В., Юро Д. М., Брага Э. Э. Банда на углу: влияние места проживания и круга общения на криминальное насилие // Социальные и гуманитарные науки. отечественная и зарубежная литература. Серия 11: социология. реферативный журнал, 2015–2 — С. 43–51
13. Разумный город: Концепция IBM Smarter Cities. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://infocity.az/2014/05/разумный-город-концепция-ibm-smarter-cities/> (дата обращения: 22.03.19)
14. SCADA-системы — это... Описание, особенности, задачи и отзывы. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://fb.ru/article/349300/scada-sistemyi—eto-opisanie-osobennosti-zadachi-i-otzyvyi> (дата обращения: 22.03.19)
15. U. S. Army Sponsored Artificial Intelligence Surveillance System Attempts to Predict The Future. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.forbes.com> (дата обращения: 22.03.19)
16. High Performance IP Lawful Interception System for Telecommunication Service Providers, Invea LI System, [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.invealawfulinterception.com> (дата обращения: 22.03.19)

Literature:

1. Federal law of 06.07.2016 № 374-FZ «On amendments to the Federal law «On combating terrorism» and certain legislative acts of the Russian Federation in terms of establishing additional measures to combat terrorism and ensure public safety» [Electronic resource]. — Access mode: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=1039101-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=1039101-6&02) (accessed: 22.03.19)
2. Federal law of 06.07.2016 № 375-FZ «On amendments to the criminal code of the Russian Federation and the code of Criminal procedure of the Russian Federation regarding the establishment of additional measures to counter terrorism and ensure public safety» [Electronic resource]. — Access mode: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=1039149-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=1039149-6&02) (accessed: 22.03.19)
3. Order of the Government of the Russian Federation of 28.07.2017 № 1632-R «On approval of the Program «Digital economy of the Russian Federation», [Electronic resource]. — Mode of access: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (date accessed: 22.03.19)
4. In Moscow will work facial recognition system through CCTV cameras. [Electronic resource] — Mode of access: <https://m.habr.com/post/407023/> (accessed: 22.03.19)
5. Revival of planned economy in the XXI century. [Electronic resource.] — Mode of access: <http://vlasti.net/news/216470> (date accessed: 22.03.19)
6. Zotov V.B Information technologies in the service of the interaction of power with the population // In the collection: Actual problems and prospects of development of public administration and law Collection of scientific articles of the V international scientific-practical conference «Management Sciences in the modern world». Ed. by S. E. Prokofieva [et al.]. 2018. P. 58–62.
7. Kadyrova L. «Smart house»: Ideology or technology // Architecture, 2013–5 — С. 86–87
8. Kosarin S. P. Information openness in the field of public administration // In the collection: the Role of local government in the development of the state at the present stage. Materials of the II International scientific-practical conference. State University of management. 2017. P. 165–167.
9. Latfullin G. R. Managerial anthropology // Bulletin of the University (State University of management). 2015. No. 6. P. 232–236.
10. Milkina I. V., Kosarin S. P. Artificial intelligence in the city management system // In the collection: a Step into the future: artificial intelligence and digital economy Materials of the 1st International scientific-practical conference. State University of management. 2017. P. 258–264.
11. Moscow 2030 Smart City. [Electronic resource.] — Mode of access: <https://www.mos.ru/2030/> (accessed: 22.01.19)
12. Papachristos A. V., Hureau D. M., Braga A. A. The corner and the crew: the influence of geography and social networks on gang violence // Social and human Sciences. domestic and foreign literature. series 11: sociology. abstract journal, 2015–2 — P. 43–51
13. Smart city: IBM Smarter Cities concept. [Electronic resource] — Mode of access: <https://infocity.az/2014/05/разумный-город-концепция-ibm-smarter-cities/> (accessed: 22.03.19)
14. SCADA systems are... Description, features, objectives and feedback. [Electronic resource.] — Mode of access: <http://fb.ru/article/349300/scada-sistemyi—eto-opisanie-osobennosti-zadachi-i-otzyivyi> (date accessed: 22.03.19)
15. U. S. Army Sponsored Artificial Intelligence Surveillance System Attempts to Predict The Future. [Electronic resource.] Mode of access: <https://www.forbes.com> (date accessed: 22.03.19)
16. High Performance IP Legal interaction System for Telecommunication Service Providers, Invea LI System, [Electronic resource]. — Mode of access: <https://www.invealawfulinterception.com> (date accessed: 22.03.19)

Ключевые проблемы организации транспортных систем на муниципальном уровне и меры по их оперативной оптимизации

Key problems of the organization of transport systems at the municipal level and measures for their operational optimization



Иванов Виктор Викторович
кандидат экономических наук, профессор НИУ-ВШЭ,
Заместитель Председателя Совета по реализации стратегии
пространственного развития страны, Москва
e-mail: vic_ivanov@mail.ru

Ivanov Viktor V.
Candidate of Economic Sciences, HSE University professor, Deputy Chairman
of the Council on strategy implementation of spatial development of the
country, Moscow
e-mail: vic_ivanov@mail.ru



Убушаева Байрта Григорьевна
кандидат экономических наук доцент кафедры «Государственного
и муниципального управления» ФБГОУ ВО «Государственный
Университет Управления»
e-mail: ubgyy@bk.ru

Ubushaeva Bayrta G.
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor at the Department of
"State and Municipal Administration" of the State University of Management
e-mail: ubgyy@bk.ru

Аннотация. Авторами в статье исследуются проблемы убыточности работы транспортных систем в большинстве регионов России. Проанализирована совокупность особенностей работы транспортных компаний на муниципальном уровне, определены уровни организации работы транспортных систем в регионах, их содержание, проблемы и пути решения. Рассмотрены компании и их продукты, позволяющие решать выявленные в исследовании проблемы муниципальных транспортных систем, показаны наиболее оптимальные пути и инструменты решения поставленных проблем и наиболее активно внедряемые в практику.

Ключевые слова. Управление транспортными системами; платёжные транспортные системы; муниципальное управление; транспортные субсидии.

Abstract. The Authors investigate the problems of total loss of transport systems in most regions of Russia. The set of features of transport companies at the municipal level is analyzed, the levels of organization of transport systems in the regions, their content, problems and solutions are determined. The companies and their products allowing to solve the problems of municipal transport systems revealed in research are considered, the most optimal ways and tools of the solution of the set problems and the most actively implemented in practice are shown.

Key words. Management of transport systems; payment transport systems; municipal management; transport subsidies.

Ситуация в сфере пассажирских перевозок в настоящее время остается напряженной. Руководство большинства регионов и федеральные власти прилагают значительные усилия по комплексному разрешению ситуации, но все это происходит не равномерно и не в достаточной мере.

Существенно осложняет процесс то, что параллельно с накопившимися проблемами предприятиям транспорта приходится решать и новые задачи, стоящие перед отраслью.

Так, например, в соответствии с требованиями Федерального Закона РФ № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в РФ» автотранспортные предприятия всех видов собственности обязаны к 01.07.2019 года оснастить транспортные средства контрольно-кассовым оборудованием, сформировав фактически единое сетевое фискальное пространство пассажирских перевозок [2].

Имеющийся опыт внедрения аналогичных фискальных систем в других отраслях, показывает, что эта работа требует от всех ее участников серьезных дополнительных затрат и консолидации усилий [1]. Проводимый нами и другими независимыми экспертами мониторинг ситуации позволяет сделать выводы, что большинство предприятий всех форм собственности все еще не готово начать работать в новых условиях с 01 июля, а оставшегося времени крайне мало для реализации подготовительных работ всеми участниками процесса в полном объеме.

В то же время, можно констатировать, что требования закона будут внедрены в достаточно близкие от первоначально назначенных сроки, но для многих предприятий это обернется серьезными дополнительными потерями в виде штрафов и других мер воздействия, что и без того усугубит основную проблему отрасли — убыточность перевозок.

Известно, что в большинстве своем убытки гасятся бюджетами за счет невозвратных субсидий. Очевидно, что в случае появления новых штрафов — перевозчики постараются их компенсировать из тех же источников. Однако государство — это то же хорошо понимает, и меры могут оказаться более избирательными и чувствительными непосредственно для коммерческих руководителей и владельцев, на плечи которых ляжет основная ответственность [3].

Вместе с тем, если, воспользовавшись случаем подойти к рассмотрению всего круга накопившихся проблем комплексно, то не только удастся избежать неожиданных, но неизбежных неприятностей, а решительно перевернуть всю позицию. Руководство регионов может уже сейчас существенно сократить траты бюджетов на субсидии и на порядок снизить высокую социальную напряженность по данному вопросу. Коммерческие перевозчики то же смогут повысить свой потенциал при этом по росту выручки увеличить более чем на сто процентов при абсолютно тех же параметрах деятельности.

Как такое возможно? Ответ в анализе ситуации. Согласно официальной статистики, в целом по России объем пассажирских перевозок в денежном эквиваленте составляет около 1 трлн. рублей в год [8]. Проведенные компанией ООО Технезис исследования в разных регионах страны показывают, что доля выручки, которую сдают водители и контролеры непосредственно на предприятия (либо через безналичные платежные системы) составляет от 60 до 5% всей выручки, полученной от пассажиров. Если добавить к этим цифрам объемы прочих потерь транспортных предприятий (например, как слив топлива), то объем общей по стране выручки может вырасти еще на 2 трлн. рублей [4].

Вероятно, что эти средства не решат всех проблем отрасли. Возможно, всегда будут специалисты, способные обойти любые контрольные системы, но даже удвоение выручки предприятий позволит решить вопрос безубыточности этого болевого места региональной экономики [6].

Однако, и это не самая страшная проблема. Почти 15 лет назад, в России появился новый надзорный орган, который должен был отслеживать проведение сомнительных и теневых финансовых операций. Вся тяжесть процесса тогда легла на банковский сектор, который был в тот период не столько генератором, сколько проводником таких средств. Поначалу работа строилась в уведомительном, чуть ли не статистическом режиме. Но достаточно быстро ситуация изменилась. И даже за два не вовремя поданных информационных сообщения о платежах у банков начали отзывать лицензии, и даже привлекать его владельцев и руководство к уголовной ответственности. Только в 2006–2007 годах по данному вопросу было отозва-

но более 200 лицензий. А доля таких причин среди всех отзывов превышала 97%. В последствии ситуации менялись, но регулярно и до настоящего времени более половины банков теряли лицензии по этой причине.

В настоящее время уже все предприниматели и финансисты понимают, насколько серьезной является данная ситуация, тем более, что за последние годы ее фокус стал резко смещаться, сначала в финансовые организации других секторов (страховые компании, фонды, МФО и др.) [12], а затем и розничные магазины, и... предприятия транспортных услуг. Причина этого проста, за многие годы специализации все возможные финансовые схемы себя исчерпали, а жесткость наказания (тысячи уголовных дел и посаженных участников операций), сместило обналичивание в зону наименьшего финансового контроля и нормативного регламента—то есть пассажирских перевозок.

Также надо понимать, что при полном переделе сфер влияния в экономике, ее системными участниками, с учетом доступности и финансовой отдачи, архаичный транспортный рынок остался едва ли не последним бастионом, который эти участники не переделили.

Третьей особенностью, о которой следует упомянуть в нашем исследовании является специфика построения маршрутов и социальная нагрузка.

До 50% в среднем составляют льготные пассажиры в общем потоке. Отдельные автобусы обслуживают не общие потоки, а вполне конкретные (в которых людей может быть критически меньше себестоимости движения), и конфигурация льготников на этих маршрутах, а особенно в разное время может колебаться в прямом смысле от 0 до 100%, составляя для кого-то 0, а для кого-то 100%.

Очевидно, что целевая задача коммерции максимизировать прибыль всеми доступными способами, все остальное есть нежелательное обременение. Поэтому либо необходимо получить максимально плотный поток платежеспособного населения, либо опять же максимальный поток льготной, но дополнительно субсидируемой из бюджета.

Могут ли не быть в таком случае убыточными коммерческие перевозчики, выяснять не будем, но остаться безубыточным муниципальному предприятию-перевозчику,

как и полностью перевести всю систему перевозок на коммерческую основу невозможно по определению. При этом субсидии будут идти и на госпредприятие, и коммерсантам за льготные перевозки, и на смену подвижного состава. Очевидно, что при таком подходе минимальным затратам бюджета будут соответствовать полностью муниципальные предприятия. Однако перечисленные выше специфические проблемы, как правило, предопределяют хроническую убыточность муниципальных транспортных предприятий у вполне потенциально прибыльных регионов.

Если же добавить общую целевую установку еще 90-х годов, о том, что все государственное должно стать частным, так как оно якобы эффективнее по своей природе, то к указанному выше добавляется механизм отчуждения госсобственности в частные руки по заниженным ценам (как сверхубыточное, например), либо прямое разделение доходов и расходов предприятия, первые из которых становятся теневыми, вторые покрываются официальными субсидиями.

Говоря о специфике текущего положения транспортной проблемы в регионах, нельзя ни сказать об особенностях тарифной «ловушки» в которой находятся многие руководители. Это мероприятие сначала весьма стимулирует и дает ощущение почти безграничных возможностей создавать прибавочную стоимость (тарифную ренту, разновидность административной) практически из «воздуха» и значительными темпами. Однако, как и большинство финансовых инструментов фискального характера на определенном этапе начинает создавать больше проблем, чем давать отдачи. Бесконечный рост, тем более на значимые цифры возможен лишь в условиях соответствующей инфляции, да и в этом случае он воспринимается крайне тяжело, а использование его уже автоматически заложено в расходную часть. Более того, сам прирост воспринимается как обязательный, а предшествующие значение тарифа, уже глубоко израсходованные цифры, то есть такие конструкции практически невозможно пересматривать в меньшую сторону. В результате возникает парадокс. Тариф исходно вводится, чтобы рассчитать, обосновать и, в конечном счете, сдержать рост стоимости транспортного обслуживания, но на деле, тариф оказывается мало связан с понятием справедливой или хотя бы рас-

четная стоимость поездки. Это инструмент максимизации прибыли обслуживающих организаций. При этом и муниципальное и коммерческое предприятие заинтересовано в максимальном росте тарифов в одинаковой мере.

Транспортная отрасль в регионах имеет больше специфических сторон, но в рамках нашего исследования мы дополнительно укажем еще лишь на фактор социальной значимости пассажирских перевозок. История 90-х сохранила множество примеров, к чему может привести коллапс или существенный «голод» в обеспечении транспортными средствами населения. Поэтому в диалоге регионов и федерального уровня власти, данный аргумент, всегда позволяя перейти к консенсусу по возможному расширению субсидий или ведению тарифной политики на местах.

Рассмотренные особенности не упрощают ситуацию, позволят и транспортным предприятиям находить свою эффективность, и муниципалитетам решать одну из своих наиболее сложных задач, оставляя и пассажиров вполне довольными предложенными решениями.

Проведенное нами исследование проблем управления транспортными системами на муниципальном уровне показало, что для ее решение задачу следует разделить на три ключевых блока на единой платформе, определяющих:

1. Организацию транспортной системы как комплекса задач в рамках жизнедеятельности отдельного региона (на основе мониторинга и построения обслуживания транспортных потоков, как единой системы, путем определения особенностей и потребностей системы для ее успешного функционирования, консолидации мирового и отечественного опыта, обеспечения необходимых ресурсов для реализации задач, вовлечения и организации отдельных участников в данный процесс и на базе единой для страны платформы) — Макрорегиональный уровень управления (на базе региональной администрации) [6];

2. Единая технологическая и техническая платформа (на базе формирования единой стратегии, методической и методологической, программной базе, в том числе управленческих решений, единой базе данных, стандартизированных подходов и линейки решений, в том числе в части автобусного и иного, транспортного парка, другого

специализированного оборудования, расширяемого или рекомендуемого) — Федеральный уровень управления (на базе консолидации министерством транспорта работы разных ведомств и производств);

3. Реализации элементов и/или комплекса транспортных систем на местах (на базе отдельных коммерческих и муниципальных предприятий транспортного обслуживания, с собственным транспортом или полученным при поддержке федеральной технологической программы, включенный в единую программную среду управления, с соответствующими собственными блоками управления и контроля, в том числе и фискального) — Микрорегиональный (производственный) уровень.

Единая платформа — комплексная среда (программная, методическая и технологическая), позволяющая в рамках единого поля и набора стыкуемых решений на программном, финансовом, управленческом, информационном и технологических уровнях объединить действия и рабочие среды всех уровней, от предприятия до министерства и профильных участников, что позволило бы синхронизировать, стандартизировать и оптимизировать транспортную деятельность на всей территории страны и в каждом регионе в отдельности [11].

На уровне областной (республиканской) администрации необходимо заняться построением баз данных по развитию транспортных потоков в регионе для последующего анализа и использования, на базе которого возможны регулярные (онлайн): контроль за работой общественного транспорта; уточнение плотности и характера транспортных потоков по территориям и в пространстве; формирование финансовых и социальных показателей в рамках планов перевозок и планирования субсидий; контроль достоверности сбора выручки и других параметров работы перевозчиков; формирование объективных запросов на федеральный уровень по поддержке развития программ транспортного обеспечения населения; обоснование тарифной политики и другие методологические и организационные действия.

Отдельным блоком вопросов является в этой рабочей схеме [5] — задача технологического и технического обеспечения. В рамках этой задачи возникают два ключевых аспекта — качество подвижного состава и его технологическое сопровождение.

Очевидно, что в рамках страны, в том числе программ по поддержке отечественных производителей проще производить и контролировать централизованные закупки автопарка, решая так же вопрос о техническом сопровождении.

Считаем, что те изменения, которые мы видим в последние годы в отечественном госуправлении и развивающаяся экономическая ситуация, скорее всего приведут нас уже в среднесрочной перспективе к рассмотрению возможности централизованных закупок автотранспорта. Тем более, что сложившаяся система косвенно эту централизацию уже формирует. Если разобраться, в конечном итоге и расчеты в потребностях и сами средства идут в регионы из центральных источников. Так, что при дальнейшей оптимизации государственных затрат, а они неизбежны, закупку автобусного парка на отечественных предприятиях достаточно быстро поднимут на федеральный уровень.

Другое дело, что построение федерального уровня и централизованных закупок — наиболее долгосрочный элемент этой системы. Здесь скорее на первом этапе надо либо опираться на региональную администрацию и ее возможности, либо основные усилия сосредоточить на обслуживании и имеющегося парка. Опять же в выгодной позиции в этой компоненте будут крупные хозяйства. Так что, если в регионе в основном работают небольшие частные компании, они не могут организовать достаточное качественное обслуживание своими силами. В таком случае надо рассмотреть возможность создания муниципального сервисного предприятия для них.

При этом, на региональном уровне у участников процесса, даже при столь большой противоположности интересов возникает устойчивый консенсус. Его основа — программный комплекс по управлению транспортными потоками.

Особенность такой системы в том, что автоматизируются не отдельные функции автохозяйства, а реализуется комплексная система управления транспортными потоками всего региона. Здесь и микро- и макроуровни переплетаются в едином взаимодействии. Хотя каждая задача имеет свое приложение и исполнителей, но вопросы микрохозяйственного контроля, оптимизации, технического состояния и стратегического планирования прямо проистекают

друг из друга, за счет чего общая устойчивость работы и эффективность системы только растет.

Технический контроль, не только позволяет судить об исправности машины, что повышает ее безопасную работу, но и он же создает необходимый инструмент для оценки реального расхода топлива и ответственности работы заданному маршруту и графику.

Выявление нечестных кондукторов не только существенно повышает выручку предприятия и минимизирует субсидии, но и позволяет наиболее полно и рационально охватить имеющимся парком текущие пассажиропотоки.

На сегодня, практически в каждом регионе найдены те или иные текущие решения по обслуживанию и контролю местных транспортных систем. Однако в большинстве случаев отмечается значительное количество сбоев. Идет большой поток жалоб, особенно по вопросам социальной оплаты. Не редко сами водители портят безналичные терминалы, чтобы продавать социально незащищенным слоям полные билеты. Возникают вопросы по банкам, обслуживающим программы, так как все участники, имея свой интерес стараются дополнительно получить средства с проезда одного пассажира. В отдельных случаях это приводит к остановке обслуживания и новым авариям.

Стоит ли в такой ситуации искать новые решения? Особенно если перевозками занимаются сами муниципалитеты? Есть ли вообще на рынке достойные решения? Мы насчитали несколько достаточно проработанных решений, имеющих тот или иной уровень внедрения.

В рамках нашего рассмотрения оказались: Золотая корона; Удобный маршрут; Под контролем; Штрих М; МФ Тариф; R-line; Ланит; ЭЛСИ [7,8,9].

Практически все системы, которые находятся на рынке (а часто и реализуются в отдельных регионах или предприятиях) исходно вырастают из транспортных платежных систем. Такая особенность объясняется просто. Практика показывает, что самые простые платежные системы требуют серьезного уровня построения программ. Кроме того, платежные системы регламентируются достаточно строго Банком России и партнерами — международными платежными системами. То есть даже при огра-

ниченности функций есть большая специфика создания таких систем. Однако имея в базе платежную платформу, и формируемые при транзакциях потоки данных можно построить и базу данных и базу знаний, а уже на их основе систему управления.

Прodelать тоже самое от бухгалтерского или складского приложения, и даже специализированной управленческой программы будет затруднительно. И по соображениям уровня безопасности, и по характеру «расширения задач», а самое главное, по потоку формирования данных. То есть, если где-то и искать потенциальных конкурентов, то все они будут возникать со стороны платежных систем.

С другой стороны, платежные системы — это определенный, сложившийся класс систем, например, как АБС в банках. Там тоже есть широкие возможности развития и специализации.

Более подробный анализ ситуации показал, что даже занимаясь сектором платежных транспортных систем и специализируясь на них эти компании не хотят углубляться в тему управленческого анализа и контроля, оставаясь, собственно, возле финансовых потоков.

Данный подход объясним. Рентабельность бизнеса во всем мире и во всех областях падает. Диверсификацию могут позволить себе не все, поэтому в словосочетании «платежная транспортная система» акцент у них четко ложится на слове «платежная».

Анализ показал, что в настоящее время в России, функционируют эффективные проекты. Так, одна из компаний, которая в одних случаях фигурировала как «Под

контролем», в других как «Технезис» [7,8,9] заявили, как раз искомый нами, широкий подход к вопросу управления транспортными потоками. Детальное знакомство с ситуацией объяснило причину такого поведения. В отличие от других подобных компаний «Под контролем» исходно складывалась как управленческая транспортная система с профессиональными платежными функциями. Именно специалисты этой компании являются авторами наиболее крупных и успешных проектов данного профиля в России. Речь идет о системе платежей «Тройка» и «Стрелка». А также о... системе управления, реализовавшейся на базе Мострансавто.

В настоящее время, компания объявила о проведении пилотных работ в ряде регионов, включая Архангельск и Нижний Новгород, а также интерес к развитию системы на федеральном уровне, в ее распоряжении имеется уже достаточно законченный продукт, который не ограничивается платежной составляющей или даже программными решениями как таковыми, а представляет собой полноценный подход к реорганизации в короткие сроки муниципальных транспортных систем от отдельных предприятий, до комплексного обслуживания региона с выведением его на безубыточный уровень.

Таким образом, внедрения прогрессивных транспортных системы, построенных на основе вышеуказанного позволит из убыточного сектора сформировать передовой цифровизированный сектор региональной экономики и получить дополнительную поддержку населения.

Литература:

1. Зотов В. Б. Российская муниципальная академия в системе развития местного самоуправления // Муниципальная академия, 2018. с. 9–14.
2. Иванов В. В. Концептуальные проблемы цифровизации индустриальной экономики // Друкеровский вестник, 2018, № 3, с. 30–43;
3. Иванов В. В. Ключевые риски и задачи государственного управления в период смены социально-экономической формации общества // Материалы 15-й международной конференции «Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы» [Сборник], электронное издание сетевого распространения. — М.: «КДУ», «Добросвет», 2018. <http://www.bookonline.ru/node/1760/>;
4. Иванов В. В. Циклы финансирования инноваций на примере процессов цифровизации // Материалы II международного научного форума «Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика. Революция в управлении: новая цифровая экономика или новый мир машин» [Текст]. Вып. 3 / Государственный университет управления. — М.: Издательский дом ГУУ, 2018. — 486 с.;
5. Иванов В. В. Цифровая матрица культурного кода / Стратегия России, 2019, № 4, с. 5–17;
6. Иванов В. В. О влиянии цифровизации на ускорение общности народных масс в период смены текущей общественной формации // Материалы XVI Международной конференции «Государственное управление Российской Федерации: повестка дня власти и общества» [Сборник], электронное издание сетевого распространения / Коллектив авторов. — М.: «КДУ», «Университетская книга», 2019. — с. 95–105;
7. Сайт компании Золотая Корона (платежная система) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://koronapay.com/> (дата обращения: 05.05.2019);
8. Сайт компании «ПодКонтролем» (аналитическая платежная транспортная система) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://podkontrollem.online/> (дата обращения: 05.05.2019);
9. Сайт компании Технезис [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://technesis.ru/blog/> (дата обращения: 05.05.2019);
10. Мацуляк И. Д., Веила У. Т., Клещинская Т. Н., Мацуляк Д. И., Мисанова И. Н., Нагдалиев Н. З. О., Прутин Ю. Б., Скворцова З. И., Убушаева Б. Г., Шинкарева О. В. Обсуждение послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (1.03.2018) // Финансовая экономика. 2018. № 1. С. 7–26.;
11. Хмельченко Е. Г. Современные информационные и коммуникационные технологии в государственном и муниципальном управлении // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 114–117.
12. Цатхланова Т. Т., Натиров А. К., Эрдниева Э. В., Убушаева Б. Г., Буркутбаева Н. А., Намысов С. В. Особенности и приоритеты социально-экономического развития региона (на материалах Республики Калмыкия). — М.: Учреждение Российской академии сельскохозяйственных наук — редакция журнала «Вестник Российской академии сельскохозяйственных наук», 2014. — 114 с.

Literature:

1. Zotov V. B. Russian municipal Academy in the system of development of local self-government // Municipal Academy, 2018. p. 9–14.
2. Ivanov V. V. Conceptual problems of digitization of the industrial economy // Vestnik Kucerovsky, 2018, No. 3, pp. 30–43;
3. Ivanov V. V. Key risks and challenges of public administration in the period of change of socio-economic formation of the company // Proceedings of the 15th international conference "Public administration of the Russian Federation: challenges and prospects" [Collection], electronic edition of network distribution. — M.: "KDU", "Dobrosvet", 2018. <http://www.bookonline.ru/node/1760/>;
4. Ivanov V. V. Cycles of innovation financing on the example of digitalization processes // Proceedings of the II international scientific forum "Step into the future: artificial intelligence and digital economy. Revolution in management: a new digital economy or a new world of machines" [Text]. Issue. 3 / State University of management. — Moscow: Publishing house GUU, 2018. — 486 p.;
5. Ivanov V. V. Digital matrix of cultural code / Strategy of Russia, 2019, № 4, p. 5–17;
6. Ivanov V. V. On the impact of digitalization on the acceleration of impoverishment of the masses during the change of the current social formation // Proceedings of the XVI International conference "Public administration of the Russian Federation: the agenda of power and society" [Collection], electronic edition of network distribution / Team of authors. — M.: "KDU", "University book", 2019. — p. 95–105;
7. Website of Zolotaya Korona (payment system) [Electronic resource]. Mode of access: <https://koronapay.com/> (accessed: 05.05.2019);
8. Website of the company "Controlled" (analytical payment transport system) [Electronic resource]. Access mode: <https://podkontrollem.ahh!online/> (date of application: 05.05.2019);
9. The website of the company Tekhnezis [Electronic resource]. Mode of access: <https://technesis.ru/blog/> (accessed: 05.05.2019);
10. Matskulyak I. D., Weil W. T., Kleshchinsky T. N., Matskulyak D. I., Milanova I. N., Nagdaliev N. Z. About, Protein Y. B., Skvortsova Z. I., Ubushaeva B. G., Shinkareva O. V. A discussion of the message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation (1.03.2018) // Financial economy. 2018. No. 1. C. 7–26.;
11. Khmelchenko E. G. Modern information and communication technologies in state and municipal management // Municipal Academy. 2018. No. 3. P. 114–117.
12. Tsatkhlanova T. T., Natyrov A. K., Erdniev E. V., Ubushaeva B. G., Burkutbaeva N. A., Namysov S. V. Peculiarities and priorities of socio-economic development of region (on materials of the Republic of Kalmykia). — Moscow: Establishment of the Russian Academy of agricultural Sciences — editorial Board of the journal "Bulletin of the Russian Academy of agricultural Sciences", 2014. — 114 p.

ТОС как эффективный участник местного самоуправления

Territorial Public Self-Government as an effective participant of local self-governance



Андреева Елена Александровна
старший преподаватель кафедры общеобразовательных
дисциплин Чувашская государственная сельскохозяйственная
академия, Чебоксары, Россия
elesan13@mail.ru

Andreeva Elena Aleksandrovna
Senior Lecturer in the Department of General Education Disciplines
Chuvash State Agricultural Academy, Cheboksary, Russia

Аннотация. Статья посвящена такой форме участия населения России в местном самоуправлении, как территориальное общественное самоуправление — ТОС. В качестве примера, демонстрирующего возможности этой формы, рассмотрен опыт работы одного из ТОС г. Чебоксары за десятилетний период его существования. Представлена краткая характеристика этого ТОС, перечислены основные направления его деятельности, описаны проводившиеся им мероприятия и его инициативы. На основании анализа достижений рассматриваемого ТОС делается вывод о потенциальной эффективности территориальных общественных самоуправлений как участников местного самоуправления и посредников между населением и властью при условии, что в состав органа управления ТОС входят люди с активной жизненной позицией.

Ключевые слова: местное самоуправление, эффективный участник, территориальное общественное самоуправление.

Abstract. The article is devoted to such a form of Russian people's participation in local self-governance as a territorial public self-government. The ten-year experience of one of the territorial public self-governments of the city of Cheboksary is taken as an example demonstrating the capabilities of this form. A brief description of this territorial public self-government is given, the main fields of its concern are listed, the events it organized and its initiatives are described. The analysis of the achievements of the territorial public self-government in question allows to draw a conclusion that territorial public self-governments are potentially effective as participants of local self-governance and intermediaries between the people and the authorities on condition that their governing bodies are made up of people with an active stand in life.

Keywords: local self-governance, effective participant, territorial public self-government.

Под территориальным общественным самоуправлением (ТОС), согласно Статье 27 Федерального закона № 131-ФЗ от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения [1].

17 ноября 2006 года Чебоксарским городским Собранием депутатов было принято решение утвердить Положение о территориальном общественном самоуправлении в г. Чебоксары и примерный устав территориального общественного самоуправления [2]. Разработка положения и примерного устава велась с учётом мнения жителей города (ранее в ноябре 2006 г. были проведены публичные слушания, на которых были рассмотрены поступившие от населения предложения). К концу лета 2007 года было зарегистрировано более 20 уставов ТОС. В настоящее время на территории города действуют 58 органов ТОС.

Анализ различных материалов о деятельности учреждённых в г. Чебоксары ТОС за десятилетний период их существования (2007 – 2017 гг.): публикаций Интернет-изданий и печатных СМИ, телевизионных сюжетов, отчётов ТОС о проделанной работе, сообщений сайта Администрации города и сайтов Администраций районов г. Чебоксары и т.д. позволяет сделать вывод о том, что территориальное общественное самоуправление представляет собой жизнеспособную и эффективную форму участия населения в местном самоуправлении.

В качестве доказательного примера обоснованности данного вывода рассмотрим опыт работы одного из старейших и самых активных ТОС города – ТОС «Ахазовский».

Территориальное общественное самоуправление «Ахазовский» было создано в июне 2007 года по результатам конференции жителей микрорайона «Ахазовский», в состав которого входит 25 жилых многоквартирных домов [3]. Данное ТОС

не является юридическим лицом, но имеет свою символику (эмблему, печать и бланки), и ему выделено помещение (офис) для проведения собраний актива, хранения документации (нормативно-правовых документов, журналов приёма граждан, протоколов заседаний) и наград, временного размещения материалов, необходимых для организации и проведения мероприятий. Органом управления ТОС «Ахазовский» является Совет ТОС, состоящий из 25 человек и функционально разделённый на 6 секторов: Сектор ЖКХ, Сектор благоустройства, Сектор социальный, Сектор культмассовый, Сектор спортивный, Сектор молодёжный. Для каждого из секторов выбран руководитель. Возглавляет орган ТОС – Председатель.

Уже в первый год своего существования это территориальное общественное самоуправление начало активно работать по направлению ЖКХ и благоустройства [4]. В частности, был проведён анализ состояния домов микрорайона, в результате которого больше половины домов были включены в районный план капитального ремонта; на одной из детских площадок, являющейся общей для нескольких домов микрорайона, был устроен детский городок; в рамках проведения весеннего экологического месячника были приведены в порядок придомовые территории, и высажены 700 декоративных кустарников.

В последующие годы ТОС неоднократно выступало с различного рода инициативами и успешно реализовывало как собственные, так и совместные с другими учреждениями проекты.

Так, в 2009 году, объявленном в России годом молодёжи, ТОС стало главным инициатором студенческого проекта реконструкции стадиона средней общеобразовательной школы № 45 г. Чебоксары. С предложением о разработке этого проекта ТОС обратилось к руководству Чебоксарского техникума строительства и городского хозяйства (ЧТСГХ), в результате был организован конкурс среди студентов этого техникума на лучший проект по реконструкции стадиона указанной школы.

На этом сотрудничество с техникумом не только не прекратилось, а, наоборот, стало ещё более плодотворным (здесь следует упомянуть о подписании техникумом договора об Ассоциации с ТОС «Ахазовский» [6, с. 138]: к примеру, на территории

ТОС в рамках прохождения студентами техникума практики были установлены ограждения детских площадок (в целях создания безопасного пространства для детей) и газонов (для предотвращения стоянок на них транспортных средств); был реализован проект ТОС по созданию зелёной зоны отдыха – бульвара «Ровесники». Также активисты ТОС продумали варианты решения проблемы нехватки гостевых парковок в некоторых дворах жилых домов и реализовали их совместно с техникумом [9].

ТОС взаимодействует и с управляющей компанией, обслуживающей дома, входящие в его состав: УК регулярно (раз в квартал, раз в полгода, раз в год) отчитывается перед советом ТОС о проделанной работе; совместно решаются многие вопросы, связанные с благоустройством территории и жилищного фонда и социальной работой; был также реализован крупный общий проект по установке энергосберегающего освещения в подъездах домов ТОС [8].

ТОС реализует свои инициативы и при поддержке депутатов, округа которых затрагивают территорию ТОС (это депутаты и Чебоксарского городского Собрания депутатов, и Государственного Совета Чувашской Республики), а также находится в тесном контакте с администрацией района, в котором оно располагается (Московский район), и администрацией города.

Так, в микрорайоне ТОС детские площадки были оснащены игровым и спортивным уличным оборудованием (в том числе тренажёрами) и изделиями для благоустройства (скамьями, урнами), был произведён ремонт асфальтового покрытия многих дворовых дорог и тротуаров, была проведена работа по озеленению территории ТОС (было посажено множество различных цветов, кустарников, деревьев; разбиты клумбы; завезён торф).

Помимо благоустройства ТОС активно занимается и такими видами деятельности, как социальная, культурно-массовая и спортивная:

1) оказывает помощь многодетным семьям, малоимущим и людям с ограниченными возможностями здоровья;

2) организует поздравительно-праздничные мероприятия для жителей микрорайона, в том числе и с вручением подарков: поздравляет определённые категории жителей с ежегодными праздниками (ветеранов Великой Отечественной Войны, бывших

несовершеннолетних узников фашистских концлагерей, тружеников тыла – с Днём Победы, первоклассников – с первым школьным днём и т.д.); чествует долгожителей и семьи, отмечающие юбилеи совместной жизни; устраивает связанные с самыми разными событиями дворовые праздники и чаепития, в том числе с привлечением музыкальных и танцевальных коллективов города (например, празднование Нового года, Международного Дня защиты детей, Дня пожилых и др.);

3) проводит среди жителей микрорайона различные конкурсы (конкурс на лучшее украшение подъезда к Новому году, конкурс новогодних масок, конкурс пасхальных яиц, конкурс детских рисунков ко Дню космонавтики и т.п.);

4) участвует в организации спортивных мероприятий на своей территории (например, спортивных праздников по случаю обновления детских площадок, в том числе с привлечением известных спортсменов; внутритосовских и межтосовских соревнований среди дворовых команд: эстафет, турниров по футболу и дартсу, состязаний по перетягиванию каната и подниманию гири);

5) создаёт для жителей микрорайона клубы по интересам (например, клуб любителей природы «Аленький цветочек»), цель которого – привлечение жителей к работе по благоустройству, озеленению и обеспечению чистоты придомовых территорий; клуб путешественников «Альбатрос», его цель – ознакомление жителей с историческими, культурными и природными достопримечательностями города, республики, страны; хор «Огонёк», для руководства которым был приглашён композитор, заслуженный работник культуры Чувашской АССР Быков Б.П.);

6) выступает соорганизатором туристических поездок, экскурсий, походов (так, благодаря сотрудничеству ТОС с Комплексным центром социального обслуживания населения г. Чебоксары жители микрорайона посетили Мемориальный комплекс лётчика-космонавта СССР А.Г. Николаева, Этнокультурный парк «Сувар» и др., а при участии депутатов – Музей-усадьбу «Замок Шереметева», озеро Светлояр, зоопарк «Лимпопо» в г. Нижний Новгород, Йошкар-Олу, Казань и т.д.);

7) принимает участие в различных городских, республиканских и общерос-

сийских мероприятиях (например, в выставке-конкурсе цветочных композиций, в фестивале травяных напитков и домашней выпечки, в фестивале солдатской каши, в проекте администрации Московского района г. Чебоксары «Театр моды для людей старшего возраста», в конкурсе «Новогодний двор», в массовых гуляниях «Весёлая Масленица», в первомайских демонстрациях, во Всероссийской антинаркотической акции «Сообща, где торгуют смертью», в массовой оздоровительной акции «Зарядка со звездой», в торжественном открытии Международного форума «Россия – спортивная держава», в Едином дне сдачи нормативов по программе Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне», в ярмарке «Дары осени» – в рамках совместной с одним из депутатов программы по обеспечению жителей микрорайона экологически чистыми сельскохозяйственными продуктами и т.д.).

ТОС «Ахазовский» также участвует в мероприятиях, направленных на распространение информации о деятельности территориальных общественных самоуправлений и укрепление межтосовского сотрудничества. Так, например, на проходившем в 2010 году в Волгограде Первом Всероссийском семинаре «Территориальное общественное самоуправление – роль и место в формировании гражданского общества и реализации местного самоуправления» г. Чебоксары был представлен председателем ТОС «Ахазовский», а несколькими годами ранее это территориальное общественное самоуправление принимало на своей территории делегацию из Йошкар-Олы, прибывшую в Чебоксары с целью перенять опыт работы органов ТОС [4].

В завершение следует отметить, что перечисленные проводившиеся ТОС «Ахазовский» мероприятия – это ни в коей мере не исчерпывающий список того, что было предпринято этим ТОС для улучшения качества жизни населения микрорайона и города в целом, и за годы своей работы оно

неоднократно удостоивалось различного рода наград (в частности, в разные годы становилось призёром конкурса «Общественное признание» в различных номинациях, а в 2010 году совместно с ЧТСГХ стало победителем этого конкурса в номинации «На благо города и горожан!»).

Таким образом, ТОС «Ахазовский» представляет собой успешную организацию граждан, проживающих на части внутригородского района, способную самостоятельно и под свою ответственность осуществлять собственные инициативы по вопросам местного значения, что в полной мере соответствует определению ТОС, изложенному в Статье 27 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Успешность этого ТОС, как показывает обзор материалов о его деятельности, объясняется слаженной работой членов его Совета – людей энергичных, грамотных, неравнодушных, способных работать бескорыстно и нацеленных на выстраивание конструктивных отношений с представителями органов власти и различных других организаций. Что подтверждает мнение о том, что одной из причин, тормозящих повсеместное развитие ТОС, является психологическая неготовность многих жителей к осуществлению самоуправления ввиду отсутствия у них необходимых качеств, знаний и опыта [7, с. 61], а между тем при должном развитии органы ТОС могут стать своего рода кузницей кадров муниципального управления, по-настоящему заинтересованных в улучшении ситуации на местах [5, с. 105].

Можно утверждать, что территориальное общественное самоуправление может быть действенным механизмом взаимодействия населения и местных органов власти, и потому развитие этого института имеет большое значение для сферы местного самоуправления. Эффективность же этого взаимодействия в достаточной степени зависит от того, насколько деятельным оказывается сам орган управления ТОС.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) URL: <https://www.zakonrf.info/doc-15671746/gl5-st27/> (дата обращения: 31.03.19)
2. Решение от 17 ноября 2006 года № 407 «О положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Чебоксары и его примерном уставе» (в ред. Решения Чебоксарского городского Собрания депутатов ЧР от 24.09.2013 № 1145). URL: <http://docs.cntd.ru/document/412343697> (дата обращения: 31.03.19)
3. Решение Чебоксарского городского Собрания депутатов ЧР от 18.05.2007 № 614 «Об установлении границ территориального общественного самоуправления «Ахазовский»». URL: <http://chuvashia.regnews.org/doc/aw/qy.htm> (дата обращения: 31.03.19)
4. Васильева Марина. ТОС приходит в каждый двор / Марина Васильева // Чебоксарские новости. — 2008. — 13 ноября. — С. 1.
5. Зотов В. Б. Проблемы и перспективы развития ТОС в современных российских условиях / В. Б. Зотов // Муниципальная академия. — 2017. — № 2 апрель-июнь. — С. 100–105.
6. Мишин П. В. Социальное партнерство как фактор развития экономики Чувашской Республики / П. В. Мишин // Интеграция профессионального образования, науки и бизнеса: опыт, проблемы, перспективы: сб. ст. межрегион. науч.— практ. конф. (1–2 октября 2014 г.г. Чебоксары) / отв. редактор О. Б. Кузнецова — Чебоксары, 2014. — С. 131–138.
7. Система муниципального управления: Учебник для вузов / Под редакцией В. Б. Зотова. — СПб.: Лидер, 2005. — 493 с.
8. Шитлаева Зинаида. ТОС и УК — выгодная связка / Зинаида Шитлаева // Советская Чувашия. — 2011. — 2 июля (№ 118). — С. 3.
9. Филиал ФГУП ВГТРК «ГТРК «Чувашия» — Парковки своими силами. URL: <http://www.chgtrk.ru/news/10353> (дата обращения: 31.03.19)

References:

1. Federal'nyy zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 27.12.2018) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» (s izm. i dop., vstup. v silu s 08.01.2019) [Federal law of 06.10.2003 No. 131-FZ «On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation»] URL: <https://www.zakonrf.info/doc-15671746/gl5-st27/> (accessed 31.03.19)
2. Reshenie ot 17 noyabrya 2006 goda № 407 «O polozhenii o territorial'nom obshchestvennom samoupravlenii v gorode Cheboksary i ego primernom ustave» (v red. Resheniya Cheboksarskogo gorodskogo Sobraniya deputatov ChR ot 24.09.2013 № 1145). [Decision No. 407 of November, 17 2006 «On the regulation of territorial public self-government in the city of Cheboksary and its exemplary Charter»] URL: <http://docs.cntd.ru/document/412343697> (accessed 31.03.19)
3. Reshenie Cheboksarskogo gorodskogo Sobraniya deputatov ChR ot 18.05.2007 № 614 «Ob ustanovlenii granits territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya «Akhazovskiy»». [Decision of the Cheboksary City Assembly of Deputies No. 614 of May, 18 2007 «On the borders of the territorial public self-government «Akhazovskiy»»] URL: <http://chuvashia.regnews.org/doc/aw/qy.htm> (accessed 31.03.19)
4. Vasil'eva Marina. TOS prikhodit v kazhdyi dvor [Territorial public self-government comes to every yard] / Marina Vasil'eva // Cheboksarskie novosti. — 2008. — 13 noyabrya. — S. 1.
5. Zotov V. B. Problemy i perspektivy razvitiya TOS v sovremennykh rossiyskikh usloviyakh [Problems and prospects of the development of territorial public self-governments in Russia under modern conditions] / V. B. Zotov // Munitsipal'naya akademiya. — 2017. — № 2 aprel'-iyun'. — S. 100–105.
6. Mishin P. V. Sotsial'noe partnerstvo kak faktor razvitiya ekonomiki Chuvashskoy Respubliki / P. V. Mishin [Social partnership as a factor of the economic development of the Chuvash Republic] // Integratsiya professional'nogo obrazovaniya, nauki i biznesa: opyt, problemy, perspektivy: sb. st. mezhregion. nauch.— prakt. konf. (1–2 oktyabrya 2014 g.g. Cheboksary) / otv. redaktor O. B. Kuznetsova — Cheboksary, 2014. — S. 131–138.
7. Sistema munitsipal'nogo upravleniya: Uchebnik dlya vuzov [The system of municipal mahagement] / Pod redaktsiey V. B. Zotova. — SPb.: Lider, 2005. — 493 s.
8. Shitlaeva Zinaida. TOS i UK — vygodnaya svyazka [The territorial public self-government and the property managing company is a beneficial combination] / Zinaida Shitlaeva // Sovetskaya Chuvashiya. — 2011. — 2 iyulya (№ 118). — S. 3.
9. Filial FGUP VGTRK «GTRK «Chuvashiya» — Parkovki svoimi silami. [Parking lots made on their own] URL: <http://www.chgtrk.ru/news/10353> (accessed 31.03.19)

Муниципальное управление и современные тенденции развития фриланса

Municipal management and modern trends in the development of freelancing



Матвеева Надежда Сергеевна,
доктор экономических наук, доцент, доцент кафедры
государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО
«Государственный университет управления», профессор кафедры
экономики и менеджмента ОУП ВО «Академия труда и социальных
отношений». E-mail: matveeva_nadejda@mail.ru

Matveeva, Nadezhda Sergeevna,
doctor of economic Sciences, associate Professor, associate Professor
of the Department of state and municipal management, «STATE
University of management», Professor of the Department of Economics
and management of OUP VO «Academy of labor and social relations».
E-mail: matveeva_nadejda@mail.ru



Черкасова Марина Александровна,
доктор философских наук, профессор, профессор кафедры
государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО
«Государственный университет управления». E-mail: msk-1972@
mail.ru

Cherkasova Marina Aleksandrovna,
doctor of philosophy, Professor, Professor of the Department of state and
municipal management of the «STATE University of management».
E-mail: msk-1972@mail.ru

Аннотация: в рамках муниципального управления анализируются вопросы развития локального рынка труда за счет поддержки самозанятых граждан. Самозанятость рассматривается как форма индивидуального предпринимательства (фриланс), дающая возможность человеку в самоорганизации и саморазвитии, позволяющая обеспечить себя необходимыми доходами. Анализируются перспективы развития фриланса в России в условиях развития цифровых технологий, делаются предложения по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: муниципальное управление, труд, предпринимательство, самозанятость, фрилансер.

Annotation: within the framework of the municipal government the development of the local labor market is analyzed through the support of self-employed citizens. The self-employment is considered as a form of individual entrepreneurship (freelance) which gives to a person the opportunity in self-organization and self-development allowing to provide himself with the necessary income. Analyzing the development prospects of freelancing in Russia in terms of the development of digital technology proposals there are the suggestions for improvement the local government activities.

Keywords: municipal management, labor, entrepreneurship, self-employment, freelancer.

Согласно Конституции РФ [1, ст. 130–133] вопросы муниципального управления реализуются органами местного самоуправления. Основным нормативным правовым актом, регламентирующим их деятельность, является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4]. С принятием этого закона были установлены правовые основы деятельности органов местного самоуправления РФ, определены территориальные, организационные и экономические принципы их деятельности.

Вопросы местного значения, решаемые на уровне района, городского, сельского поселения, получили подробное правовое закрепление в статьях 11 и 14 выше названного закона. Среди вопросов, связанных с развитием территории муниципальных образований, обеспечением населения названных территорий всеми необходимыми социальными и экономическими услугами, присутствуют вопросы обеспечения занятости населения, создания условий для развития малого и среднего предпринимательства [4].

Органы местного самоуправления наряду с органами государственной власти закреплены в качестве органов, обеспечивающих поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства. Согласно положениям Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» такая поддержка носит многоаспектный характер и включает в себя финансовую, имущественную, информационную, консультационную и другие виды поддержки [5, ст. 14–25].

Вопросы поддержки муниципальными образованиями развития предпринимательства не относятся к основным вопросам их деятельности, но в силу их характера и степени влияния на социально-экономическую жизнь населения имеют большое значение. Развитие предпринимательства на территории муниципального образования напрямую связано с занятостью населения [3, ст. 7.2]. Задачей органов местного самоуправления является их участие в содействии занятости населения в отношении различных категорий населения путем создания опреде-

ленных условий для раскрытия творческих способностей, реализации предпринимательской инициативы. Еще одной, не менее значимой задачей местных органов власти в муниципальном образовании, является формирование доходов местного бюджета [4, ст. 11, 14].

В этой связи уместно обратить внимание на такую категорию населения, как самозанятые, которые получают доходы от своей самостоятельной экономической деятельности. Они не только проживают на территориях муниципальных образований, но могут и должны являться налогоплательщиками.

С 1 января 2019 года в России начался эксперимент, в рамках которого в налоговую систему в части специальных налоговых режимов был внедрен новый налог — «налог на профессиональный доход». Данный налог был установлен Федеральным законом от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» [6]. Основной целью принятия выше названного закона стали две основные причины: необходимость легализации доходов самозанятых граждан, деятельность которых по сути относится к теневому бизнесу, и пополнение бюджетов за счет этих налогов [2, Глава 9].

Н. Егорова [11] рассматривает понятие «самозанятые» в двух смыслах: широком и узком. В широком смысле к самозанятым гражданам относят индивидуальных предпринимателей, адвокатов, нотариусов, оценщиков, иных лиц, занимающихся частной практикой в установленном порядке. Однако, все чаще это понятие используется в узком значении, а к «самозанятым» относят граждан, которые осуществляют приносящую доход деятельность (в частности, оказывают платные услуги другим физлицам для личных, домашних и иных подобных нужд последних) и при этом не зарегистрированы в качестве индивидуальных предпринимателей (далее — ИП).

В п. 3.18 ГОСТ 12.0.004–2015 «Межгосударственный стандарт. Система стандартов безопасности труда. Организация обучения безопасности труда. Общие

положения» [7] раскрыто понятие «самозанятое лицо». Согласно этого стандарта «самозанятое лицо: Человек, самостоятельно занятый трудом по оказанию услуг в рамках договоров гражданско-правового характера, в том числе в форме индивидуального предпринимательства».

Несмотря на то, что свободная занятость существовала в плановой экономике (в виде надомников, художников, репетиторов и др.), но именно переход к либеральной экономике, свобода предпринимательства, глобализация, широкое применение цифровых технологий и информационная интеграция позволили привлечь к этой деятельности новых людей [10, 41–64].

В современных условиях для характеристики самозанятых лиц (свободных работников) применяют слово «фрилансер», которым в дальнейшем будет применяться.

Перспективы осуществления частным лицом дистанционной работы, самозанятость, самоорганизация, возможности проявления предпринимательской активности и самореализации, независимость от работодателя придают популярность фрилансу [9]. Появляющиеся в современной экономике новые виды коммуникаций и внедрение цифровых технологий в производственные и трудовые процессы делают фриланс еще более привлекательным как для работодателя, так и для человека (предпринимателя). Так, например, в настоящее время 30% фрилансеров общаются и получают заказы через рефералы, более 15% имеют собственные сайты, 13% пользуются информацией социальных сетей, 12% используют биржи, почти 8% ведут свои блоги, 5% размещают заказы, 3% применяют телефонный маркетинг [16]. Наибольшая база работодателей и работ по любым направлениям деятельности представлена на биржах. В число лучших и наиболее востребованных входят следующие биржи фриланса: Kwork; FL; Work-Zilla; Freelance; QComment; MoguZa; Advego; Kadrof; Author24; Shutterstock и др.

Исследование, проведенное в 2017 году, показало, что наиболее распространенными профессиями фрилансера являются дизайнер, переводчик, копирайтер, разработчик, программист. Это лица, имеющие высшее образова-

ние (более 60%) или неполное высшее образование (около 30%) [16]. Представленная выше структура занятых фрилансом практически не изменилась с 2008 года. Интересен и тот факт, что основную долю среди фрилансеров составляют студенты, домохозяйки, предприниматели и совместители, подрабатывающие фрилансом. На них по-прежнему приходится около 80% всех фрилансеров [16].

Для регулирования местного рынка труда имеют значение те сферы экономической деятельности, где фриланс наиболее востребован. На российском рынке труда традиционно выделяют 5 ключевых сфер развития свободной занятости: IT-сфера; дизайн; мультимедиа; тексты/копирайт/переводы; реклама/маркетинг/консалтинг. Благодаря росту объема интернет индустрии и распространению бизнеса постоянно увеличивается спрос на профессиональные услуги фрилансеров. Поиск таких специалистов осуществляется на специализированных площадках/биржах, где имеется в наличии большое количество разнообразных исполнителей.

Высшей школой экономики (НИУ ВШЭ) несколько лет назад были проведены самые масштабные исследования деятельности фрилансеров. В опросе участвовали 15000 человек [13].

Исследовались внутренние мотивы трудовой занятости фрилансеров. По результатам опросов было установлено, что ключевым преимуществом свободной занятости по оценке самих фрилансеров является гибкий график (81%). Вопрос тайм-менеджмента в жизни каждого человека стоит на весьма значимом месте, а свободный график позволяет самостоятельно планировать не только свое рабочее время, но и выделять время для семьи и личных увлечений исходя из представления личной рациональной занятости. Возможность работы «на дому» привлекает 67% респондентов. Работа дома позволяет устанавливать удобное для себя время работы и отдыха, иметь возможность свободного переключения на другие дела, экономить время на дорогу. Кроме того, больше половины фрилансеров считают основным мотивом выбора этой сферы и формы деятельности возможность выбора проекта «по душе» и прямую зависимость получения дохода и результатов

работы от личных затрат и успехов.

Современные аналитические обзоры и мнения практиков также свидетельствуют о выше названных преимуществах фриланса и подтверждают ранее полученные результаты [15].

Сами фрилансеры видят не только преимущества свободной занятости, но и отмечают недостатки, которые останавливают людей от его выбора в качестве основного вида деятельности или снижают эффективность их деятельности. Больше половины опрошенных фрилансеров считали недостатком фриланса нестабильность доходов (59% респондентов), высокие риски и вероятность обмана (50%). Почти треть, 29% фрилансеров, жаловались на недостаток общения с коллегами [13].

Результаты более поздних исследований в целом соответствуют данным, полученным НИУ ВШЭ и всероссийской переписи фрилансеров, правда с некоторой корректировкой. Так при проведении совместного исследования разработчики платежной системы PayPal и агентство Netfluentia в виде опроса фрилансеров, применяющих компьютер и интернет, установили, что основными недостатками фриланса являются нерегулярность получения дохода и его низкий уровень (соответственно 54% и 21%), высокая конкуренция на рынке (27%), необходимость самодисциплины (22%) и сложность удовлетворения запросов клиентов (18%) [14].

Весьма интересны ожидания фрилансеров по определению перспектив своей деятельности [13]. Анализ такой информации позволил сделать следующие выводы: 1) большинство фрилансеров в дальнейшем планируют развить свою трудовую активность и серьезно заняться предпринимательством; 2) весьма значимая часть респондентов рассматривают фриланс

лишь в качестве дополнительной работы к основной профессиональной деятельности возможно считая, что названное занятие не позволит обеспечить их достаточными доходами. Таким образом, перспективность занятия фрилансом не вызывает сомнения для всех респондентов. Установить были ли реализованы их намерения не представляется возможным, однако по данным отчета аналитического центра НАФИ только за 2017 год численность фрилансеров в России возросла на 13,5 млн. человек [8].

Подводя итоги исследованию, хотелось бы отметить, что органы местного самоуправления разрабатывая стратегию социально-экономического развития муниципального образования и принимая участие в регулировании местного рынка труда, должны обращать внимание на эту категорию населения. В связи с отсутствием в нормативных правовых актах прямого указания применения методов прямого воздействия на эту категорию экономически активного населения основное внимание органов местного самоуправления должно быть сосредоточено на применении инструментария косвенного воздействия, обеспечивающего создание, прежде всего, максимально комфортных условий для развития предпринимательства путем совершенствования существующей рыночной инфраструктуры. При этом хотелось бы подчеркнуть значимость этой категории населения, проживающей на территории муниципального образования, и наличия перспектив роста числа фрилансеров благодаря развитию современных информационных и цифровых технологий, а также реализации возможностей свободной занятости и возросшего желания людей к самореализации и саморазвитию.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации. (Принята всенародным голосованием 12.12.1993). // СПС КонсультантПлюс.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N145-ФЗ. // СПС КонсультантПлюс.
3. Закон РФ от 19.04.1991 № 1032–1 «О занятости населения в Российской Федерации». // СПС КонсультантПлюс.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // СПС КонсультантПлюс.
5. Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». // СПС КонсультантПлюс.
6. Федеральным законом от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)». // СПС КонсультантПлюс.
7. Приказ Росстандарта от 9 июня 2016 г. № 600-ст. ГОСТ 12.0.004–2015 «Межгосударственный стандарт. Система стандартов безопасности труда. Организация обучения безопасности труда. Общие положения». // СПС КонсультантПлюс.
8. Бондаренко У. В России увеличилось число фрилансеров. The Village. 24 ноября 2017. URL: <https://www.the-village.ru/village/business/news/292764-freelance> (дата обращения: 14.11.2018)
9. Burke A., Cowling M. (2015) The Use and Value of Freelancers: The Perspective of Managers // The Use and Value of Freelancers: The Perspective of Managers / Ed. A. Burke. Dublin: Senate Hall Publishing. P. 1–14. (дата обращения: 14.11.2018)
10. Вязникова, В.В., Стребкова, Д.О. (2009). Финансовое поведение российских фрилансеров: возможности и ограничения, массовые опросы, эксперименты, монографические исследования // Социологический журнал. № 4. С. 41–64.
11. Егорова Н. Постановка на учет «самозанятых» физлиц // «Информационный бюллетень «Экспресс-бухгалтерия», 2017, № 20. // СПС КонсультантПлюс.
12. Зотов В. Б., Мусинова Н. Н. Реформа организации муниципальной власти в России: плюсы и минусы. // Муниципальная академия. С. 111–116.
13. Результаты всероссийской переписи фрилансеров. URL: <https://habrahabr.ru/post/84019/> (дата обращения: 11.11.2018).
14. Свежая статистика российского фриланса. Исследование PayPal и Netfluential. 19.02.2018. URL: <https://rusability.ru/news/svezhayastatistika-rossijskogo-frilansa-issledovanie-paypal-i-netfluential/> (дата обращения: 14.11.2018)
15. Сколько зарабатывает фрилансер в России, какова цена одного проекта на бирже фрилансеров и другая статистика по фрилансу в статье 18 процентов. Дата публикации: 11.06.2018. URL: http://igoto.su/shkola-frilansa-o-tehnologii-udalennogo-zarabotka/post/18-protseptov-o-polozenii-del-na-segodnyashnem-rynke-frilansa-v-rossii?last_url (дата обращения: 14.11.2018)
16. Сколько нас, фрилансеров и удаленщиков?17.04.2017. URL: <http://blog.trud.com/blog/2017/04/17/skolko-nas-frilanserov-i-udalenshikov/> (дата обращения: 13.11.2018)

List of references:

1. Russian Constitution. (Adopted by popular vote 12.12.1993). // ATP ConsultantPlus.
2. The budget code of the Russian Federation of 31.07.1998 N145-FZ. // ATP Consultant.
3. Law of the Russian Federation of 19.04.1991 № 1032–1 «on employment in the Russian Federation». // ATP ConsultantPlus.
4. Federal law No. 131-FZ of 06.10.2003 «on General principles of local self-government in the Russian Federation». // ATP ConsultantPlus.
5. Federal law of 24.07.2007 № 209-FZ «on the development of small and medium-sized businesses in the Russian Federation». // ATP ConsultantPlus.
6. Federal law of 27.11.2018 No. 422-FZ «on conducting an experiment to establish a special tax regime «Tax on professional income» in the city of Federal importance in Moscow, Moscow and Kaluga regions, as well as in the Republic of Tatarstan (Tatarstan) ». // ATP ConsultantPlus.
7. Order of Rosstandart from June 9, 2016 № 600-article GOST 12.0.004–2015 « interstate standard. System of occupational safety standards. Organization of safety training. Generalities.» // ATP ConsultantPlus.
8. Bondarenko U. in Russia increased the number of freelancers. The Village. 24 November 2017. URL: <https://www.the-village.ru/village/business/news/292764-freelance> (date accessed: 14.11.2018)
9. Burke A., Cowling M. (2015) The Use and Value of Freelancers: The Perspective of Managers // The Use and Value of Freelancers: The Perspective of Managers / Ed. A. Burke. Dublin: Senate Hall Publishing. P. 1–14. (date accessed: 14.11.2018)
10. Vyaznikova, V.V. Strebkova, D. O. (2009). Financial behavior of Russian freelancers: opportunities and limitations, mass surveys, experiments, monographic studies // Sociological journal. No. 4. P. 41–64.
11. Egorova N. Registration of self-employed « individuals / «information Bulletin « Express accounting», 2017, № 20. // SPS Consultant Plus.
12. Zotov, V.N. Musinova N. Reform of the organization of municipal power in Russia: pros and cons. // Municipal Academy. P. 111–116.
13. Results of the all-Russian census of freelancers. URL: <https://habrahabr.ru/post/84019/> (accessed: 11.11.2018).
14. Fresh statistics of the Russian freelance. PayPal and Netfluential research. 19.02.2018. URL: <https://rusability.ru/news/svezhayastatistika-rossijskogo-frilansa-issledovanie-paypal-i-netfluential/> (accessed: 14.11.2018)
15. How much does a freelancer earn in Russia, what is the price of one project on the freelancers exchange and other statistics on freelancing in the article 18 percent. Date of publication: 11.06.2018. URL: http://igoto.su/shkola-frilansa-o-tehnologii-udalennogo-zarabotka/post/18-protseptov-o-polozenii-del-na-segodnyashnem-rynke-frilansa-v-rossii?last_url (date accessed: 14.11.2018)
16. How many of us freelancers and freelancers?17.04.2017. URL: <http://blog.trud.com/blog/2017/04/17/skolko-nas-frilanserov-i-udalenshikov/> (accessed: 13.11.2018)

Реновация институциональной основы и исследование перспективных инструментов стимулирования инноваций: ex-ante vs ex-post

Renovation of the institutional framework and research of promising tools to stimulate innovation: ex-ante vs ex-post



Матризаев Бахадыр Джуманиязович, к.э.н., доцент департамента «Экономической теории» Финансового университета при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация, 125993, Москва, Ленинградский проспект, 49
matrizayev@mail.ru, +7926 1108801

Matrizayev Bahadyr Jumaniyazovich, Doctor of Economics, Associate Professor, Department of Economic Theory, the Financial University under the Government of the RF, Moscow, Russian Federation, 125993, Moscow, Leningradskiy prospect, 49
matrizayev@mail.ru, +7926 1108801

Аннотация. Совершенствование институциональной основы и расширение масштабов и количества инструментов инновационной политики, и связанных с ними преимуществ, наблюдается в большинстве развитых стран начиная с подъема нового технологического уклада. Целью настоящего исследования является анализ теоретико-методологических аспектов некоторых наиболее активных инструментов применительно к стимулированию инновационной активности, а также связанные с ними прямые и косвенные преимущества. Основываясь на последних тематических исследованиях, в исследовании анализируются различные положительные последствия, которые могут иметь некоторые инструменты.

Ключевые слова. Инновационная политика, инновационные конкурсы, спрос на инновации, стимулирование инноваций

Abstract. Improvements in the institutional framework and the scope and number of innovation policy instruments and their benefits have been observed in most developed countries since the rise of the new technological order. The aim of this study is to analyze the theoretical and methodological aspects of some of the most active tools in relation to the promotion of innovation, as well as the associated direct and indirect benefits. Based on recent case studies, the study analyses the various positive effects that some tools may have.

Keywords. Innovation policy, innovation competitions, demand for innovation, stimulation of innovation

Введение

Общеизвестно, что сегодня инновации стали главным лейтмотивом формирования экономической политики и институционального развития в системе государственного и муниципального управления [2, стр. 18–28]. Конкурсы являются одними из самых старых мер, используемых для стимулирования инновационной деятельности [13, стр. 882–890]. Хотя в XVIII веке их популярность снизилась, начиная с 1980-х годов к ним вновь стал проявляться интерес в рамках движения, в основном инициированного и осуществляемого Соединенными Штатами. Стимулы к проведению конкурсов вернулись в центр внимания вместе с появлением крупных проектов, что привело к разговору о возрождении конкурсов. Основываясь на исследовании, анализирующем около 200 международных конкурсов, в докладе МакКинзи [23], указано, что в 2000-х годах произошел резкий рост «больших проблем» с 60 новыми проектами, присуждающими около 250 миллионов долларов США. К июню 2017 года более 760 конкурсов были запущены более чем 100 федеральными агентствами и ведомствами через специальную интернет-платформу, challenge.gov, созданную сразу после кризиса в 2010 году [13, стр. 882–890]. За последние два десятилетия резкий рост финансируемых государством конкурсов в США (т.е. запускаемых федеральными агентствами) становится свидетельством этого растущего энтузиазма.

Настоящая статья посвящена исследованию теоретико-методологических основ совершенствования этой категории инструментов инновационной политики. Мы рассматриваем инновации, следуя частично формулировке данных в исследовании К. Эдквиста [14, стр. 181–208] и определяем их как новые творения, в основном выполняемые компаниями: новые продукты (товары или нематериальные услуги), новые процессы (технологические или организационные). Но что касается конкуренции, то сфера инноваций расширяется и включает инновации, также осуществляемые гражданами и отдельными лицами, и инновации как социальные решения, способствующие изменению поведения граждан [1], [4]. С этой точки зрения, конкурсы являются как

вектором новых создаваемых изделий, так и катализаторами будущих инноваций. Хотя большое количество исследований как в управленческой, так и в экономической литературе, было посвящено исследованиям инновационных конкурсов [9], [11], [28], недавно стали появляться исследования, посвященные инновационным конкурсам как инструментам инновационной политики. Тем не менее, их вклад не в полной мере охватывают все соответствующие вопросы. С одной стороны, последние исследования в основном сосредоточены на эффективном /оптимальном формировании инновационных конкурсов для публичных акторов [16], [18], [25]. С другой стороны, дискуссии по стимулированию инноваций сходятся на стимулировании развития новой технологии, но не учитывают влияние таких инструментов политики. Поскольку число конкурсов, финансируемых государственными субъектами, например, такими как федеральные агентства США, продолжает расти, существует настоятельная необходимость начать оценку влияния таких конкурсов на экономическую динамику, на основе видений Й. Шумпетера [26]. До сих пор мало внимания уделялось тому, следует ли оценивать успех или неудачу как поощрительную премию за инновации, поэтому мы считаем, что эмпирическая оценка здесь представляется определяющей. Соответственно, целью нашего исследования является изложение некоторых прямых и косвенных эффектов инновационных конкурсов, основываясь на примере регуляторных органов ряда стран-лидеров, в частности Федерального агентства США, не только на экономическую, но и на социальную динамику, с учетом того, что многие инновационные конкурсы имеют социальные цели.

Наша цель состоит не в том, чтобы дать исчерпывающую оценку результатов деятельности регуляторных органов, а в том, чтобы изучить теоретико-методологические аспекты, которые могут быть полезны регуляторным органам других стран, желающим использовать инновационные конкурсы в качестве активных инструментов стимулирования инновационной политики. Основываясь на последних исследованиях и материалах академической литературы наше исследование анализирует различные положительные

последствия, которые могут иметь инновационные конкурсы: 1) они могут демонстрировать сильный стимулирующий эффект *ex-ante* и в период их внедрения; 2) они могут создавать благоприятные побочные эффекты после их внедрения, на инновационном и экономическом уровнях в конкретных секторах экономики/промышленности и 3) они могут также играть полезную социальную роль, способствуя просвещению и повышению активного участия общества. Тем не менее, поскольку некоторые из рассматриваемых инструментов по-прежнему являются сложным механизмом, государственные регулятивные органы должны соблюдать определенные требования, если они хотят воспользоваться конкретным инструментом политики для стимулирования инноваций. Кроме того, мы считаем, что потенциальные положительные эффекты инновационных конкурсов неразрывно связаны с конкретной выбранной моделью конкурса и его способностью меняться и корректироваться в течение периода конкурса, если это необходимо. В этих условиях и для достижения заранее определенных целей использование инновационных конкурсов в качестве стимулирующего инструмента может оказаться эффективным и вызвать обратную связь. Точнее, наше исследование способствует расширению области исследований, посвященной политике спроса и инновациям, ориентированной на рост.

Теоретические подходы к анализу инновационной политики

Поскольку управленческие исследования интересуют управленческий аспект инновационного процесса, можно считать, что экономические исследования *априори* более подходят для изучения реального воздействия инновационных конкурсов с точки зрения инновационной политики. Тем не менее, вопрос о конкурсах в инновационных процессах часто решается с использованием теоретических моделей, которые направлены на сравнение результатов инновационных конкурсов с другими инструментами стимулирования инноваций, такими как патенты и гранты.

Исследования в области управления, как правило, фокусируются на управленческих аспектах инновационных кон-

курсов, таких как интеграция участников, процесс совместного создания, мотивация пользователей, формирование базовой платформы и т.д. Параллельно с этим в экономической перспективе рассматриваются теоретические модели инновационных конкурсов, которые часто разрабатываются как конкурентные игры [2], [4], [9], [14]. В большинстве случаев основной целью этих моделей было сравнение результатов инновационных конкурсов с другими инструментами стимулирования инноваций, такими как патенты и гранты. И наконец, ни одна из этих моделей не приходит к окончательному выводу относительно высокой эффективности грантов или патента. Кроме того, все эти исследования содержат некоторые ограничения. Одно из основных ограничений этих моделей основано на гипотезе о том, что обе системы (патенты и конкурсы) противоположны и не могут быть взаимодополняющими. Как предположил К. Вебер «эти два понятия не должны быть взаимоисключающими. Напротив, конкурсы и патентная защита могут дополнять друг друга. В то время как патентная защита служит фоновым стимулом для всех коммерчески реализуемых инноваций, конкурсы увеличивают вознаграждение за виды инноваций, которые были определены *ex ante* как имеющие особую социальную ценность» [28]. Более того, в стандартном экономическом подходе конкурсы рассматриваются очень просто, в отличие от сложного институционального характера конкурса, которые рассматривают в своих исследованиях М. Кремер и Х. Вильямс [20].

Подходы, используемые в указанных исследованиях, не позволяют в достаточной мере понять логику более позднего использования регуляторными органами конкурсов, особенно потому, что они рассматривают патенты и конкурсы как формально эквивалентные. Другими словами, широкий спектр конкурсов, которые предлагают агентства, не может быть понят с использованием классических рамок анализа. Как мы увидим позже, некоторые инновационные конкурсы запускаются даже тогда, когда у агентств нет информации о затратах и стоимости инноваций. Другие характеризуются своей связью с технологическими и социальными целями и, как следствие, чрезвычайно

трудны для оценки *ex ante*. Одна категория конкурса характеризуется отсутствием денежного вознаграждения, принимая вместо этого исключительно социальный подход. Конечно, можно согласиться с тем, что экономические модели или эксперименты не могут заменить исторические подходы и/или тематические исследования, поскольку они позволяют нам ухватиться за сложность и богатство инновационных конкурсов и лучше понять их недавнее использование различными регуляторными органами.

Исторические исследования крупномасштабных программ рассмотрели вопрос о влиянии конкурсов на инновационный процесс и экономическую динамику. Точнее, такие исследования высветили последовательные положительные эффекты конкурсов. В частности, К. Беннет [12] провел анализ английских конкурсов между 1839 и 1939 годами в области сельского хозяйства, основанный как на денежных, так и на неденежных вознаграждениях *ex post*. Они продемонстрировали, что система премий оказывает положительное влияние на инновационное и технологическое развитие, побуждая не только победителей, но и «проигравших» новаторов (тех, кто не выбран регуляторным органом) подавать заявки на патенты. Они обнаружили, что высокие предварительные эффекты получены в нематериальных премиях. Кроме того, инновации, полученные в результате конкурса, оказались высокого качества. Исторические исследования также показывают, что в большинстве случаев конкурсы не требуют передачи интеллектуальной собственности в общественное достояние, если она существовала до конкурса или возникла в ходе конкурса. Напротив, Д. Глюклер и С. Кульманн [15] демонстрируют, что конкурсы и патенты использовались взаимодополняющим фактором для премии по продолжительности и утверждают, «что премия стала катализатором для квалифицированных изобретателей, чтобы направить свои усилия на решение проблемы увеличения их продолжительности, потому что один патент не мог генерировать достаточные стимулы для частных инвестиций. Поскольку премия дала толчок инновациям, изобретатели использовали патенты для обеспечения частных доходов».

Спрос на инновации, инновационные конкурсы и стимулирование инноваций

В исследованиях по инновационной политике, как правило, не уделяется совсем, или уделяется крайне мало внимания инновационным конкурсам как конкретным инструментам инновационной политики [3], [6], [8], [10]. В недавнем исследовании К. Рогге, опубликованном в 2017 г. [25], была предложена классификация инновационной политики по трем основным группам: 1) ориентированная на миссию; 2) ориентированная на изобретения; 3) ориентированная на систему. Ориентированная на миссию инновационная политика, как правило, приводит к новым практическим решениям конкретных общественных задач, в то время как ориентированная на изобретения инновационная политика направлена на поддержку инноваций посредством этапа НИОКР/изобретений. Ориентированная на систему инновационная политика фокусируется на потенциальных взаимодействиях между различными компонентами системы. Кроме того, в исследованиях различаются инструменты, ориентированные на предложение или спрос на инновации. В последнее время появляется все больше исследований, касающихся конкретного инструмента для стимулирования спроса: государственные закупки для инноваций, или Public Procurement for Innovation (PPI). Государственные закупки для инноваций определяются как «процесс, посредством которого общественные организации размещают заказ на выполнение определенных функций новым продуктом (товаром, услугой, системой), который еще не существует, и развитие и распространение которого будет влиять на направление и скорость технологических изменений и других инновационных процессов».

Здесь необходимо отметить, что интерес к использованию закупок в качестве инструмента технологической политики не нов, однако нынешняя популярность государственных закупок для инноваций обусловлена рядом аргументов в поддержку подхода, основанного на спросе, для стимулирования инноваций. Действительно, в течение длительного времени оценка инновационной политики опиралась на оценку инструментов предложе-

ния в инновационной политике [17], [18]. Тем не менее, сосредоточение внимания только на теории поддержки инноваций, ориентированной на предложение, говорит нам половину правды.

Знание рыночных возможностей имеет решающее значение для инноваций, а инновационные процессы зависят от готовности как производителей, так и потребителей изменять свое поведение и ориентироваться на новизну. Кроме того, хорошо известно, что в прошлом правительства играли решающую роль в распространении новых технологий, будучи ранним покупателем, особенно в технологически интенсивных отраслях. Особенно это касается США, где вышеупомянутые примеры с 90-х годов включали появление Iphone, микропланшетов, сотовой связи и биотехнологий. Следовательно, ориентация на инструменты со стороны спроса может рассматриваться как мощная движущая сила развития и распространения инноваций.

В этом контексте представляется крайне важным рассмотреть большое разнообразие инструментов инновационной политики, существующих по обе стороны инновационной деятельности. М. Хоулетт и Рейнер [16] в своих исследованиях предложили таксономию из 15 инструментов инновационной политики с использованием этой классификации (спрос против предложения), подкрепляя каждый инструмент к преследуемой цели (целям). В них явно можно заметить, что меньше инструментов сосредоточены на стороне спроса, чем на стороне предложения. Если не принимать во внимание категории, расположенные с обеих сторон, то по спросу можно найти следующие позиции: частный спрос на инновации, государственные закупки (политика и предварительные закупки) и стимулирование инноваций. Эта таксономия, как правило, иллюстрирует сходство между поощрительными конкурсами и государственными закупками для инноваций.

Реновация институциональной основы

Новый интерес к инновационным конкурсам можно объяснить двумя аргументами. Во-первых, в контексте ужесточения регулирования интеллектуальной собственности и некоторых признанных в связи с этим негативных последствий

[13], [23], [24] экономические акторы вернули свое внимание побудительно-му эффекту, который имели конкурсы на технологические прорывы в прошлом. Во-вторых, появление интернета в сочетании с высокой гибкостью структуры инновационного конкурса также сыграло решающую роль в привлекательности этого уже действующего инструмента. Эти особенности, по-видимому, являются основополагающими в объяснении возрождения интереса к инновационным конкурсам, особенно для регуляторных акторов. В конце 1980-х годов благотворное влияние конкурсов на протяжении всей истории привело к тому, что благотворительные и государственные организации США сосредоточились на инновационных конкурсах как перспективном инструменте стимулирования инноваций. Инновационные конкурсы были в центре институционального движения, которое закончилось созданием веб-платформы, посвященной федеральным агентствам: challenge.gov.

Гибкость структуры инновационных конкурсов

Как только конкурсы рассматриваются как институциональные устройства, их роль становится решающим. В общем плане наша позиция сродни институциональным подходам, которые рассматривают индивидов как действующих и принимающих решения в рамках конкретной институциональной среды, в которой институты не ограничиваются ограничением поведения индивидов, но вместо этого также способствуют их развитию. Таким образом, инновационные конкурсы как институциональные инструменты могут предлагать различные организационные модели. В то время как патентная система состоит из фиксированных правил, которые трудно изменить, для подавляющего большинства инноваций (патент, регистрация и условия предоставления, срок защиты и т.д.), конкурсы, напротив, проявляются как более гибкие и адаптируемые механизмы. Они могут иметь широкий спектр возможных форм с целью учета специфики исследовательского вопроса и повышения вероятности успеха. Набор правил и институциональных механизмов, составляющих архитектуру каждого конкурса, сильно варьируется и в боль-

шей или меньшей степени адаптирован к предполагаемому вызову. Это включает в себя правила, регулирующие доступ к конкурсу, условия участия, потенциал для координации, продолжительность, представление решений и так далее. Например, премия может быть вручена *ex post* (например, Нобелевская премия) или *ex ante* (поощрительная премия). Таким образом, данный механизм предоставляет финансирующему актору возможность воспользоваться множеством потенциальных конфигураций, что позволяет найти баланс между спецификой исследовательского вопроса и различными внутренними критериями конкурса. Наконец, адаптивность этих конкурсов, в настоящее время связанная с преимуществами, предоставляемыми Web 2.0, позволяет создавать конкурсы «сделано для измерения» и получать доступ к мировой общественности.

Методология исследования и социально-экономические последствия конкурсов

На основе эмпирических исследований, посвященной тематическим исследованиям, в дополнение к фрагментированным эмпирическим данным из различных материалов (правительственных и аналитических отчетов, статей в СМИ и т.д.), мы предлагаем провести «обзор тематических исследований», чтобы исследовать потенциальные положительные результаты конкурсов на экономическую и социальную динамику. В этих целях, нами были тщательно изучены следующие конкурсы: премия Ансари X, премия SunShot, лунный модуль Northrop Grumman (NGLLC), премия MIT Clean Energy и несколько других [18].

Наша методология заключается в следующем: Во-первых, мы принимаем временной подход, который отличает влияние конкурса *ex ante* (до его начала), во время процесса и *ex-post* (после окончания). Во-вторых, мы выводим из эмпирических материалов три основных потенциальных положительных эффекта конкурсов и связываем их с анализом времени: 1) эффективные стимулы (до), 2) стимулирующие инновационный процесс и правила взаимодействия (во время) и 3) желаемые экономические и социальные побочные эффекты (после).

Ex-ante vs Ex-post: стимулы и внутренние мотивации

Конкурсы предоставляют предприятиям и частным лицам эффективные стимулы для участия в инновационной деятельности в силу следующих причин. Во-первых, команды, участвующие в конкурсе, могут принять уровень денежного вознаграждения, который они считают удовлетворительным по отношению к их первоначальным мотивам. Во-вторых, призовая система поощряет конкуренцию между командами (путем склонности к гонке до финиша) и очень часто приводит к общим инвестициям различных команд, превышающим стоимость приза. В-третьих, хотя аргумент стимулирования инноваций широко используется в теоретических экономических исследованиях, уделяя основное внимание присуждаемой премии, однако эмпирические данные показывают, что стимулирующая характеристика конкурсов превышает простую мотивацию денежного вознаграждения. С этой точки зрения приз включает в себя сигнальное воздействие, и это также может иметь отношение к мотивации. Теория когнитивной оценки полезна для понимания мотиваций. Успех английских конкурсов между 1839 и 1939 годами в сельском хозяйстве, во многом основанном на неденежных *ex-post* наградах, свидетельствует о потенциальной силе внутренних мотиваций.

Конкурсы стимулируют инновационный процесс не только *ex ante* с помощью соответствующих стимулов, но и во время конкурса. Используя соответствующую структуру, они могут обеспечить благоприятные условия для поддержки инновационной деятельности на различных стадиях (НИОКР, маркетинг, производство и т.д.). Кроме того, в ходе самого процесса могут возникать неожиданные взаимодействия и синергические связи между различными участниками.

Экономические и социальные последствия инновационных конкурсов

История инновационных конкурсов тесно связана с историей науки и техники, и некоторые исследования указывают на благотворное влияние конкурсов на динамику патентоспособности. Мы предлагаем обратить внимание на некоторые экономические (создание новых компаний,

новых рабочих мест, привлечение денег) и социальные льготы, которые произвели конкурсы Федерального агентства США.

Относительно реальных экономических последствий имеются довольно ограниченные данные. Вместе с тем можно выделить некоторые важные элементы, касающиеся мобилизации финансовых средств, создания новых компаний и создания новых рабочих мест. Например, с 2010 года, как отметил Белый дом, более 80 федеральных агентств привлекли 250 000 американцев для решения сложных проблем через более чем 700 предложений на challenge.gov. Эти конкурсы принесли предпринимателям и новаторам более 220 миллионов долларов США и привели к созданию более 275 стартап-компаний с более чем 70 миллионами долларов США в последующем финансировании, создав более десятки тысяч новых рабочих мест. Премия MIT Clean Energy Prize, инициированная DOE, распределила около 2,6 млн. долл. США среди команд-победителей с 2008 года по настоящее время. По данным А. МакКормака и Ф. Мюррея [22] и веб-сайта MIT SER, эти команды собрали более 430 миллионов долларов США в виде инвестиционного капитала и исследовательских грантов. Задача в конечном итоге привела к созданию более 725 рабочих мест. Эти цифры показывают, каким образом государственные премии могут стимулировать инвестиции частного сектора.

подавляющее большинство конкурсов, размещенных на сайте challenge.gov не предлагают денежные призы. Анализ 200 конкурсов, опубликованных в 2012 году, показывает, что, помимо решения сложных задач в оборонной, научно-технической сферах, часто декларируются три другие цели: повышение осведомленности, сервиса и знаний. В большинстве случаев эти цели связаны с немонетарными, т.е. социальными эффектами. В исследовании «О публичных конкурсах США на платформе challenge.gov» подчеркивается, что 60% конкурсов связаны с денежными призами, в то время как остальные предлагают немонетарные награды (награды, медали, подарки, церемонии, видимость, публичность и т.д.). Далее им подчеркивается, что краудсорсинг используется в качестве средства распространения информации среди общественности,

повышения осведомленности о конкретных предметах, влияния на аспекты поведения людей или их просвещения. В исследовании П. Кивима [17], повышение осведомленности общественности, как представляется, является одним из основных элементов в большинстве конкурсов.

В более широком смысле, важной тенденцией недавних конкурсов, является придание большего веса социальным целям и все большее сочетание технологических и социальных целей. Эта особенность существенно отличается, например, от «старых конкурсов» XVIII и XIX веков, которые были сосредоточены почти исключительно на технологических вопросах. Кроме того, потенциальное социальное измерение конкурсов также представляет собой существенное различие между конкурсами и патентами, причем последние по своей природе посвящены технологическому прогрессу.

Оценка влияния инновационных конкурсов на совершенствование методологии исследований по инновационной политике. Новые направления действий в области поддержки инноваций

Теперь мы попытаемся обосновать наши предложения по определению инновационных конкурсов в качестве новейших исследований, касающейся государственной инновационной политики

Для этого мы приведем основные различия и общие черты между конкурсами и государственными закупками для инноваций, с одной стороны, и конкурсами и двумя миссиями (DARPA и SBIR) — с другой. Инновационные конкурсы, по-видимому, не заменяют, а дополняют существующие инструменты инновационной политики..

Если конкурсы, как и государственные закупки для инноваций, ориентированы на востребованность инструментов инновационной политики, то они демонстрируют определенную специфику. Во-первых, государственные закупки для инноваций в значительной степени ориентированы на коммерциализацию, что позволяет либо привлечь внимание к развивающимся рынкам, либо стимулировать расширение существующих рынков. Кроме того, «Государственные закупки для инноваций часто предполагает приобретение или размещение государственным учреждением/ субъектом заказа на продукт, услугу, то-

вар или систему, которых не существует, но которые, вероятно, могут быть разработаны в течение разумного периода времени». С этой точки зрения, предкоммерческие закупки представляют собой один из основных активов государственных закупок для инноваций в качестве инструментов политики поддержки доступа на рынки. Инновационные конкурсы могут быть ориентированы на коммерциализацию, как в упомянутом выше опыте, но это не всегда так. Часто конкурсы предназначены только для того, чтобы стимулировать новые идеи, новые видения, не фокусируясь на этапе коммерциализации. Во-вторых, благодаря примеру web 2.0, можно утверждать, что инновационные конкурсы привлекают общество и способствуют появлению новых акторов, новых областей исследований и межкулассного подхода. Механизм конкурса включает, по крайней мере частично, открытую инновационную структуру, охватывающую внешние знания для решения задач регуляторных органов. Кроме того, конкурсы более легко позволяют решать современные задачи, которые все больше сочетают в себе социально-экономические/технологические аспекты, согласно определению А. Смита и А. Стирлинга [27], что «социально-политическая цель должна быть переведена на конкретные проблемы, связанные с инновационной интенсивностью». Кроме того, инновационные конкурсы выступают в качестве дополнительных инструментов спроса на побочные программы, такие как DARPA или SBIR. Они больше ориентированы на генерирование новых идей, новых представлений, новых практик, чем на коммерциализацию новых продуктов. Сочетание социальных и технологических задач, несомненно, свидетельствует о высокой специфичности этого механизма.

Кроме того, анализ эмпирических данных, полученных в ходе тематических исследований, показывает, что конкуренция за инновации как инструмент политики может иметь несколько положительных результатов на различных уровнях — инновационном, экономическом и социальном. Как показывает практика, если конкурсы хорошо разработаны, они могут стимулировать как инкрементные, так и радикальные инновации. Тем не менее, похоже, что конкурсы способны лучше поддерживать развитие технологий/науки,

чем коммерческий прогресс. С одной стороны, по своей природе инновационные конкурсы открывают удивительный потенциал для творчества, являются мозговым штурмом, который может способствовать технологическому, научному и социальному прогрессу. С другой стороны, механизмы конкуренции представляются менее подходящими для поддержки перевода этих авансов на рынок. Вероятно, следует мобилизовать дополнительные механизмы, связанные с другими существующими инструментами инновационной политики, для более широкого распространения инноваций, генерируемых конкурсами. В связи с вопросом об инновационном типе сложной темой остается вопрос о кумулятивных инновациях. Структура конкурсов может быть спроектирована таким образом, чтобы стимулировать кумулятивные инновации и в то же время избежать негативного эффекта патентов при некоторых обстоятельствах. Кроме того, конкурсы могут позволить промежуточному раскрытию информации улучшить координацию и способствовать конвергентным и перекрывающимся экспериментам, которые могут быть эффективными в ситуациях, когда необходимы взаимодействия.

И наконец, каковы бы ни были цели конкурса, в его проект могут быть включены, например, благоприятные финансовые условия в случае создания новых предприятий и рабочих мест. Результаты, вероятно, будут выше *ex post*, но можно предположить, что процесс создания рабочих мест возникает во время конкурса. Также, конкурсы могут быть мобилизованы для стимулирования спроса и ориентации потребителей на определенные рынки. Для достижения этой цели можно объединить несколько критериев. Например, будущая цена продукта/услуги не будет выше цены продукта, включая существующую технологию, а размер вознаграждения будет зависеть от мер коммуникации и маркетинга и распространения продукта. В этих условиях акцент будет сделан на уровне *ex post* инновационного процесса. Также, проведение конкурсов может быть связано с обучением граждан новым формам поведения, практике, концепциям (например, в целях лучшей защиты окружающей среды, борьбы с неравенством, дискриминацией и т.д.). Реальные

эффекты будут обнаружены, особенно на уровне *ex post*.

Выводы

Как мы видим, с 1990-х годов американские государственные органы начали использовать многочисленные преимущества, предоставляемые инновационными конкурсами в отношении их гибкости, разнообразия и привлекательности. Таким образом они пытаются стимулировать исследования в секторах, считающихся основополагающими для будущего (окружающая среда, энергетика, здравоохранение, транспорт и т.д.). Конкурсы появились как средство «руководства» исследованиями в областях, которые в настоящее время считаются важными для будущего США по конкурентным причинам, социальному прогрессу и в более широком плане для укрепления социальной сплоченности. Действительно, для американских властей конкурсы дают определенные преимущества перед государственными грантами или контрактами.

На самом деле это связано с тем, что конкурсы распространяют риск на конкурирующую команду через финансирование инноваций *ex-post* и потому, что они специально адаптированы для гибридных инноваций, сочетающих технологию с социальными эффектами. В Европе можно

наблюдать формирующуюся политику, ориентированную на решение проблем, которая в основном подкрепляется программами «Горизонт 2020». Первая серия из четырех инновационных конкурсов (преодоление барьеров оптической передачи; совместное использование спектра; сканер продуктов питания; лучшее использование антибиотиков) была присуждена в 2016 году (от €500,000 до €1 млн). Если эти конкурсы нацелены на критически важные будущие вопросы, как и в США, особенностью является то, что они опираются на международное сотрудничество между членами ЕС (компаниями или университетами). Можно задаться вопросом о большом интересе к расширению в будущем, таком как дальнейшие трансграничные проблемы, помимо национальных общественных проблем. Кроме того, международное сотрудничество, основанное на инновационных конкурсах, могло бы, по крайней мере частично, дать ответы на вопросы, стоящие перед развивающимися странами, которые не могут позволить себе решать их самостоятельно. Каково бы ни было их положение в мире, инновационные конкурсы, по-видимому, свидетельствуют о преобразованиях не только в том, как проводятся исследования и инновации, но и в самой государственной политике.

Литература:

1. Абалкин, Л. И. Возвращение в политическую экономию // Эко. — 2009. — 2009. — № 1. — С. 142–152
2. Зотов, В.Б. О реализации инновационного потенциала города Москвы на территории Юго-Восточного административного округа города Москвы. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции/Под ред. д-ра экон. наук, проф. В. Б. Зотова. М.: Издательство Юго-Восток-Сервис, 2009. — С. 18–28.
3. Леонтьев, В. Избранные произведения: в 3 т. / Науч. ред., вступ. статья А. Г. Гранберга — М.: Экономика, 2006–2007
4. Матризаев Б.Д. Макростратегии инновационного развития и глобальный экономический рост: Макроэкономический анализ, тренды, прогнозы. — М.: URSS, 2018. — 256 с.
5. Матризаев Б.Д. Глобальное инновационное лидерство: макро-контуры и моделирование его концептуальной основы // Муниципальная академия, 2018. — № 1. — С. 85–91
6. Матризаев Б.Д. Исследование трехфакторной конвергенции между инновационной и монетарной политикой, и производительностью труда // Инновационное развитие экономики. — № 6 (48), часть 2.
7. Матризаев Б.Д. О некоторых концептуальных основах и подходах к оценке инновационной политики: теоретико-методологический анализ и эмпирическое исследование // Вестник Томского Государственного Университета. Экономика. — № 45
8. Матризаев Б.Д. Исследование социально-технических основ современной трехполярной системы инновационной политики// Теоретическая экономика, 2019. — № 1.
9. Яковец Ю. В. Глобальные экономические трансформации XXI века. Издательство «Экономика», 2011
10. Asheim, B., Boschma, R., Cooke, P., 2011. Constructing regional advantage: platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases. Reg. Stud. 45, 893–904.
11. Battilana, J., 2011. The enabling role of social position in diverging from the institutional status quo: evidence from the UK National Health Service. Organ. Sci. 22, 817–834.
12. Bennett, C.J., Howlett, M., 1992. The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change. Policy Sci. 25, 275–294
13. Desouza, K., Mergel, I., 2013. Implementing open innovation in the public sector: the case of Challenge.gov. Public Adm. Rev. 73 (6), 882–890 (November/December).
14. Edquist, C., 2005. Systems of innovation: perspectives and challenges. In: Fagenberg, J., Mowery, D.C. (Eds.), Oxford Handbook of Innovation. Oxford University Press, pp. 181–208.
15. Glückler, J., Kuhlmann, S., 2017. Institutional Context and Innovation. Edward Elgar, Cheltenham.
16. Howlett, M., Rayner, J., 2007. Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in new governance arrangements. Policy Soc. 26 (4), 1–18.
17. Kivimaa, P., Kern, F., 2016. Creative destruction or mere niche support? Innovation policy mixes for sustainability transitions. Res. Policy 45, 205–217.
18. Knight, K., Cunio, P., Kwan, J., Bhushan, B., 2010. Prizes for energy innovation: incentive»s for today challenges. MIT-IPC Energy Innovation Working Paper 10–001, March Industrial Performance Center, MIT.
19. Kochekova, A., Grimaldi, R., Munari, F., 2016. Public policy measures in support of knowledge transfer activities: a review of academic literature. J. Technol. Transfer. 41, 407–429.
20. Kremer, M., Williams, H., 2009. Incentivizing innovations: adding to the toolkit. In: Harvard University Brookings Institution Center for Global Development, NBER, Paper No. 7717. National Bureau of Economic Research, Cambridge M. A.
21. Kuhlmann, S., Rip, A., 2014. The Challenge of Addressing Grand Challenges: a Think Piece on How Innovation Can Be Driven Towards the «grand Challenges» As Defined Under the Prospective European Union Framework Programme Horizon 2020. European Research and Innovation Area Board (ERIAB).
22. McCormack, A., Murray, F., Wagner, E., 2013. Spurring innovation through competitions. MIT Sloan Manag. Rev. 55 (1), 25.
23. McKinsey, 2010. And the Winner is □, Capturing the Promise of Philanthropic Prizes. McKinsey & Company.
24. Mergel, I., Stuart, I., Louis, C., Smith, J., 2014. The challenges of challenge.gov: adopting private sector business innovations in the Federal Government. In: 47th Hawaii International Conference on System Science. IEEE Computer Society, pp. 2073–2082.
25. Rogge, K.S., Dütschke, E., 2017. Exploring perceptions of the credibility of policy mixes: the case of German manufacturers of renewable power generation technologies. SPRU Working Paper Series (SWPS) 23, 1–53.
26. Schumpeter, J.A., 1949. The Theory of Economic Development. Harvard University Press, Cambridge MA
27. Smith, A., Stirling, A., Berkhout, F., 2005. The governance of sustainable socio-technical transitions. Res. Policy 34, 1491–1510.
28. Weber, K.M., Rohracher, H., 2012. Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive «failures» framework. Res. Policy 41, 1037–1047.

References:

1. Abalkin, L.I. Return to political economy // *Eco.* — 2009. — 2009. — № 1. — pp. 142–152
2. Asheim, B., Boschma, R., Cooke, P., 2011. Constructing regional advantage: platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases. *Reg. Stud.* 45, 893–904.
3. Battilana, J., 2011. The enabling role of social position in diverging from the institutional status quo: evidence from the UK National Health Service. *Organ. Sci.* 22, 817–834.
4. Bennett, C.J., Howlett, M., 1992. The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sci.* 25, 275–294
5. Desouza, K., Mergel, I., 2013. Implementing open innovation in the public sector: the case of Challenge.gov. *Public Adm. Rev.* 73 (6), 882–890 (November/December).
6. Edquist, C., 2005. Systems of innovation: perspectives and challenges. In: Fagenberg, J., Mowery, D.C. (Eds.), *Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press, pp. 181–208.
7. Glückler, J., Kuhlmann, S., 2017. *Institutional Context and Innovation*. Edward Elgar, Cheltenham.
8. Howlett, M., Rayner, J., 2007. Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in new governance arrangements. *Policy Soc.* 26 (4), 1–18.
9. Kivimaa, P., Kern, F., 2016. Creative destruction or mere niche support? Innovation policy mixes for sustainability transitions. *Res. Policy* 45, 205–217.
10. Knight, K., Cunio, P., Kwan, J., Bhushan, B., 2010. Prizes for energy innovation: incentives for today challenges. MIT-IPC Energy Innovation Working Paper 10–001, March Industrial Performance Center, MIT.
11. Koçekova, A., Grimaldi, R., Munari, F., 2016. Public policy measures in support of knowledge transfer activities: a review of academic literature. *J. Technol. Transfer.* 41, 407–429.
12. Kremer, M., Williams, H., 2009. Incentivizing innovations: adding to the toolkit. In: Harvard University Brookings Institution Center for Global Development, NBER, Paper No. 7717. National Bureau of Economic Research, Cambridge M. A.
13. Kuhlmann, S., Rip, A., 2014. The Challenge of Addressing Grand Challenges: a Think Piece on How Innovation Can Be Driven Towards the «grand Challenges» As Defined Under the Prospective European Union Framework Programme Horizon 2020. European Research and Innovation Area Board (ERIAB).
14. Leont'ev, V. Selected works: in 3 volumes]. ed., entry. the article by A. G. Granberg — Moscow: Economics, 2006–2007
15. McCormack, A., Murray, F., Wagner, E., 2013. Spurring innovation through competitions. *MIT Sloan Manag. Rev.* 55 (1), 25.
16. Matrizaev B. D. Macrostrategies of innovative development and global economic growth: Macroeconomic analysis, trends, forecasts. — Moscow: URSS, 2018. — 256 p.
17. Matrizaev B. D. Global innovation leadership: macrocontures and modeling of its conceptual framework // *Municipal Academy*, 2018. — № 1. — pp. 85–91
18. Matrizaev B. D. the Study of three-factor convergence between innovation and monetary policy and labor productivity. *Innovative development of the economy.* — № 6 (48), part 2.
19. Matrizaev B. D. On some conceptual foundations and approaches to the evaluation of innovation policy: theoretical and methodological analysis and empirical research // *Bulletin of Tomsk State University. Economy.* — № 45
20. Matrizaev B. D. study of the socio-technical foundations of modern tripolar system of innovation policy// *Theoretical Economics*, 2019. — № 1.
21. McKinsey, 2010. And the Winner is, Capturing the Promise of Philanthropic Prizes. McKinsey & Company.
22. Mergel, I., Stuart, I., Louis, C., Smith, J., 2014. The challenges of challenge.gov: adopting private sector business innovations in the Federal Government. In: 47th Hawaii International Conference on System Science. IEEE Computer Society, pp. 2073–2082.
23. Rogge, K.S., Dütschke, E., 2017. Exploring perceptions of the credibility of policy mixes: the case of German manufacturers of renewable power generation technologies. *SPRU Working Paper Series (SWPS)* 23, 1–53.
24. Schumpeter, J.A., 1949. *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge MA
25. Smith, A., Stirling, A., Berkhout, F., 2005. The governance of sustainable socio-technical transitions. *Res. Policy* 34, 1491–1510.
26. Weber, K.M., Rohracher, H., 2012. Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework. *Res. Policy* 41, 1037–1047.
27. Yakovets Yu. V. Global economic transformations of the XXI century. Economics Publishing House, 2011
28. Zotov, V. B. About realization of innovative potential of the city of Moscow in the territory of the Southeast administrative district of the city of Moscow. The collection of materials of interregional scientific-practical conference/Under the editorship of the Dr. Ekon. Sciences, prof. V. B. Zotov. M: Publishing House The South-Vostok-SERVIS, 2009. — P. 18–28.

Муниципальный кадровый резерв — эффективный ресурс управления социальными системами

Municipal personnel reserve — effective resource management of social systems



Владимир Борисович Зотов, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Государственного университета управления, Москва

Vladimir Borisovich Zotov, doctor of Economics, Professor, head of the Department "State and municipal management" of the State University of management, Moscow,
Zotov-Vladimir@yandex.ru



Черкасова Марина Александровна, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления». E-mail: msk-1972@mail.ru

Cherkasova Marina Aleksandrovna, doctor of philosophy, Professor, Professor of the Department of state and municipal management of the «STATE University of management». E-mail: msk-1972@mail.ru

Аннотация. В статье проанализированы основные проблемы, связанные с подготовкой кадров и формированием кадрового резерва муниципальной службы. Рассмотрены пути их решения, а также определены новые подходы к формированию кадрового резерва по управлению социальными системами.

Ключевые слова: кадровый резерв, муниципальное управление, эффективный ресурс.

Abstract. the article analyzes the main problems associated with training and the formation of the personnel reserve of the municipal service. Ways of their decision are considered, and also new approaches to formation of a personnel reserve on management of social systems are defined.

Key words: personnel reserve, municipal management, effective resource.

Утверждение «кадры решают все», бывавшее в эпоху социализма, не утратило своей актуальности и сегодня, в эпоху постиндустриализма. К необходимости модификации теории социального управления подводят новые управленческие реалии. Наиболее значимыми обстоятельствами, мотивирующими серьезный анализ управления социальными системами, являются:

- отсутствие оптимальной и эффективной модели социального управления;
- запоздалая и не вполне адекватная реакция России на основные симптомы мирового финансового кризиса, будучи существенного интегрированной в глобальные социально-экономические процессы;
- существующая практика управления социальными системами становится все менее эффективной в условиях новых управленческих реалий.

Такая ситуация побуждает к более внимательному ситуационному анализу существующей практики управления социальными системами, ее теоретико-методологических оснований. Обращаясь к сущности управления, следует отметить, что под общим обычно понимают: элемент и одновременно функцию организованных систем различной природы (биологических, социальных, технических и т.д.), обеспечивающих сохранение структуры, поддержание режима деятельности, реализацию программы и цели деятельности [10].

Существуя уже более 20 лет, органы муниципального управления, лишь в некоторых субъектах, полностью формирующих местный бюджет из собственных доходных источников, стали самостоятельными и независимыми в финансовом отношении от органов государственной власти. Персонал этих муниципалитетов де-факто является муниципальными служащими. К сожалению, на сегодняшний день, таких примеров не слишком много.

Для формирования эффективно функционирующей муниципальной службы и местного самоуправления был разработан и принят ряд федеральных законов и нормативно-правовых актов, гарантирующих единство подхода к организации и правовому регулированию муниципальной службы.

Для дальнейшего развития муниципальной службы важное значение имеет создание системы формирования кадрового резерва для замещения вакантных должно-

стей. Использование кадрового резерва позволит: сэкономить время на поиск персонала; сочетать в руководстве социальными системами опытных и молодых работников; сократить период адаптации работника на должности; обеспечить замещение должностей высококвалифицированными специалистами. Учитывая нынешнюю ситуацию, кадровый резерв, в отличие от открытых конкурсов, рассматривается «как один из источников формирования нового поколения кадров».

Как понятие, кадровый резерв, не имеет единого определения, общепринятого отечественными и зарубежными авторами. Наиболее известна трактовка кадрового резерва А.И. Турчинова: кадровый резерв, специально сформированная на основе установленных критериев группа перспективных служащих, обладающих необходимыми для выдвижения профессиональными, деловыми и морально-психологическими качествами, положительно проявивших себя на занимаемых должностях, прошедших необходимую подготовку и предназначенных для замещения очередных должностей» [11].

В работе «Кадровый менеджмент» М.А. Коргова дает такое определение понятию: «кадровый резерв—группа руководителей и специалистов, обладающих способностью к управленческой деятельности, отвечающих требованиям, предъявляемым муниципальной должностью того или иного ранга, подвергшихся отбору и прошедших систематическую целевую квалификационную подготовку» [7].

А.Я. Кибанов полагает, что «резерв кадров—это специально сформированная группа квалифицированных и перспективных специалистов, обладающих необходимыми для выдвижения на новые должности профессионально-деловыми качествами и потенциалом развития, а так же положительно зарекомендовавших себя на занимаемых должностях» [3].

По мнению А.Р. Адиятулиной «кадровый резерв—это специально сформированная на основе установленных критериев группа перспективных служащих, обладающих необходимыми для развития профессионально-деловыми, личностными и морально-этическими качествами, положительно проявившим себя на занимаемых должностях, прошедших необходимую подготовку и предназначенных для замещения

определенных должностей муниципальной службы» [4].

Важнейшей задачей формирования кадрового резерва является выявление наиболее перспективных специалистов, обладающих не только необходимыми профессиональными и деловыми качествами, но и морально-этическими и личностными качествами.

Структура муниципального кадрового резерва зависит от особенностей социальной системы и должна включать в себя не только служащих муниципального образования, но и выпускников учебных заведений, прошедших специальную подготовку для государственной и муниципальной службы, а так же работников предпринимательских структур, обладающих необходимыми знаниями в области управления и организаторскими способностями.

Формируя кадровый резерв для управления социальными системами, необходимо в первую очередь учитывать профессиональную подготовленность и компетентность кандидата, т.к. опыт работы со временем придет, деловые качества разовьются.

Пользуясь данными официальной статистики можно заключить следующее:

- происходит старение кадрового корпуса муниципальной службы: число работников до 30 лет уменьшилось за последние пять лет на 11,9%; в возрасте 40–49 лет—на 16,7%, доля лиц от 60 лет и старше увеличилась на 29,2%;

- у «возрастного» состава чиновников отсутствует перспективная молодая смена, так как группа работников в управлении социальными системами со стажем от 1 года до 5 лет уменьшилась на 6,3%, а со стажем от 5 до 10 лет на 5,3%, зато увеличилась группа со стажем от 15 лет и более;

- по-прежнему остается невысоким удельный вес муниципальных служащих, имеющих профильное образование по направлению «Государственное и муниципальное управление»—18,6%; «Экономика и управление»—41% [3].

Было бы несправедливо не отметить положительные моменты в развитии органов местного самоуправления, а именно:

- существенно вырос образовательный уровень муниципальных служащих—почти 82% имеют высшее образование;

- значительно увеличилось количество муниципальных служащих, повысивших

и повышающих свой профессиональный уровень и компетентность в системе дополнительного профессионального образования.

«Реформирование муниципальной службы России и формирование эффективной модели государственного управления невозможны без грамотного обновления кадров, без наполнения органов местного самоуправления лицами, способными на деле обеспечить успешное проведение экономических реформ, строительство социально защищенного демократического государства» [5].

Являясь сложнейшей проблемой любой государственной системы, формирование высокопрофессионального кадрового резерва муниципальных служащих предусматривает решение таких задач, как:

- научно-обоснованная разработка критериев оценки кандидатов на муниципальную службу;

- анализ потребностей в управленческом персонале;

- использование эффективных управленческих технологий в расстановке и продвижении кадров;

- расширение гласности кадровых решений;

- повышение обоснованности принимаемых кадровых решений.

Работа по формированию и подготовке кадрового резерва—сложная, но решаемая задача. Если следовать рекомендациям ученых, можно до минимума сводить все деструктивное и результативно управлять подготовкой кадрового резерва для муниципального образования. Далеко не все ученые и практики понимают насколько важно обоснованное решение проблем, связанных с качеством формирования и подготовки эффективного муниципального кадрового резерва.

Чтобы создать эффективный кадровый резерв необходимо:

- творчески подходить к подготовке и развитию кадров, создавая атмосферу доверия и делового сотрудничества;

- обеспечивать достижение целей и задач, понятных организаторам и участникам кадрового резерва в установленные сроки;

- оптимально сочетать применяемые формы, методы, средства обучения по программам переподготовки, повышения квалификации, самообучения;

- строить на взаимном согласии, на

объективно обусловленных основаниях основные решения, связанные с функционированием института кадрового резерва, достигая при необходимости компромиссов;

– не сосредотачивать возникающие разногласия и конфликты в отношении общих планов деятельности, вокруг лиц, входящих в резерв и лиц, организующих кадровый резерв;

– обеспечивать разумный баланс между правами и «ответственностью», «полномочиями» и «обязанностями» членов кадрового резерва, помня, что при выдвижении на руководящие должности, резервисты оправдывают ожидания в профессиональном и нравственном отношении.

Не стоит забывать и о том, что временное поле деятельности непрерывного совершенствования работника не безгранично, а сам работник, как человек не вечен. Рано или поздно наступает момент, когда отдельно взятый специалист в силу физического состояния прекращает функционировать как производительная сила. И, совсем не важно, насколько сильно развиты его профессиональные способности. Эта причина должна лежать в основе подходов непрерывного воспроизводства знаний, умений и навыков управленческой деятельности в новых поколениях управленческих работников.

Лучшим возрастным периодом для начала работы гражданского госслужащего одни эксперты считают возраст от «25 до 30 лет (49%)», другие от «30 до 40 лет (28%)». Почему предпочтение отдается именно этим группам? Наверное, потому, что представители этих групп быстрее и легче адаптируются к новым условиям, имеют своеобразное свободомыслие, приверженность новым идеям, формам и методам работы.

«Кадровая работа есть специфически самостоятельный вид общественно-полезной деятельности и ее продуктом являются работники, подготовленные к выполнению управленческой функции на профессиональном уровне. Пока что дело обстоит так, что хороший управленец — это чаще заслуга самого человека, результат его личных устремлений, а не закономерный итог кадрово-воспроизводственного процесса в целом, функционирования института кадрового резерва» [8].

Важным обстоятельством в муниципальном управлении является отсутствие

подготовленных кадров на момент формирования штатов муниципалитетов. В новых социально-экономических условиях развития страны еще не было ясно, какие требования необходимо предъявлять к кадровому персоналу муниципальных образований (МО).

«В западной литературе, работающие в органах государственной и местной исполнительной власти, однозначно характеризуются как карьерные чиновники. Считается доказанной более высокая эффективность такой организации работы аппарата, в которой каждый работник реально видит так называемую «служебную лестницу», знает, что может ожидать его на очередной ступеньке, четко представляет, какими качествами он должен обладать, чтобы продвигаться вверх и реально оценивает свои возможности» [9].

«Нацеленность на карьеру» приводит к мобилизации работником всей своей творческой энергии для раскрытия потенциальных возможностей.

Более двух десятков лет постсоветское общество шло к признанию особой роли кадрового резерва в воспроизводстве кадрового потенциала по управлению социальными системами. В наше, очень непростое время, именно управленец-профессионал является движущей силой социального прогресса.

Чтобы обеспечить прочность позиций такой кадровой технологии как кадровый резерв, необходимо не только знать, но и уметь различать сильные и слабые стороны «института кадрового резерва». Кадровый резерв необходимо готовить с учетом запросов рынка труда в руководящих работниках «разных уровней и направлений деятельности».

Неплохо было бы, если бы субъекты кадровой работы всегда и везде при выборе и формировании целей пребывания в кадровом резерве, следовали таким рекомендациям:

– пребывание в кадровом резерве должно включать цель достижения каждым резервистом положительных результатов индивидуальных действий по усвоению профессиональных знаний, приобретению навыков и умений;

— «план действий» должен быть направлен на достижение реальных целей, сформулированных понятными терминами, учитывающий объективные возможности как

самих резервистов, так и тех, кто организует их подготовку;

– желательно подразделять выбранные и сформулированные цели на стратегические и тактические, с определением конкретного срока их достижения.

Несмотря на то, что возможности института кадрового резерва в подготовке руководящих кадров ограничены, он способен конкурировать в этом плане с институтом замещения.

Кандидат муниципального кадрового резерва, согласно федеральному закону, «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ должен: достигнуть 18 лет, владеть государственным языком РФ и соответствовать квалификационным требованиям, установленным федеральным законом [1].

Ввиду того, что уровень подготовки и имеющийся практический опыт не всегда достаточно сформированы, подобрать кандидата кадрового резерва, соответствующего необходимым требованиям, не всегда получается.

Основная проблема заключается в ограниченном «погружении» студентов вуза в период обучения в деятельность органов муниципального управления. Отсюда вытекает проблема недостатка опыта и профессиональных навыков у значительной части муниципальных служащих.

Указом Президента Российской Федерации № 96 от 1 марта 2017 года утверждено Положение о кадровом резерве федерального государственного органа. Согласно Положению, профессиональное развитие гражданских служащих состоящих в резерве кадров государственного органа должно осуществляться на основе индивидуального плана развития резервиста по вопросам государственной гражданской службы.

«Кроме того, в Положении» указано, что на каждого гражданского служащего (гражданина), включаемого в кадровый резерв, подразделением федерального государственного органа по вопросам государственной службы и кадров подготавливается справка по форме, утверждаемой Правительством Российской Федерации. В этой справке отражается вся информация о мероприятиях по профессиональному развитию гражданского служащего» [2].

Как видим из вышеизложенного, необходимых нововведений предложено не было,

все сводится к существующим стандартным способам: переподготовке и повышению квалификации.

Пора переходить на практические подходы повышения уровня компетентности членов кадрового резерва.

11 октября 2017 года в стране стартовал масштабный кадровый проект «Лидеры России». Одной из целей проекта является выявление наиболее перспективных, обладающих высоким уровнем управленческих компетенций, руководителей. Каждый участник конкурса получит личный план развития от профессиональных HR-специалистов. Победители конкурса получают возможность принять участие в специализированной программе РАНХиГС по развитию управленческого кадрового резерва.

Учитывая мнения различных авторов относительно трактовки термина «кадровый резерв», мы склонны считать, что кадровый резерв есть нечто иное, как группа специалистов и руководителей, обладающих не только способностью к управленческой деятельности, но и отвечающих требованиям муниципального служащего, осуществляющих постоянное повышение профессионализма и компетентности.

Внедрение кадрового резерва, как технологии, в муниципальное управление, позволит решать кадровые проблемы в управлении социальными системами.

Наличие подготовленных специалистов, позволяет сокращать сроки закрытия вакансий. Но нужно понимать, что это возможно при непрерывном образовании повышающим профессиональный уровень [12].

Современный кадровый резерв муниципальной службы позволит обеспечить преемственность и передачу молодым специалистам накопленного профессионального опыта муниципальными служащими. По выявлению наиболее одаренной, обладающей управленческими качествами молодежи, необходимо использовать проектный метод. Он позволит:

- пропагандировать знания о местном самоуправлении среди учащейся молодежи;
- создать условия для творческого развития и участия молодежи в жизни местного сообщества;
- оказать помощь молодежи в профессиональном определении управленческой деятельности;
- содействовать распространению

и развитию у молодежи стремления участвовать в управлении социальными системами.

– осуществлять мониторинг знаний молодежи по формам и способам местного самоуправления.

Проектное управление на всех этапах формирования кадрового резерва му-

ниципальной службы позволит привлекать молодежь с опережающей подготовкой их к управленческой деятельности, что позволит обеспечить не просто смену поколений в управлении социальными системами, а решить в определенной степени проблемы формирования профессионально качественного состава кадрового резерва.

Литература:

1. ФЗ «О государственной службе РФ» от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ.
2. Указ Президента РФ от 01.03.2017 № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа».
3. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации/электронный ресурс/.URL: <http://grs.ru>
4. Адиятуллина А. Р. Молодежь и кадровый потенциал, или несколько слов о кадровой скамейке/ А. Р. Адиятуллина//Социологическая культура в современной России. Орел: ОРАГС, 2011.
5. Зотов В. Б. Система муниципального управления. М.: КНОРУС, 2018
6. Кибанов А. Я. Служба управления персоналом: учеб. пос./А. Я. Кибанов, В. Т. Коновалова, М. В. Ушакова — М.: КНОРУС, 2010.
7. Коргова М. А.. Кадровый менеджмент: пособие для вузов/М. А. Коргова — Ростов н/Д.: Феникс. 2007.
8. Марченко И. П., Марченко И. В. Целевой подход к подготовке резерва управленческих кадров//Ученые записки СКАГС. Ростов н/Д. 2009. № 4.
9. Новокрещенов А. В. Кадровый состав местных органов власти: отбор кандидатов и их мотивация поступления на муниципальную службу. //Социологические исследования (СОЦИОС). М. 2008. № 10.
10. Теория управления/под ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина. М. РАГС, 2008. С. 19.
11. Турчинов А. И. Управление персоналом/ под общ. ред. А. И. Турчинова. М.: изд-во РАГС. 2002
12. Черкасова М. А. Тенденции развития непрерывного образования в России.//Mediterranean Journal of Social Sciences Vol 6, № 3. May 2015.

Literature:

1. Federal law "on civil service of the Russian Federation" of 27.07.2004 № 79-FZ.
2. Decree of the President of the Russian Federation dated 01.03.2017 № 96 "on approval of the Regulations on the personnel reserve of the Federal state body".
3. Official website of the Federal state statistics service of the Russian Federation/electronic resource/.URL: <http://grs.ru>
4. Adiyatullina A. R. Youth and personnel potential, or a few words about the personnel bench/ A. R. Adiyatullina//Sociological culture in modern Russia. Eagle: orags, 2011.
5. Zotov V. B. municipal management System. SPb.: PETER, 2011
6. Kibanov A. I. office of personnel management: textbook.POS. / A. Ya. Kibanov, V. T. Konovalova, M. V. Ushakova-M.: KNORUS, 2010.
7. Korgova M. A.. Personnel management: textbook for universities/M. A. Kargowa — Rostov n/D: Feniks. 2007.
8. Marchenko I. P., Marchenko I. V. Target approach to the preparation of the reserve of managerial personnel/ / Scientific notes of scags. Rostov n / D. 2009. No. 4.
9. Novokreschenov A. V. Personnel of local authorities: selection of candidates and their motivation to enter the municipal service. // Sociological research (SOCIOS). M. 2008. No. 10.
10. Control theory/ed. by A. L. Gaponenko, A. P. Pankruhin. M. rags, 2008. P. 19.
11. Turchinov A. I. UPRAVLENIE personalom/ under the General editorship of A. I. Turchinov. M.: publishing house rags. Two thousand two
12. Cherkasova M. A. trends in the development of continuing education in Russia.// Mediterranean Journal of Social Sciences Vol 6, No. 3. May 2015.

Роль ценностного управления в подготовке государственных служащих

The role of value management in preparation for public servants



Серебрякова Галина Валентиновна
кандидат экономических наук, доцент кафедры Теории управления
Государственного университета управления (Москва)

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



Незамайкин Иван Валерьевич
кандидат экономических наук, доцент кафедры Теории управления
Государственного университета управления (Москва)

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

Аннотация. Статья посвящена доказательству необходимости использования при подготовке специалистов государственного и муниципального управления ценностного управления. Формирование специалиста, способного работать в органах государственной службы, должно осуществляться на основе интеграции компетентностного и ценностного подходов, без формирования адекватной ценностной системы государственного служащего, невозможно добиться эффективного решения профессиональных задач. Для развития общества важное значение приобретает система подготовки специалистов по государственному управлению, от которых зависит разработка, выбор и реализация вектора развития регионов и всего экономического пространства страны.

Ключевые слова: государственный служащий, ценностное управление, управленческое образование

Abstract. the article is devoted to the proof of the need to use in the preparation of specialists of State and municipal management value management. The formation of specialist, capable of working in the public service shall be based on integration competence and value approaches, without generating an adequate value system of civil servant. It is impossible to achieve effective solutions to professional problems. For the development of society the importance of the system of training in public administration depends on the development, selection and implementation of vector of development of regions and the economic space of the country.

Keywords: public servant value management, management education

Экономика все в большей степени управляется системами идей, идеология становится инструментом реализации экономических задач. Успешное функционирование регионов и экономики страны в современных условиях зависит от ценностного вектора тех, кто принимает решения. «Внедрение человеческих и личностных параметров в менеджерское мышление»¹ не менее важно для развития социально-экономических систем, чем показатели эффективности и рентабельности.

Характерной чертой современности является постоянное усложнение системы общественных отношений, происходит интеграция экономической и этической составляющих деятельности, требуется построение этической системы экономических отношений. Этические ценности не только выступают ориентирами общественного развития, но и становятся точками роста. От того, какие ценности будут преобладать в отношениях между участниками хозяйственных отношений, зависит результативность не только их деятельности, но и уровень развития всей экономики. Введение духовно-нравственного вектора в управление хозяйственной деятельностью требует разработки новых механизмов подготовки управленческих кадров, и особенно будущих государственных служащих, что неоднократно отмечал в своих работах В.Б. Зотов². Требуются новые образовательные механизмы и методические инструменты, позволяющие достигать поставленных целей с наибольшим эффектом. Образование является фундаментом экономики, оно не просто готовит специалистов под конкретные рабочие места, но и выступает важнейшим средством и ресурсом становления креативной личности, готовой к жизни в мультикультурном обществе и принятию ответственных решений. Управление всегда связано с выбором—

«уметь управлять—значит уметь выбирать»³, а главным основанием выбора выступает ценностная система лиц, принимающих решения. Именно ценности определяют активность государственных служащих, их социальную позицию, формируют базис их деятельности. В этих условиях все важнее становится задача ценностной модернизации образования, направленного на подготовку специалистов по государственному управлению.

В управленческой практике все большее значение уделяется роли совокупности знаний и навыков в определенной ценностной среде, принятых государственным служащими для достижения целей. Ценностная недообученность государственных служащих становится одной из первоочередных проблем развития экономики. Перед системой образования встает вопрос о необходимости изменения принципов человеческой деятельности, образа жизни и ценностей специалистов по государственному и муниципальному управлению. В.В. Путин⁴ подчеркивал, что именно вовлеченность в дела страны, гражданская активность, культурные, нравственные и духовные ценности способствуют достижению великих целей развития России.

В силу этих причин сегодня конкурентоспособность стран зависит не только от деятельности традиционных образовательных институтов, но и от возможности постоянно повышать качество ценностных навыков государственных служащих, используемых в экономике. Поэтому специалисты по государственному управлению, обладающие ценностной системой, адекватной современному этапу развитию общества, являются ключевым ресурсом экономики. Ценностное обучение становится необходимым и все более значимым элементом современных образовательных систем, обеспечивающих подготовку государственных служащих.

Обучение будущих специалистов в области государственного и муниципального управления должно не просто соответствовать уровню развитию экономики, но и носить опережающий характер, подготавливая человеческие ресурсы для работы в новых условиях. Игнорирование ценностной основы при подготовке государственных служащих не просто приводит к эко-

¹ Долан С., Гарсия С. Управление на основе ценностей.— М.: Претекст, 2008.

² Зотов В. Б. Проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для системы государственного и муниципального управления // Информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2017 г. № 3, с. 104
Зотов В. Б. Проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления. / Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления.— Москва, 2017. С. 12—18.

³ http://citatu.com.ua/pananti_f/

⁴ www.otvprim.ru

номическому отставанию, но и делает невозможным дальнейшее развитие общества. По мнению К. Грей, пренебрежение ценностями и этикой в пользу эффективности может привести «к ужасам административного «совершенства»⁵.

Именно эти причины требуют изменения методологических подходов к процессу подготовки государственных служащих — необходим переход на ценностное управление в подготовке будущих специалистов. Образование должно базироваться на включении поведенческих, эмоциональных и социальных аспектов будущей деятельности в процесс обучения. Будущих специалистов в области государственного и муниципального управления следует готовить к выстраиванию процессов взаимодействия в четырех измерениях:

- функциональном или технологическом (сферы ответственности, функции, направления, механизмы, технологии и т.д.).
- социальном (социальные взаимоотношения, инициирования и поддержания социальных изменений).
- психологическом (эмоции, восприятие, ожидания участников взаимодействия.).
- духовном (смыслы и ценности).

Каждое из этих измерений должно характеризовать уровень приращения ценности государственного служащего, необходимый для эффективного решения поставленных перед ними задач.

Сущность ценности⁶ в современных условиях характеризуется интегрированным пониманием, базирующимся, по нашему мнению, на ценностно-деятельностном подходе. Социокультурные и экономические ценности представляют собой различные, но взаимосвязанные детерминанты, определяющие в совокупности поведение будущих специалистов по государственному управлению.

Необходимо выстроить ценностный контур образовательного пространства подготовки государственных служащих, ориентированный на построение ценностной системы. В современных условиях следует признать, что искусство управления — это нахождение баланса между благом общества и благом людей. Такой баланс можно

достичь только через формирование таких ценностей, как патриотизм, социальная ответственность, активность, доверие.

Акцент на создании ценности будущего государственного служащего можно обеспечить лишь на использовании в образовательной деятельности ценностного управления, предметом которого на современном этапе развития выступают отношения, представляющие собой комплекс устойчивых взаимосвязей и взаимодействий систем, возникающих в процессе создания ценности.

В современном динамично развивающемся мире на смену образованию, основанному на функциональном принципе, приходит обучение на основе ценностного мышления и управления созданием ценности. Главными направлениями развития исследований по применению ценностного управления в образовательной деятельности, следует признать комбинирование наработок различных подходов и нарастающую междисциплинарность, основанную на использовании лучших методологических подходов, разработанных представителями разных научных дисциплин.

Ни одна образовательная система не может обойтись без того или иного ценностного основания. Ценности в системе подготовки специалистов государственного и муниципального управления являются связующим звеном между онтологическими и аксиологическими основаниями образовательного процесса. В отличие от гносеологических или сугубо познавательных принципов, на которых основывается современная система образования, ценностный подход отражает не объективные закономерности ее развития, а соответствующее субъективное отношение к образованию как важнейшей составляющей или характеристике современного управленца, личности и социума в их взаимосвязи и взаимообусловленности. В них отражаются особенности самого общества, вся история его становления и развития.

В первую очередь, следует обратить внимание на формирование в процессе обучения понимания важности такой ценности, как доверие. Государственный служащий должен осознать, что именно эта ценность способствует созданию прочных социальных связей в обществе. Разрушение доверия привело к огромным социальным и экономическим потерям, которые высту-

⁵ Грей К. Организации. Теории, конфликты, менеджеры. — Харьков: гуманитарный центр, 2009

⁶ Серебрякова Г. В. Эволюция ценностного управления. — // Вестник университета (Государственный университет управления), вып. 16 — М.: ГУУ, 2014

пили тормозом развития экономического пространства страны. Именно государственные служащие должны способствовать восстановлению института доверия.

Основной предпосылкой возникновения доверительных отношений в обществе выступает определенная ценностная система, основой которой должны стать честность, ответственность, справедливость, способность к сотрудничеству, взаимная обязательность, социальная привязанность. Доверие в обществе может складываться только в случае конгруэнтности систем ценностей участников, большого опыта сотрудничества и высокой репутации государственных служащих.

В современных условиях доверие формируется за счет повышения компетентности и нравственной ответственности государственных служащих. Их компетентность выступает необходимым, но не достаточным условием формирования доверительных отношений с населением определенного региона. Профессионализм специалистов по государственному и муниципальному управлению создает предпосылки понимания того, что взятые обязательства могут быть выполнены качественно, но для того чтобы это стало уверенностью, необходимо располагать доказательствами наличия у специалиста нравственной ответственности, основой которой выступает его добросовестное поведение.

«Закон, договор, экономическая целесообразность, являются необходимым, но отнюдь не достаточным базисом стабильности и благосостояния в постиндустриальный век — они должны опираться на такие вещи, как взаимодействие, моральные обязательства, ответственность перед обществом и доверие, которые, в свою очередь, живут традицией, а не рациональным расчетом. В современном обществе все эти вещи не становятся анахронизмами, наоборот, они суть залог его успешного развития»⁷.

Именно поэтому, по мнению большинства исследователей, современный кризис — это кризис доверия, который обусловлен недобросовестностью партнеров, нарушением ими принятых обязательств, сокрытием и искажением информации. Доверие в деловых отношениях, особенно в области взаимодействия власти и населения, определяется такими характеристиками как, надежность, последовательность,

справедливость, ясность, открытость и честность отношений.

Убежденность в том, что государственный служащий будет действовать определенным образом, базируясь на морально-этических нормах, возникает не сразу, а в течение длительного времени, причем зависит от информации, распространяемой о нем в экономическом пространстве. Уровень доверия напрямую связан с репутацией государственных служащих, который еще в процессе обучения должен понимать, что задача управления доверием — умение создавать, распространять и восстанавливать доверие со всеми заинтересованными сторонами — потребителями, бизнес-партнерами, инвесторами, сотрудниками и населением должна стать его важнейшей компетенцией в новой глобальной экономике. Понимание этого не может прийти в одночасье, задача обучения — найти адекватные подходы, направленные на формирование и развитие доверительных отношений у будущих специалистов по государственному управлению.

Причем решение этой задачи ложится на преподавателя, роль которого меняется с от простого транслятора знаний к генератору не столько знаний, сколько ценностных оснований деятельности будущего управленца. Преподаватель в процессе осуществления образовательного процесса должен активно использовать психологическую формулу AIDA (Attention — внимание, Interest — интерес, Desire — желание, Action — действие). Без трансформации существующих стереотипов педагогического мышления и опыта ничего изменить нельзя, так как, в противном случае, новые подходы неизбежно будут отторгаться, или заключаться в старые организационные и другие формы, в существующие уже алгоритмы в виде устоявшихся правил и методик образовательной деятельности. При этом будет изменяться лишь их название, но не содержание. Создание доверительных отношений, необходимо рассматривать как трехкомпонентную модель, состоящую из когнитивного, эмоционального и поведенческого компонентов. Необходимо научить выстраиванию доверительных отношений в процессе взаимодействия, доказать, что доверие способно приносить более высокие результаты, чем жесткий контроль, привить будущим специалистам понимание важности доверия в деятельности государственного служащего.

⁷ Фукуяма Ф. Доверие. — М.: АСТ, 2013 — с. 13

В силу этих причин, обучение специалиста по государственному и муниципальному управлению должно представлять процесс ценностно ориентированного взаимодействия, направленный на интерактивную передачу не столько знаний, сколько ценностей. Современный процесс формирования будущих специалистов в области государственного и муниципального управления должен быть ориентирован на формирования неявных знаний и активного использования ценностного конфигуратора, позволяющего определить ценностный вектор развития и осуществить выбор наиболее адекватных форм закрепления ценностей у обучающихся. Данный процесс связан с развитием субъективного восприятия, эмпатии, интуиции, основан на процессах трансформации, в которых активную роль играет ценностная основа обучения.

Компетентностный подход не может быть эффективно реализован без определения ценностных траекторий развития будущего государственного служащего. Выстраивание данных траекторий зависит не только от особенностей будущей профессиональной культуры, но и ценностных особенностей обучающегося.

Процедура подготовки государственных служащих в современных условиях должна носить развивающий характер и проявляться через формирование определенного типа поведения, направленного на ценностное осмысление предпринимаемых действий.

Создание ценности специалиста в области государственного и муниципального управления в процессе обучения можно рассматривать, как системно организованный процесс непрерывного ценностно-ориентированного обучения для подготовки к выполнению новых производственных функций. Эффективным в плане формирования ценностного единства является обучение в различных смысловых областях, но совпадающее с профессиональными ценностями или развивающее их.

Современная концепция управленческого образования в области государственного и муниципального управления должна рассматривать обучающихся, как ключевой ресурс и социальную ценность. Создание новой ценности с позиции студента, работодателя и общества зависит от интеграции взаимосвязанных компонентов: трудовой функции, социальных отношений

и личности. Наращивание ценностной составляющей образовательного процесса направлено на создание и усиление социального и отношенияческого капиталов. Передача знаний студенту должна способствовать формированию его ценностной системы, для этого следует постоянно обращать внимание на анализ ценностных оснований действий, которые должен предпринимать в будущем специалист, следует активно разбирать и оценивать результаты действий, которые предпринимались реальными специалистами при решении конкретных задач в области государственного и муниципального управления. При рассмотрении деятельности государственных и муниципальных органов, обязательно следует обращать внимание студентов на социальный эффект и влияние полученных результатов на уровень доверительных отношений в обществе.

Современный образовательный процесс должен представлять собой процесс управляемого саморазвития будущих специалистов в области государственного и муниципального управления. Знания и умения обеспечиваются, прежде всего, содержательной стороной образовательного процесса, а система личных качеств и моделей поведения формируется «поведенческой средой» вуза, его организационной культурой. Именно в процессе обучения параллельно с профессиональной подготовкой, будущий государственный служащий должен проходить социально-психологическую подготовку, необходимую для осуществления своей будущей деятельности. Каждого студента следует готовить к будущей деятельности, т.е. рассматривать, как носителя определенной системы ценностей.

Подготовка государственных служащих не может происходить только в аудитории, для формирования активной гражданской позиции, высокого уровня социальной ответственности следует интегрировать образовательный процесс и внеучебную деятельность, направленную на повышение уровня студенческого самоуправления и развития волонтерской деятельности. Причем при планировании внеучебных мероприятий, следует определять, развитию или закреплению каких ценностей оно будет способствовать. Уже на этапе планирования и организации этих мероприятий необходимо активно привлекать обучающихся, что спо-

способствует развитию их инициативы, повышению активности и ответственности.

Переход к ценностному управлению в подготовке государственных служащих требует трансформации методологической основы образовательной деятельности: перехода от системного подхода к синергетическому, основанному на учете и обеспечении соотносительности ценностных потоков различных участников образовательной среды: общества, органов управления, работодателей, студентов. Принцип соотносительности призван обеспечить нахождение наилучших форм и способов реализации инновационно-образовательных траекторий. Синергизм должен проявляться в применении междисциплинарного подхода к обучению, перехода от индивидуализма и автономности к командности и сотрудничеству в процессе обучения.

Основная цель современного образовательного процесса—развить у будущих государственных служащих способность порождать новые решения, направленные на улучшения экономической ситуации в обществе; для чего следует отойти от процесса передачи знаний к процессу их трансформации в практические навыки, т.е. процессу формирования личности. Ценностный аспект обучения должен реализовываться на основе следующих этапов:

- активизации существующих стереотипов поведения, на основе сформированной ценностной системы;
- ценностного аудита—выявлении ценностной модели поведения обучающихся;
- ценностной ревизии—выявление невозможности действий на основе традиционных ценностей; следует подчеркнуть, что процесс ревизии является непрерывным, начиная с момента зачисления студента на обучение в бакалавриат, и базируется на деятельностном подходе, поскольку тестированием невозможно определить реальную ценностную основу поведения;
- ценностного дизайна, т.е. ценностного проектирования моделей поведения в предложенных условиях; базируясь на полученных в период активного наблюдения за поведением обучающихся, необходимо разработать систему мероприятий, направленных на ценностную трансформацию поведения студентов;
- ценностного закрепления, включающего разработку и реализацию системы мотивации обучающихся за принятие но-

вых моделей поведения, соответствующих ценностной системе государственного служащего.

В современных условиях обострилась потребность в квалифицированных, по-новому подготовленных кадрах госслужбы⁸, а это, в свою очередь, требует нового подхода к образованию и воспитанию специалистов в области государственного управления. «Сегодняшняя парадигма образования строится на принципах оптимизации, интенсификации, унификации учебного процесса, ориентируется, прежде всего, на развитие технократического и технологического сознания человека, практически оставляя в стороне эмоционально-чувственную, нравственную сторону личности.»⁹ Это требует изменения компетенций и навыков на уровне каждого обучающегося. Процесс обучения будущих государственных служащих должен быть ориентирован на управление субъективностью, что включает когнитивный момент—способность интерпретировать новую реальность и эмоциональную составляющую, основанную на ценностном восприятии.

Современная образовательная система призвана не только обогатить обучающегося фундаментальными знаниями и развить у него профессиональные умения, но и сформировать мотивационные установки и личные качества, адекватные условиям будущей профессиональной деятельности в сфере государственного и муниципального управления.

Подготовка будущих специалистов в области государственного и муниципального управления, базирующаяся на ценностном управлении, сможет сделать предстоящее десятилетие, весь XXI век—веком успеха России.

⁸ Зотов В. Б. Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих. // Информационно-аналитический журнал «Муниципальная Академия» — № 4, 2018, с. 30

⁹ Ильинский И. М. Образовательная революция. М.: Изд. МГСА, 2002, с. 146

Литература:

1. Грей К. Организации. Теории, конфликты, менеджеры. — Харьков: Гуманитарный центр, 2009
2. Долан С., Гарсия С. Управление на основе ценностей. — М.: Претекст, 2008.
3. Зотов В. Б. Проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для системы государственного и муниципального управления // Информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2017, № 3.
4. Зотов В. Б. Проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления. / Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. — Москва, 2017. С. 12–18.
5. Зотов В. Б. Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих. // Информационно-аналитический журнал «Муниципальная Академия» — 2018, № 4, с. 30–37.
6. Ильинский И. М. Образовательная революция. — М.: Изд. МГСА, 2002
7. Латфуллин Г. Р., Смирнова В. Г. Гуманизация государственного управления и ее отражение в образовании. — // Информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2019 г. № 1.
8. Серебрякова Г. В. Эволюция ценностного управления. — // Вестник университета (Государственный университет управления), вып. 16 — М.: ГУУ, 2014
9. Фукуяма Ф. Доверие. — М.: АСТ, 2013
10. http://citatu.com.ua/pananti_f/
11. www.otvprim.ru

Literature:

1. Gray K. Organization. Theory, conflict managers. — Kharkiv: Humanities Center, 2009
2. Dolan s., Garcia c. Management based on values. — M.: Pretext, 2008.
3. Zotov V. B. Problems of training of personnel of state and municipal administration. / State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and prospects of development collection of scientific works of teachers, postgraduates and students of the Department of state and municipal management. — Moscow, 2017. p.12–18.
4. Zotov, V. B. The problems of motivation of training and retraining of personnel for the system of state and municipal management. // Information and analytical journal «Municipal Academy». 2017. No. 3.
5. Zotov V. Strategic objectives of training of state and municipal employees. // Municipal Academy № 4, 2018, p. 30–37.
6. Ilyinsky I.m. Educational revolution. — M.: Izd. ICAS, 2002
7. Latfullin G., Smirnova V. Humanized public administration and its reflection in education. — // Information and analytical journal «Municipal Academy». 2019 г. № 1.
8. Serebryakova G. Evolution of value management. — // Herald of the University (State University of management), 16-m., 2014
9. Fukuyama F. Trust. — M.: AST, 2013
10. http://citatu.com.ua/pananti_f/
11. www.otvprim.ru

К вопросу о профессионализации работы органов опеки и попечительства в системе департаментов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации

To the question of the professionalization
of the activity of guardianship authorities
of the department of social protection
of the population in the subjects of the
russian federation



Васильева Ксения Валерьевна
К.ю.н., доцент, заместитель заведующего кафедрой частного права
ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва,
ksenia.vassilieva@gmail.com

Vasilyeva Ksenia Valerievna
Ph.D. Law, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Private
Law, State University of Management, Moscow,
ksenia.vassilieva@gmail.com

Аннотация. В период с 2013 года в России проведена работа по принятию профессионального стандарта «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних» и разработке программ повышения квалификации специалистов органов опеки, однако количество жалоб на неправомерные действия органов опеки не снижается. Автор рассуждает об одной из возможных причин такого явления.

Ключевые слова. Квалификация, компетенции, органы опеки и попечительства, профессиональный стандарт, юридическая подготовка.

Abstract. In the period since 2013, work has been carried out in Russia to approve the professional standard "Specialist of the guardianship authorities for minors" and to develop training programs for specialists of the guardianship authorities, however, the number of complaints about illegal actions of guardianship authorities is not reduced. The author talks about one of the possible causes of this phenomenon.

Keywords. Qualifications, competences, guardianship authorities, professional standard, legal training.

Показатели комфортности жизни в современном населенном пункте во многом зависят от степени удовлетворенности населения деятельностью государственных и муниципальных органов, обеспечивающих социальное обслуживание нуждающихся граждан, одну из основных групп которых составляют дети. Развитие социальной сферы—один из основных методов развития любой территории.

Международными правовыми актами в области защиты прав ребенка, прежде всего Конвенцией ООН о правах ребенка, а также семейным законодательством России установлен приоритет семейного воспитания детей [5] [4]. Влияние семьи крайне значимо для ребенка: установленные нормы и ценности родителей становятся базой для устройства представления детей о жизни в обществе, своеобразной опорой, которая дает направление для дальнейшего движения.

В условиях нестабильной экономической и политической жизни государства увеличивается число детей, которые находятся в трудной жизненной ситуации. В их числе оказываются не только дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, в том числе дети, чьи родители ведут себя асоциально (так называемые «социальные сироты»). В государственной поддержке не менее нуждаются отдельные категории детей, воспитывающихся в кровной семье родителями, не ведущими себя виновно в отношении детей: дети-инвалиды, дети-беженцы и вынужденные переселенцы, дети, проживающие в неблагоприятных материальных или жилищных условиях по причинам, не связанным с асоциальным поведением родителей.

Социальная поддержка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также вопросы осуществления государством в лице органов опеки и попечительства своей работы по сокращению числа таких детей, носит комплексный характер и осуществляется путем установления разнообразных государственных мер по охране интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включая вопросы укрепления семьи, ее социальной поддержке, обеспечению семейных прав граждан и прав граждан в сфере усыновления (удочерения), опеки и попечительства над детьми, а также поощрения приемных семей. И хотя средства и способы

такой защиты в последние годы постоянно расширялись, необходимо их дальнейшее совершенствование.

Основной функцией ООП, в соответствии с Федеральным законом от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее Закон об опеке), является деятельность по оказанию подопечным и (или) опекунам или попечителям помощи в получении образования, медицинской помощи, социальных услуг, а также по подбору и подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах (п. 3 ст. 6). На ООП также возложена обязанность по защите семейных прав (ст. 8 Семейного кодекса Российской Федерации (СК РФ)).

Количество жалоб граждан на действия ООП в последние 20 лет сохраняется на высоком уровне. Для исправления такой ситуации экспертами высказана настоятельная необходимость профессионализации деятельности ООП. В частности, автор правового портала «Нам пора домой!» юрист Ольга Митирева высказывалась об этой необходимости, начиная с 2005 года, отмечая, что в понятие профессионализации деятельности ООП должны войти «программа профессиональной подготовки и аттестации сотрудников органов опеки, регулярные курсы повышения квалификации, регулярные переаттестации, постоянные рабочие контакты и обмены опытом, налаживание современных каналов связи между органами опеки разных районов и регионов» [5].

В 2013 году был принят профессиональный стандарт «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних» (утвержден Приказом Минтруда России от 18 ноября 2013 г. № 680н), подлежащий применению работодателями при формировании кадровой политики и в управлении персоналом, при организации обучения и аттестации работников, заключении трудовых договоров, разработке должностных инструкций и установлении систем оплаты труда с 1 января 2015 года (далее Стандарт). Согласно Стандарту, основной целью деятельности специалиста ООП является предотвращение нарушений, обеспечение и защита прав и законных интересов детей, их социальных и иных государственных гарантий, включая уста-

новленные в международных договорах и соглашениях с участием Российской Федерации, надзор за деятельностью опекунов и попечителей. На основании этой цели специалист ООП выполняет обобщенные трудовые функции, основное содержание которых состоит в обеспечении и защите прав и законных интересов детей, одну из основных групп которых составляют дети, оставшиеся без родительского попечения, в том числе уже устроенные в замещающие семьи [4].

Специалист по семейному праву Юлия Чесалина, имеющая практический опыт работы в ООП, комментирует реальный уровень компетенций специалистов ООП: по ее словам, «в наши дни сотрудником ООП может стать человек с юридическим, педагогическим или психологическим образованием» [7]. По Стандарту, уровень образования специалиста ООП должен быть не ниже среднего профессионального (СПО). Для занятия руководящей должности в ООП необходимо образование магистра.

Министерством науки и высшего образования также ведется работа по реализации Приказа от 24 февраля 2015 г. № 121 «Об утверждении примерной дополнительной профессиональной программы повышения квалификации для работников органов опеки и попечительства». Так, на базе Московского педагогического государственного университета (МПГУ) реализуется программа повышения квалификации в объеме 72 часов «Нормативное правовое обеспечение деятельности в сфере защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [2].

Несмотря на эти меры, число жалоб на нарушение специалистами ООП закона при осуществлении своей деятельности не снижается. Регулярно в средствах массовой информации освещаются дела, где ООП изымают детей из семей, по закону не относящихся к числу неблагополучных, тогда как при явных признаках неблагополучия семьи с детьми и нарушении в ней прав детей такая семья даже не стоит в ООП на учете. Почему, несмотря на принятые профессиональные стандарты и регулярно реализуемые программы повышения квалификации, специалисты ООП по-прежнему часто срабатывают непрофессионально?

По мнению автора, одной из причин, хотя далеко не единственной, остается низкий уровень юридической подготовки специа-

листов ООП. Одной из непосредственных причин злоупотребления полномочиями со стороны ООП—отсутствию четких требований к компетенциям специалистов ООП, в том числе к необходимым для них знаниям, умениям и практическому опыту в сфере права. Злоупотребление полномочиями со стороны специалистов ООП происходит вследствие слабого знания ими нормативно-правовой базы своей деятельности. Поясним на практическом примере. Нередко суть жалоб на действия специалистов ООП составляет неправомерное (по мнению заявителей) отобрание ребенка из семьи. В соответствии с СК РФ, основанием для немедленного отобрания ребенка у родителей является непосредственная угроза жизни ребенка или его здоровью, но понятия непосредственной угрозы частное право не раскрывает. Следовательно, возникает необходимость обратиться к нормам публичных отраслей права, в частности, к Уголовному кодексу Российской Федерации, в соответствии с которым в отношении ребенка должны быть угроза или факт совершения преступления против жизни и здоровья: убийства, доведения до самоубийства, причинения смерти по неосторожности, побоев, истязаний, вреда здоровью, заражения венерическим заболеванием или ВИЧ, неоказания помощи больному, оставления в опасности и т.п. Иными словами, для грамотной и своевременной оценки ситуации, насколько основания для отобрания ребенка из семьи действительно имеются, специалисту ООП необходимы не просто метапредметные компетенции, но и не только теоретические знания, но и владение навыками применения соответствующих норм права на практике.

Обратимся теперь к актуальной ситуации с программами подготовки специалистов ООП.

Специальных программ среднего профессионального образования (СПО) и бакалавриата для подготовки специалистов ООП в российских вузах пока не существует. Оговоримся отдельно, что федеральный государственный образовательный стандарт СПО по направлению подготовки 40.02.01 «Юриспруденция» носит название «Право и организация социального обеспечения», то есть теоретически может использоваться для подготовки специалистов ООП, входящих в систему органов социальной защиты населения. Но, как отмечалось выше,

профессиональным стандартом ««Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних» требуется наличие высшего образования [7].

Таким образом, подготовка специалистов ООП ведется в рамках магистерских программ, а также программ дополнительного профессионального образования (профессиональной переподготовки и повышения квалификации) на базе уже имеющегося высшего образования [2][8][6].

Одной из первых магистерских программ подготовки специалистов ООП является программа Башкирского государственного педагогического университета им. Акмуллы «Деятельность специалиста органа опеки и попечительства в рамках направления подготовки «Психолого-педагогическое образование». Среди учебных дисциплин, изучаемых студентами-магистрантами данной программы, преобладают профессиональные психолого-педагогические дисциплины. В программе присутствует всего одна юридическая дисциплина—«Правовое регулирование деятельности органов опеки и попечительства в РФ». Дисциплина изучается два учебных семестра, по итогам изучения дисциплины студентами сдается экзамен, однако общий ее объем составляет всего 108 часов, что как правило соответствует объему дисциплины, изучаемой в течение одного учебного семестра [2], что также вызывает сомнения в предоставлении студентам материала в достаточном объеме. Слабой стороной рабочей программы названной дисциплины выступает и в том, что понятия и институты разных отраслей права, применяемые в работе ООП, даны в программе «общей массой», без разграничения предмета, метода и особенностей правового регулирования по разным отраслям права. Тем не менее, можно отметить и сильную сторону представленной дисциплины, проявляющуюся в виде отведения значительного внимания изучению регионального законодательства, в данном случае законодательства Республики Башкортостан. Это особенно полезно в свете того, что вопросы социальной защиты населения, в том числе вопросы опеки, попечительства и патронажа, находятся в совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов.

Подготовка специалистов ООП по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации

(дополнительного профессионального образования) проводится как государственными [1], [3], так и негосударственными образовательными организациями.

Например, автономной некоммерческой организацией «Национальный исследовательский институт дополнительного профессионального образования» (АНО «НИИДПО») реализуется программа профессиональной переподготовки «Организация и деятельность органов опеки, попечительства и патронажа с присвоением квалификации «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних». Объем такой программы составляет 340 часов, то есть обучение проводится в течение 12 учебных недель [6]. В программу переподготовки входят учебные дисциплины, по названиям примерно соответствующие трудовым функциям специалиста ООП в соответствии со Стандартом. В ходе освоения материала по этим дисциплинам слушатели изучают нормативно-правовую базу деятельности ООП, однако насколько полно это возможно сделать за 340 часов при условии, что правовые знания являются не единственными знаниями, которые приобретают слушатели—вопрос дискуссионный.

Программы повышения квалификации специалистов ООП реализуются на базе Московского педагогического государственного университета (МПГУ). Согласно официальному сайту МПГУ [8], эти программы направлены на обновление имеющихся у специалистов ООП правовых знаний, однако не понятно, где и как эти знания были получены специалистами впервые и каков их реальный уровень на момент «обновления».

Исходя из сказанного выше, для повышения уровня правовой подготовки специалистов ООП целесообразна доработка профессиональных учебных программ с уделением в них большего внимания юридическим дисциплинам (прежде всего таким, как гражданское право, семейное право, право социального обеспечения, гражданский процесс, основы административного и уголовного права), а также приоритет при устройстве на должности специалистов ООП кандидатов, имеющих специальную юридическую подготовку.

Литература:

1. Блинова Н. В., Зуденкова С. А., Милькина И. В. О подготовке к профессиональной деятельности муниципального депутата // Муниципальная академия. 2016. № 2. С. 92–95.
2. Гайсина Г. И. Развитие профессиональной компетентности специалистов органов опеки и попечительства в условиях магистерской подготовки // Педагогическое образование в России. 2017. № 8. С. 52–59.
3. Зотов В. Б. Проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для системы государственного муниципального управления // Муниципальная академия. 2017. № 3. С. 96–101.
4. Лучше забрать живого ребёнка, чем труп: как и почему органы опеки изымают детей // RT на русском: последние новости в России и в мире онлайн URL: <https://russian.rt.com/russia/article/615496-organy-opeki-izyatie-rebyonok-deti> (дата обращения: 29.03.2019).
5. Митирева О. Досадные мелочи // Личный блог юриста Ольги Митиревой: о профессионализации семейного устройства URL: <https://adoptlaw.livejournal.com/24351.html> (дата обращения: 29.03.2019).
6. Организация и деятельность органов опеки, попечительства и патронажа с присвоением квалификации «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних» (340ч): Программа профессиональной переподготовки // АНО «НИИДПО», г. Москва URL: <https://niidpo.ru/seminar/5003> (дата обращения: 29.03.2019).
7. Профессиональный стандарт «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних» (утвержден Приказом Минтруда России от 18 ноября 2013 г. № 680н) // Справочная правовая система Консультант Плюс (дата обращения: 29.03.2019).
8. Специалистам органов опеки и попечительства // Московский педагогический государственный университет URL: <http://mpgu.su/organam-opeki/> (дата обращения: 29.03.2019).

Literature:

1. Blinova N. V. Zudenkova S. A., Milkina I. V. About preparation for professional activity of the municipal Deputy // Municipal Academy. 2016. № 2. Pp. 92–95.
2. Gaysina G. I. The development of professional competence of specialists of the guardianship and trusteeship bodies in the conditions of master's training // Pedagogical education in Russia. 2017. № 8. Pp. 52–59.
3. Zotov V. B. Problems of motivation of training and retraining of personnel for the system of public administration // Municipal Academy. 2017. № 3. Pp. 96–101.
4. It is better to pick up a living child than a corpse: how and why guardianship bodies confiscate children // RT in Russian: latest news in Russia and in the world of online URL: <https://russian.rt.com/russia/article/615496-organy-opeki-izyatie-rebyonok-deti> (application date: 03/29/2019).
5. Mitireva O. Pesky little things // The personal blog of the lawyer Olga Mitireva: on the professionalization of the family unit URL: <https://adoptlaw.livejournal.com/24351.html> (application date: 03/29/2019).
6. Organization and activities of the guardianship and patronage bodies with the qualification “Specialist of the guardianship and trusteeship authority for minors” (340h): Professional retraining program // ANO NIIDPO, Moscow URL: <https://niidpo.ru/seminar/5003> (application date: 03/29/2019).
7. Professional standard “Specialist of the guardianship and trusteeship agency for minors” (approved by the Order of the Ministry of Labor of Russia of November 18, 2013 No. 680n) // Reference legal system Consultant Plus (application date: 03/29/2019).
8. Specialists of the guardianship and trusteeship bodies // Moscow Pedagogical State University URL: <http://mpgu.su/organam-opeki/> (application date: 03/29/2019).

Интегративизм как универсальный методологический подход для государственного и муниципального управления

Integrativism as a universal methodological approach for public administration



Богачева Галина Николаевна

Кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и мировой экономики ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
Boris.a.denisov@gmail.ru

Bogacheva Galina

Candidate of economic Sciences, associate Professor, Department of economic theory and world economy, state University of management, Moscow
Boris.a.denisov@gmail.ru

Аннотация. В статье поставлены проблемы т.н. «пульсации» т.е. чередования процессов интеграции и дифференциации — как метода исследования в науке вообще и применительно к государственному и муниципальному управлению, в особенности. Подведены некоторые итоги работы в этом направлении в последние двадцать лет.

Ключевые слова. Интеграция, глобализация, единство, целостность, государство, управление, самоуправление, социум, политика, конвергенция.

Abstract. The article deals with the problems of so-called «pulsation» i.e., alternation of integration and differentiation processes — as a method of research in science in General and in relation to University practice, in particular. Some results of work in this direction in the last twenty years are summed up.

Keywords. Integration, globalization, unity, integrity, state, governance, self-government, society, politics, convergence

В теперь уже далеком 1999 году мы совместно с профессором Б. А. Денисовым (и под его научным руководством), опираясь на достижения сопредельных наук, сформулировали принципы интегративизма (пульсации), которым намеревались следовать в научно-исследовательской деятельности. С тех пор работа не прерывалась. Были и творческие обсуждения, и многочисленные публикации в печати.

Неверно полагать, что явление пульсации лежит на поверхности, проявляется прямолинейно и всегда неуклонно. Напротив, «парабарщина рынка», о которой писал ещё К. Маркс, имеет место и в других сферах, где превалирует человеческие интересы.

Механический подход губителен, истина, как правило, скрыта от неглубокого взгляда исследователя и выглядит как косвенная тенденция, а не как абсолютный закон [1].

Таким образом, где-то пульсация фиксируется явно, где-то неявно, а где-то пока не обнаружена. Это либо вялотекущий, либо чередующийся внезапно, процесс. Её фиксации мешают многочисленные обстоятельства, случайности, которых учесть практически невозможно. Вот почему трудно найти координату, точку положения и отсчета объекта исследования во времени и пространстве [6]. Но, если удастся её найти, то перспективы развития объекта становятся определенными.

Вначале коснемся основных принципов явления пульсации, напомним читателям её многоплановость и многосложность.

За основу взяты концепция академика—биолога В. Энгельгарта об интегратизме¹, а также положения видных ученых А. Богданова, В. Вернадского, И. Шкловского, А. Опарина, И. Тамма и других.

Полагаем, что идея интегративизма (пульсации) применима, по сути, и пронизывает ткань любого научного исследования, делая его более фундаментальным.

Рассуждения в заданном русле, конечно же, не обходят стороной экономическую теорию, позволяют ей не утонуть

в мелочности и убогом практицизме, чем несомненно больны современные экономические (и околоэкономические) дисциплины, ориентированные всецело на «экономикс».

Основные постулаты интегративизма: целостность, сложность, противоречивость, динамичность, системность, комплексность и т.д. [6]. Если приняты на вооружение, то богатство фактического и аналитического материала будет препарировано в интересах достижения предельной достоверности.

Сказанное проявляется и при изучении живой и неживой природы и, конечно, общества, его организации и управления. Наблюдается чередование во времени и в пространстве, сближение и отторжение различных объектов (элементов), до тех пор, пока не будет создана (стихийно или сознательно) более сложная система. Элементы генерируются либо постепенно, эволюционно, либо скачкообразно, революционно. Движение различимо по степеням. Вначале констатируется лишь простое сближение объектов; далее—слабая степень их взаимозависимости; наконец,—относительное тождество уже трудноразличимых в отдельности элементов. Вот это и будет наибольшая степень интеграции.

Возникает новое единство, целостность, слияние, сращивание, поглощение.

При этом надо иметь в виду, что существуют стимулирующие, возбуждающие средства процесса, равно как и регрессивные, тормозящие развитие.

В процессе интеграции взаимодействуют части и целое. При поглощении частей целым обычно происходит деградация признаков ранее присущих частям [6]. Взамен, как бы в порядке компенсации, появляются новые признаки отныне свойственные возникшему целому (единству). Но на этом процесс интеграции отнюдь не заканчивается. Внутри каждого объекта происходит постепенное накопление неких разрушительных тенденций, лимитируемых каждый раз присущей мерой энтропии. Если же мера энтропии не преодолена, приходит время, когда становится неизбежным распад целого на отдельные части. Однако эти «новые» части, теперь не совсем такие, какими они были прежде. Ныне они обогащены качествами приобретенными в тот пери-

¹ Так он назвал эту концепцию

од, когда они пребывали в состоянии «старого» единства (целого).

Процессы сближения и отторжения никогда не кончаются. Пульсация неизбежна! Объективен новый виток, движение идёт по спирали устремлённой в бесконечность [9]. Ничего не исчезает (как материя), а всякий раз насыщается новым содержанием.

Таков универсальный кардинальный принцип интегративизма, положенный нами в основу исследовательской работы вообще.

Наши предыдущие публикации иллюстрировались многочисленными примерами из разных сфер. Приводились неопровержимые факты процессов во Вселенной и в Солнечной системе, истории Земли и её ископаемой фауне, молекулярные процессы в неживой природе, закономерности живых организмов на основе теории В. Вернадского о ноосфере, создание общественного человека, закономерности семьи и многое другое.

Упор, естественно, нами делался на экономических и политических аспектах бытия и их производных.

В данной статье, прежде всего, остановимся на общемировых аспектах. Явным подтверждением движения по спирали, возвратом к исходному, всякий раз внешне непохожему, обогащённого опытом, мы видим, скажем, на примере истории самых разнообразных стран.

Так на протяжении веков Российское государство, то возникало, развивалось, то увядало, скатывалось в небытие, в смуту, снова возрождалось и так далее. И каждый раз, как бы по синусоиде, возвращалось «на круги своя», но в новом облике, качестве, вобрав опыт предыдущего существования. От киевско—новгородского—к московскому царству, от империи Романовых, к Союзу социалистических государств (т.н. «Красный проект»).

И, наконец, нынешняя Россия с необозримыми перспективами... движимая державной идеей.

Похожие геопроцессы происходили во всём мире, в разное время и при различных условиях.

Центробежные и центростремительные силы, взаимодействуя в новом обличье, не должны заслонить своеобразием общие закономерности, которым мы на этом этапе исследования, отдаём

предпочтение².

В этом отношении показательна также история создания, возвышения и краха Римской империи. Аналогично—Великой британской империи и некоторых иных.

Да и в рамках отдельных государств или интеграционных союзов государств, наблюдаем трения, конфликты, борьбу сепаратистских и объединительных сил, что, конечно же, подтверждает диалектический тезис о единстве противоположностей. Отсюда, с большей или меньшей долей уверенности, возможно, предсказать прочность или слабость интеграции вплоть до её разрушения и распада (с тем, чтобы когда-нибудь вновь вернуться к практике объединения).

Вполне вписывается в идею пульсации две рядом стоящие категории. Это управление и самоуправление, т.е. внешнее воздействие и саморегулирование [15]. Они сосуществуют во взаимодействии и взаимообусловленности, создавая сложное единство, зависящее друг от друга. Их взаимовлияние динамично. То преобладает одна из них, то другая, в зависимости от конкретной ситуации.

Управление (организация, регулирование, придание объекту наиболее целесообразной формы) довлеет и как категория в широком смысле и как метод в узком понимании.

Самоуправление, в свою очередь, это рационализация изнутри объекта, по собственным импульсам. Аналогичные процессы, несомненно, проявляются в рамках государственного управления и в масштабах муниципалитета. Государственное воздействие то увеличивается, приобретая иной раз характер диктата, то ослабляется, когда в экономике преобладают элементы рыночного саморегулирования. В рамках муниципальной власти нетрудно видеть то же самое. Муниципалитет сам по себе есть некое государство, почти со всеми его функциями, число которых и сфера влияния зависит от конкретных условий [15].

Подобное наблюдаем в каждой клеточке социума.

Сколько и каких вопросов решает центр, а сколько—периферия, от этого зависит облик любого структурного звена в целом. Рамки здесь подвижны и зависят

² Что несколько не противоречит расхожему мнению, что специфичность для науки важнее. Смотри, какой науки?

от компетентности участников и от общих условий существования организации, в том числе от его размера.

Со временем соотношения компетенций меняется (и не один раз) и, всякий раз мы имеем иной облик целого, обогащенный позитивным и отрицательным опытом. С другой стороны, сама организация, в силу возможностей, может стать объектом самоуправления, акцент, таким образом, смещается в сторону соотношения больших или малых объектов и величин.

Самоуправление отнюдь не даруется свыше (как это может показаться). Оно вызревает имманентно обстоятельствам, возвышается и деградирует само по себе. И в названной сфере пульсация происходит вполне объективно, иной раз независимо от воли участников. Более того, каждая из подсистем может насыщаться новым содержанием.

Идеи пульсации просматриваются практически во всех сферах социума, в том числе и в области политики [9].

Так, например, во времени пульсируют школы фритредерства и протекционизма. То одна из них превалирует, то другая. Наблюдается также их совместное существование. В этом единстве противоположностей возможен и возврат к исходным принципам употребляемым ряд веков назад.

Что такое т.н. американские санкции, как не грубое насилие феодального типа? Откат и движение вперёд и «всё опять повторится сначала», но на новом витке исторической судьбы.

Ещё более привлекательным представляется применение чередования интеграции и дифференциации к проблемам т.н. конвергенции или синтеза общественно-экономических систем. Об этом несколько подробнее.

В чём смысл концепции конвергенции? В том, что в процессе исторического развития разные социальные системы сближаются, приобретают позитивные черты, подчерпнутые из этих различий и отбрасывают, соответственно, отрицательные.

Эта концепция, конечно, привлекательна, ибо в процессе конвергенции не будет мировых и гражданских войн и человечество, наконец, обретёт покой и стабильность. Однако не ясно, каким путём подобное произойдёт? Механическим

или каком-либо иным? Концепция явно страдает метафизикой, игнорируя антагонистические противоречия, коренящиеся в различных системах. Что преобладает на деле—общность или особенности? Ответа пока нет. Но, если посмотреть на проблему в ракурсе пульсации, то обнаружится следующее.

Отдельные черты и система в целом подвержена трансформации и превращения могут коренным образом преобразовать и части системы, а саму её. Речь пойдёт о социализации, обобществлении—неизбежных процессов видоизменения. Возврат к старому возможен, но он спорадичен, непостоянен, неустойчив.

Синусоида пульсации не прямолинейна, не проста, а прерывиста и непредсказуема, что чрезвычайно усложняет научный анализ и возможность предвидения.

Кроме того, почему-то считают, что конвергенция происходит в русле взаимодействия только двух систем. Их на самом деле множество. Почему вне рассмотрения остаётся т.н. «азиатский способ производства» имеющий многовековую историческую традицию?

По нашему мнению, если «бракосочетание» систем и состоится, новая общность впитает в себя всё ценное созданное человечеством, без изъятия.

Как предвидели классики, только после этого начнётся подлинная история, развивающаяся на собственном базисе. Но и тогда процесс интеграции и дифференциации, конечно же, не остановится. Однако, какую окраску он приобретает, остаётся за пределами воображения.

Жизнь богаче любых формул, концепций и моделей, постулат пульсации не может охватить всё богатство материи в её разнообразии. Но он организует мышление исследователя, делает его более логичным и достоверным.

Концепция интегративизма применялась нами ранее в основном к тем постулатам политической экономии, которые были тогда в центре нашего внимания: будь то соотношение разных видов и аспектов капитала, процесс глобализации, экономическое воздействие государства в современных условиях (в рамках научной проблемной группы кафедры, история которой простирается

намного дальше и заслуживает особого рассмотрения).

Время показало, а события подтвердили, жизненность нашей позиции и востребованность идей. За концепцией интегративизма большое будущее. Более того всё отчетливее проявилась универсальность интегративизма, развитие объектов по спирали в самых различных сферах бытия.

Вместе с тем есть потребность конкретизации и уточнения ряда положений,

обновление авторской позиции, более тесная увязка с научным направлением института государственного управления и права.

Предлагаемая статья—очерк носит постановочный характер, т.е. рассматриваемые проблемы не решаются в законченном виде (а это и невозможно), а предполагается их более полное раскрытие в дальнейшем.

Литература:

1. Богачева Г. Н., Денисов Б. А. Об интегративизме в экономической системе (постановка проблемы) — «Вестник Московского экономического института», 1999;
2. Г. Н. Богачева, Б. А. Денисов — Реальный и фиктивный капитал, М., Изд. ГУУ, 1999, Рецензия в журнале «Экономист» № 4, 2000;
3. Г. Богачева — Государственное воздействие на сферу фиктивного капитала — «Экономист» № 10, 2000;
4. Б. А. Денисов, Г. Н. Богачева — Экономическая роль государства: традиции и злободневность — «Вестник университета» № 1 (3), 2000;
5. Богачева Г. Н., Денисов Б. А. — Государство — экономический интегратор — «Менеджмент в России и зарубежом» № 4, 2000;
6. Богачева Г. Н., Денисов Б. А. — Всеобщность интегративизма — «Маркетинг» № 6, 2000;
7. Б. А. Денисов, Г. Н. Богачева — Десять очерков по политической экономии — М., изд. ГУУ, 2001, очерки 7–10;
8. Богачева Г. Н., Денисов Б. А. — Интегративизм как универсальный принцип — «Менеджмент в России и зарубежом» № 3, 2001;
9. Денисов Б. А., Богачева Г. Н., Челенков А. П. — Некоторые эффекты пульсации в современной экономике — «Маркетинг» № 1, 2002;
10. Г. Н. Богачева — Универсальный подход к теории глобализации (проблема пульсации) — в сборнике «Современная теория глобализации», М., Изд. ГУУ, 2002;
11. Денисов Б. А., Богачева Г. Н. — О самостоятельности государства — «Вестник Университета» № 1(5), 2003;
12. Денисов Б. А., Богачева Г. Н., Межевов А. Д. — Триада: государство — экономика — общество «Альманах политической экономии, т. 2., М., 2007»;
13. Денисов Б. А., Богачева Г. Н., — Триада — общество — экономика (методологический очерк) — «Финансовая экономика» № 1, 2012;
14. Богачева Г. Н., Денисов Б. А., Мацкуляк И. Д. — Теоретические подходы к изучению института «государство» (отповедь либералу) — «Финансовая экономика» № 4, 2017.
15. Зотов В. Б. Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих — «Муниципальная академия» № 4, 2018;

Literature:

1. Bogacheva G. N., Denisov B. A. on integrativism in the economic system (problem statement) — «Bulletin of the Moscow economic Institute», 1999;
2. G. N. Bogacheva, B. A. Denisov — Real and fictitious capital, M., Ed. GUU, 1999, Review in the journal «Economist» № 4, 2000;
3. G. Bogacheva — State influence on the sphere of fictitious capital — «Economist» № 10, 2000;
4. B. A. Denisov, G. N. Bogacheva — Economic role of the state: traditions and topicality — «Bulletin of the University» № 1 (3), 2000;
5. Bogacheva G. N., Denisov B. A. — State — economic integrator — «Management in Russia and abroad» № 4, 2000;
6. Bogacheva G. N., Denisov B. A. — Universality of integrativism — «Marketing» № 6, 2000;
7. B. A. Denisov, G. N. Bogachev — Ten essays on political economy — M., ed. GUU, 2001, essays 7–10;
8. Bogacheva G. N., Denisov B. A. — Integrativism as a universal principle — «Management in Russia and abroad» № 3, 2001;
9. Denisov B. A., Bogacheva G. N., Chelenkov A. P. — Some ripple effects in the modern economy — «Marketing» № 1, 2002;
10. G. N. Bogacheva — a Universal approach to the theory of globalization (the problem of pulsation) — in the collection «Modern theory of globalization», M., Ed. GUU, 2002;
11. Denisov B. A., Bogacheva G. N. — On the independence of the state — «Bulletin of the University» № 1(5), 2003;
12. Denisov B. A., Bogacheva G. N., Megegov A. D. — Triad: state — economy — «Almanac of political economy, vol. 2., M., 2007»;
13. Denisov B. A., Bogacheva G. N., — Triad — society — Economics (methodological essay) — «Financial Economics» № 1, 2012;
14. Bogacheva G. N., Denisov B. A., Matskulyak I. D. — Theoretical approaches to the study of the Institute «state» (rebuff to the liberal) — «Financial economy» № 4, 2017.
15. Zotov V. B. Strategic objectives of training of state and municipal employees — «Municipal Academy» № 4, 2018;

Content

The State University of Management as a basic platform for making decisions on improving the municipal government system.	
The results of the IV International Scientific and Practical Conference «The local government role in the development of the state at the present stage»	2
Zotov V. B., Sirajdinov R. J., Milkina I. V., Kosarin S. P.	
The cradle of national management science	7
Latfullin G. R., Raychenko A. B.	
The history of the symbols of SUM (to the 100th anniversary of the State University of Management)	11
Kostrikov S. S.	

Development of regions and municipalities (environmental aspects)

The organization of environmental control at the municipal level	17
Zotov V. B., Prokazova J. V.	
Environmental management as a factor in improving the quality of life in the regions. Analysis of problems and prospects	24
Kirnarskaya S. V., Anfimova A. Y., Golovanov V. I., Savotikova M. A.	
Conservation of water resources of Moscow and Vladimir areas as a most important aspect of ecological safety of the country	28
Osipov V. I., Danilov-Danilyan V. I., Medovar Y. A., Kazakova I. G., Khmelchenko E. G.	
Greening the Russian economy: some aspects of taxation, environmental payments and possible ways of development	36
Golovanov V. I., Kirnarskaya S. V., Anfimova A. Y.	
Problems of conservation of biological diversity of flora and fauna in the territory of rural settlement Philipppovsky Kirzhach region of the Vladimir region	40
Khmelchenko E. G.	
Public-private and municipal-private partnership in waste disposal in the Democratic Republic of the Congo: economic and legal aspects	47
Mumba J. K., Yakovlev A. Y.	

Economics & Finance

Improvement of the regional budget management system in the Russian Federation (on the example of the Chechen Republic)	51
Lebedeva J. A., Kosarin S. P., Rudnev A. V.	
The essence of corporate finance as a tool for the economic development of economic entities of the regions of Russia	62
Ubushaeva B. G., Erdniev E. I., Khodykova N. V.	
The question of management of funds in a single accounts of budgets	68
Sergienko N. S.	
Design and implementation of municipal strategy on the principles of public-private planning	73
Antipina E. A., Kharchenko K. V.	
Development of the state (municipal) private partnership in the municipal sphere: problems and prospects	78
Stadolin M. E.	
Problems of classification and quantitative measurement of business entities with state and municipal participation	84
Yakovlev A. Y.	

Problems of formation of municipal property policy in the conditions of digitalization	89
Kazantseva N. V., Milkina I. V.	
Educational courses on a contract system in the Russian Federation	94
Prokofiev M. N.	
Corruption risks and indicators of corruption in the sphere of placement of state and municipal orders	99
Ryazantsev I. I.	

Management technology

State and municipal management system of the suburbanization of the urban environment	104
Demin A. V., Rybalchenko I. V.	
Development of infrastructure asset management and municipal services	110
Lyalin A. M., Zozulya A. V., Eremina T. N.	
Intellectualization of city management as a necessary stage of transition to a smart city	118
Dushkin R. V., Andronov M. G.	
Digital technology on guard of public order and security of smart cities	124
Milkina I. V., Zapolnov S. P., Nachevskiy M. V.	
Key problems of the organization of transport systems at the municipal level and measures for their operational optimization	133
Ivanov V. V., Ubushaeva B. G.	
Territorial Public Self-Government as an effective participant of local self-governance	140
Andreeva E. A.	
Municipal management and modern trends in the development of freelancing	145
Matveeva N. S., Cherkasova M. A.	
Renovation of the institutional framework and research of promising tools to stimulate innovation: ex-ante vs ex-post	150
Matrizaev B. J.	

Training and professional activities of state and municipal employees

Municipal personnel reserve — effective resource management of social systems	161
Zotov V. B., Cherkasova M. A.	
The role of value management in preparation for public servants	167
Serebryakova G. V., Nezamaykin I. V.	
To the question of the professionalization of the activity of guardianship authorities of the department of social protection of the population in the subjects of the Russian Federation	174
Vasilyeva K. V.	
Integrativism as a universal methodological approach for public administration	179
Bogacheva G. N.	

Информационно-аналитический журнал
зарегистрирован в Роскомнадзоре.
Свидетельство о регистрации СМИ:
ПИ № ФС77-50260 от «22» июня 2012 г.
Подписной индекс в каталоге
«Роспечать» 70500

УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия»
включён в Перечень научных журналов,
рекомендованных ВАК РФ для публикации
материалов кандидатских
и докторских диссертаций.

В издании публикуются официальные
материалы союзов и ассоциаций местного
самоуправления, результаты научных
исследований и лучшая практика в области
местного самоуправления
и муниципального управления.

При написании и оформлении статей
редакция журнала «Муниципальная
академия» просит придерживаться правил,
представленных
на сайте.

Электронная версия журнала
и требования к публикациям размещены
на официальном сайте журнала
«Муниципальная Академия»:

www.journal-rma.ru

По вопросам публикации статей следует
обращаться

в редакцию журнала
по телефонам:

+7 (915) 405–64–19

+7 (495) 229–03–87

или по электронной почте:

journal-rma@mail.ru

ООО «Муниципальная академия»

Адрес: 111024, г. Москва,
ул. Авиамоторная, д. 12, офис 814.

Тел.: +7 (915) 405–64–19

+7 (495) 229–03–87

E-mail: journal-rma@mail.ru

Сайт: www.journal-rma.ru

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Бурак Петр Иосифович — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета
Быков Александр Владимирович — д.п.с.н., профессор
Зотов Владимир Борисович — д.э.н., профессор
Пупырев Евгений Иванович — д.т.н., профессор
Мокрый Владимир Семенович — д.ю.н., профессор
Рош Елена Сергеевна — д.э.н., профессор
Калабеков Алан Лазаревич — д.б.н., профессор
Найданов Александр Сергеевич — к.пед.н.
Толкачев Сергей Генрихович — к.э.н.
Ружицкий Владимир Петрович — д.т.н., профессор
Белых Ирина Викторовна — к.э.н.
Шульга Татьяна Ивановна — д.п.с.н., профессор
Рой Олег Михайлович — д.с.н., профессор
Беляев Александр Матвеевич — д.с.н., профессор
Грищенко Леонид Леонидович — д.ю.н., профессор
Рагулина Юлия Вячеславовна — д.э.н., профессор
Семкина Ольга Сергеевна — к.э.н., профессор
Бутова Татьяна Витальевна — к.э.н., доцент

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор:

Зотов Владимир Борисович, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Голованов Владимир Иванович, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Кириллова Ариадна Николаевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Рагулина Юлия Вячеславовна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Авдеева Татьяна Тимофеевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Рождественская Ирина Андреевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Терехова Кристина Олеговна

Заместителя главного редактора:

Анопоченко Татьяна Юрьевна, д.э.н., профессор

Ученый секретарь: Лысова Наталия Владимировна

Выпускающий редактор: Вишнякова Татьяна Витальевна

Верстка: Попов Дмитрий Сергеевич

Руководитель издательских проектов: Чихирников Валерий Васильевич

РЕЦЕНЗЕНТЫ

Алексеев Александр Юрьевич — к.э.н., доцент

Ибятков Фаиль Мужипович — к.и.н., доцент

Номер отпечатан в типографии:

ООО «Фабрика Офсетной Печати»

www.fop.ru

Подписан в печать 27.06.2019 г.

Заказ № 23879

Тираж 1000 экз.

Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, неподлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна.

Открыта подписка на научный
информационно-аналитический журнал

МунициПальная АКАДЕМИЯ

Научный информационно-аналитический журнал

На второе полугодие 2019 года

Журнал является официальным печатным органом Российской муниципальной академии.

В журнале публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

Периодичность: 4 выпуска в год (ISSN 2304-831X). В 2015 году журнал «МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ» включён в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации. В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте журнала «Муниципальная Академия»: www.journal-rma.ru.

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам:

+7 (915) 405-64-19

+7 (495) 229-03-87

или по электронной почте: journal-rma@mail.ru.

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: 70500.



