

# Муниципальная Академия

№3 • июль-сентябрь • 2018

## Государственному университету управления 100 лет

РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ



Официальный печатный орган Российской муниципальной академии

## Содержание

ГОСУДАРСТВЕННОМУ УНИВЕРСИТЕТУ УПРАВЛЕНИЯ 100 ЛЕТ. Задачи юбилейного года.....	2	Формирование конкурентной среды в экономике региона.....	93
<b>Лобанов Иван Васильевич</b>		<b>Цатхланова Тамара Тавиновна, Убушаева Байрта Григорьевна, Эрдниева Эльзата Викторовна</b>	
<b>Развитие регионов и муниципальных образований</b>		Роль бюджетов федерального, регионального и муниципального уровня в реализации инфраструктурных инвестиционных проектов в сфере услуг (на примере Северо-Западного федерального округа).....	100
Российская муниципальная академия в системе развития местного самоуправления.....	9	<b>Белозерова Юлия Михайловна, Лебедева Юлия Аркадьевна</b>	
<b>Зотов Владимир Борисович</b>		<b>Технология управления</b>	
Реновация промышленных территорий на основе экологических индустриальных парков.....	14	Исследование роли общественного мнения в повышении эффективности местного самоуправления.....	109
<b>Филатов Владимир Владимирович, Рукина Ирина Михайловна, Голованов Владимир Иванович, Положенцева Ирина Вениаминовна</b>		<b>Сираждинов Рифат Жамалетдинович</b>	
Инструменты поддержки малого предпринимательства на примере Брянской области.....	22	Современные информационные и коммуникационные технологии в государственном и муниципальном управлении.....	114
<b>Панина Ольга Владимировна, Епихин Никита Сергеевич</b>		<b>Хмельченко Елена Геннадьевна</b>	
Использование инструментов государственно-частного партнёрства как фактор повышения эффективности регионального и муниципального управления.....	27	Институт сельских старост как инструмент повышения инициативы и участия граждан в местном самоуправлении.....	118
<b>Ибяттов Фаиль Мужипович</b>		<b>Карцев Борис Владимирович, Мусинова Нина Николаевна</b>	
Государственная поддержка развития кооперативов.....	32	Роль казачества в развитии местного самоуправления.....	122
<b>Филатов Владимир Владимирович, Голованов Владимир Иванович Язев Григорий Валерьевич, Сагина Оксана Александровна</b>		<b>Ибяттов Фаиль Мужипович, Хмельченко Елена Геннадьевна</b>	
Развитие АПК в рамках макрорегиона стран ЕАЭС: опыт России и Казахстана.....	43	Теоретико-методологические подходы к определению эффективности государственного и муниципального управления.....	125
<b>Лухманова Гульнар Койшыбаевна, Мищенко Инна Витальевна</b>		<b>Барсуков Игорь Евгеньевич, Касимов Леонид Борисович</b>	
Некоторые аспекты развития социального предпринимательства в России.....	50	О некоторых аспектах подготовки государственных и муниципальных служащих в России.....	131
<b>Петрина Ольга Анатольевна</b>		<b>Сираждинов Николай Рифатович, Шапошников Святослав Вячеславович</b>	
О влиянии полигона твёрдых коммунальных отходов на качество подземных вод в Московской и Владимирской областях.....	55	Рециклинг полимерных отходов производства и потребления на основе биотехнологических инноваций.....	135
<b>Хмельченко Елена Геннадьевна, Казакова Ирина Генриховна, Богомолов Юрий Герасимович, Савельев Аркадий Федорович, Медовар Юрий Анатольевич, Юшманов Игорь Олегович</b>		<b>Филатов Владимир Владимирович, Рукина Ирина Михайловна, Голованов Владимир Иванович,</b>	
Особенности реализации государственной политики России в демографической сфере.....	63	Повышение эффективности системы управления жилищным хозяйством Москвы: проблемы и решения.....	143
<b>Щечокчихина Светлана Валерьевна, Вергейчик Мария Александровна</b>		<b>Стадолин Михаил Евгеньевич, Французова Маргарита Валентиновна</b>	
<b>Экономика и финансы</b>		Животные в составе муниципального имущества: вопросы теории и практики.....	149
Роль человеческого потенциал в контексте перехода к инновационному социально-ориентированному типу экономического развития.....	70	<b>Кабанова Ирина Евгеньевна</b>	
<b>Прокофьев Станислав Евгеньевич, Елесина Мария Владимировна</b>		Предложения по совершенствованию управления пляжной инфраструктурой в г. Евпатория Республики Крым.....	156
Пути повышения эффективности контроля за финансово-хозяйственной деятельностью в акционерных обществах с государственным и муниципальным участием.....	79	<b>Анфимова Анна Юльевна, Голованов Владимир Иванович</b>	
<b>Яковлев Александр Юрьевич</b>		Ревитализация городских территорий на основе экологических индустриальных парков.....	159
Теоретические аспекты использования налоговых льгот.....	84	<b>Филатов Владимир Владимирович, Рукина Ирина Михайловна, Голованов Владимир Иванович</b>	
<b>Милькина Ирина Владимировна, Бежанян Гарегин Гагикович</b>		Повышение качества государственных услуг в социальных учреждениях: домах отдыха и пансионатах.....	167
Финансовое обеспечение высшего образования в России.....	89	<b>Анфимова Анна Юльевна, Рукина Ирина Михайловна</b>	
<b>Васюнина Маргарита Леонидовна, Филатова Дарья Денисовна</b>			

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.

# Государственному университету управления 100 лет

## Задачи юбилейного года



**Лобанов Иван Васильевич — Ректор Государственного университета управления**

ГУУ в прошедшем учебном году успешно выдержал аккредитационную экспертизу и получил оценку качества на следующие шесть лет. Для процедуры государственной аккредитации были разработаны и подготовлены 94 образовательные программы, из них: 56 программ бакалавриата, 25 программ магистратуры и 13 программ аспирантуры. Наряду с этим была полностью разработана вся локальная нормативная документация для осуществления образовательной деятельности в ГУУ, а затем на ее основании приведены в соответствие все документы кафедр и институтов, был осуществлен пересмотр всей образовательной деятельности в ГУУ.

Успешное прохождение процедуры показало, что минимальные требования к реализуемым образовательным программам в университете выполнены. В то же время для продвижения университета на ведущие позиции в образовательном пространстве страны необходимы инновационные программы, продвинутые формы обучения, поддержка и участие в образовательном процессе известных коммерческих структур, ведущих государственных корпораций и ведомств.

Такая потребность обоснована результатами завершившейся работы приемной кампании. Получение вузом государственной аккредитации (подтверждение поддержки университета государством) привлекло большое количество абитуриентов, в том числе и с очень высокими баллами ЕГЭ (средний результат поступающих на бюджетную форму обучения — 84 балла).

В настоящее время именно широкий спектр образовательных программ магистратуры и аспирантуры определяет уровень и конкурентоспособность вуза. Для ведущих высших учебных заведений страны характерно соотношение программ магистратуры и бакалавриата, как 2 к 1 и выше. Поэтому принято решение о существенной корректировке проводимой университетом профориентационной работе и это, прежде всего:

- целенаправленная работа со школами региона и расширение их спектра;
- доведение до будущих абитуриентов информации о поддержке реализуемых образовательных программ ведущими организациями, госструктурами и предприятиями страны и региона;
- осуществление мероприятий по привлечению выпускников учреждений,

реализующих программы СПО для обучения в университете, в том числе по ускоренной форме;

- проведение отдельных профориентационных мероприятий для будущих абитуриентов на программы магистратуры.

Руководство университета непрерывно работает в этом направлении. Была получена поддержка для создания уни-

Для увеличения привлекательности и конкурентоспособности образовательных программ планируется их содержательно переработать. Существует несколько критериев для успешной работы в ГУУ программы бакалавриата:

1. Для отраслевых образовательных программ нужна поддержка от ведущих (топ-10) организаций, предприятий соответствующей отрасли по



верситетского предуниверсария. Это образовательный проект для учащихся старших классов, в рамках которого для будущих абитуриентов занятия ведут преподаватели ГУУ. Основная цель—дальнейшая ориентация старшеклассников для обучения по образовательным программам Государственного университета управления.

Продолжается работа по лицензированию образовательных программ среднего профессионального образования с целью выстраивания непрерывного образовательного процесса. Наличие студентов на программах СПО также увеличит число ориентированных на ГУУ абитуриентов.

договорам о взаимном сотрудничестве. Для остальных—необходима поддержка государственных структур на уровне министерств или департаментов и управлений министерств.

2. Для образовательного процесса по отраслевым программам требуется привлечение ведущих специалистов, руководящего состава предприятий или организаций. Для других видов программ—специалистов не ниже руководителей департаментов или управлений министерств.

3. Важно использовать для проведения занятий имеющееся у организаций и предприятий оборудование, лаборатории и исследовательские центры.



4. Для организации производственной практики и стажировки следует задействовать возможности вышеуказанных организаций и предприятий (из топ-10), а также проводить практику в структурах департаментов и управлений министерств и ведомств.

5. Открытие для отраслевых образовательных программ базовых кафедр или иных подразделений вуза в указанных организациях и предприятиях с целью проведения практических занятий, организации курсового проектирования и выполнения выпускных квалификационных работ по их тематике также является одним из основных критериев.

6. Большую роль играет использование возможностей предприятий и организаций при оснащении лабораторий ГУУ оборудованием и инновационным программным обеспечением.

В университете разработаны критерии, по которым программы магистратуры должны удовлетворять следующим требованиям:

1. Каждой прикладной программе магистратуры необходимо иметь спикера на уровне руководителя и заместителя руководителя ведущих отраслевых предприятий или организаций.

2. Для академических программ магистратуры спикером может быть лицо не ниже руководителя департамента, управления министерства или ведомства.

3. Спикеров и других ведущих сотрудников предприятий, организаций, департаментов (не ниже заместителей руководителя) следует приглашать для проведения лекций и практических занятий.

4. Научные исследования, практика и выпускная квалификационная работа должны выполняться непосредственно в вышеуказанных структурах.

5. Для прикладных магистерских программ необходимо организовать базовые кафедры или иные подразделения в ведущих организациях и предприятиях (из топ-10) с целью проведения на их базе практических занятий и выполнения выпускных квалификационных работ.

6. Использовать для проведения занятий имеющиеся у организаций и предприятий оборудование, лаборатории и исследовательские центры.

7. Осуществлять образовательный процесс по программам магистратуры по модульному принципу.

Стоит отметить, что такое взаимодействие уже наметилось в прошедшем учебном году. С инициативой выплаты стипендий наиболее отличившимся студентам института экономики и финансов выступил Газпромбанк. Также поступило предложение по направлению в организацию студентов для прохождения практики. Ждут наших учащихся, а также преподавателей на стажировки и в Федеральном казначействе.

Для приемной кампании 2019 года будет проведен тщательный отбор образовательных программ бакалавриата и магистратуры. Поэтому заведующим кафедрами и директорам институтов следует защитить все образовательные программы.

Стратегия развития университета в дальнейшем будет строиться на продвижении следующих направлений:

1. Развитие образовательных программ и исследований в области IT-технологий;

2. Совершенствование образовательных программ в государственном и муниципальном управлении;

3. Развитие образовательных программ и исследований в области отраслевого менеджмента и экономики.

Для стимулирования успеваемости студентов, вовлечения их в научно-исследовательскую, общественную и спортивную жизнь ГУУ в предстоящем году вводится рейтинг студентов по курсам, по группам и в целом по университету. На основании рейтинга студентов будет строиться и рейтинг институтов.

Одним из инновационных проектов, поддержанных Министерством науки и высшего образования России, является реализация в образовательных программах онлайн-курсов. В университете уже разработан план подготовки нескольких перспективных онлайн-курсов по наиболее актуальным дисциплинам.

Еще одним из показателей успешности работы вуза является наличие иностранных студентов и преподавателей, а также их академическая мобильность. В этой связи продолжается работа по расширению спектра международных программ, реализуемых с зарубежными партнерами в сетевой форме. Здесь можно отметить как долгосрочные программы на год и более, так и краткосрочные, реализуемые за рубежом в течение одного семестра.

При реализации международных образовательных программ необходимо определять несколько целей:

- организация качественного процесса обучения в иностранном вузе и, как следствие, повышение конкурентоспособности реализуемых образовательных программ университета;

- привлечение студентов зарубежных вузов—партнеров для обучения в нашем университете.

Реализация такого подхода позволит ГУУ попасть в международный рейтинг, а значит участвовать в программах Министерства науки и высшего образования России по развитию отечественного образования, т.к. общеизвестно, что престижность и конкурентоспособность в настоящее время определяется, в том числе, и положением вуза в международных образовательных рейтингах.

Еще один показатель рейтинга в университете—это подготовка кадров для



преподавательской деятельности. В этой связи необходимо отметить, что средний возраст профессорско-преподавательского состава—53 года, а количество ППС, имеющих ученую степень или ученое звание—более 80%, т.е. существует достаточно квалифицированный состав ППС для осуществления подготовки будущей смены. В то же время на 1 октября 2018 года в ГУУ остается меньше 80 аспирантов, среди которых нет на данный момент определенности—кто из них будет осуществлять преподавательскую деятельность.

В области научно-исследовательской деятельности и публикационной активности университет пока еще находится на недостаточно высоких позициях. Министерство требует от российских вузов поступательного развития, и в этой связи, одним из приоритетов является создание научных школ в ГУУ по основным направлениям разработанной стратегии. Считаем, что руководителями этих школ должны стать известные в академической среде ученые с высокими показателями публикационной активности в высокорейтинговых журналах, входящих в базы Scopus и Web of Science. Эти ученые должны быть способны обеспечить региональное взаимодействие в научной сфере, заключение сетевых договоров с крупнейшими университетами из различных субъектов России, быть признанными экспертами в своей области и т.д.

В соответствии с мониторингом эффективности деятельности образовательных организаций, пороговое значение показателя объема научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в расчете на одного научно-педагогического работника установлено в размере 136 тысяч рублей. Следовательно, исходя из штатной численности НПР ГУУ, объем выполненный научных исследований должен составить в 2018 году менее 58 млн. рублей.

За прошедший учебный год НПР ГУУ было подано в общей сложности 47 заявок на участие в конкурсах на выполнение научно-исследовательских работ. Из них выиграли 9 заявок на общую сумму около 34 млн. рублей, что составляет 57% от плановых объемов поступлений по приносящей доход деятельности в разрезе НИР.

Хочу отметить такие выигравшие заявки как:

1. Подготовка и выпуск многотомного издания «История России»—руководитель Николай Алексеевич Омельченко, НИР на сумму 20 млн. рублей. Заказчиком является Министерство науки и высшего образования России.

2. Исследование возможностей долгосрочного научно-технического развития экономики в условиях глобальных технологических сдвигов и кризисов—руководитель Сергей Юрьевич Глазьев, исследование на сумму 4 млн. 800 тыс. руб. выполняется в рамках гранта Российского научного фонда.

Дополнительно к вышеуказанному следует отметить вклад Алексея Даниловича Чудновского в привлечении контракта с Федеральным агентством по туризму на тему «Услуги по реализации общей системы подготовки и повышения квалификации специалистов в туристической индустрии» на сумму 32,5 млн. рублей.

В августе этого года университет выиграл конкурс по созданию и развитию инжинирингового «Центра межотраслевых инновационных проектов ГУУ». Именно наша заявка, из 37 поданных, была поддержана Министерством науки и высшего образования России.

Объем субсидий на создание центра составил 95 млн. рублей. Срок реализации проекта—3 года. В настоящее время ведется подготовка необходимых документов для открытия инжинирингового центра и их согласования с индустриальным партнером, которым выступает завод блочно-модульных котельных «Термовольт». В рамках развития инжинирингового центра наш университет будет заниматься IT-обеспечением проекта. Центр начнет функционировать уже в этом году.

Важным этапом в развитии университета стал новый курс на развитие цифровой экономики Российской Федерации. В этой связи, одним из ключевых научных событий 2017 года стало проведение в ГУУ 1-й Международной научно-практической конференции «Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика». Мероприятие привлекло на площадку ГУУ не только ведущих мировых и отечественных специалистов, но



и представителей государственной власти. В настоящее время в университете ведется активная подготовка к проведению в декабре 2018 года второй конференции, в рамках которой планируются выступления крупнейших отечественных и зарубежных экспертов в области цифровой экономики и искусственного интеллекта. На сегодняшний день уже получено согласие от ряда известных ученых в этой области.

В части публикационной активности ученых университета нет значительных изменений—ГУУ выполняет минимальные требования мониторинга министерства науки и высшего образования России. Руководством Государственного университета управления приняты меры по стимулированию тех научно-педагогических работников, чьи труды были опубликованы в журналах, входящих в перечень Scopus и Web of Science. В июне 2018 года разработан и утвержден соответствующим приказом регламент премирования сотрудников ГУУ за публикационную активность в научных изданиях в России и за рубежом, устанавливающий размеры стимулирующих выплат за публикации в высокорейтинговых журналах. В ведущих вузах России публикационная активность на-

ходится на уровне 0,5–0,6 статьи на одного человека, в ГУУ—0,03.

В области подготовки кадров высшей квалификации наблюдается значительное снижение количества успешно защитивших кандидатские и докторские диссертации аспирантов, докторантов и научно-педагогических работников. В настоящее время в ГУУ работает 140 докторов и 350 кандидатов наук. За 2016–2017 учебный год успешно защитились 23 человека.

В ГУУ издается 3 научных журнала— «Вестник Университета», «Управление» и новый журнал «E-Management», зарегистрированный Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в качестве научного в июле текущего года. С января 2018 года журнал «Управление» вошел в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, что является еще одним достижением нашего вуза. Кроме того, в настоящее время ведется активная подготовка к изданию на базе ГУУ журнала «Цифровая экономика».



Анализируя деятельность университета, можно сделать вывод о том, что ГУУ в настоящее время по всем направлениям деятельности удовлетворяет базовым (минимальным) требованиям Министерства науки и высшего образования России. Однако для развития и закрепления университета на ведущих позициях в образовательном пространстве страны необходимо достижение амбициозной цели—максимально результативного участия в федеральных образовательных программах и конкурсах.

В целях повышения рейтинга российских вузов реализуется программа 5/100, которая поддержана Министерством образования и науки. Для участия в ней наш вуз должен соответствовать следующим первоначальным критериям:

1. Участие и занимаемое положение в рейтингах:

- Академический рейтинг университетов МНРА (ARWU);
- Рейтинг мировых университетов журнала Times Higher Education (THE);
- Рейтинг мировых университетов компании QS.

2. Соответствие следующим показателям:

1. Наличие контингента, обучающегося за счет бюджетных средств по программам высшего и послевузовского образования;

2. Средний балл ЕГЭ при поступлении—не ниже 64 баллов;

3. Количество студентов, получающих высшее образование—не менее 4 тыс. человек;

4. Количество лиц, получающих послевузовское образование по очной форме из расчета на 100 студентов—не менее 4,9 человека;

5. Затраты на научно-исследовательскую деятельность за предыдущий год в расчете на одного научно-педагогического работника—не менее 220 тыс. руб.;

6. Количество публикаций, индексируемых в реферативно-библиографических базах в расчете на 100 НПП—не менее 5;

7. Количество иностранных преподавателей и студентов от общего числа—не менее 2%.

Представленные минимальные критерии вполне достижимы для университе-

та, и их реализация будет принята за основу в разрабатываемой стратегической программе развития ГУУ на ближайшую перспективу.

Реальные показатели ГУУ следующие:

1. Контингент обучающихся за счет бюджетных средств по программам высшего и послевузовского образования—2764 студента и 131 аспирант;

2. Средний балл ЕГЭ при поступлении—73;

3. Количество студентов, получающих высшее образование—9517 человек;

4. Количество лиц, получающих послевузовское образование по очной форме из расчета на 100 студентов—3,4;

5. Затраты на научно-исследовательскую деятельность за предыдущий год в расчете на одного НПП—83,7 тыс. руб.;

6. Количество публикаций, индексируемых в реферативно-библиографических базах в расчете на 100 НПП—5,43;

7. Количество иностранных преподавателей—0,1%;

8. Количество иностранных студентов—4,6%.

В текущем году была проведена существенная работа по материально-техническому оснащению университета. Был закуплен 351 компьютер и переоснащены все 14 университетских компьютерных класса. Для совершенствования образовательного процесса и внедрения электронного документооборота и управления была проложена оптоволоконная сеть между корпусами. Это позволило повысить скорость передачи информации и использовать сетевые программные ресурсы.

В преддверии 100-летнего юбилея университета, а также в целях подготовки к новому учебному году, в летний период 2018 года была проведена плановая работа по ремонту зданий и благоустройству территории ГУУ.

Ректорату, профессорско-преподавательскому составу университета следует приложить все усилия, чтобы выполнить поставленные задачи и достойно встретить юбилей Государственного университета управления.

## Российская муниципальная академия в системе развития местного самоуправления.

## Russian municipal academy of local self-government development system.



Зотов Владимир Борисович  
доктор экономических наук, профессор,  
заведующий кафедрой государственного  
и муниципального управления  
Государственного университета управления, г. Москва.  
(Zotov-Vladimir@yandex.ru)

Zotov Vladimir Borisovich,  
doctor of economic sciences, Professor,  
head of the Department of State and municipal management  
of the State Management University, Moscow.

**Аннотация.** Общероссийская общественная организация «Российская Муниципальная Академия» за период своего существования реализовала систему проектов, способствующих становлению и развитию местного самоуправления в Российской Федерации и получению дополнительных новых знаний о территориальных особенностях и условиях повышения эффективности взаимодействия органов местной власти с населением.

**Ключевые слова.** Местное самоуправление, муниципальная академия, муниципальное управление, муниципальные курсы.

**Annotation.** All-Russian public organization «Russian Municipal Academy» during the period of its existence, has implemented a system of projects that contribute to the formation and development of local self-government in the Russian Federation and to obtain additional new knowledge about territorial peculiarities and conditions of increase of efficiency of interaction of local authorities.

**Keywords.** Local government, municipal Academy, municipal management, municipal contests.

Общероссийская общественная организация «Российская Муниципальная Академия» создана 4 июня 1999 г. и зарегистрирована как общественная организация в Министерстве юстиции 06 августа 1999 г. (свидетельство о регистрации № 3758). Первым Президентом Российской Муниципальной Академии был избран Шанцев Валерий Павлович, который руководил Академией до 2007 года—8 лет. С 2007 по 2015 года Президентом был избран Зотов В.Б., а Шанцев В.П. избран постоянным Почетным президентом РМА, с 2015 года по 2017 год Президентом РМА был избран Шапошников Алексей Валерьевич, который в связи с внесенными изменениями в законодательство, вынужден был сложить полномочия.

1. Региональные отделения Академии были созданы в 72 субъектах Российской Федерации. В Академию и её региональные отделения входят представители законодательной и исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней, видные общественные и научные деятели. В настоящее время из-за слабой работы число региональных отделений сократилось до 65-ти.

В состав Академии было принято более 2,7 тыс. человек, из которых 109 докторов наук, 112 кандидатов наук и 19 действительных членов отраслевых академий, которые и сегодня носят почетные звания Академиков.

2. Основными направлениями деятельности РМА являются:

2.1. Содействие совершенствованию законодательства и развитию прикладной науки о местном самоуправлении;

2.2. Консультационная деятельность по широкому кругу вопросов муниципального управления и местного самоуправления;

2.3. Информационное освещение и пропаганда передовой практики местного самоуправления;

2.4. Организация и проведение научно-практических конференций, семинаров, круглых столов, специализированных выставок по актуальным проблемам муниципального управления.

Российская Муниципальная Академия— это объединение ученых и практиков местного самоуправления, и такое объединение является эффективным.

3. Российская Муниципальная Академия оказывает посильную помощь муниципальным образованиям, осуществляя методическое обеспечение и издательскую деятельность, и освещая передовой опыт.

3.1. Издан учебник для вузов «Система муниципального управления». Учебник удостоен премии Правительства РФ в области образования и выдержал шесть изданий;

3.2. Издан библиографический справочник по местному самоуправлению в России;

3.3. Издана и переиздана во 2-м издании Энциклопедия местного самоуправления;

3.4. Издан Справочник муниципального служащего, к которому приложен CD диск с практикой пяти типов конкретных муниципальных образований;

3.5. Изданы сборники научных статей и докладов по итогам научно-практических конференций РМА—4 издания;

3.6. Изданы справочно-информационные материалы для преподавателей вузов «Россия сегодня (факты и цифры за последнее 20 лет) »;

3.7. Переиздан доклад о ситуациях с обеспечением прав человека в Европейском Союзе (это доклад МИДа);

3.8. Издан Библиографический указатель «Местное самоуправление» в бумажном и электронном виде (2006 год);

3.9. Издано учебное пособие «Система муниципального управления в схемах» (1,2,3,4 издания);

3.10. Издано учебное пособие «Государственное и муниципальное управление». Демонстрационный материал. Слайды к лекции;

3.11. Издана брошюра «День местного самоуправления в Российской Федерации».

4. Муниципальная Академия организует международные и отечественные специализированные научно-практические конференции, семинары и выставки по актуальным проблемам муниципального управления и местного самоуправления. Проведено 35 конференций, в том числе:

4.1. Конференции по темам:

4.1.1. Конференция «Государственно-частное партнерство— основа развития жилищного строительства»;

4.1.2. Конференция «Муниципальное управление на современном этапе: тенденции, опыт и практика»;

4.1.3. Конференция «Муниципальное управление: проблемы и перспективы развития»;

4.1.4. Конференция «Социальные проекты как основа развития местного самоуправления»;

4.1.5. Конференция «Евразийское про-

странство: приоритеты социально-экономического развития» и другие.

4.2. Российские муниципальные форумы:

С 2012 г. РМА принимает активное участие в проведении Международного форума «Мегаполис: XXI век. Использование передовых муниципальных практик как ключевой фактор ускоренного социально-экономического и пространственного развития территорий», организатором которого выступает Международная Ассамблея столиц и крупных городов (МАГ).

Ежегодно проводится Российский муниципальный форум, соорганизатором которого выступает Российская Муниципальная Академия.

4.3. Круглые столы:

4.3.1. Круглый стол «Муниципальные финансы»;

4.3.2. Круглый стол «Стимулирование малоэтажного строительства в муниципальных образованиях РФ»;

4.3.3. Круглый стол «Энергоэффективный муниципалитет и малая энергетика»;

4.3.4. Круглый стол «Социальные инвестиции»;

4.3.5. Круглый стол «Малый бизнес — пути развития»;

4.3.6. Круглый стол «Развитие сельских территорий»;

4.3.7. Круглый стол «О роли институтов гражданского общества в реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (Ассамблея народов России совместно с Федеральной миграционной службой).

4.4. Выставки:

4.4.1. «Современные информационные технологии в городском хозяйстве», несколько выставок с этой темой;

4.4.2. «Управление качеством городской среды»;

4.4.3. «Местное и общественное самоуправление в условиях реформы ЖКХ» и другие.

4.5. Семинары:

4.5.1. Совместно с Вольным экономическим обществом в Швейцарии;

4.5.2. Совместно с Санкт-Петербургским отделением в Хельсинки и Стокгольме по ресурсосбережению;

4.5.3. Школа молодого политика совместно с Молодежной общественной организацией Парламентская Лига и «Финансовым

университетом при Правительстве Российской Федерации» (март 2015 г.).

4.6. Лекции:

4.6.1. Лекции и открытые уроки (когда собираем студентов с разных потоков и пр.) для студентов и старшеклассников на тему: «Информационная война против России», «Вам управлять Москвой» (2012 г.);

4.6.2. Серия лекций и материалов для студентов и старшеклассников на тему «Студенческая журналистика» в рамках образовательного проекта «Территория успеха» в г. Калининграде (май 2015 г.).

5. Конкурсы РМА:

5.1. Всероссийские ежегодные конкурсы:

5.1.1. Конкурс «Лучший муниципальный служащий» (с 2002 года лауреатами стали более 2000 участников из 73-х регионов);

5.1.2. Конкурс «Если бы я был главой управы» — стал общероссийским по Москве;

5.1.3. Конкурс «Лучший муниципальный сайт».

Российская Муниципальная Академия выступила организатором конкурса «Золотой сайт МСУ — 2005». (далее «Лучший муниципальный сайт») — за эти годы признаны лучшими 450 сайтов.

5.2. Творческие конкурсы:

5.2.1. Творческий конкурс на лучшую статью о становлении местного самоуправления под названием «Моя малая Родина» (с 2012 года);

5.2.2. Конкурсы детского рисунка «Слався казачество» (около 2000 работ) и литературный конкурс «О казаках замолвите слово»;

5.2.3. Конкурс детского рисунка «Вифлеемская звезда»;

5.2.4. Ежегодный конкурс «Шолоховская весна» — более 10 лет;

5.2.5. Конкурс детского и юношеского творчества «Читаем русскую классику» с Народным артистом С. В. Безруковым;

5.2.6. Детский всероссийский конкурс «Лейся, казачья песня!».

6. Награды:

Для стимулирования муниципальных служащих, РМА утвердила награды:

6.1. Медаль «За вклад в развитие местного самоуправления» (с 2012 г.). Награждено 9000 человек по России;

6.2. Медаль «К 100-летию М. А. Шолохова» (с 2005 г.). Награждено 6000 человек;

6.3. Медаль «За вклад в подготовку празднования 200-летия Победы в Отечественной войне 1812 г.». Награждено 954 человека;

6.4. Медаль «За вклад в подготовку празднования 70-летия разгрома немецко-фашистских войск под Москвой». Награждено 2800 человек;

6.5. Медаль «За вклад в подготовку празднования 70-летия победы в Великой Отечественной войне». Награждено 9000 человек;

6.6. Премия «За выдающиеся достижения в трудовой деятельности» с 2013 г. стали 52 человека. Это очень известные люди в нашей стране.

7. Периодические издания Российской Муниципальной Академии:

Российская Муниципальная Академия является учредителем и поддерживает издание специализированных журналов:

7.1. Журнал «Муниципальная академия» — официальный печатный орган РМА, публикующий актуальные научные, теоретические и практические разработки в области государственного и муниципального управления. С 2016 года журнал перешел в статус рецензируемых ВАКом;

7.2. Журнал «Мы Россияне» — рассказывает о жизни регионов и городов России, поддерживает и укрепляет духовно-нравственные и интернациональные основы в России, к сожалению, его выпуск приостановлен;

7.3. Журнал «Управа» — для государственных и муниципальных управленцев;

7.4. Журнал «Вопросы местного самоуправления» — тенденции развития МСУ;

7.5. Альманахи в 2 томах. «Моя малая Родина» — сборник конкурсных статей из регионов о малой Родине, издавались ранее.

8. Интернет-ресурсы:

8.1. сайт РМА <http://www.ros-ma.ru/>

9. Сотрудничество с органами власти и общественными организациями.

Совместные совещания с Министерством регионального развития РФ по изучению опыта РМА и организации взаимодействия (2014 г.).

Российская Муниципальная Академия активно сотрудничает и принимает участие в мероприятиях организаций:

9.1. Всероссийский Совет местного самоуправления;

9.2. Общероссийский конгресс муниципальных образований;

9.3. Международная Ассамблея столиц и крупных городов;

9.4. Союз российских городов;

9.5. Ассоциация «Породненные города».

10. Участие в законотворческой деятельности.

Представители РМА принимали активное участие:

10.1. В подготовке и обсуждении федеральных законов о местном самоуправлении;

10.2. В работе Всероссийского съезда муниципальных образований в городе Суздале;

10.3. В Парламентских слушаниях ГД РФ;

10.4. В мероприятиях Советов Федерации;

10.5. В инициативе празднования Дня местного самоуправления (Мионов).

11. Образовательная деятельность РМА:

11.1. Участие в конференциях Учебно-методического объединения (УМО) вузов России по образованию в области менеджмента (секция «Государственное и муниципальное управление»), проводимых в г. Казань, Туапсе, Лазаревском, г. Видное и др.;

11.2. Олимпиада для абитуриентов и школьников по направлению «Государственное и муниципальное управление» (ежегодно с 2012 г.);

11.3. Видеоконференция по дополнительному образованию муниципальных служащих (март 2014);

11.4. Участие в установочном семинаре по подготовке экспертов и экспертных организаций, привлекаемых для оценки качества образования и сертификации профессиональных квалификаций;

11.5. Цикл лекций по государственному и муниципальному управлению в ВУЗах Москвы в рамках реализуемого в Москве проекта «Университетская суббота», продолжен в этом году;

11.6. Активная работа по проведению общественно-профессиональной аккредитации.

12. Акции:

Российская Муниципальная Академия совместно с Министерством регионального развития РФ выступила организатором общественно-патриотической акции «Самый Большой Флаг России». В рамках мероприятия на территории стадиона «Москвич» во время красочного представления более 100 военнослужащих развернули гигантское полотно самого большого флага России размером 1052 квадратных метра и весом свыше 120 кг. После церемонии члены комиссии провели замеры и зафиксировали этот рекорд в российской «Книге рекордов и достижений». Сегодня этот флаг, его копии переданы во многие города РФ.

Время требует более свежего, более нового взгляда на основополагающие идеи и компетенции академии и более современного подхода к решению задач научно-практического сообщества, объединенных под флагами Академии.

В заключение можно сделать следующие выводы:

1. Сохранить преемственность традиций, которые были выработаны, выстраданы академией за предыдущие годы.

2. Необходимо также привлечь новых людей с новыми свежими и интересными идеями и новым потенциалом.

3. Нужно совершенствовать и по новому организовывать работу в региональных объединениях и с региональными объединениями.

4. Пересмотреть поощрительную составляющую, возродить некоторые уже существовавшие награды рассмотреть и предложить новые схемы,

5. О позиционировании Российской Муниципальной Академии и тех позитивно-оцениваемых дел в СМИ, социальных сетях. Возможно инициативное создание групп и их стартерная, так сказать помощь раскрутиться.

6. Инициировать развитие тесного сотрудничества и взаимодействия с общественными организациями, изданиями и сайтами, близкими по направлениям деятельности с кафедрами ведущими обучение, по направлению «Государственное и муниципальное управление».

7. Развивать журнал «Российская Муниципальная Академия», укреплять его авторитет и пропагандировать как официальный научный печатный орган Российской Муниципальной Академии.

8. Используя возможности современных информационных технологий развивать тесное и постоянное взаимодействия членов академии между собой и с членами Президиума Академии.

9. С целью пропаганды знаний о местном самоуправлении усилить работу со школьниками, студентами и аспирантами (открытые уроки, лектории);

10. Главное, стать нужным помощником муниципальных образований. Шире освещать опыт, лучшие практики управления, инвестиционные проекты, развитие территорий и прививать населению культуру понимания местной власти.

#### Источники.

1. Конституция Российской Федерации [Электронный Источник] // Справочная система «Консультант плюс» URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 11.07.2018).
2. Указ Президента РФ от 10 июня 2012 г. № 805 «О дне местного самоуправления // Собрание законодательства РФ. 2012 № 24. Ст. 3141
3. Журнал Муниципальная Академия [Электронный Источник] URL: <http://journal-rma.ru/journals> (дата обращения: 11.07.2018).
4. Почетный знак «Лучший муниципальный служащий» [Электронный Источник] URL: <http://golyanovo.mos.ru/presscenter/news/detail/5816011.html> (дата обращения: 11.07.2018).
5. Премия «За выдающиеся достижения в трудовой деятельности» [Электронный Источник] URL: <http://vm.ru/news/2014/10/16/rossijskaya-munitsipalnaya-akademiya-vruchila-premii-za-trudovuyu-deyatelnost-268433.html> (дата обращения: 11.07.2018).
6. «Система муниципального управления»: учебник/коллектив авторов; под ред. В. Б. Зотова; рук. авт. кол. Р. В. Бабун. — 6-е изд., испр. и доп. — Москва: КНОРУС, 2018. — 680 с. — (Бакалавриат и магистратура).
7. Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд. доп. и перераб./ под общ. ред. Москва: РМА, 2014. — 936 стр. — (Закон и общество).
8. Зотов В. Б.: Справочник муниципального служащего. Ростов-на-Дону: Феникс, 2009. — 351 с. — (Закон и общество).+DVD.
9. Система муниципального управления в схемах: учебное пособие: изд. 4-е., доп. и перераб./В.Б. Зотов, В. И. Голованов. — М.: Юстицинформ, 2018—166 с.
10. Зотов В. Б.: «День местного самоуправления в Российской Федерации». — М.: Юстицинформ, 2018. — 36 с.

#### Literature

1. Constitution Of The Russian Federation [Electronic Source] // Reference system "Consultant plus" URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (date: 11.07.2018).
2. The decree of the President of the Russian Federation from June 10, 2012 № 805 "On the day of local self-government // meeting of the legislation of the Russian Federation. 2012 № 24 St. 3141.
3. Journal Municipal Academy [Electronic Source] URL: <http://journal-rma.ru/journals/> (date: 11.07.2018).
4. Badge of honor "Best municipal employee" [Electronic Source] URL: <http://golyanovo.mos.ru/presscenter/news/detail/5816011.html> (date: 11.07.2018).
5. Award "for outstanding achievements in labor activity" [Electronic Source] URL: <http://vm.ru/news/2014/10/16/rossijskaya-munitipalnaya-akademiya-vruchila-premii-za-trudovuyu-deyatelnost-268433.html> (date: 11.07.2018).
6. "Municipal management system": textbook / group of authors; under the editorship V. B. Zotov; head of the team of authors Baboon R. V. — 6th ed., ispr. and dop. — Moscow: KNORUS, 2018—680 p. — (bachelor And master).
7. Local government: encyclopedia. 2nd edition supplemented and revised/ under the General edition. Moscow: RMA, 2014—936 p. — (Law and society).
8. Zotov, V. B.: Municipal employee handbook. Rostov-on-Don: Phoenix, 2009—351 p. — (Law and society).+DVD.
9. The system of municipal government in the schemes: textbook: 4nd edition supplemented and revised/under the editorship V. B. Zotov, V. I. Golovanov. — М.: Yustitsinform, 2018—166 С.
10. Zotov V. B.: "Day of local self-government in the Russian Federation." — М.: Yustitsinform, 2018—36.

## Реновация промышленных территорий на основе экологических индустриальных парков

## Renovation of industrial areas on the basis of ecological industrial parks



Филатов Владимир Владимирович, академик РАМ,  
доктор экономических наук, профессор кафедры «Менеджмент,  
государственное и муниципальное управление» ФБГОУ ВО  
Московский государственный университет технологий и управления  
им. К.Г. Разумовского, Москва, Россия  
filatov\_vl@mail.ru

Filatov Vladimir Vladimirovich  
doctor of Economics, professor, Department of Management, state and  
municipal management» Moscow state university of technology and  
management after K. G. Razumovsky,  
Moscow, Russia



Рукина Ирина Михайловна, академик РАЕН, доктор экономических  
наук, профессор, Начальник отдела социально-экономических  
исследований регионов России АО «Институт региональных  
экономических исследований» (ИРЭИ),  
irinarukina@mail.ru

Rukina Irina Mikhailovna  
doctor of Economics, professor  
Head of the Department of socio-economic research of the regions of Russia  
"Institute of regional economic research" (IREI).



Голованов Владимир Иванович, академик МАИ, РМА, РАЕН,  
доктор экономических наук, профессор кафедры «Социального-  
экономического развития крупных городов», АНОВО «Международный  
университет в Москве», Москва, Россия  
golovanov52@rambler.ru

Golovanov Vladimir Ivanovich  
doctor of Economics, professor  
Department of " Social and economic development of large cities»,  
ANOVA "international University in Moscow»  
Moscow, Russia



Положенцева Ирина Вениаминовна, кандидат экономических наук,  
доцент кафедры Педагогика и психология профессионального  
образования» ФБГОУ ВО Московский государственный университет  
технологий и управления им. К.Г. Разумовского,  
Москва, Россия  
vipperh@yandex.ru

Polozhentseva Irina Veniaminovna  
candidate of economic Sciences, associate Professor Department of  
«Pedagogy and psychology of professional education» Moscow state  
university of technology and management after K.G. Razumovsky,  
Moscow, Russia

**Аннотация.** В данной статье рассмотрены вопросы реновации промышленных территорий на основе экологических промышленных парков на современном этапе. Развитие в России новой сервисной отрасли — экологических промышленных парков — началось менее 10 лет назад и постепенно приобретает системный характер. Однако отставание от стран Америки, Европы и Азии остается по-прежнему весьма существенным. За последние годы в стране появились десятки новых инициатив создания экологических промышленных парков различных форм собственности. Однако большинство площадей российских экологических промышленных парков остаются вакантными на фоне существующего неудовлетворенного спроса на подготовленные площадки и сопутствующие сервисные услуги для размещения производств. Одной из основных проблем отрасли является то, что качество многих заявленных в стране проектов экологических промышленных парков не соответствует требованиям инвесторов — потенциальных резидентов. Вопросы реорганизации производственных территорий являются крайне актуальными для многих российских городов. В условиях необходимости поиска новых драйверов экономического роста городов, улучшения качества городской среды, повышения эффективности использования городских территорий, возникает важная задача поиска и выработки инновационных моделей развития промзон. В мировой практике накоплен богатый опыт реформирования подобных территорий.

**Ключевые слова:** реновации, промышленные территории, экологические промышленные парки, EIPs.

**Abstract.** This article discusses the issues of renovation of industrial areas on the basis of environmental industrial parks at the present stage. The development of a new service industry in Russia — ecological industrial parks — started less than 10 years ago and is gradually becoming systemic. However, the gap between the countries of America, Europe and Asia remains very significant. In recent years, dozens of new initiatives to create environmental industrial parks of various forms of ownership have appeared in the country. However, most of the areas of Russian environmental industrial parks remain vacant against the background of the existing unsatisfied demand for prepared sites and related services for the location of production facilities. One of the main problems of the industry is that the quality of many projects of environmental industrial parks declared in the country does not meet the requirements of potential investors. The issues of reorganization of production areas are extremely relevant for many Russian cities. In the context of the need to find new drivers of economic growth of cities, improve the quality of the urban environment, improve the efficiency of urban areas, there is an important task of finding and developing innovative models of industrial zones. In the world practice there is a rich experience of reforming such territories.

**Key words:** renovation, industrial areas, ecological industrial parks, EIPs.

На протяжении всей истории человечества города развивались благодаря способности управлять технологическими, организационными, производственными, экологическими, интеллектуальными и культурными инновациями. Основой развития древних Афин послужило развитие науки, развитие Манчестера в XIX веке определил прорыв в технологиях. Перед городским сообществом, вследствие утраты многими городами традиционных позиций торговых или промышленных центров, встают новые задачи, которые заключаются в том, чтобы заново определить стратегию муниципального развития на основе реновации промышленных территорий[1].

Не так давно состоялась 70-я Ассамблея Организации Объединённых Наций в Нью-Йорке, на которой практически все мировые лидеры выразили озабоченность обострением экологической обстановки на планете и призвали мировое сообщество к совместным проектам по решению данных проблем. Там же, в Нью-Йорке, Президент России Владимир Путин сказал: «Речь должна идти о внедрении принципиально новых природоохранных технологий, которые не наносят урон окружающему миру, а существуют с ним в гармонии и позволят восстановить нарушенный человеком баланс между биосферой и техносферой» [2].

Для многих российских городов вопросы реорганизации производственных территорий являются крайне актуальными. Возникает важная задача поиска и выработки инновационных моделей развития промышленных территорий в условиях необходимости поиска новых драйверов экономического роста городов, повышения эффективности использования городских территорий, улучшения качества городской среды. В мировой практике накоплен богатый опыт ревитализации промышленных и городских территорий[3].

Особая форма промышленных экосистем реализована в экологических промышленных парках. В них появляются условия для более эффективной (экономически и экологически) организации жизнедеятельности региона. Подход тот же, что и при организации территориально-производственных комплексов, но с более тесными и целенаправленными связями между предприятиями и на меньшей территории. Агенство по охране окружающей среды США (EPA) приводит следующее определение: Экологический промышленный парк — территориальная интеграция производителей товаров и услуг, желающих улучшить экономическое и экологическое состояние путём совместного управления природными ресурсами (энергией, водой и материалами) и окружающей средой. Работая вместе, производители надеются получить синергетический эффект больше, чем они имели бы по отдельности[4].

Основная задача экологических промышленных парков — улучшить экономическое состояние участвующих производителей и уменьшить загрязнение окружающей среды. Данный



подход включают планирование (или перепланирование) инфраструктуры парка, предотвращение загрязнения окружающей среды, повышение эффективности использования сырьевых и энергетических ресурсов и партнёрство между производителями товаров и услуг. Через взаимную кооперацию эти предприятия становятся промышленной экосистемой [5].

Первый индустриальный парк в Англии был создан в 1896 году Эрнестом Хоули, который купил десять гектаров берега Манчестерского канала, выстроил помещение под производство, затем финансист решил сдавать в аренду промышленным предприятиям принадлежащие ему участки, и чуть позже Э. Хоули эти участки начал продавать. Так на свет появился первый в мировой практике индустриальный Трафффорд-парк. В 1910 году именно сюда Генри Форд принёс свою американскую мечту—первый в Европе автомобильный завод, а через десять лет уже более трёхсот фирм взяли с него пример и перевели свои офисы и производства из Америки в Манчестер [6].

Первый индустриальный парк в Америке был создан в 1903 г. на участке 107 га в Центральном промышленном районе Чикаго. Владелец Чикагского железнодорожного узла Генри Принс купил землю и инициировал создание промышленного парка Central Manufacturing District of Chicago, чтобы обеспечить оптимальную загрузку железнодорожной ветки. Тенденция реновации старых производственных территорий во 2ой половине 20в. и начале 21в. в Европе и Америке привела к появлению ряда успешных проектов, когда промышленные зоны индустриальных городов, имеющих доступ к рекам или транспортным магистралям, вновь обрели свою привлекательность, рис. 1. Важными условиями реализации таких проектов были: нехватка свободных мест в городах для точечного строительства и политика сдерживания экстенсивного развития территорий [7].

В процессе реновации производственных территорий и при консервации промышленных объектов и должны быть выдержаны все основополагающие архитектурные принципы, в результате которых объекты становятся объектами архитектурного наследия и приобретают историческую ценность. Символом города или частью его имиджа может стать уникальное производство, способное выступать интересным объектом промышленного туризма [8].

Экоиндустриальные парки как комплексы, сочетающие складские, производственные, офисные и социально-бытовые помещения, получили достаточно широкое распространение за рубежом. В США их насчитывается более 400. Большое количество функционирует и в западноевропейских странах, в частности в Германии—более 200. В качестве примера можно

### Западная Европа и США

Более 100 лет

Индустриальные парки – отрасль частного бизнеса | Компенсация инфраструктурных затрат девелоперам

### Япония

50 лет

Индустриальные парки создаются при активном участии государства и муниципалитетов  
Ярко выраженная отраслевая кооперация резидентов индустриальных парков

### Китай и страны АТР

40 лет

Госдевелопмент индустриальных парков | Проактивная господдержка ИП и резидентов ИП  
Широко используется механизм госкорпораций и институтов развития

### Турция и Индия

30 лет

Государственное регулирование и активная господдержка индустриальных парков  
Широко распространён опыт создания ИП государственными (региональными) корпорациями развития

### Россия

ок. 10 лет

- ✓ Индустриальные парки – на начальном этапе развития
- ✓ Соотношение частных и государственных ИП – 50/50
- ✓ Изначальна инициатива «снизу»

Рис. 1.—История становления и развития индустриальных парков

привести экоиндустриальный парк Франкфурт-Хёхст, являющийся одним из основных европейских центров высоких технологий. В нём представлены более 90 научно-производственных компаний, работающих в сфере биотехнологий, химической и фармацевтической промышленности. В последние десятилетия экоиндустриальные парки стали интенсивно создаваться в странах Восточной Европы и Азиатского региона[9]. Перспективные международные проекты эко-индустриальных парков в развивающихся и новых промышленно развитых странах планируется создать в Египте, Индии, Индонезии, Таиланде, Турции других странах

Проекты ЭКО-индустриальных парков в европейских индустриальных странах разрабатываются в Дании, Нидерландах, Австрии, Германии, связанные с высокоразвитой перерабатывающей сетью, включающая электростанции, промышленность строительных материалов, производство бумаги и пластика и другие, сильно эволюционированная рециклинговая сеть; перерабатывающий завод, электростанция, компании по производству строительного материала и различные другие кампании обменивающиеся субпродуктами, паром и энергией и т.д.

Одним из первых и самым известным примером промышленного симбиоза является экологический индустриальный парк в датском Калуннборге (75 милях к востоку от Копенгагена). История небольшой индустриальной зоны началась еще в 1959 году со строительства электростанции датской компании Asnaes, к которой позже присоединились нефтеперерабатывающее производство Statoil, цех фармацевтической компании Novo Nordisk и Gyproc — один из крупнейших производителей гипсокартона в Скандинавии. В 1980-х годах здесь впервые начало развиваться взаимовыгодное производство: местные власти построили сеть, которая распределяет воду, электричество и тепловую энергию, полученную из производственных отходов, на 20 тыс. человек. Позже присоединились местные фермеры, которым завод Novo Nordisk стал поставлять биологический ил в качестве удобрения (сейчас объем этих поставок достигает 1,5 млн. куб. м в год)[13].

Эко-индустриальные парки развиваются также в США, Канаде Китае, Японии и австралийском регионе

Вопросы реновации промышленных территорий в городах России бесспорно актуальны. Каждый индустриальный город по-своему уникален и неповторим, но градостроительная политика государства привносит в эти города общие черты, воплощенные в облике и архитектурно-планировочном содержании. Создание отдельных комплексов готовых помещений модульного типа уже давно практикуется в индустриальных парках мира. Однако, в России до последнего времени таких комплексов практически не создавали, из-за больших сроков окупаемости подобных инновационных проектов и неясностей с наполнением проекта резидентами. Такие площади интересны компаниям, которые не планируют строить собственные производственные помещения в силу ограничения в сроках начала поставок или в связи с тем, что в финансовой модели бизнеса не предусмотрены расходы на строительство[14].

В настоящее время в России функционирует порядка 300 образований паркового типа. Специфика их разнообразна: от универсальных, на промышленных площадках которых расположены резиденты различных отраслей национальной экономики (около 40%), до специализированных в рамках одной отрасли — машиностроение (16%), пищевая промышленность (8%), строительство и строительные материалы (5%), химическая промышленность (4%) и другие отрасли (металлургия, нефтегазовая промышленность, фармацевтика и медицинские технологии), удельный вес каждой из которых в общей структуре индустриальных парков составляет 1–2%[15]. Сегодня экоиндустриальные парки в России развиваются по инициативе снизу. Частный бизнес увидел в них сферу приложения капитала, региональные власти — средство для привлечения зарубежных инвестиций. Однако, по данным Ассоциации индустриальных парков России, реально работает всего 41 из них и нет ни одного, который полностью соответствовал бы стандарту экоиндустриального парка в западном понимании[16].

SIA «Getliņi Eko» — это совместный комплекс, созданный Ригой и Стопиньским краем, осуществляет обслуживание крупнейшего полигона твердых бытовых отходов в странах Балтии — «Гетлини» (таб. 1.). Полигон является одним из самых современных в Европе, он формируется и развивается как современный центр переработки отходов. Проект завода по сортировке бытовых отходов, расположенного на территории полигона, по заказу SIA Getliņi Eko разработало предприятие Vides rakalprojumu grupa. Завод по сортировке отходов обеспечивает захоронение на полигоне «Гетлини» только бытовых отходов, непригодных к дальнейшей переработке. Реализовала сортировочный комплекс Эстонская компания Technobalt Eesti Technobalt Group,

Эстония. После открытия сортировочного завода отходы стали ресурсами. Отходы, разлагаемые биологическим путем, передаются для производства биогаза, пригодные к переработке материалы и изделия из металла доставляются на предприятия, которые занимаются их регенерацией и переработкой. Не подлежащие переработке отходы помещаются в захоронение в безвредных для окружающей среды, закрытых биоразлагаемых ячейках, непроницаемых ни для воздуха, ни для дождевой воды. Формирующийся в ячейках газ из биологических отходов отводится в энергоблок «Гетлини», где сжигается и преобразуется в энергию, сточные воды собираются и очищаются[20].

В настоящее время в России существует огромная потребность в поддержке и развитии экологических промышленных парков. Государство начинает заботиться об этом, предоставляя субсидии и налоговые льготы, специальные программы по кредиту. В рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» создана подпрограмма «Индустриальные парки» [21].

По утвержденной Стратегии развития отрасли мусоропереработки, в 2030 году на переработку будет отправляться до 80% от всех отходов. В Минпромторге считают, что именно создание экотехнопарков в значительной степени способствует выполнению стратегии. В соответствии с целевыми показателями стратегии Минпромторга, образующиеся в регионах промышлен-

**Табл. 1 — Основные характеристики эко-индустриального парка SIA «Getliņi Eko», Прибалтика**

№	Ключевые действующие производства SIA «Getliņi Eko»	Содержание каждого действующего производства
1.	Биогаз	Источником энергии служит свалочный газ, основным ингредиентом которого является метан. Он образуется в закрытых депозитах отходов—биodeградационных ячейках, в которых захоронены не подлежащие переработке отходы и создана анаэробная среда, в них не проникает ни воздух, ни вода.
2.	Электрическая энергия	Полученная энергия образует следующие соотношения: 40%—электроэнергия и 46%—тепловая энергия. SIA Getliņi Eko ежегодно производит 35 ГВт·ч электроэнергии, и большую часть полученных ресурсов продает AS Latvenergo.
3.	Тепловая энергия	Ежегодно Getliņi Eko вырабатывает приблизительно 20000 мВт·ч тепла. Тепловая энергия используется для обеспечения хозяйственной деятельности предприятия: отопления теплиц, рабочих мест, подогрева воды, обогрева реактора водоочистных устройств, сбора инфильтрата и подогрева рециркуляции.
4.	Производство и продажа щебня	«Getliņi Eko» предлагает услугу—продажу дробленого строительного мусора юридическим и частным лицам. Стоимость щебени на полигоне—4,68 eур/за тонну, в т.ч. 21% НДС. Для покупателей, приобретающих за один раз объем более 50 тонн, предлагается цена—4,21 eур/за тонну, в т.ч. 21% НДС.
5.	Тепличный комплекс	Ввиду того, что энергоблок SIA Getliņi Eko в качестве побочного продукта получает тепло, возникла идея построить теплицу и выращивать овощи, вырабатываемое тепло обеспечивает теплицы дешевым отоплением. На территории полигона SIA Getliņi Eko построены современные теплицы общей площадью 11 412 кв. м и высотой 5,5 м. Тепличные растения занимают 10512 кв. м, на которых посажено 25000 саженцев. В год SIA Getliņi Eko производит приблизительно 500 тонн томатов.
6.	Перспективные направления	Выращивание огурцов, томатов, цветов, в перспективе креветок

ные отходы необходимо утилизировать или обезвреживать на 86%. Как этого добиться? Как раз подобные технологии и нужно отрабатывать в экотехнопарках. Кроме того, экотехнопарк должен не просто переработать мусор, а изготовить из него товарную продукцию, проводить научные исследования, вести образовательную деятельность, готовить специалистов по обращению с отходами[22].

Вот таких экотехнопарков в России должно быть создано 70, согласно Стратегии Минпромторга, то есть практически в каждом регионе. Но кроме этого стране нужны многофункциональные мусоросортировочные комплексы, заводы по обезвреживанию отходов. Чтобы справиться со всем объемом мусора, необходимо порядка 500 новых предприятий[23].

По мнению экспертов, в российских условиях приставку «эко» в слове «экотехнопарк» можно будет воспринимать вполне серьезно только в одном случае, если Правительство РФ: разработает, утвердит и обяжет субъектов РФ выполнять растущие по годам целевые показатели по отдельному сбору и утилизации отдельных видов отходов; отменит целевой показатель по обезвреживанию: ничто не вредно, если подойти с умом к решению проблемы; введет запрет

на захоронение компостируемых отходов; пополнит перечень товаров, подлежащих обязательной утилизации, тетрапаками и другой многослойной упаковкой; запретит использование вспененного полистирола (VPS) и поливинилхлорида (PVC) в изготовлении тары и упаковки, а также упаковки с маркировкой 7, ибо никто не знает, из смеси каких полимеров оно сделано [24].

Тамбовский мусороперерабатывающий комплекс «Комэк» — площадка экотехнопарка для утилизации всех отходов, образующихся в регионе. Этапы реализации развития проекта: 1) экспериментальный цех термолиза, 2) подготовка проекта и строительство опытно-промышленной установки 8000 тонн ТКО/год 3) подготовка проекта, строительство мусороперерабатывающего завода 300 тысяч тонн ТКО в год. Технологический комплекс по переработке ТКО и других отходов на основе термолиза: глубокая степень утилизации (до 90%), Экологическая безопасность, Незначительный рост тарифа для населения, продление срока службы действующих полигонов ТКО (в 3–4 раза), сокращение площади земель под новые полигоны [25].

Экотехнопарк Краснокамского района Пермского края — один из первых комплексов в России, созданный компанией «Буматика» в 2015 г. совместно с Пермским политехническим университетом. Экотехнопарк имеет 28 участков по утилизации отходов, включая обезвреживание, в том числе с выпуском готовой продукции: полимер-песчаной тротуарной плитки, бумажного утеплителя эковаты, ПЭТ-гранулята, печного топлива. Экотехнопарк включен в территориальную схему обращения с отходами на территории Пермского края, утвержденную в декабре 2016 г. Ключевые действующие производства (участки): переработки отходов бумаги в утеплитель (эковата); переработки полимерных отходов; утилизации оргтехники и электрооборудования; демеркуризации (обезвреживания ртутных ламп); утилизации автопокрышек и резинотехнических изделий (РТИ). Результатом функционирования объектов: из общего количества отходов обезврежено 35%, утилизировано 31%, и только 34% размещено на полигоне [26].

Строительство мусороперерабатывающего комплекса «Экотехнопарк» началось в Рузском округе Подмосковья. Завершить строительство планируется осенью 2018 года. Отмечается, что «Экотехнопарк» инвестирует около 980 млн. руб. в строительство мусороперерабатывающего комплекса. На нем будут выбираться из общего потока и перерабатываться органические отходы (около 35%) и вторичное сырье (около 25%). Еще 20% отходов в перспективе инвестор планирует использовать для производства твердого вторичного топлива RDF. Оставшиеся 20% мусора представляют собой неперерабатываемые отходы, например, средства гигиены. Их будут отправлять на заводы термического обезвреживания, которые в Подмосковье построят дочерняя компания корпорации «Ростех» «РТ-Инвест» [27].

Планируемый региональный экотехнопарк по обращению с отходами в районе Рикасихи недалеко от Архангельска будет отличаться не только своими современными техническими решениями от имеющихся в регионе объектов, по задумке создателей, он должен решить «мусорную проблему» агломерации Архангельск-Северодвинск-Новодвинск. Инвестором планирует выступить сам региональный оператор по обращению с отходами ООО «ЭкоЦентр» (ГК «Чистый город»), выбранный в Архангельской области на конкурсной основе. Аналогичные объекты уже возведены компанией в Волгоградской области, в Республике Калмыкия, ещё в шести субъектах ведётся проектирование региональных экотехнопарков, масштабная стройка началась в Ростовской области. В состав проектов, в большинстве случаев, входят аналогичные объекты — современный мусоросортировочный комплекс, где будет производиться отбор стекла, пластика, бумаги, металла. Кроме того, площадка биокомпостирования, на которую будут поступать пищевые и растительные отходы и происходить процесс обезвреживания, что поможет исключить выбросы метана на полигоне и тем самым предотвратить «трагедию Волоколамска» [28]. Подобное технологическое решение — биокомпост — экспериментальный шаг для северного региона, что позволит в лучшую сторону изменить экологию субъекта. Отходы, которые не будут подлежать переработке, направятся на специальный полигон, защиту грунтовых вод на нём обеспечит гидроизоляционный замок. В Рикасихе, на новом предприятии, будет создано более двухсот рабочих мест, начиная от операторов и водителей до механиков и инженеров. И успешный опыт в ЮФО, безусловно, поможет «Экоцентру» при строительстве нашего северного регионального экотехнопарка по обращению с отходами [29].

На территории эко индустриального парка «Яшел-парк Сибирь» общей площадью 11 гектаров планируется разместить комплекс предприятий по приему, сортировке, обезвреживанию и переработке отходов с учетом всех современных технических и экологических регламентов,

а также природоохранного законодательства. Только один завод по переработке металло-содержащих отходов сможет перерабатывать до 300 тыс. тонн в год, при этом возвращая до 70–80% в отрасль в виде вторсырья или в сферу строительства в качестве свай и трубошпунта. На первом этапе к концу 2018 года планируется ввод в эксплуатацию производственных мощностей для резидентов — зданий, сооружений и производственных линий по переработке и утилизации металло-содержащих отходов, а также инфраструктурных объектов. На реализацию первой очереди потребуется около 450 млн. руб. Инвестор планирует вложить собственные и заемные средства, а также рассчитывает на государственную поддержку. На производственных мощностях первой очереди будет создано 150 рабочих мест, объем налогов и отчислений за год составит до 40 миллионов руб.. Выручка от реализации сырья и продукции, произведенных в процессе утилизации металло-содержащих отходов и оргтехники, в годовом исчислении оценивается в сумме 2,5 млрд. руб. Вторая очередь во второй половине 2019 года предполагает строительство производственных мощностей для резидентов, которые будут заниматься переработкой изделий из пластмасс, тары и упаковки, резино-содержащих изделий, оргтехники, бумаги[30].

Таким образом, проведенная оценка социально-экономического значения и анализ текущего развития экологических промышленных парков в России и за рубежом показал, что в проектах экологических промышленных парков заложен большой территориальный потенциал и положительное инфраструктурное влияние на развитие региона, в котором реализуется проект развития экологического промышленного парка, в частности это повышение показателей качества жизни населения региона, стимулирование предпринимательской деятельности в регионе, повышение инвестиционной привлекательности территории для бизнеса, и формирование ее отраслевой принадлежности.

### Литература

1. Зотов В. Б. Стратегия интеграции научно-технического потенциала Москвы в глобальную экономику. Научные труды Вольного экономического общества России. 2009. Т. 108. С. 106–117.
2. В Нью-Йорке начинается 70-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2261767>
3. Сагина О. А., Голованов В. В., Филатов В. В., Язев Г. В. Ревитализация городских территорий на основе промышленных парков. Муниципальная академия, № 2, 2018, с. 35–45
4. Россия и США: рубежи сотрудничества. Информационно-аналитический бюллетень, № 1, 2013
5. Рукина И. М., Филатов В. В. Отходы производства и потребления как стратегический ресурс экономики будущего. Микроэкономика. 2017. № 5. С. 57–63.
6. Промышленные парки — это территории для размещения новых производств. Создание, управление и сервис. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://fb.ru/article/289544/industrialnyie-parki---eto-territorii-dlya-razmescheniya-novyih-proizvodstv-sozhdanie-upravlenie-i-servis>
7. Конференция «Производственные зоны в мегаполисах: политика, экономика, градостроительство» [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://irsup.hse.ru/announcements/147644946.html>
8. Vladimir Filatov, Zhanna Dibrova, Natalya Zhukova. Renovation of industrial territories in single industry towns on the basis of industrial parks. MATEC Web of Conferences 170, 01131 (2018) <https://doi.org/10.1051/mateconf/201817001131>, SPbWOSCE-2017
9. Vladimir Filatov, Grigory Yazev, Oksana Sagina. Revitalization of urban areas on the basis of industrial parks. MATEC Web of Conferences 170, 01130 (2018), <https://doi.org/10.1051/mateconf/201817001130>, SPbWOSCE-2017
10. Anja-Katrin Fleig. ECO-Industrial Parks. A Strategy towards Industrial Ecology in Developing and Newly Industrialised Countries. Pilot Project Strengthening Environmental Capability in Developing Countries (ETC), Working Papers, etc — 11, Eschborn, Germany, 2000, p.48
11. Как развивают старые промышленные площадки в мире [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/2978092>
12. Промышленные парки: передовые практики развития проектов [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://hubprom.ru/analytics/articles/3346>
13. Novo Nordisk Kalundborg. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://www.novonordisk.com/careers/professionals/manufacturing/site-kalundborg.html>
14. Зотов В. Б., Голованов В. И. Система муниципального управления в схемах. Учебное пособие. Издательство: Юридический Дом «Юстицинформ» Москва, 2018, с.166
15. Положенцева И. В., Филатов В. В. Государственные инвестиционные стратегии, ориентированные на создание технопарков в современных условиях экономической нестабильности. Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. № 16. С. 117–122.
16. Сандлер Д. Г., Кузнецов П. Д. Промышленные парки в России: концептуальная проработка проектов. Экономика региона № 1 (2015), С. 76–88
17. Александра Малова. Как развивают старые промышленные площадки в мире. <https://www.kommersant.ru/doc/2978092>
18. Сафонова Д. Е. Экореконструкция заброшенных промышленных зон в процессе рефункционализации. <http://archvuz.ru/node/1963>
19. Tonsley Innovation District Walking Tours. <https://www.eventbrite.com.au/e/tonsley-innovation-district-walking-tours-tickets-42021318896>
20. Презентации реализованных кейсов на II Общероссийском форуме «Экотехнопарки России». <http://infolom.su/>
21. Постановление Правительства РФ от 9 сентября 2014 г. № 916 “Об утверждении Правил предоставления субсидий ... в рамках подпрограммы «Промышленные парки» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». [Электронный ресурс] — Ре-

- жим доступа: ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70637286/#ixzz5E46Xayn5>
22. Рукина И. М., Филатов В. В. Стратегическое управление переработкой твердых бытовых отходов в муниципальных образованиях Московского региона. *Микроэкономика*. 2017. № 6. С. 85–94
  23. Богдан Логинов. 70 экотехнопарков появится в России. <https://nblife.info/national-business/rubrics/business-life/2018-05-ekologiya-zavyalov/>
  24. Анна Гаркуша. Экотехнопарки: блеск и нищета идеи. <https://www.infox.ru/opinion/246/agarkusha/201919-ekotehnoparki-blek-i-niseta-idei>
  25. Рукина И. М., Филатов В. В., Женжебир В. Н., Положенцева И. В. Отраслевые технологии рециклинга в промышленном комплексе. *Микроэкономика*. 2018. № 1. С. 11–20.
  26. Филатов В. В., Рукина И. М., Голованов В. И. Инновационные технологии рециклинга отходов производства и потребления: опыт России и зарубежных стран. *Муниципальная академия*. 2018. № 2. С. 136–144.
  27. В Рузском округе началось строительство «Экотехнопарка». <http://ruza24.ru/news/ekonomika/6127>
  28. При строительстве Северного экотехнопарка учтут положительный опыт ЮФО. <http://www.izvestia29.ru/economy/2018/07/17/33530.html>
  29. Голованов В. И. Экология и направления развития зеленого предпринимательства в муниципальных образованиях. В сб.: Стратегическое эколого-экономическое развитие регионов и муниципальных образований в условиях глобализации. Материалы международной научно-практической конференции. 2017. С. 147–153.
  30. В Нижневартовске появится экотехнопарк. <https://ugra-tv.ru/ric/news/economy/v-nizhnevartovske-poyavitsya-ekotekhnopark/>

#### Literature

1. Zotov V. B. Strategy of integration of scientific and technical potential of Moscow into the global economy. *Scientific works of the Free economic society of Russia*. 2009. Vol. 108. P. 106–117.
2. The 70th session of the UN General Assembly begins in new York. [Electronic resource] — access Mode: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2261767>
3. Sagina O. A., Golovanov V. V., Filatov V. V., Yazev G. V. Revitalization of urban areas on the basis of industrial parks. *Municipal Academy*, № 2, 2018, p. 35–45
4. Russia and the United States: frontiers of cooperation. *Information and analytical Bulletin*, № 1, 2013
5. Rukina I. M., Filatov V. V. production and consumption waste as a strategic resource of the future economy. *Microeconomics*. 2017. No. 5. P. 57–63.
6. Industrial parks are territories for new production facilities. Creation, management and service. [Electronic resource] — access Mode: <http://fb.ru/article/289544/industrialnyie-parki-eto-territorii-dlya-razmescheniya-novyih-proizvodstv-sozdanie-upravlenie-i-servis>
7. The conference “Industrial zones in Metropolitan areas: policy, Economics, urban planning” [Electronic resource] — Mode of access: <https://irsup.hse.ru/announcements/147644946.html>
8. Vladimir Filatov, Zhanna Dibrova, Natalia Zhukova. Renovation of industrial territories in single industry towns on the basis of industrial parks. *MATEC Web of Conferences* 170, 01131 (2018) <https://doi.org/10.1051/mateconf/201817001131>, SPbWOSCE-2017
9. Vladimir Filatov, Grigory Yazev, Oksana Sagina. Revitalization of urban areas on the basis of industrial parks. *MATEC Web of Conferences* 170, 01130 (2018), <https://doi.org/10.1051/mateconf/201817001130>, SPbWOSCE-2017
10. Anja-Katrin Fleig. *ECO-Industrial Parks. A Strategy towards industrial Ecology in Developing and Newly Industrialised Countries. Pilot Project Strengthening Environmental capacity in Developing Countries (ETC), Working Papers, etc-11, Eschborn, Germany, 2000, p. 48*
11. How to develop old industrial sites in the world [Electronic resource] — access Mode: <https://www.kommersant.ru/doc/2978092>
12. Industrial parks: best practices of project development [Electronic resource] — access Mode: <http://hubprom.ru/analytics/articles/3346>
13. Novo Nordisk Kalundborg. [Electronic resource] — access Mode: <https://www.novonordisk.com/careers/professionals/manufacturing/site-kalundborg.html>
14. Zotov V. B., Golovanov V. I. municipal management system in schemes. *Textbook. Publisher: law House “Justicinform” Moscow, 2018, c.166*
15. Polozhentseva I. V., Filatov V. V. State investment strategies focused on the creation of technoparks in modern conditions of economic instability. *Bulletin of the University (State University of management)*. 2012. No. 16. P. 117–122.
16. Sandler D. G., Kuznetsov p. D. Industrial parks in Russia: conceptual study of projects. *The region's economy* No. 1 (2015), Pp. 76–88
17. Alexandra Malova. How to develop old industrial sites in the world. <https://www.kommersant.ru/doc/2978092>
18. Safonov D. E. ecological reconstruction of abandoned industrial areas in the process of refunctionalization. <http://archvuz.ru/node/1963>
19. Tonsley Innovation District Walking Tours. <https://www.eventbrite.com.au/e/tonsley-innovation-district-walking-tours-tickets-42021318896>
20. Presentation of completed cases at the II all-Russian forum “Ecotechnics of Russia”. <http://infolom.su/>
21. Decree of the Government of the Russian Federation of September 9, 2014 № 916 “on approval of the rules of subsidies . . . under the sub-program “Industrial parks” of the state program of the Russian Federation “development of industry and increase its competitiveness”. [Electronic resource] — access Mode: GUARANTOR.RU: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70637286/#ixzz5E46Xayn5>
22. Rukina I. M., Filatov V. V. Strategic management of municipal solid waste processing in Moscow region municipalities. *Microeconomics*. 2017. No. 6. P. 85–94
23. Bogdan Loginov. 70 ekotermoprom will appear in Russia. <https://nblife.info/national-business/rubrics/business-life/2018-05-ekologiya-zavyalov/>
24. Anna Garkusha. Ecotechnics: Shine and poverty of ideas. <https://www.infox.ru/opinion/246/agarkusha/201919-ekotehnoparki-blek-i-niseta-idei>
25. Rukina I. M., Filatov V. V., Jenzabar V. N., I. V. polozhentseva Industry recycling in the industrial complex. *Microeconomics*. 2018. No. 1. P. 11–20.
26. Filatov V. V., Rukina I. M., Golovanov V. I. Innovative technologies of recycling of production and consumption wastes: experience of Russia and foreign countries. *Municipal Academy*. 2018. No. 2. P. 136–144.
27. In Ruzsky district began construction of a “”. <http://ruza24.ru/news/ekonomika/6127>
28. During the construction of North. will take into account the positive experience of the SFD. <http://www.izvestia29.ru/economy/2018/07/17/33530.html>
29. Golovanov V. I. the Environment and direction of development of green entrepreneurship in the municipalities. In sat.: Strategic environmental and economic development of regions and municipalities in the context of globalization Materials of the international scientific and practical conference. 2017. P. 147–153.
30. In Nizhnevartovsk appears ekotekhnopark. <https://ugra-tv.ru/ric/news/economy/v-nizhnevartovske-poyavitsya-ekotekhnopark/>

## Инструменты поддержки малого предпринимательства на примере Брянской области

## Tools of support of small business on an example of the Bryansk region



Панина Ольга Владимировна  
к.э.н., доц. Заместитель заведующего кафедры  
«Государственное и муниципальное управление»  
Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации

Panina Olga Vladimirovna  
Candidate of Economics Associated Professor  
Deputy head of the Department "State and municipal management"  
Financial University under the Government  
of the Russian Federation



Епихин Никита Сергеевич  
Студент  
Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации  
E-mail: nikitaepikhin@gmail.com

Epihin Nikita Sergeevich  
Student  
Finance University under the Government of the Russian Federation

**Аннотация.** В статье описаны основные инструменты государственной и региональной поддержки малого и среднего бизнеса. Предмет исследования: инструменты поддержки малого предпринимательства в Брянской области. Цель работы: анализ наиболее распространенных и эффективных инструментов поддержки малого предпринимательства. Сделан вывод о том, что основные проблемы развития малого предпринимательства в Брянской области связаны с отсутствием достаточной информированности, недостатком свободных площадей, низкой степенью образования среди предпринимателей. Приоритетной задачей определена необходимость в повышении эффективности политики, направленной на поддержку малого бизнеса в Брянской области.

**Ключевые слова:** малый бизнес, предпринимательство, Брянская область, поддержка бизнеса, господдержка.

**Abstract.** The article describes the basic instruments of state and regional support of small and medium business. The subject of the study: instruments of support of small business in the Bryansk region. Objective: analysis of the most common and effective tools of support of small business. It is concluded that the main problems of development of small business in the Bryansk region associated with a lack of awareness, lack of vacancies, low level of education among entrepreneurs. Priority identified the need to improve policies aimed at supporting small businesses in the Bryansk region.

**Keywords:** small business, entrepreneurship, Bryansk region, business support, state support.

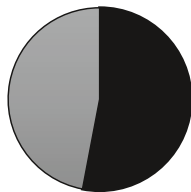
Экономика Российской Федерации сегодня напрямую зависит от развития предпринимательства. Крупный бизнес становится одним из основных экспортеров, который продвигает страну на мировой арене. Однако за масштабом и широким охватом рынка такого типа предпринимательства нельзя забывать о малом и среднем бизнесе. В большинстве своем именно малый бизнес помогает населению развиваться в новых и интересных для себя направлениях. Говоря о роли бизнеса в развитии экономики, не стоит забывать о частно-государственном партнерстве. Во многих странах имеются примеры успешного сотрудничества частного и государственных секторов в различных отраслях экономики. К ним относятся: транспорт, здравоохранение, образование, ТБО и другие. Речь идет о целом спектре развития, в котором частный сектор может эффективно принимать участие [8, с. 25].

Организация объединенных наций в начале 2000-х годов констатировала тот факт, что малое и среднее предпринимательство становится местом работы для более чем половины всего трудоспособного населения. Во всем мире производство, приходящееся на долю малого и среднего бизнеса, составляло на

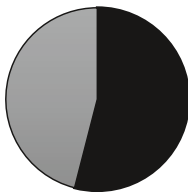
тот момент до 65% всего валового национального продукта. После финансового кризиса 2008 года, когда безработица стала достигать критического максимума и россияне потеряли в одночасье свои рабочие места, именно малый бизнес помог им найти работу, найти себя и в глобальном смысле — помог выходу из затянувшегося кризиса всей государственной экономики [5, с. 218]. Сравнив уровни развития малого предпринимательства в разных европейских странах, а также развитых странах Азии, можно отметить, что Россия в этом контексте должна пройти еще очень долгий путь реструктуризации экономического хозяйства для перехода к органичному сочетанию и сотрудничеству всех типов бизнеса как между собой, так и с государством. На рисунке 1 представлены данные о доли малого и среднего предпринимательства в структуре ВВП страны на 2015 год. Как можно заметить, Россия в этом плане значительно отстает. И это не может не сказаться на общем развитии экономики государства.

Невозможно вывести ВВП всей страны на новый уровень за счет только одного региона, тем не менее качественная проработка этого вопроса в каждом из субъектов сможет из-

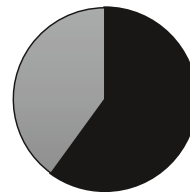
**Великобритания**  
53%



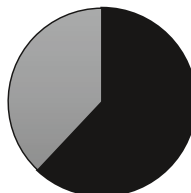
**Германия**  
54%



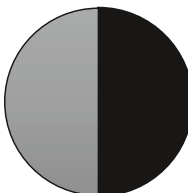
**Италия**  
60%



**Франция**  
62%



**США**  
50%



**Россия**  
20%

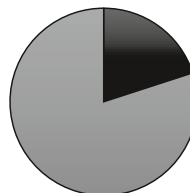


Рис. 1 Доля малых предприятий в структуре ВВП стран Европы (2015 г.)



менить всю картину в целом. В данной статье будет рассмотрен малый бизнес на примере Брянской области.

В таблице 1 представлены данные по состоянию безработицы в Брянской области. Как можно заметить, пик пришелся именно на первое время после наступления кризиса—2009 год. Далее, в связи с поддержкой государства и предпринятыми на основе этого мерами, показатель пошел на спад.

Говоря о малом предпринимательстве, которое поддерживается государством, имеются в виду наукоемкие производства, объекты по предоставлению разного рода услуг населению

и многие другие объекты, которые так или иначе могут способствовать развитию региона и предоставлению рабочих мест населению.

На протяжении последних десяти лет государство активно реализует свою деятельность в вопросах поддержки малого и среднего предпринимательства. В текущем году на эти цели в регионы Российской Федерации в рамках специальной программы «Развитие малого и среднего предпринимательства» было направлено порядка 7 млрд. рублей. Стоит отметить, что такое финансирование являлось адресным. Предварительно регионы направляли в Министерство экономиче-

**Таблица 1. Состояние рынка рабочей силы в Брянской области с 2007 по 2012 годы [2]**

Год	Эк. активное население	Занятые	Безработные	Уровень безработицы
2012	644000	612000	33000	5,07
2011	644000	599000	45000	7,06
2010	650000	599000	52000	7,98
2009	637000	568000	68000	10,71
2008	654000	612000	42000	6,46
2007	659000	617000	42000	6,45

ского развития РФ свои заявки на получение финансовой поддержки. Отдельно созданная для этих целей комиссия отбирала среди всех заявок наиболее достойные. Отказы были и проводились по объективным причинам (неспособность достичь целевых показателей в предыдущих периодах, отсутствие должного внимания со стороны регионального бюджета, несоответствие показателям или завышенные требования) [4, с. 126].

По итогам защиты таких региональных заявок для Брянской области было выделено 345,4 млн. рублей. Если к этим федеральным средствам прибавить те, которые выделялись в рамках регионального финансирования, то итоговая сумма составит около 400 млн. рублей. Для региона эта цифра очень высока, так как за последние три года на эти цели было в совокупности получено меньше финансовых средств. Внутри выделенного бюджета субсидии назначают только тем территориям, на которых сложилась сложная социально-экономическая ситуация. Для Брянской области—это десять моногородов, основные из них: Клинцы, Бытошь, Сураж, Сельцо. Для этих отдельных городов предусмотрены 24 млн. рублей, которые могут быть направлены на субсидирование части затрат, прямо или косвенно связанных с уплатой налогов; на выплаты по передаче прав на франшизу; на субсиди-

рование части затрат по поддержке деятельности социальнозначимого бизнеса. Кроме распространенных и часто встречающихся в других регионах направлений, Брянская область решила направить денежные средства на создание понятной и прозрачной структуры поддержки малого и среднего предпринимательства [3]. Министерством экономического развития РФ были определены некоторые требования. Из основных направлений, помимо поддержки среднего и малого предпринимательства в моногородах, можно выделить:

- работу центра поддержки предпринимательства (популяризация предпринимательства и начала собственного дела, организация круглых столов, конференций, семинаров, издание информационных пособий и т.д.);
- работу центра поддержки экспорта (стимулирование и вовлечение в экспортную деятельность, содействие выходу на иностранные рынки, содействие повышению конкурентоспособности);
- работу центра инноваций социальной сферы (поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в социальной сфере);
- развитие системы микрофинансирования (предоставление льготных займов субъектам малого и среднего предпринимательства);

– содействие развитию молодежного предпринимательства.

Эти мероприятия способствуют открытию нового бизнеса и сохранению действующих предприятий и структур в рамках среднего и малого предпринимательства.

К зиме 2017 года должна начать свою работу новая структура по поддержке инновационного бизнеса в области. Ее деятельность будет сфокусирована на промышленности: металлообработка, приборостроение, инновационная электроника, радио и т.п. Внутри полученного бюджета были выделены и одобрены государством приобретение и установка различного оборудования для существования и развития данного объекта. Планируется, что при реализации деятельности этого промышленного парка до 2025 года объем налоговых поступлений составит около 2,5 млрд. рублей, а также будет создано до 800 новых рабочих мест. Но основной целью станет сам факт создания промышленного парка, другими словами, будет сформирована новая инфраструктурная и технологическая база для развития экономики Брянской области. Этот проект будет реализовываться совместными силами как государства, так и самого региона, а также главных предприятий в области радиотехники, высших и среднеспециальных учебных заведений, представителей малого и среднего бизнеса.

Малое предпринимательство в Брянской области сталкивается с теми же проблемами, которые характерны для большинства регионов Российской Федерации. Основные из них:

1. Отсутствие достаточной информированности представителей малого и среднего бизнеса в вопросах ведения предпринимательской деятельности и контактирования с органами государственной власти.

2. Недостаточность социальных гарантий для тех работников, которые осуществляют свою профессиональную деятельность на условиях гражданского найма.

3. Волокита в вопросах лицензирования предпринимательской деятельности, ее сертификации, получении разрешений и одобрений от разного рода государственных организаций и т.п.

4. Труднодоступность банковских кредитов под цели создания и развития малого предпринимательства. Залоговая система довольно трудна в оформлении, отличается высокой стоимостью в связи с долгосрочными периодами и повышенной кредитной ставкой. В связи с этим можно выделить и от-

сутствие у населения должного объема стартового капитала.

5. Низкий процент свободных площадей. Сегодня предпринимателю трудно найти свободное помещение, которое будет и с доступной арендной платой, и с приемлемыми условиями, и с удачным месторасположением, и соответствовать всем предъявляемым к нему требованиям.

6. Низкая степень образования начинающих предпринимателей в вопросах менеджмента, базового бухгалтерского учета, трудового права и управления персоналом.

В соответствии с выявленными проблемами и потребностями малого бизнеса в Брянской области, а также принимая во внимание сценарий развития, на региональном уровне были определены следующие инструменты поддержки малого и среднего предпринимательства:

– разработка и внедрение региональной системы микрофинансирования [7, с. 51];

– предоставление грантов для начинающих предпринимателей на этапе создания и формирования малого или среднего бизнеса;

– выделение субсидий для покрытия затрат, связанных с оказанием государственных услуг;

– формирование автономного учреждения «Брянский областной бизнес-инкубатор» при поддержке государства и самого региона;

– обеспечение организационной, методической, консультационной, образовательной, информационной поддержки предпринимательства путем организации и проведения обучения специалистов, проведения консультационных мероприятий, формирования положительного образа предпринимателя, популяризации предпринимательской деятельности, организации встреч с успешными предпринимателями, реализующими свою деятельность на территории Брянской области;

– интеграция региональной власти в деятельности малого и среднего бизнеса на первых этапах, помощь в становлении и решении начальных проблем;

– создание и ведение реестра объектов малого и среднего предпринимательства отдельно в рассматриваемом регионе;

– создание предпосылок для развития молодежного предпринимательства, в том числе формирование «Брянского областного промышленного парка»;

– стимулирование инновационной деятельности (в том числе и путем грантов);

– предоставление субсидий для предпринимателей малого и среднего предпринимательства, выводящего свой товар на экспорт;

– разработка предложений по формированию региональной политики в рассматриваемой сфере;

– проведение конкурсов на выявление лучших предпринимательских проектов, которые могут быть успешными и заслуживают поддержки со стороны государства;

– субсидирование процентных ставок по тем кредитам, которые нацелены на строительство для собственных нужд или приобретение инфраструктуры.

Еще раз проанализировав обнаруженные проблемы и сопоставив для их решения предложенные выше инструменты, можно определить, что общие направления развития инфраструктуры малого и среднего предпринимательства в Брянской области включают в себя: предоставление на конкурсной основе субсидий на создание на территории области бизнес-инкубаторов и технопарков, центров поддержки предпринимательства, иных объектов инфраструктуры поддержки малого и среднего бизнеса, развитие существующих организаций инфраструктуры, в том числе в рамках реализации муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства; увеличение капитализации гарантийных фондов; субсидирование затрат на оказание государственных услуг субъектам малого предпринимательства государственным автономным учреждением «Брянский областной бизнес-инкубатор»; развитие системы микрофинансирования; создание Брянского областного промышленного парка; обеспечение деятельности информационно-аналитического центра (Евро Инфо Корреспондентский Центр Брянской области); обеспечение деятельности центра координации поддержки экспортно ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства.

Непростые экономические условия хозяйствования и существующие проблемы развития малого бизнеса показали результативность мер государственной поддержки малого и среднего бизнеса в Брянской области и в то же время раскрыли ее неэффективность по сравнению с другими регионами Центрального федерального округа. В этой связи, дальнейшее развитие и совершенствование системы государственной поддержки малого предпринимательства в регионе становятся необходимым механизмом для

успешного развития малого предпринимательства в Брянской области и, как следствие, в стране в целом.

### Использованные источники:

1. Портал малого и среднего предпринимательства Брянской области. — Режим доступа URL: <http://mb32.ru/> (дата обращения: 26.10.2017).
2. Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Брянской области. — Режим доступа URL: <http://bryansk.gks.ru/> (дата обращения: 05.11.2017).
3. Официальный сайт Департамента экономического развития Брянской области. Режим доступа URL: <http://econom32.ru/news/napravleniya-podderzhki-malogo-i-srednego-biznesa-v-bryanskoj-oblasti-v-2017-godu/> (дата обращения: 25.10.2017).
4. Панина О. В. Механизмы повышения эффективности использования социально-экономического потенциала региона // Экономика нового времени: теоретические аспекты и практическая реализация Сборник статей и тезисов докладов XIX Всероссийской научно-практической конференции. Редакторы: А. А. Якушев, И. А. Кетова, К. А. Савеченкова, Ю. В. Подповетная, Н. В. Угрюмова, Н. А. Калмакова, И. А. Кравченко, А. Ф. Габидуллина. 2015. С. 125–130.
5. Панина О. В., Ващенко Р. Р. Особенности моделей взаимодействия власти и бизнеса в регионах России // The International Scientific and Practical Congress of Economists and Lawyers "The genesis of genius" ISAE «Consilium». 2014. С. 215–218.
6. Панина О. В., Добринина Л. Р. Механизм управления устойчивым развитием экономики региона // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 17. С. 71–75.
7. Шварова Е. В. Современное состояние и направления развития малого бизнеса в Брянской области // ПСЭ. 2014. № 3 С. 51.
8. Зотов В. Б., Базиян К. Н. Проблемы развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2015. № 6. С. 25–27.

### Reference:

1. The portal of small and medium business of the Bryansk region. — Access mode URL: <http://mb32.ru/> (reference date: 26.10.2017).
2. Territorial authority of the federal service of state statistics for the Bryansk region. — Access mode URL: <http://bryansk.gks.ru/> (reference date: 05.11.2017).
3. Official website of the Department of Economic Development of the Bryansk region. Access mode URL: <http://econom32.ru/news/napravleniya-podderzhki-malogo-i-srednego-biznesa-v-bryanskoj-oblasti-v-2017-godu/> (the date of the appeal: 25.10.2017).
4. Panina O. V. Mechanisms of increasing the efficiency of the use of the socio-economic potential of the region // Economics of the New Times: theoretical aspects and practical implementation. Collection of articles and abstracts of the XIX All-Russian Scientific and Practical Conference. Editors: A. A. Yakushev, I. A. Ketova, K. A. Savechenkova, Yu. V. Subverted, N. V. Ugryumova, N. A. Kalmakova, I. A. Kravchenko, A. F. Gabidullina. 2015. P. 125–130.
5. Panina O. V., Vaschenko. R. R. Peculiarities of the Models of Interaction between Power and Business in the Regions of Russia // The International Scientific and Practical Congress of Economists and Lawyers "The Genesis of Genius" ISAE "Consilium". 2014. P. 215–218.
6. Panina O. V., Dobrina L. R. The mechanism of management of sustainable development of the region's economy // Bulletin of the University (State University of Management). 2014. No. 17. P. 71–75.
7. Shvarova E. V. Modern state and directions of development of small business in the Bryansk region // PSE. 2014. № 3 P. 51.
8. Zotov Vladimir B., Bazian K. N. Problems of the development of public-private partnership in the Russian Federation // Economics, statistics and informatics. Bulletin of the UMO. 2015. № 6. P. 25–27.

## Использование инструментов государственного-частного партнёрства как фактор повышения эффективности регионального и муниципального управления

## Use of public-private partnership tools as a factor for improving the efficiency of regional and municipal governance



Ибятков Фаиль Мужипович  
К.ист.н., доцент, Государственный университет  
управления, г. Москва  
fim1801@mail.ru

Ibjatov Fail Muzhipovich  
Candidate of Historical Sciences, docent, State Management  
University, Moscow

**Аннотация.** Государственное участие играет существенную роль в развитии экономики. Основные задачи государства при этом не сводятся к замещению, а тем более вытеснению, частного капитала. Напротив, государство, формируя, реализуя и совершенствуя систему мер государственной поддержки различных отраслей, сфер деятельности и инвестиционных рынков выполняет организационную и стимулирующую функцию. Это служит базой для формирования и реализации государственно-частного партнёрства, которое сегодня является необходимым условием развития инновационной экономики. Это обусловлено, во-первых, трудностями в выполнении государством социально значимых функций, а, во-вторых, повышением заинтересованности бизнес — структур в новых объектах для вложения инвестиций. В статье анализируется состояние реализации проектов с использованием механизма государственно-частного партнёрства, тенденции его развития на уровне регионов и муниципалитетов.

**Ключевые слова:** государственное и муниципальное управление, государственно-частное партнёрство, инновационные проекты.

**Annotation.** State participation plays an essential role in the development of the economy. The main tasks of the state in this case are not reduced to the replacement, and even more so to the crowding out, of private capital. On the contrary, the state, forming, implementing and improving the system of measures of state support for various industries, spheres of activity and investment markets, performs an organizational and stimulating function. This serves as a basis for the formation and implementation of public-private partnerships, which today is a prerequisite for the development of an innovative economy. This is due, firstly, to difficulties in the state performing socially significant functions, and, secondly, by increasing the interest of business structures in new facilities for investment. The article analyzes the state of implementation of projects using the mechanism of public-private partnership, the trends of its development at the level of regions and municipalities.

**Keywords:** state and municipal management, public-private partnership, innovative projects.

Организация государственно-частного партнёрства (далее ГЧП) обусловлено тем, что государство предлагает частному бизнесу участвовать в реализации социально-значимых общественных проектов. Однако, до недавнего времени государство само не пыталось участвовать в реализации проектов бизнеса. В последние годы проводится большое количество конкурсов на соискание государственных грантов среди частных компаний, следовательно, можно говорить об изменении роли государства в ГЧП в части финансовой поддержки проектов бизнеса.

При реализации проектов ГЧП используются разнообразные механизмы сотрудничества государственных структур и предприятий частного бизнеса. Они различаются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, ответственности за проведение различных видов работ. Сегодня значительно расширились возможные формы реализации ГЧП. Так, если концессионные соглашения изначально стандартно применялись при сооружении автострад, автостоянок, обеспечении централизованным теплоснабжением, то сейчас они распространяются в сферах национальной обороны, образования и др. [9].

Бизнес привносит в ГЧП финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к инновациям, совершенствование техники и технологии, и т.д. Со стороны государства в проектах ГЧП реализуются правомочия собственника, возможность предоставления налоговых и иных льгот и гарантий, и др. Государство сохраняет за собой возможности регулирования и контроля, в том числе тарифную политику, контроль за безопасностью и экологичностью проектов [4].

Зачастую прямое и опосредованное участие государства в функционировании рынка предпринимательского капитала смешивается, что, по нашему мнению, ведёт к размыванию границ конкретных мер, неясному пониманию их функциональных особенностей, а, в конечном итоге, к противоречиям в формировании и осуществлении правовой и экономической политики в сфере ГЧП.

Государственная поддержка и различные формы стимулирования должны обеспечивать развитие предпринимательского рынка не только в ближайшей перспективе, но и быть рассчитанными в долгосрочном периоде [6].

Государственно-частное партнёрство на муниципальном уровне имеет ряд особенностей: во-первых, существует тесная зависимость финансов муниципальных предприятий от государственных финансов, приоритетное размещение госзаказов и госзакупок среди государственных предприятий, предоставление льготных кредитов и субсидий, установление на их продукцию и услуги льготных цен [3].

Во-вторых, государство осуществляет патерналистский подход к принадлежащим ему предприятиям и учреждениям в области занятости и социального обеспечения, режима труда и отдыха, а также требований к предотвращению их несостоятельности и банкротства.

В-третьих, управление организацией строится на принципе административного подчинения и строгой субординации, делегирования муниципалитетом директорскому корпусу предприятия функции исполнения обязанности собственника — муниципалитета, государства.

В-четвертых, интересы организаций продиктованы общественными интересами, частные выгоды подчинены общественным. Экономическое обоснование затрат частного бизнеса и его результатов носит неформальный характер, при этом ценообразование происходит, как правило, в режиме монопольного рынка.

Одной из самых масштабных отраслей реализации проектов государственно-частного партнёрства в России, как и в мире в целом, является сектор общественных услуг. Здесь имеется огромный опыт перераспределения правомочий собственности между государством и частным бизнесом, исторически сложились традиции делегирования государством ряда ключевых правомочий частному сектору.

Государственно-частное партнерство — это мощный инструмент привлечения частных инвестиций в муниципальные инфраструктурные проекты. Он позволяет реализовать их на взаимовыгодных условиях, как для муниципалитетов, так и для частных инвесторов за счет эффективного распределения рисков, что особенно важно в сегодняшних условиях. Но по итогам 2017 года объём частных инвестиций в инфраструктуру России составил 3% ВВП, что незначительно выше объёма 2016 года. К 2019 году, с учётом целей экономического развития, объём инвестиций должен составить 5% ВВП. Для сравнения — в 2017 году в Китае частные инвестиции достигли 7,5%, в Индии —

4,5%. Прогнозная непокрытая потребность в инфраструктурных инвестициях в Российской Федерации составляет сегодня почти 1,6 трлн. рублей [1].

Государство ответственно перед гражданами и обществом за бесперебойное обеспечение публичными благами, этим объясняется сохранение некоторых отраслей и предприятий в государственной собственности. В то же время частный бизнес характеризуется высокой эффективностью использования ресурсов, мобильностью, склонностью к инновациям. Именно государственно-частное партнёрство способно использовать преимущества обоих видов собственности без глубоких потрясений. К концу 2017 г. в России реализовывалось 2980 проектов с использованием инструментов государственно-частного партнёрства на сумму 2618 трлн. рублей, из которых 1827 трлн. рублей составили частные инвестиции [9]. Основными сферами реализации государственно-частного партнёрства являются:

– коммунально-энергетическая сфера—2130 проектов с частными инвестициями в объеме 488 млрд. рублей;

– транспортная сфера—87 проектов с частными инвестициями в объеме 1031 млрд. рублей;

– социальная сфера—368 проектов с частными инвестициями в объеме 220 млрд. рублей.

В 83 субъектах РФ реализуется как минимум один проект ГЧП, а в 64 субъектах—минимум один проект ГЧП регионального уровня. В то время, как в 2016 году эти цифры составляли 73 (рост 14%) и 49 регионов (рост 49%) соответственно [8].

Рост количества реализуемых в настоящее время проектов ГЧП регионального уровня составил за год 52%, достигнув количества 331 шт.

Рост количества муниципальных проектов ГЧП, реализуемых в субъектах РФ составил 49% и достиг количества 1623 проектов [1].

Перечень 100 самых дорогих инфраструктурных проектов в субъектах Российской Федерации с использованием механизмов ГЧП включает 25 проектов муниципального уровня, 2—межрегионального уровня. Остальные проекты имеют региональный характер.

В качестве примеров успешного планирования и реализации муниципальных проектов ГЧП в Московской области можно привести следующие проекты, по которым заключены концессионные соглашения:

– реконструкция Сергиево-Посадской си-

стемы водоснабжения и водоотведения на сумму 9408000 тыс. рублей;

– реконструкция Ступинской системы теплоснабжения стоимостью 3159040 тыс. рублей;

– реконструкция Мытищинской системы теплоснабжения стоимостью 2764000 тыс. рублей.

Самая большая доля проектов приходится на отрасль жилищно-коммунального хозяйства, доля которой составляет 25,8% и транспорт (25,5%). Лидером по реализации проектов в сфере жилищно-коммунального хозяйства с применением инструментов ГЧП является Сибирский федеральный округ (28 проектов из 83). Так, только в Кемеровской области реализуются 15 проектов жилищно-коммунального хозяйства в области водоснабжения и водоотведения. Подобная тенденция прослеживается во всех субъектах РФ [5]. Это объясняется тем, что объекты коммунальной инфраструктуры в Российской Федерации находятся в изношенном состоянии, многие отслужили нормативный срок. В регионах требуется перекладка теплопроводов, сетей водоснабжения и канализации. Имеющиеся сегодня формы и модели ГЧП позволяют при сохранении важнейших национальных объектов в государственной собственности передавать часть правомочий собственника частному сектору.

Активное развитие механизмы ГЧП в последнее время получили в секторах, где активно проходит процесс импортозамещения. Например, в сельском хозяйстве и производстве продуктов питания. Перспективными являются также инвестиции в инфраструктуру и логистику. Еще одним успешным направлением в ближайшие годы становятся инвестиции в повышение эффективности российских компаний, в том числе за счет аутсорсинга [7].

Пилотной отраслью для применения механизмов государственно-частного партнерства в регионах России стала транспортная инфраструктура. Это обусловлено хроническим недофинансированием этой сферы, что привело к ее технологическому износу и росту удельных расходов на содержание в исправном состоянии. Недостаток бюджетных инвестиций для качественного преодоления инфраструктурного кризиса потребовал поиска внебюджетных средств, что предопределило участие частного бизнеса в подобных проектах. В то же время инвестиции в транспортную инфраструктуру, как показала практика всех экономически развитых государств,

коренным образом влияют на общеэкономические показатели развития субъектов РФ.

В стратегии социально-экономического развития большинства регионов России до 2020 года приоритетным обозначен партнёрский инновационно-активный сценарий развития [2]. Он предусматривает высокие темпы роста привлечения инвестиций в экономику, усиление инновационной активности, экономический рост на основе совершенствования обрабатывающих высокотехнологичных производств и экономики знаний, обновления технологической базы.

На сегодняшний день в ЦФО в разрезе отраслей имеются проекты, находящиеся в стадии реализации [3]. Многие проекты невозможно подвести под один отраслевой «знаменатель», так как за счет масштабного характера их сложно отнести к той или иной отрасли. В частности, в Москве и Московской области реализуются проекты по созданию территориальных инновационно-технологических кластеров и промышленных округов, объединяющие несколько отраслевых проектов.

С целью развития механизмов ГЧП на региональном и муниципальном уровне необходимо реализовать комплекс мероприятий по организации системы управления проектами ГЧП. Среди основных мероприятий могут быть следующие: анализ действующей региональной нормативной базы в сфере ГЧП и инвестиционной деятельности, разработка проектов нормативных правовых актов; разработка регламентов и методических рекомендаций, организация проектного офиса на базе органа исполнительной власти, ответственного за привлечение инвестиций, проведение научных исследований для оценки эффективности развития инфраструктуры региона с использованием механизмов ГЧП; организация программ повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих с целью повышения их компетенций в сфере управления проектами ГЧП; оценка потребностей региона в объектах инфраструктуры с учетом особенностей его социально-экономического развития; консультационное сопровождение подготовки проектов ГЧП (юридическая и финансовая составляющие), с привлечением ведущих консалтинговых организаций; привлечение внебюджетного финансирования в инфраструктурные проекты; проведение специальных мероприятий, направленных на широкое информирование общественности о реализуемом проекте ГЧП с целью достиже-

ния положительного общественного мнения и привлечения инвесторов.

Разработка и реализация конкретных проектов на региональном уровне должна быть, прежде всего, обязанностью региональных правительств и администраций муниципальных образований, так как реализация инфраструктурных и других социально значимых проектов относится к предмету их исключительного ведения. Особенное внимание должно быть уделено расчёту окупаемости проекта и разработке четких критериев, на основании которых может быть составлено технико-экономическое обоснование проекта. Кроме того, необходимо прорабатывать весь цикл реализации проекта с описанием существующих рисков и модели их распределения. В целях сохранения возможности гибкой реализации региональных инновационных проектов эти концепции должны носить рекомендательный характер.

Сегодня в России сформированы институты и определены механизмы реализации государственно-частного партнёрства в различных отраслях экономики, практически создана законодательная база. Но это начальная стадия, необходимо выстроить равноправное партнерство государства и бизнеса по всем направлениям развития общества. Развитие ГЧП в России сдерживается не только недостаточностью нормативных актов, но и отсутствием механизмов долгосрочного финансирования. Российские банки по различным причинам отказываются кредитовать длительные проекты [7]. Предприниматели инвестируют недостаточно средств в инновационные проекты, продукты и технологии. Тогда как в развитых странах доля затрат частного бизнеса на инновации составляет от 65 до 75%, в России этот показатель не превышает 22%. Это свидетельствует о необходимости создания целостной системы государственных инициатив, способных исправить сложившуюся ситуацию. Государственная экономическая политика должна строиться таким образом, чтобы частному бизнесу было выгодно инвестировать финансовые средства в реализацию региональных и муниципальных проектов. Подлинное партнерство государства и бизнеса может создать конкурентные преимущества регионов, особенно в области развития инновационных продуктов и технологий. Однако, эффективная институциональная среда в сфере ГЧП в настоящее время перестаёт быть конкурентным преимуществом регионов и превращается в обязательное (но, при этом,

недостаточное) условие привлечения желаемого инфраструктурного инвестора.

Несмотря на сдерживающие факторы и риски реализации проектов в форме ГЧП, можно выделить приоритетные направления для развития государственно-частного партнёрства в муниципальных образованиях. Среди них: формирование благоприятных условий для развития бизнеса; совершенствование нормативно-правового обеспечения сферы ГЧП; усиление эффективной государственной поддержки и гарантий цивилизованному бизнесу в реализации инновационно-инвестиционных проектов; развитие эффективной региональной инфраструктуры реализации ГЧП, включающей формирование проектных офисов, назначение ответственных за проработку и сопровождение проектов, внедрение института «единого органа», ответственного за подготовку и проведение конкурсного отбора концессионеров, организация комплексной системы оперативного управления муниципальным портфелем соглашений, находящихся на стадии реализации; повышение роли отраслевых союзов предпринимателей и соответствующих региональных и муниципальных институтов в процессах ГЧП.

В настоящее время муниципально-частное партнёрство должно стать важной формой совершенствования государственно-частного партнёрства, сопровождающегося распределением ответственности, разделением проектных рисков и выгод от реализации проектов. Использование государственно-частного партнёрства на уровне муниципалитетов для реализации социальных проектов служит эффективным ресурсом развития территорий. Механизмы и инструменты ГЧП необходимо адаптировать к муниципалитетам и регионам в целях территориального развития, создания новых производств, развития региональной и муниципальной инфраструктуры. Важность развития муниципально-частного партнёрства обусловлена необходимостью повышения эффективности управления муниципальными территориями, что позволит повысить уровень и качество жизни населения.

#### Литература:

1. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». — М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. — 32 с.
2. Стратегия социально-экономического развития ЦФО до 2020 года, утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 г. № 1540-р. / Режим доступа: <http://cfo.gov.ru/acts/3> (дата обращения 01.07.2018 г.)

3. Гудименко Г. В. Государственно-частное партнёрство как фактор развития инновационного предпринимательства (на примере Центрального Федерального округа РФ) // Успехи современной науки и образования. 2017. Том: 3 № 2. — С. 24–27
4. Гудименко Г. В. Региональный аспект развития малого предпринимательства / Г. В. Гудименко, С. В. Баранова, Л. И. Губарева // Вестник ОрелГИЭТ. 2016, № 1 (35). — С. 83–89
5. Evaluation, forecasting and management of the investment potential of the territory / Golaydo I. M., Parshutina I. G., Gudimenko G. V., Lazarenko A. L., Shelepina N. V. // Journal of Applied Economic Sciences. 2017. T. 12. № 2 (48). С. 616–635.
6. Зотов В. Б. Партнёрство для развития: взаимодействие государственного и общественного сектора в социальной сфере / Научные труды вольного экономического общества. Т. 62. — М.: 2006. — С. 227–282
7. Зотов В. Б. Проблемы развития государственно-частного партнёрства в Российской Федерации / В. Б. Зотов, К. Н. Базиян // Информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». — № 2, август 2015 г., с. 20–25.
8. gks.ru — Официальный сайт Государственного комитета статистики РФ. Режим доступа: [gks.ru\\_dbscripts/cbsd/dbinet](http://gks.ru_dbscripts/cbsd/dbinet) (дата обращения 11.12.2016 г.)
9. [www.pppcenter.ru](http://www.pppcenter.ru) — Официальный сайт Центра развития государственно-частного партнёрства. Режим доступа: [www.pppcenter.ru](http://www.pppcenter.ru) (дата обращения 28.06.2018 г.)

#### Literature:

1. A study on “public-private partnership in Russia, 2016–2017: current state and trends, rating regions/Association” Centre for the development of PPPS. — М.: Association “Centre for the development of public-private partnership”, 2016–32 p.
2. Socio-economic development strategy up to 2020 year PROFIT, established by the Decree of the Government of the Russian Federation dated September 6, 2011 № 1540-r. /Access mode: <http://cfo.gov.ru/acts/3> (date of treatment 01.07.2018).
3. Hudymenko G. V. public-private partnership as a factor in the development of innovative entrepreneurship (by the example of the Central Federal District of the Russian Federation) // The achievements of modern science and education. 2017. Volume: 3 № 2 — p. 24–27.
4. Hudymenko G. V. the regional dimension of small entrepreneurship/G. V. Hudymenko, S. V. Baranov, L. I. Gubareva // Vestnik OrelGIET. 2016, № 1 (35). — p. 83–89.
5. Evaluation, forecasting and management of the investment potential of the territory / Golaydo I. M., Parshutina I. G., Gudimenko G. V., Lazarenko A. L., Shelepina N. V. // Journal of Applied Economic Sciences. 2017. T. 12. № 2 (48). p. 616–635.
6. Zotov V. B. Partnership for development: the interaction of State and public sector in social sphere/scientific works of the free economic society. T. 62. — М.: 2006. — P. 227–282.
7. Zotov V. B. problems of development of public-private partnership in the Russian Federation/V. B. Zotov, K. N. Bazian // information-analytical magazine «Municipal Academy». № 2, August 2015, p. 20–25.
8. gks.ru — Official website of the State Statistics Committee of the Russian Federation. Access mode: [gks.ru\\_dbscripts/cbsd/dbinet](http://gks.ru_dbscripts/cbsd/dbinet) (date of treatment: 11.12.2016).
9. [www.pppcenter.ru](http://www.pppcenter.ru) — Official website of the Centre for the development of public-private partnership. Mode of access: [www.pppcenter.ru](http://www.pppcenter.ru) (date of treatment: 28.06.2018).



## Государственная поддержка развития кооперативов

## State support for the development of cooperatives



Филатов Владимир Владимирович, академик РАМ, доктор экономических наук, профессор кафедры «Менеджмент, государственное и муниципальное управление» ФБГОУ ВО Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г. Разумовского, Москва, Россия  
filatov\_vl@mail.ru

Filatov Vladimir Vladimirovich  
doctor of Economics, professor, Department of Management, state and municipal management, Moscow state university of technology and management after K. G. Razumovsky, Moscow, Russia



Голованов Владимир Иванович, академик МАИ, РМА, РАЕН, доктор экономических наук, профессор кафедры «Социального экономического развития крупных городов», АНОВО «Международный университет в Москве», Москва, Россия  
golovanov52@rambler.ru

Golovanov Vladimir Ivanovich  
doctor of Economics, professor  
Department of " Social and economic development of large cities", ANOVA "international University in Moscow", Moscow, Russia



Язев Григорий Валерьевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика и управление на предприятиях малого и среднего бизнеса» ФБГОУ ВО Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г. Разумовского, Москва, Россия,  
jzaff@yandex.ru

Yazev Gregory Valerevich, candidate of economic Sciences, associate professor Department "Economics and management at enterprises of small and average business" Moscow state university of technology and management after K.G. Razumovsky, Moscow, Russia



Сагина Оксана Александровна, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика и управление на предприятиях малого и среднего бизнеса» ФБГОУ ВО Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г. Разумовского, Москва, Россия  
toxik\_01@mail.ru

Sagina Oksana Aleksandrovna, candidate of economic Sciences, associate professor Department "Economics and management at enterprises of small and average business" Moscow state university of technology and management after K.G. Razumovsky, Moscow, Russia

**Аннотация.** В данной статье рассмотрены вопросы государственной поддержки развития кооперативов на современном этапе. На практике ощущается дефицит фундаментальных разработок, адекватно учитывающих существующие организационно-экономические проблемы регулирования и развития кооперационных связей в системе регионального АПК. Целью исследования является обоснование методических подходов и разработка практических рекомендаций по обоснованию инструментария регулирования и развития кооперационных связей в АПК в части импортозамещения продукции между субъектами ЦФО в условиях экономических санкций. В процессе исследования определены ключевые условия эффективного развития сельскохозяйственной потребительской кооперации в регионах.

**Ключевые слова:** крестьянское (фермерское) хозяйство, личное подсобное хозяйство, малые формы хозяйствования, сельскохозяйственный производственный кооператив, сельскохозяйственный потребительский кредитный кооператив, сельскохозяйственный потребительский кооператив.

**Annotation.** This article discusses the issues of state support for the development of cooperatives at the present stage. In practice, there is a shortage of fundamental developments that adequately take into account the existing organizational and economic problems of regulation and development of cooperation ties in the system of regional agriculture. The purpose of the study is to substantiate methodological approaches and develop practical recommendations for the justification of tools for the regulation and development of cooperative relations in agriculture in terms of import substitution of products between subjects of the Central Federal district under economic sanctions. In the process of research the key conditions for the effective development of agricultural consumer cooperation in the regions are determined.

**Key words:** peasant (farm) economy, personal subsidiary farm, small forms of management, agricultural production cooperative, agricultural consumer credit cooperative, agricultural consumer cooperative.

В рамках Государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» (далее — Госпрограмма) предусмотрено возмещение части затрат (в размере ключевой ставки ЦБ РФ) на уплату процентов по кредитам, полученным сельскохозяйственными товаропроизводителями (в том числе малыми формами хозяйствования) в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах на цели развития подотраслей растениеводства, животноводства и молочного скотоводства в соответствии с перечнем, утверждаемым Министерством сельского хозяйства Российской Федерации[1]. То есть, используя данную схему государственной поддержки, банковские организации и кредитные кооперативы имеют одинаковые возможности в привлечении заемщиков и повышении эффективности собственной деятельности. Виды и методы финансовой поддержки малых форм хозяйствования представлены на рис. 1.

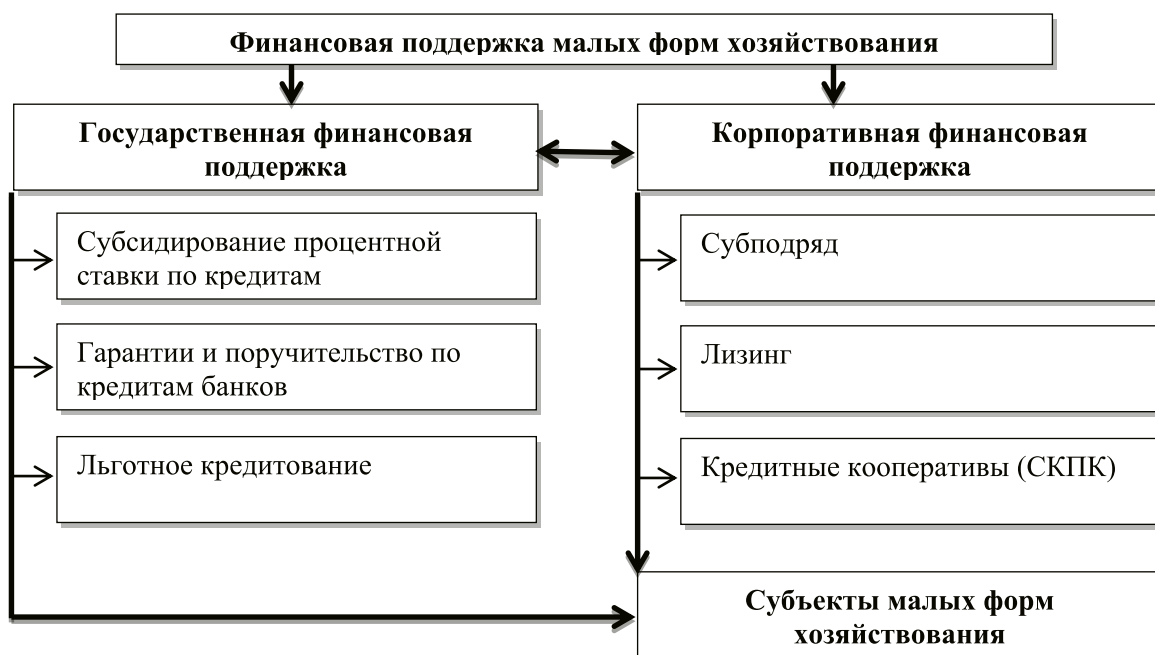


Рисунок 1 — Виды и методы финансовой поддержки малых форм хозяйствования

Кроме того, получателями субсидии являются сельхозпроизводители, что не обременяет сельскохозяйственные кооперативы и банки дополнительной работой и соответственно транзакционными издержками, связанными с подготовкой и подачей комплекта документов для получения субсидии. Здесь необходимо отметить проблемность данной схемы для сельхозтоваропроизводителей, связанную с тем, что они могут подать заявку на субсидирование процентной ставки только после уплаты коммерческих процентов[2].

В рамках «единой» субсидии в 2017 году были реализованы следующие мероприятия государственной поддержки малых форм хозяйствования, рис. 2: грантовая поддержка начинающих фермеров; грантовая поддержка развития семейных животноводческих ферм; грантовая поддержка сельскохозяйственных потребительских кооперативов (далее — СПоК) для развития материально-технической базы; возмещение части процентной ставки по долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным кредитам, взятым малыми формами хозяйствования[3].



Рисунок 2—Распределение «единой» субсидии по направлениям поддержки, 2016–2017 гг. (по материалам итоговой коллегии Минсельхоза РФ, 2018)

По информации субъектов Российской Федерации, в 2017 году на указанные мероприятия из средств федерального бюджета было направлено 10,3 млрд. руб., или 26% общего объема ассигнований федерального бюджета, выделенных на «единую» субсидию, что свидетельствует о заинтересованности регионов в развитии малых форм хозяйствования.

Ресурсное обеспечение мероприятий грантовой поддержки КФХ и СПоК в 2017 году уменьшено по сравнению с 2016 годом на 282,9 млн. руб., или на 2,7%, в том числе в связи с общим сокращением объема финансового обеспечения «единой» субсидии с 42 до 39 млрд. руб.. Вместе с тем значительное увеличение объема ресурсного обеспечения в 2017 году отмечено по мероприятию по оказанию грантовой поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов для развития материально-технической базы (по сравнению с 2016 годом объемы бюджетных ассигнований увеличены на 594,6 млн. руб., или в 1,7 раза). По информации субъектов Российской Федерации, на возмещение части процентной ставки по кредитам, взятым малыми формами хозяйствования, объем ассигнований федерального бюджета, направленный на оказание государственной поддержки, уменьшился на 45,8%, или на 1102,3 млн. руб. В 2017 году Правительством Российской Федерации введен в действие новый механизм господдержки сельскохозяйственных товаропроизводителей — льготное краткосрочное и инвестиционное кредитование по ставке не более 5% годовых (рис. 3)[4].



Рисунок 3—Сравнение условий субсидирования кредитов и льготного кредитования

Субсидии предоставляются по кредитам, выданным сельскохозяйственным товаропроизводителям, организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим производство, первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции и ее реализацию, за исключением сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов. Данное исключение не дает возможность кредитным кооперативам привлекать финансовые ресурсы в банках по льготной ставке, которые впоследствии предоставляются в виде целевых займов на развитие сельскохозяйственной деятельности членам кооператива, не имеющим возможность обратиться за мелким кредитом в банковское учреждение.

Кроме того, в соответствии с порядком отбора российских кредитных организаций в качестве уполномоченных банков осуществляется по критериям, которые сельскохозяйственным кредитным кооперативам в России выполнить сложно, а значит и не получит право на возмещение недополученных доходов по выданным сельскохозяйственным займам. Общий алгоритм действий заемщика и уполномоченного банка по реализации порядка участия в льготном кредитовании, приведенный ниже, не стал проще по сравнению с традиционной моделью субсидирования процентной ставки.

Кроме того следует отметить ряд серьезных проблем в реализации механизма льготного кредитования, требующих скорейшего решения по следующим направлениям: повышение лимита льготного кредитования на поддержку малых форм хозяйствования. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 № 1528, он составляет всего 20% от общего объема льготного кредитования, тогда как за последние годы на долю малых форм хозяйствования приходится производство более половины всей сельскохозяйственной продукции, а по валовому сбору зерновых и зернобобовых культур в 2017 году—58,1%; снижение (смягчение) требований к российским кредитным организациям для их отбора в качестве уполномоченных банков и предоставление возможности

участия в льготном кредитовании сельскохозяйственным кредитным потребительским кооперативам.

Следует отметить, что объективной причиной возникновения кооперативного кредитования является отсутствие адекватных источников финансирования малого предпринимательства. Успешная деятельность кредитных кооперативов Липецкой области, а также зарубежный опыт позволяют сделать вывод о необходимости участия сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов в льготном кредитовании малых форм хозяйствования в сельской местности [6].

Основными мерами государственной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ) и сельскохозяйственных потребительских кооперативов (СПОК) являются грантовая поддержка начинающих фермеров, развития семейных животноводческих ферм и грантовая поддержка СПОК для развития их материально-технической базы [7].

Существенную роль в развитии кооперации на селе играет грантовая поддержка сельскохозяйственных потребительских кооперативов на развитие материально-технической базы в рамках Госпрограммы. Ее объем увеличился с 0,4 млрд. руб. в 2015 г. до 1,6 млрд. руб. в 2017 г., участие регионов в программе — с 25 до 61, а численность кооперативов, получивших поддержку до 170 [8].

В Госпрограмме два вида бюджетной поддержки СПОК — возмещение процентной ставки по кредитам и займам и грантовая поддержка. В 2015–2016 гг. последняя предоставлялась в виде грантов, а с 2017 г. в форме единой субсидии из федерального бюджета на развитие материально-технической базы. За 2015–2017 гг. из федерального бюджета на эти цели выделено более 3 млрд. руб. Большинство регионов в настоящее время разработали программы и действенные экономические механизмы поддержки кооперации с учетом местных особенностей, накопили опыт содействия развитию кооперативного движения на селе. Грант может быть направлен на развитие материально-технической базы, в том числе на внедрение новых технологий и создание высокопроизводительных рабочих мест, строительство, реконструкцию, модернизацию или приобретение материально-технической базы сельскохозяйственных потребительских кооперативов, включая [9]:

- строительство, реконструкцию или модернизацию производственных объектов по заготовке, хранению, подработке, переработке, сортировке, убою, первичной переработке сельскохозяйственных животных и птицы, рыбы и аквакультуры, охлаждению молока, мяса, птицы, картофеля, грибов, овощей, плодов и ягод, в том числе дикорастущих, и подготовке к реализации сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки;

- приобретение и монтаж оборудования и техники для производственных объектов, предназначенных для заготовки, хранения, подработки, переработки, сортировки, убоя, первичной переработки сельскохозяйственных животных и птицы, рыбы и аквакультуры, охлаждения молока, мяса, птицы, картофеля, грибов, овощей, плодов и ягод, в том числе дикорастущих, подготовки к реализации, погрузки, разгрузки сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки, оснащения лабораторий производственного контроля качества и безопасности выпускаемой (производимой и перерабатываемой) продукции и проведения государственной ветеринарно-санитарной экспертизы (приобретение оборудования для лабораторного анализа качества сельскохозяйственной продукции) [10];

- приобретение специализированного транспорта, фургонов, прицепов, полуприцепов, вагонов, контейнеров для транспортировки, обеспечения сохранности при перевозке и реализации сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки (по перечню);

- уплату части взносов (не более 8% общей стоимости предметов лизинга) по договорам лизинга оборудования и технических средств для хранения, подработки, переработки, сортировки, убоя, первичной переработки сельскохозяйственных животных, рыбы и аквакультуры, охлаждения молока, мяса, птицы, картофеля, грибов, овощей, плодов и ягод, в том числе дикорастущих, подготовки к реализации, погрузки, разгрузки и транспортировки сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки.

Максимальный размер гранта на развитие материально-технической базы на один сельскохозяйственный потребительский кооператив определяется субъектом Российской Федерации в сумме, не превышающей 70 млн. руб. Поддержка малых форм хозяйствования и сельскохозяйственной кооперации осуществляется в рамках подпрограммы «Поддержка малых форм хозяйствования» Государственной программы, включавшей

в себя мероприятия по: поддержке начинающих фермеров; развитию семейных животноводческих ферм на базе крестьянских фермерских хозяйств; грантовой поддержке сельскохозяйственных потребительских кооперативов для развития материально-технической базы; поддержке кредитования малых форм хозяйствования[11].

С 2017 года субъектам Российской Федерации предоставлено право самостоятельно устанавливать порядок и условия предоставления грантовой поддержки КФХ, направления расходования средств гранта, а также критерии, предъявляемые к хозяйствам для получения бюджетных средств. В соответствии с Правилами предоставления и распределения государственной поддержки: «начинающий фермер»—гражданин Российской Федерации, являющийся главой КФХ, отвечающего критериям микропредприятия, зарегистрированного на сельской территории субъекта Российской Федерации, продолжительность деятельности которого не превышает 24 месяцев с даты его регистрации; «семейная животноводческая ферма»—КФХ, отвечающее критериям микропредприятия, зарегистрированное на сельской территории субъекта Российской Федерации, основанное на личном участии главы и членов хозяйства, состоящих в родстве (не менее 2 таких членов, включая главу) и совместно осуществляющих деятельность по разведению и содержанию сельскохозяйственных животных и птицы, продолжительность деятельности которого превышает 24 месяца с даты его регистрации[12].

Грантовая поддержка КФХ направлена на создание и развитие производственной базы хозяйств. С 2017 года увеличен максимальный размер предоставляемого гранта: на поддержку 1 начинающего фермера; для разведения КРС мясного или молочного направлений—в размере, не превышающем 3 млн. руб., но не более 90% затрат; для ведения иных видов деятельности—в размере, не превышающем 1,5 млн. руб., но не более 90% затрат, при этом срок использования гранта на поддержку начинающего фермера составляет не более 18 месяцев с даты его получения; на развитие семейной животноводческой фермы; для разведения КРС мясного или молочного направлений в расчете на 1 КФХ—в размере, не превышающем 30 млн. руб., но не более 60% затрат; для ведения иных видов деятельности—в размере, не превышающем 21,6 млн. руб., но не более 60% затрат, при этом срок использования гранта на развитие семейной животноводческой фермы составляет не более 24 месяцев с даты его получения. Часть затрат семейной животноводческой фермы (не более 20%) может быть обеспечена за счет средств субъекта Российской Федерации. В 2017 году средний размер гранта на одно КФХ начинающего фермера составил 1,77 млн. руб., что на 40,5% больше, чем в 2016 году[13]. Грант на развитие семейных животноводческих ферм в среднем составил 6,11 млн. руб. на одно КФХ (на 17% больше уровня 2016 года).

Федерации, 71% начинающих фермеров регистрирует КФХ на основе личного подсобного хозяйства, ведущего товарное производство сельскохозяйственной продукции. В 2017 году около 33% всех глав КФХ-грантополучателей составили граждане в возрасте до 35 лет, более 40% грантополучателей—граждане в возрасте от 35 до 55 лет. По информации субъектов Российской Федерации, конкурс на получение гранта составляет 3 фермера на один грант, в отдельных регионах—до 10 фермеров на один грант[14]. Большая часть фермеров, получивших грантовую поддержку в 2017 году, развивают молочное скотоводство (38%), мясное (24%), растениеводство 18%), прочие виды животноводства (13%), овощеводство (4%) и др.

С 2017 года также внесены изменения в порядок предоставления грантовой поддержки для сельскохозяйственных потребительских кооперативов. В соответствии с Правилами предоставления и распределения государственной поддержки под сельскохозяйственным потребительским кооперативом понимается сельскохозяйственный потребительский перерабатывающий и (или) сбытовой кооператив или потребительское общество (кооператив), действующие не менее 12 месяцев с даты его регистрации, осуществляющие деятельность по заготовке, хранению, подработке, переработке, сортировке, убою, первичной переработке, охлаждению, подготовке к реализации сельскохозяйственной продукции, дикорастущих плодов, грибов и ягод, а также продуктов переработки указанной продукции, объединяющие не менее 10 сельхозтоваропроизводителей на правах членов кооперативов (кроме ассоциированного членства), не менее 70% выручки которых формируется за счет осуществления перерабатывающей и (или) сбыто-

вой деятельности указанной продукции[15].

Грант на развитие материально-технической базы СПоК предоставляется в сумме, не превышающей 70 млн. руб., но не более 60% затрат. Срок использования гранта составляет не более 18 месяцев с даты его получения. В 2017 году средний размер одного гранта составил 10,76 млн. руб., что на 40% выше, чем в 2016 году.

По данным ведомственной отчетности субъектов Российской Федерации, основным направлением расходования средств грантовой поддержки в 2017 году стало приобретение оборудования для переработки сельскохозяйственной продукции (45% получателей), строительство производственных объектов (32%), приобретение специализированного транспорта (22%).

Основными направлениями деятельности кооперативов, получивших грантовую поддержку в 2017 году, стали сбор, хранение, переработка и реализация молока (38%), мяса (35%) и овощей (16%).

В реализации мероприятия по поддержке начинающих фермеров в 2017 году приняли участие 80 субъектов Российской Федерации. Фактический объем средств бюджетов субъектов Российской Федерации, направленный в 2017 году на поддержку начинающих фермеров, составил 825,45 млн. руб.. В 46 регионах средний размер гранта на поддержку одного начинающего фермера превысил 2 млн. руб.. Наиболее высокие значения среднего размера 1 гранта отмечены в Республике Марий Эл и Магаданской области—по 3 млн. руб., а также в Тульской и Омской областях, Красноярском крае. Наименьшее значение среднего размера гранта на поддержку одного начинающего фермера отмечено в Республике Ингушетия—0,46 млн. руб., Калужской области—0,65 млн. руб. и в Карачаево-Черкесской Республике—0,69 млн. руб., что обусловлено высоким конкурсом среди заявителей[16].

На развитие семейных животноводческих ферм в 2017 году направлены средства 76 субъектами Российской Федерации. Наиболее высокие показатели среднего размера 1 гранта на развитие семейной животноводческой фермы в 2017 году отмечены в 21 субъекте Российской Федерации—более 10 млн. руб. В реализации мероприятия по грантовой поддержке СПоК для развития материально-технической базы в 2017 году приняли участие 61 субъект Российской Федерации. Фактический объем средств государственной поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов составил 1871,7 млн. руб., в том числе из федерального бюджета было выделено 1494,62 млн. руб., регионального бюджета—377,08 млн. руб. В 20 субъектах Российской Федерации средний размер гранта на поддержку одного кооператива превысил среднероссийское значение (10,76 млн. руб.). В 10 регионах размер гранта превысил 20 млн. руб. В 15 субъектах Российской Федерации средний размер гранта на поддержку одного кооператива составил менее 5 млн. руб.

С 2017 года грантовая поддержка малых форм хозяйствования оказывалась в рамках субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса (единая субсидия). Субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют приоритетные направления развития сельского хозяйства и объем их финансирования из средств единой субсидии. В 2017 году объем ассигнований федерального бюджета, направленных на грантовую поддержку КФХ и СПоК, увеличен по сравнению с 2016 годом на 8,5% и составил 8,9 млрд. руб., или 23% общего объема средств единой субсидии, в том числе: на поддержку начинающих фермеров—3,7 млрд. руб.; на развитие семейных животноводческих ферм—3,7 млрд. руб.; на грантовую поддержку СПоК—1,5 млрд. руб..

Гранты предоставлены 2582 начинающим фермерам, 724 семейным животноводческим фермам и 174 кооперативам. Увеличился средний размер грантов, предоставленных КФХ и СПоК: начинающим фермерам—до 1,8 млн. руб. (в 2016 году—1,27 млн. руб.), семейным животноводческим фермам—до 6,1 млн. руб. (в 2016 году—5,18 млн. руб.), кооперативам—до 10,82 млн. руб. (в 2016 году—7,69 млн. руб.). В 2017 году КФХ-грантополучателями создано 5300 новых постоянных рабочих мест в сельской местности при плане 4315 рабочих мест, в кооперативах, получивших грантовую поддержку, создано 738 новых рабочих мест при плане 617 рабочих мест. Получателями грантовой поддержки обеспечен прирост производства и реализации сельскохозяйственной продукции более чем на 30% (план—10%).

Оказание государственной поддержки организациям потребительской кооперации создает условия для многократного расширения направлений деятельности потребительской кооперации, в результате чего экономический и социальный эффект в разы превышает размер поддержки. Эффективно работают региональные программы поддержки сельскохозяйственной кооперации (Калужская обл., Ленинградская обл., Удмуртская Республика, Республика Татарстан, Омская обл., Ульяновская обл., Новгородская обл., Республика Коми и др.).

АО «Корпорация «МСП» разработала меры поддержки по жизненному циклу сельхозкооперативов [18]. На стадии создания для сельскохозяйственных кооперативов будут работать центры компетенций в сфере сельскохозяйственной кооперации, которые будут отражены в трёх программах:

1. Региональная поддержка:

1.1 Предоставление субсидии на компенсацию затрат.

1.2 Информационно-консультационная поддержка.

1.3 Обучение: проведение семинаров, тренингов, вебинаров для руководящих кадров сельскохозяйственных кооперативов; привлечение высших и средних образовательных учреждений к реализации обучающих мероприятий по сельхозкооперации; разработка и реализация образовательных проектов [19].

1.4 Организация рынков сбыта: проведение выставок, ярмарок; создание региональных онлайн-ресурсов для реализации продукции местных сельхозкооперативов; организация взаимодействия с федеральными и региональными розничными сетями по обеспечению доступа в сети сельхозкооперативов.

2. Инфраструктура поддержки МСП: региональные гарантийные организации (установление преференций для сельхозкооперативов); микрофинансовые организации (разработка специального продукта для сельхозкооперативов).

3. Региональная программа развития инфраструктур.

Примеры действующих механизмов эффективной поддержки сельскохозяйственной кооперации в рамках региональных программ: установление пониженного коэффициента вида деятельности арендатора при расчете арендной платы за использование земельного участка для организаций потребкооперации (Ленинградская обл.); предоставление субсидий на возмещение затрат на строительство, модернизацию и реконструкцию заготовительных пунктов, приобретение техники и оборудования по сбору и первичной переработке дикорастущего сырья (Омская обл.); предоставление льготы по налогу на имущество организаций (Волгоградская обл., Псковская обл., Новгородская обл., Тульская обл.); установление пониженных размеров ставок ЕНВД для сельских магазинов и автомагазинов (Псковская обл.); предоставление субсидии для возмещения части затрат, связанных с приобретением специализированных автомагазинов для обслуживания удаленных населенных пунктов (Ленинградская обл.) [20].

В настоящее время в регионах на основе представленной информационной и организационной поддержки сельскохозяйственной кооперации реализуется более 200 инновационных проектов, в т.ч. с софинансированием Центросоюза России в сфере импортозамещения (развитие заготовок и переработки сельхозпродукции, активизация работы с МФХ и ЛПХ, расширение производства отечественной продукции и увеличение объемов ее реализации в кооперативных предприятиях, консолидация и модернизация производственных мощностей); в сфере торговли (консолидация и управление торговой деятельностью: автоматизация торговых и логистических процессов, централизация закупочной деятельности на федеральном и региональном уровнях, внедрение современных технологий); в сфере модернизации бизнес-процессов, изменения в стратегии организации регионального союза (использования новых информационных технологий в бизнес-процессах, внедрение современных стандартов корпоративного управления); в сфере государственно-частного партнерства (реализация социально-экономических значимых проектов, предусматривающих государственную поддержку); в сфере профессионального кооперативного образования (развитие предпринимательского кооперативного движения молодежи в сельскохозяйственной кооперации). Все целевые показатели эффективности мероприятий по поддержке малых форм хозяйствования в 2017 году выполнены в полном объеме.



По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Кооперативное движение в России характеризуется наличием в регионах системы потребительской кооперации (потребительских обществ и их союзов) и формирующейся системы сельскохозяйственной кооперации. Каждая из названных и параллельно существующих систем регламентируется различными базовыми, не во всем увязанными между собой нормативными правовыми актами, что затрудняет организационно-экономическое регулирование развития кооперации в регионах и не способствует кооперативному движению на селе.

2. В регионах интересы сельскохозяйственной потребительской кооперации и потребительских обществ и их союзов, имеющих общую исходную базу для своей деятельности и развития, тесно переплетаются. Так, имеются потребительские общества, до 70% выручки которых формируется за счет видов деятельности, аналогичных видам деятельности сельскохозяйственных потребительских кооперативов [22]. Отсутствие упорядочения отношений между системами сельхоз- и потребкооперации ведет к дезориентации сельхозпроизводителей, что сказывается на темпах развития кооперации в сельской местности.

3. После некоторого спада, наблюдавшегося в первой половине 2010-х годов, к настоящему времени на фоне оживления российской экономики в развитии сельскохозяйственных потребительских кооперативов региональных АПК обозначились позитивные тенденции, что нашло свое выражение в возобновившемся росте числа кооперативов, их укрупнении, начавшемся смещении их структурного состава в сторону переработки сельскохозяйственной продукции, повышении финансово-кредитной активности кооперативов, увеличении суммарного числа пайщиков, повышении результирующих объемных показателей деятельности.

4. Государственная поддержка сельскохозяйственных потребительских кооперативов, предусмотренная Законом «О сельскохозяйственной кооперации» (ст. 7), стала более объемной и гибкой. Показывает свою эффективность грантовая поддержка СПоК, оказываемая в целях развития их материально-технической базы, которая за период 2015–2017 годов возросла с 0,4 до 1,5 млрд. руб. или в 3,7 раза и с которой корреспондирует рост числа кооперативов в региональных АПК за тот же период в 1,3 раза.

5. В региональных АПК обозначились лучшие практики развития сельскохозяйственной кооперации, на изучении и распространении которых следует сосредоточить особое внимание.

6. Потребность в новых кооперативах, объединяющих всю технологическую цепочку от поля и до прилавка, недостаточно подкреплена законодательно. Единого закона предусматривающего, что кооператив или система кооперативов может действовать на всех этапах: производство сельхозпродукции, ее переработка и реализация, выполнения вспомогательных операций – в настоящее время не существует.

7. Источники самостоятельного развития кооперации, собственного инвестирования в развитие кооператива законодательно не определены. В результате механизмы распределения прибыли не отрегулированы. В отсутствии источников собственного развития многие кооперативы существуют 3–4 года.

8. Существовавшие ранее системы кооперации, такие как колхозы и система потребительской кооперации в лице Центросоюза, не отвечают потребностям современных сельхозтоваропроизводителей.

9. Система кооперации, позволяющая фермерам и другим сельхоз организациям участвовать на всех этапах производства и получать добавочную стоимость не только в сельском хозяйстве, но и на этапе переработки и реализации продукции, отсутствует. В настоящее время происходит объединение в кооперативы, которые реализуют отдельные этапы переработки или сбыта продукции, материально-технического или финансового обеспечения.

10. Кооперация развивается недостаточными темпами. Доля кооперативной продукции на рынке сельхозпродукции по-прежнему не превышает 1% от общего объема сельхозпроизводства.

## Литература

1. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/programs/208/events/> (дата обращения 22.04.2017)
2. Миндрин А. С., Зотов В. Б. Повышение кредитной доступности для сельскохозяйственных организаций. Российская академия наук, Всероссийский науч. — исслед. ин-т экономики, труда и упр. в сельском хоз-ве (ГНУ ВНИЭТУСХ). Москва, 2008.
3. Голованов В. И. Особенности развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в муниципальных образованиях. В сб.: Социально-экономические и экологические аспекты развития регионов и муниципальных образований: проблемы и пути их решения материалы международной научно-практической конференции. Главный редактор: А. В. Антонов. 2016. С. 76–83.
4. Правительство Российской Федерации. Постановление от 29 декабря 2016 г. N1528. Об утверждении правил предоставления из федерального бюджета субсидий российским кредитным ... [Электронный ресурс]. URL: [http:// gp.specagro.ru/download/index/id/32079/](http://gp.specagro.ru/download/index/id/32079/) (дата обращения 22.04.2017)
5. Зотов В. Б., Бронников И. А. Анализ проблем привлечения инвестиций в развитие муниципальных образований. В сб.: Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики Материалы первой Всероссийской научно-практической Конференции с международным участием. Редактор А. Н. Гуда. 2016. С. 7–13.
6. Филатов В. В., Кудрявцев В. В., Сагина О. А., Сурай Н. М. Анализ цен, каналов и рынков сбыта сельскохозяйственной продукции Липецкой, Смоленской, Тамбовской областей в Московском регионе. Микроэкономика. 2018. № 3. С. 42–55.
7. Информационное сообщение о проведении конкурса по предоставлению грантов на развитие материально-технической базы сельскохозяйственных кооперативов. [Электронный ресурс]. URL: <https://yandex.ru/search/?lr=10748&msid=1512733568.00163.22887.18418&text> (дата обращения 19.09.2017).
8. Королькова А. П., Кузьмин В. Н., Маринченко Т. Е., Сураева Е. А. Поддержка начинающих фермеров и развитие семейных животноводческих ферм на базе крестьянских (фермерских) хозяйств. — М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2015. — 124 с.
9. Королькова А. П. Опыт грантовой поддержки развития сельскохозяйственных потребительских кооперативов [Электронный ресурс] Аналитическая справка /ФГБНУ «Росинформагротех»; Королькова А. П. — Электрон. текстовые дан. (1,9 Мбайт). — Правдинский, 2017. — URL: [http://www.rosinformagrotech.ru/publishing/results\\_of\\_research\\_2017](http://www.rosinformagrotech.ru/publishing/results_of_research_2017), свободный. — Загл. с экрана (дата обращения 22.04.2017)
10. Зотов В. Б. Дерево целей и систем продовольственной безопасности. ЭКОС: Экологическая безопасность. Защита человека и среды его обитания. 2004. № 4. С. 4.
11. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2016 год у Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы», Ми-

12. Зотов В. Б., Базиян К. Н. Проблемы развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2015. № 6. С. 25–27.
13. Язев Г. В. Совершенствование государственной поддержки развития производственной структуры АПК РФ. Монография, Издательство: ООО «ОнтоПринт», Москва, 2017, С. 192
14. Атюкова О. К., Белозеров Г. А., Иванова В. Н., Иванов С. А., Константинов Н. Н., Рыкова И. Н., Язев Г. В. Современная сеть хранения и переработки пищевой продукции в Центральном Федеральном Округе. Монография, Издательство «Финансы и статистика», Москва, 2017, С. 208
15. Аничкина О. А., Баранов А. О., Заплатин Р. А., Капустина Н. В., Козлов В. А., Колосова Г. М., Орлов Б. Л., Покидова Е. А., Сагина О. А., Таточенко А. Л., Третьяк Д. В., Язев Г. В. Импортзамещение и издержки обращения. Монография, Московский государственный университет технологий и управления имени К. Г. Разумовского (Первый казачий университет), Издательство «Экономика», Москва, 2017, С. 240
16. Свеженец В. П. «Государственная поддержка малых форм хозяйствования и сельскохозяйственной кооперации в РФ», Минсельхоз РФ, 2017
17. Корпорация МСП. Комплекс мер поддержки для сельскохозяйственных кооперативов и фермеров -членов сельскохозяйственных кооперативов. Электронный ресурс: [https://agro-coop.ru/uploads/docs/15\\_05\\_2018\\_Комплекс\\_мер\\_поддержки.pdf](https://agro-coop.ru/uploads/docs/15_05_2018_Комплекс_мер_поддержки.pdf). По состоянию на 17.05.2018.
18. Зотов В. Б. Проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для системы государственного муниципального управления. Муниципальная академия. 2017. № 3. С. 96–101
19. Зотов В. Б., Голованов В. И. Система муниципального управления в схемах. Учебное пособие. Издательство: Юридический Дом «Юстицинформ» Москва, 2018, с.166

## Literature

1. State program for development of agriculture and regulation of markets of agricultural products, raw materials and food for 2013–2020 [Electronic resource]. URL: <http://government.ru/programs/208/events/> (accessed 22.04.2017)
2. Mindrin A. S., Zotov V. B. increasing credit availability for agricultural organizations. Russian Academy. of agricultural Sciences, all-Russian scientific. — research. economic, labour and management in. in farm worker (GNU VNIITPH). Moscow, 2008.
3. Golovanov V. I. Features of development and support of small and medium-sized businesses in municipalities. In the security Council: Socio-economic and environmental aspects of the development of regions and municipalities: problems and solutions of the materials of the international scientific and practical conference. Editor-in-chief: A. V. Antonov. 2016. P. 76–83.
4. Russian Federation government. Resolution of December 29, 2016 N1528. About the approval of rules of providing subsidies from the Federal budget to the Russian credit ... [Electronic resource.] URL: [http:// gp.specagro.ru “ download / index / id / 32079 /](http://gp.specagro.ru/download/index/id/32079/) (accessed 22.04.2017)

5. Zotov V. B., Bronnikov I. A. analysis of problems of attracting investments in the development of municipalities. In: Management state, municipal and corporate: theory and best practices Materials of the first all-Russian scientific and practical Conference with international participation. Editor A. N. Hood. 2016. P. 7–13.
6. Filatov V. V., Kudryavtsev V. V., Sagina O. A., Surai N. M. Analysis of prices, channels and markets for agricultural products in Lipetsk, Smolensk, Tambov regions in the Moscow region. *Microeconomics*. 2018. No. 3. P. 42–55.
7. Information message on the competition for grants for the development of material and technical base of agricultural cooperatives. [Electronic resource.] URL: <https://yandex.ru/search/?lr=10748&msid=1512733568.00163.22887.18418&text> (accessed 19.09.2017).
8. Korolkova A. P., Kuzmin V. N., Marinchenko T. E., Suraeva E. A. support of beginning farmers and development of family livestock farms on the basis of peasant farms.— M.: FSBSI "Rosinformagrotech", 2015.—124 p.
9. Korolkova A. P. experience of grant support for the development of agricultural consumer cooperatives [Electronic resource] Analytical reference /Rosinformagrotech; Korolkova A. P.— Electron. text Dan. (1.9 MB).— Pravdinsky, 2017.— URL: [http://www.rosinformagrotech.ru/publishing/results\\_of\\_research\\_2017](http://www.rosinformagrotech.ru/publishing/results_of_research_2017), free.— Plug. from the screen (accessed 22.04.2017)
10. Zotov V. B. the tree of goals and systems of food security. ECOSOC: Environmental safety. Protection of man and his environment. 2004. No. 4. C. 4.
11. National report "on the progress and results of implementation in 2016 of the State program for development of agriculture and regulation of markets of agricultural products, raw materials and food for 2013–2020", the Ministry of agriculture of the Russian Federation, Rosinformagrotech, Moscow 2017, p. 208
12. Zotov V. B., Bazian K. N. Problems of public-private partnership development in the Russian Federation. *Economics, statistics and Informatics. Bulletin of UMO*. 2015. No. 6. Pp. 25–27.
13. Yazev G. V. Improvement of state support for the development of the production structure of the agroindustrial complex. Monograph, Publisher: "Ontoprint", Moscow, 2017, p. 192
14. Atakova D. C., Belozero G. A., Ivanova V. N., Ivanov S. A., Konstantinov N. N., Rykova I. N., Yazev G. V. Modern network of storage and processing of food products in the Central Federal District. Monograph, publishing house "Finance and statistics", Moscow, 2017, P. 208
15. Anichkina O. A., Baranov A. O., Zaplatyn R. A., Kapustina N. In. Kozlov, V. A., Kolosova, G. M., Orlov, B. L., E. A. Pokidova, Sagina O. A., Tatochenko, L. A., Tretyak D. V., Yazev V. G. Import substitution and the costs of treatment. Monograph, Moscow state University of technologies and management named after K. G. Razumovsky (first Cossack University), publishing house "Economy", Moscow, 2017, p. 240
16. Svezhenets V. P. "State support of small businesses and agricultural cooperation in Russia", Ministry of agriculture, 2017
17. SME Corporation. A set of support measures for agricultural cooperatives and farmers-members of agricultural cooperatives. Electronic resource: [https://agro-coop.ru/uploads/docs/15\\_05\\_2018\\_Комплекс\\_мер\\_поддержки.pdf](https://agro-coop.ru/uploads/docs/15_05_2018_Комплекс_мер_поддержки.pdf). As 17.05.2018.
18. Zotov V. B. problems of motivation of training and retraining of personnel for the system of public municipal management. *Municipal Academy*. 2017. No. 3. P. 96–101
19. Zotov V. B., Golovanov V. I. municipal management system in schemes. Textbook. Publisher: law House "Justicinform" Moscow, 2018, c.166

# Развитие АПК в рамках макрорегиона стран ЕАЭС: опыт России и Казахстана<sup>1</sup>

## Development of the Agro-Industrial Complex in the framework of the macroregion of the countries of the EAEU: experience of Russia and Kazakhstan



Лухманова Гульнар Койшыбаевна  
Кандидат экономических наук, заведующий кафедрой «Финансы»,  
Жетысуский государственный университет имени И. Жансугурова,  
Талдыкорган, Республика Казахстан

Lukhmanova Gulnar Koishybaevna  
Candidate of Economic Sciences, Head of the Department "Finance",  
Zhetysu State University named after I. Zhansugurov, Taldykorgan, Republic  
of Kazakhstan  
e-mail: irada\_010109@mail.ru



Мищенко Инна Витальевна  
Кандидат экономических наук, доцент кафедры региональной  
экономики и управления, Алтайский государственный университет,  
Барнаул

Mishchenko Inna Vitalievna  
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Chair of Regional  
Economics and Management, Altai State University, Barnaul  
e-mail: mis.iv@mail.ru

**Аннотация.** Проведен анализ развития АПК в России и Казахстане в контексте интеграционных процессов единого макрорегиона стран ЕАЭС. Обоснована необходимость усиления интеграции в данной сфере для обеспечения продовольственной безопасности стран Евразийского экономического союза. Проведенный анализ позволил выявить особенности развития АПК рассматриваемых стран, а также обозначить основные проблемы данной отрасли на современном этапе развития. Предложены пути решения проблем развития АПК в рамках макрорегиона стран ЕАЭС.

**Ключевые слова:** агропромышленный комплекс, интеграция, евразийский экономический союз, внешнеторговая политика.

**Abstract.** The article analyzes the development of the agroindustrial complex in Russia and Kazakhstan in the context of the ongoing integration processes of the unified macroregion of the Eurasian Economic Union countries. The authors substantiated the need to strengthen integration in this area in order to ensure food safety of the EAEU countries. The analysis made it possible to identify the specifics of the development of the agroindustrial complex of the countries under consideration, as well as to identify the main problems of this branch at the present stage of development. The ways of solving the problems of the agro-industrial complex development within the framework of the macro region of the EAEU countries are suggested.

**Keywords:** agro-industrial complex, integration, Eurasian economic union, foreign trade policy.

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (Грант № 17-12-22010 а (р) «Эффекты развития приграничных регионов в условиях интеграции экономик стран ЕвразЭС»)

Введение. Сельское хозяйство является одной из приоритетных отраслей экономики макрорегиона Евразийского экономического союза (далее—ЕАЭС), обеспечивающих их безопасность. В годы кризиса именно сельское хозяйство вместе с рядом отраслей стало драйвером роста экономики, однако модель экономического развития с преобладанием аграрного сектора и ориентацией на экспорт сырьевых ресурсов подвержена колебаниям и воздействию внешних вызовов. Неблагоприятная конъюнктура на мировых рынках сырья, санкции в отношении России, сложная геополитическая ситуация вызывают синхронные негативные тренды в экономике стран ЕАЭС. Нарастающая неопределенность в торговых отношениях между государствами ставит на повестку дня вопрос о создании прочных основ для кооперации между ними. Такой основой являются интеграционные группировки стран.

Международная экономическая интеграция создает благоприятные условия для эффективного использования преимуществ каждого ее участника, обмена опытом и современными технологиями в аграрной сфере, увеличения инвестиционных потоков, развития трансграничной производственной кооперации.

Вместе с тем проблема развития интеграционных процессов на агропродовольственном рынке макрорегиона ЕАЭС является значимой, актуальным вопросом остается и разработка рекомендаций по совершенствованию экономического взаимодействия государств на аграрном рынке.

ЕАЭС—новая форма интеграции на постсоветском пространстве

Евразийский экономический союз—сравнительно молодая международная организация в системе региональной экономической интеграции, обладающая международной правосубъектностью, учрежденная Договором о Евразийском экономическом союзе [1].

После распада СССР бывшие советские республики столкнулись со схожими экономическими проблемами. Всем было необходимо адаптироваться к новым рыночным реалиям, при том, что работа отдельных сегментов национальных экономик теперь уже независимых государств оказывалась затруднена или

вообще невозможна в отрыве от единой системы. Сохранение и восстановление связей в этой области было рациональным решением. Так, на месте бывшей социалистической сверхдержавы возникло Содружество Независимых Государств, в рамках которого затем, как можно видеть, поэтапно заключались различные договоры, углубляющие интеграцию. Было создано Евразийское Экономическое Сообщество (ЕврАзЭС), организован Таможенный Союз, провозглашена Зона свободной торговли, после чего благодаря подготовленному базису был образован ЕАЭС, являющийся на данный момент квинтэссенцией интеграционных процессов на постсоветском пространстве. В новую организацию вошли пять стран: Белоруссия, Казахстан, Россия, Армения и Киргизия.

Интеграция в рамках организации имеет под собой прагматичные цели стран-участниц по облегчению доступа на рынки друг друга, снижению транзитных издержек, обеспечению свободы перемещения капитала, товаров, услуг и рабочей силы и созданию единого экономического пространства. Это вполне естественный, эволюционный процесс, поскольку близость географического положения и общие границы и без того вынуждают экономически взаимодействовать друг с другом, несмотря на значительную дифференциацию траекторий развития после развала СССР.

Отметим, что интеграция в рамках ЕАЭС как фактор устойчивого развития аграрного сектора позволяет странам-участникам извлекать преимущества регионального разделения труда и ориентироваться на более масштабные, по сравнению с внутренними, рынки [4]. Государства ЕАЭС обладают большим производственным и экспортным потенциалом, имеют удобное географическое положение, интеграционные связи, постсоветскую специализацию, кооперацию на уровне предприятий и отраслей, сохранившуюся единую транспортную инфраструктуру [1].

На сегодняшний день две страны—Россия и Казахстан—занимают лидирующие позиции внутри ЕАЭС. Номинальный ВВП данных стран составляют более 95% в общем объеме стран ЕАЭС (табл.). По данным Мирового валютного фонда,

Таблица  
Динамика номинального ВВП стран ЕАЭС

Государство	2016		2023	
	Млн дол	%	Млн дол	%
Россия	1281,286	86,59	1974,342	84,8
Казахстан	133,668	9,03	254,109	10,92
Белоруссия	47,703	3,22	73,106	3,14
Армения	10,572	0,71	16,224	0,70
Киргизия	6,551	0,44	9,824	0,42

ситуация кардинально не измениться на протяжении ближайших 10 лет [2].

Анализ современных тенденций развития аграрных секторов стран ЕАЭС выявляет как экономические преимущества, так и потери от интеграции каждого из государств—членов данного союза. Внешнеэкономическая специализация России, Казахстана и Белоруссии в значительной степени совпадает по укрупненным товарным группам, при этом значение присоединившихся к ЕАЭС Кыргызстана и Армении не стало ощутимым в силу их малого потенциала. К примеру, доля товаров, напрямую конкурирующих с российскими, составила у Беларуси чуть более 50%, у Казахстана—90% [3]. Таким образом, возникает проблема внутренней конкуренции товарами аналогами между государствами-партнерами.

Около 97% совокупного товарооборота внутри ЕАЭС происходит с участием России, в том числе 60% общего объема приходится на торговлю России с Беларусью, 31%—с Казахстаном [4, с. 9]. Во многом это свидетельствует о важной роли России внутри ЕАЭС и асимметричности отношений интеграционного образования. Так, значительную проблему создает ориентация внешнеэкономической политики Казахстана на Россию, при этом сотрудничество непосредственно Казахстана и Беларуси ограничено. Это наглядно демонстрируется тем, что более половины товарооборота между двумя странами приходится всего на четыре товарные группы. При этом импорт из Республики Беларусь составляет около 1% от общего импорта Казахстана. Данный аспект наиболее ярко проявился в условиях санкций и ставит на повестку дня проблему ди-

версификации торговых отношений. Для Казахстана основным партнером во взаимной торговле сельскохозяйственным сырьем и продовольствием является Россия (почти 100% по ставкам). Наблюдается и обратная тенденция, когда около 60% российских поставок сельхозпродукции ориентированы на Казахстан.

Анализ развития АПК в России и Казахстане

Суммарные аграрные возможности России и Казахстана и их потенциал уникальны в мировом масштабе. Казахстан и Россия совместно по общей площади пашни могут занять второе место в мире, уступая только США. На долю этих стран приходится более 10% мировой пашни и 2,7% населения, при этом лишь 1,5% от мирового производства сельхозпродукции. Такое же или даже меньшее количество земель сельскохозяйственного назначения обеспечивает пропитание более чем миллиарду жителей Китая или Индии, а США дает возможность экспортировать продукции более чем на 100 млрд. долл. в год [6].

Во взаимной торговле Казахстана и России преобладают животноводческая продукция, сахар, готовые продукты из мяса и рыбы, продукты переработки злаков, на долю которых приходится порядка 60%.

Рост производства и взаимной торговли по некоторым продовольственным товарам позволяют достичь высокого уровня самообеспечения. К ним относятся мясо птицы, свинина, о во щи и картофель. В ближайшие годы производство данной продукции может превысить внутренние потребности, что позволит создать потенциал для экспорта.

Успешная интеграция в сельском хозяйстве стран-участниц ЕАЭС предполагает ориентир на развитие многоукладного аграрного производства, в котором получают развитие крупные предприятия, а также вертикально интегрированные агропромышленные объединения, агрокомбинаты, агрофирмы, агрохолдинги.

Основными факторами, вызывающими необходимость развития кооперации, являются: неразвитость системы закупки, хранения, первичной и глубокой переработки, реализации продукции; несовершенство экономических взаимоотношений между производителями, переработчиками сырья, поставщиками средств производства и системы торговли [7, с. 10–11].

Рассмотрим возможности этих стран более подробно.

На нынешнем этапе аграрный сектор Казахстана характеризуется мелкотоварным производством. Около 47% сельхозпредприятий имеют незначительные площади пашни—в пределах 161 га, 44,8%—в пределах до 2000 га и только в 7,8% предприятий—до 18580 га. На долю последних приходится более 54% от площади пашни всех сельхозпредприятий, или 33% от всей пашни в республике. В крестьянских хозяйствах около 80% имеют площадь пашни 8 га, только 2,7% хозяйств—в среднем 936 га [6]. В России за

2016 г. хозяйства населения и крестьянские хозяйства производят 47% валовой продукции отрасли, из них 50% продукции растениеводства, 43%—животноводства [8, с. 245]. Это ведет к снижению эффективности производства сельскохозяйственной продукции. Явно проявляется дезинтеграционная тенденция: валовая продукция сельского хозяйства государств более чем на 50% формируется личными подсобными хозяйствами, а доля крупных сельхозпредприятий ограничивается 20% в Казахстане и менее 50% в России.

Вызывает серьезные опасения отсутствие даже тенденции к увеличению доли сельхозпредприятий в продукции сельского хозяйства как более эффективной формы ведения сельскохозяйственного производства. Вместе с тем в мире наиболее значимую роль в развитии эффективной экономической интеграции играют крупные сельхозпредприятия

и агрохолдинги, но современная структура АПК исследуемых нами стран не отвечает этим требованиям, что значительно замедляет данный процесс.

На состояние межгосударственной интеграции в АПК значительно е влияние оказывают размер и структура выделяемых государством субсидий и дотаций. В последние годы прослеживается тенденция роста государственного финансирования АПК в странах ЕАЭС, но отсутствуют специальные программы и мероприятия, финансируемые в рамках дальнейшего развития интеграции предприятий данного комплекса [10, с. 5].

В абсолютном выражении растет господдержка в Российской Федерации, по результатам 2016 г. она составляет 3,7–3,8% стоимости всей валовой продукции сельского хозяйства. Казахстан ежегодно увеличивает финансирование различных программ поддержки сельского хозяйства и АПК. По сравнению с 2001 г. в абсолютном выражении объем господдержки увеличился в 18 раз, но ее удельный вес ежегодно составлял не более 3,5% от стоимости продукции сельского хозяйства [11].

Вместе с тем на величину оказываемой помощи и ее направления оказывает влияние соглашение, подписанное в рамках ВТО. Согласно ему государства-члены ЕАЭС могут применять без ограничений только меры государственной поддержки, не оказывающие искажающего воздействия на их взаимную торговлю сельскохозяйственными товарами. В соответствии с условиями членства в ВТО для Республики Казахстан обязательства по уровню внутренней поддержки с 2008 г. составляют 8,5%. Россия должна сократить максимально допустимый размер мер поддержки в два раза (с 9 млрд. долл. в 2012 г. до 4,4 млрд. долл. к 2018 г.) [12, с. 12].

Отметим, что в Казахстане и России отсутствуют специальные программы по стимулированию интеграционных процессов в АПК. Исследуя возможности интеграции двух стран, мы должны учесть, что абсолютно все развитые страны мира используют аграрный протекционизм для защиты своих рынков. На Евросоюз, США и Японию приходится до 90% субсидий всех участников ВТО, а уровень господдержки составляет 35–40% от стоимости

продукции. АПК России и Казахстана, с точки зрения структуры и объемов господдержки, развивается по схожему сценарию, но он не отвечает со временем тенденциям развития мирового рынка продовольствия и позиции основных участников. Существующая модель господдержки не стимулирует взаимную интеграцию АПК рассматриваемых стран с целью укрепления и наращивания совместного экономического потенциала [9].

Уровень рентабельности производства сельскохозяйственной продукции показывает степень эффективности использования материальных, трудовых и денежных ресурсов, а также природных богатств при производстве сельскохозяйственной продукции [13, с. 114]. Отметим, что с 2013 по 2016 г. наблюдается значительное повышение рентабельности сельхозпроизводства в России. Данный показатель увеличился с 7,3% в 2013 г. до 17,3% в 2016 г. Пик данного показателя был зафиксирован в 2015 г. Тогда рентабельность составила 20,3% [13, с. 9]. Казахстан значительно опережает Россию по данному показателю. Так, в 2014 г. рентабельность в растениеводстве достигала 43,5%, а в животноводстве — 27,0% [11].

Развитие АПК на инновационной основе и совместное влияние на мировой продовольственный рынок невозможны без финансирования фундаментальных и прикладных научных исследований в области биотехнологии, селекции, племенного дела, агротехнологии и др. Недостаточность данного финансирования ярко выражена и в Казахстане, и в России. Несмотря на это, интеграция в АПК этих стран является вполне реально и существует в экономической жизни, развиваясь эволюционным путем. Необходимо данный процесс вывести на качественно новый этап развития, точнее определить его вектор, создать благоприятные условия для этого этапа интеграции в АПК усилиями данных государств. Отмеченная негативная ситуация в развитии агропромышленной интеграции между Россией и Казахстаном и ярко выраженное замедление интеграционных процессов обусловлены сложностью выбора стратегии такого развития. Задача усложняется происходящими в мире, в России и Казахстане в частности, серьезными

экономическими и политическими изменениями, в том числе последовательно разразившимися глобальным продовольственным и мировым финансовым кризисами.

Одной из наиболее значимых проблем, способных оказать влияние на изменение государственных подходов к развитию агропромышленной интеграции, является глобальный продовольственный кризис. Для Республики Казахстан и других стран ЕАЭС, в которых уровень развития АПК значительно отстает от основных функциональных комплексов экономики, зависимость от импорта многих важнейших продуктов питания превышает границы продовольственной безопасности. Это должно стать отправной точкой в формировании новых принципов и методов государственного управления развитием агропромышленной интеграции.

Еще одной проблемой являются разные возможности для входа производителей на территорию стран-участниц ЕАЭС. Так, российский рынок более концентрирован по числу потребителей в отличие от Казахстана, что прямо отражается на масштабности имеющихся производств. Крупным российским мясным или молочным комбинатам намного проще зайти на рынок Казахстана, а казахстанским предприятиям сложнее соревноваться с ними по цене. В отличие от других стран в Казахстане слабо ведется контроль за соблюдением технических регламентов, выявляется скрытый демпинг. Недобросовестная и несправедливая конкуренция приводит к значительному удешевлению товаров из других стран и существенным образом отражается на развитии собственной перерабатывающей промышленности Казахстана [13, с. 115].

Негативные последствия для АПК при вступлении в ВТО связаны с ограниченными возможностями государства в регулировании внешнеэкономической деятельности с использованием таможенных рычагов. Продукция стран ЕАЭС зачастую проигрывает в конкурентной борьбе с товарами из дальнего зарубежья по двум основным направлениям: высокой стоимости товаров и низкому качеству производимой продукции. К примеру, в России доля импорта мяса и продуктов из него составляет 38%, приблизительно в таких же пределах находится доля иностранно-



го сыра и творога, 45% всей мороженой рыбы завозится в Россию из-за рубежа [15].

Развитие АПК в современных условиях предполагает формирование тесных производственно-экономических взаимосвязей между предприятиями сельского хозяйства и промышленности. Интеграционные процессы в аграрной сфере Казахстана и России являются объективно необходимыми и экономически целесообразными. Тенденции и отличительные особенности развития агропромышленной интеграции характеризуются формированием объединений на основе принципа кооперации, развитием агрохолдинговых объединений, интенсивным развитием интеграционных процессов в приграничных зонах двух государств. Вне зависимости от условий и сроков вступления в ВТО стран ЕАЭС необходимо осуществлять меры, обеспечивающие системную модернизацию и конкурентоспособность продукции агропродовольственного сектора, развитие социальной, рыночной инфраструктуры села.

Выводы. Значительный производственный и экспортный потенциал России

и Казахстана пока используется не в полной мере в силу сохранения в сельском хозяйстве мелкотоварного производства. Совпадение внешнеэкономической специализации стран ЕАЭС по укрупненным товарным группам и влияние санкций ставят на повестку дня проблему диверсификации их производства в АПК. На состояние межгосударственной интеграции в АПК значительное влияние оказывают размер и структура выделяемых государством субсидий и дотаций, но вступление в ВТО значительно ограничивает возможности для оказания помощи предприятиям данной сферы. Назрела необходимость в разработке специальных программ, финансируемых в рамках дальнейшего развития интеграции АПК стран-участниц ЕАЭС, снижающей зависимость стран от импорта из дальнего зарубежья. Эффективное использование преимуществ международного разделения труда и расширение масштабов аграрного рынка возможны при условии углубления национальной и региональной специализации в рамках межгосударственной интеграции стран ЕАЭС.

### Литература:

1. Евразийский экономический союз // Официальный сайт ЕАЭС [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eaeunion.org/#about> (дата обращения: 11.07.2018).
2. Мировой валютный фонд // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata> (дата обращения: 13.07.2018).
3. Григорук В. В., Климов Е. В. Развитие органического сельского хозяйства в мире и Казахстане // Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций. — 2016. — С. 56–58.
4. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 210. № 2. С. 412–421.
5. Экономические связи и развитие ЕАЭС // Бюллетень о текущих тенденциях мировой экономики. — 2017. — № 23. — 20 с.
6. Экспорт отдельных товаров по странам ЕАЭС // О внешней торговле и взаимной торговле товарами с государствами-членами Евразийского экономического союза за январь-декабрь 2017 года: бюллетень. Сайт Комитета по статистике Министерства национальной экономики РК [Электронный ресурс]. URL: [http://stat.gov.kz/faces/wcnav\\_externalld/homeNumbersCrossTrade?lang=ru](http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalld/homeNumbersCrossTrade?lang=ru) (дата обращения: 18.07.2018).
7. Садуакасова К. Ж. Развитие интеграционных процессов в аграрной сфере экономики Республики Казахстан — Астана: Казахзерно, 2014. — 20 с.
8. Россия в цифрах 2017: краткий статистический сборник. —

М.: Росстат, 2017. — 511 с.

9. 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.
10. Сулейменов Ж. Ж. Управление аграрным сектором Казахстана в условиях рыночной экономики — Алматы: Бастау, 2011. — 20 с.
11. Общий информационный ресурс данных прогнозных показателей агропромышленного комплекса // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. URL: <https://portal.eaeunion.org/agro/ForecastIndicatorsAPC/Pages/default.aspx> (дата обращения: 17.04.2018).
12. Анализ мировых тенденций государственной поддержки сельского хозяйства // Евразийская экономическая политика / Департамент агропромышленной политики. — М., 2015. — 125 с.
13. Темирбекова А. Б., Ускеленова А. Г. и др. Влияние интеграции на конкурентоспособность национальной экономики (на примере АПК ЕАЭС) // Практика интеграции ЕАИ. — 2015. — № 1. — С. 95–118.
14. О ходе и результатах реализации в 2016 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы: национальный доклад. — М., 2017. — 186 с.
15. Экспорт и импорт России по товарам и странам [Электронный ресурс]. URL: <http://ru-stat.com/date-M201704-201804/RU/>

import/world/0104 (дата обращения: 12.07.2018).

#### Literature:

1. Eurasian Economic Union // Official site of the EAPS [Electronic resource] URL: <http://www.eaeunion.org/#about> (date of the application: 11.07.2018).
2. World Monetary Fund // Official website [Electronic resource] URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata> (reference date: July 13, 2018).
3. Grigoruk V. V., Klimov E. V. Development of organic agriculture in the world and Kazakhstan // Food and Agriculture Organization of the United Nations. — 2016. — P. 56–58.
4. Zotov V. B. Strategic planning in the system of local self-government (review and recommendations) // Scientific works of the Free economic society of Russia. 2018. Vol. 210. No. 2. P. 412–421.
5. Economic ties and development of the EAPS // Bulletin on current trends in the world economy. — 2017. — № 23. — 20 p.
6. Export of certain goods to the EAEU countries // Bulletin. On Foreign Trade and Mutual Trade in Goods with the Member States of the Eurasian Economic Union for January–December 2017: Website of the Committee on Statistics of the Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan [Electronic resource]. URL: [http://stat.gov.kz/faces/wcnav\\_externalld/homeNumbersCrossTrade?lang=en](http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalld/homeNumbersCrossTrade?lang=en) (date of circulation: July 18, 2018).
7. Sadukasova K. G. Development of integration processes in the agrarian sphere of the economy of the Republic of Kazakhstan — Astana: Kazakhzerno, 2014. — 20 c.
8. Russia in figures 2017: a brief statistical collection. — M.: Rosstat, 2017. — 511 p.
9. Solomennik V. A., Milkina I. V. Potential opportunities of sustainable development of the Russian village // In the collection: State, government and law: history and modernity / Proceedings of the 8th all-Russian scientific-practical conference. 2017. P. 166 to 168.
10. Suleimenov G. G. Management of the agricultural sector in Kazakhstan in conditions of market economy. — Almaty: Bastau, 2011. — 20 p.
11. The general information resource of these forecast indicators of the agroindustrial complex // The official site of the Eurasian Economic Commission [Electronic resource]. URL: <https://portal.eaeunion.org/agro/ForecastIndicatorsAPC/Pages/default.aspx> (circulation date: April 17, 2018).
12. Analysis of global trends in state support for agriculture // Eurasian Economic Policy / Department of Agro-Industrial Policy. — M., 2015. — 125 p.
13. Temirbekova A. B., Uskelenova A. G. Influence of integration on the competitiveness of the national economy (on the example of the APC of the EAEC) // The practice of integration of the EAI. — 2015. — No.1. — P. 95–118.
14. On the progress and results of the implementation in 2016 of the State Program for the Development of Agriculture and Regulation of Agricultural Products, Raw Materials and Foodstuffs for 2013–2020: National report. — M., 2017. — 186 p.
15. Russia's exports and imports of goods and countries [Electronic resource]. URL: <http://en-stat.com/date-M201704-201804/RU/import/world/0104> (reference date: July 12, 2013).

## Некоторые аспекты развития социального предпринимательства в России

## Some aspects of development of social entrepreneurship in Russia



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

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

**Аннотация.** Статья посвящена развитию социального предпринимательства в России. Отмечается, что в последние годы активизируются процессы развития социального бизнеса в стране и необходимо принятие профильного закона и формирование институтов поддержки развития социального предпринимательства.

**Ключевые слова:** социальное предпринимательство, социальное предприятие, социальный бизнес

**Annotation.** The article is devoted to the development of social entrepreneurship in Russia. It is noted that in recent years, the development of social business in the country is intensifying, and it is necessary to adopt a specific law and establish institutions to support the development of social entrepreneurship.

**Key words:** social entrepreneurship, social enterprise, social business

Социальное предпринимательство— это практическая деятельность, направленная на решение социальных проблем и достижение социально полезных целей. В настоящее время одним из важнейших требований к социальному бизнесу является инновационный характер деятельности.

Российская Федерация в рейтинге комфортности для деятельности социальных предприятий, проведенном Фондом агентства «Томсон Рейтер» в кооперации с Deutsche Bank, UnLtd и the Global Social Entrepreneurship Network в 2016 году заняла 31 место. Исследование проводилось в 45 странах с крупнейшими экономиками по рейтингу Всемирного Банка. Лидирующие позиции по развитию социального предпринимательства заняли США, Канада, Великобритания. В первой десятке расположились Сингапур, Израиль, Колумбия, Индия, Бельгия, Индонезия, Польша. Основные критерии оценки: поддержка правительства, привлечение квалифицированного персонала, понимание общества, возможность заработка на жизнь, активное развитие, доступ к инвестициям.[8]

Социальное предпринимательство для российской экономики— новое явление. В настоящее время в России отсутствует правовая база для развития социального предпринимательства, не определены понятие («социальное предпринимательство») и правовой статус социального предпринимателя, не регламентирована деятельность социально ориентированных коммерческих предприятий, что осложняет деятельность предприятий и механизм государственной поддержки.[4; 7]

Сегодня социальное предпринимательство рассматривают как новаторскую предпринимательскую деятельность, в рамках которой решаются или смягчаются социальные проблемы на условиях самокупаемости и устойчивости. Социальный бизнес находится на стыке традиционного предпринимательства и благотворительности. В частности социальное предпринимательство берет от благотворительности социальную направленность деятельности, а от бизнеса— предпринимательский подход.[11]

В апреле 2017 года Минэкономразвития России направило в Правительство РФ проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части закрепле-

ния понятия «социальное предпринимательство»)» (далее Проект закона). Проект закона был разработан для реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года и «дорожной карты» по поддержке доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере. Проектом закона определены критерии отнесения малых и средних предприятий к социальному предпринимательству:

– предприятие, на котором трудятся инвалиды, одинокие родители, имеющие детей, многодетные родители, пенсионеры, выпускники детских домов в возрасте до 21 года, лица, освобожденные из мест лишения свободы. Среднесписочная численность таких работников в совокупности должна составлять не менее 30%, а их доля в фонде оплаты труда— не менее 25%.

– предприятие, предпринимательская деятельность которого направлена на улучшение условий жизнедеятельности граждан и (или) расширение их возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности, и (или) на оказание поддержки гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации (социальное обслуживание в области здравоохранения, физической культуры и массового спорта, проведение занятий в детских и молодежных кружках, секциях, студиях, дошкольное образование, организация социального туризма, оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам, обеспечение культурно-просветительской деятельности). Предпринимательство будет отнесено к социальному при условии, что доля доходов от этой деятельности составляет не менее 70% в их общем объеме.[3] Минэкономразвития России использует аналогичные критерии для целей оказания государственной поддержки в соответствии с подпрограммой 2 «Развитие малого и среднего предпринимательства» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316.

Необходимо отметить, что закон в насто-

ящее время не принят, его отсутствие ограничивает деятельность социальных предпринимателей и не позволяет социальному бизнесу развиваться наравне с коммерческим. Принятие профильного документа позволит снять организационные, имущественные и информационные ограничения для предприятий малого и среднего бизнеса, осуществляющих деятельность в области социального предпринимательства. [5; 6]

Предприниматели, работающие в социальной сфере, обозначили ряд проблем и административных барьеров, препятствующих развитию социального предпринимательства:

- отсутствие правовой базы для развития социального предпринимательства;
- отсутствие в регионах структурных подразделений, курирующих вопросы социального предпринимательства;
- низкий уровень государственной финансовой, имущественной и инфраструктурной поддержки социальных предпринимателей;
- отсутствие механизмов долгосрочных контрактов социального бизнеса с государством;
- низкий уровень доступности образовательных программ для социальных предпринимателей.[9; 10; 12]

В рамках реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года запланированы дополнительные меры поддержки малых и средних предприятий в области социального предпринимательства, в том числе создание и развитие специализированных организаций инфраструктуры поддержки в субъектах Российской Федерации, предоставление субсидий на реализацию проектов в области социального предпринимательства, меры по популяризации такой деятельности.[1]

В соответствии с законом о госзакупках, доля заказа у социально-ориентированных некоммерческих организаций и социальных предпринимателей должна составлять не менее 15%. Проект «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» так же направлен на увеличение количества негосударственных участников рынка в социальной сфере в целях повышения качества оказываемых услуг и оптимизации бюджетных расходов. «Дорожной картой»

предусмотрен комплекс мероприятий по поддержке доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере:

- увеличение доли негосударственных организаций при оказании услуг в социальной сфере;
- сокращение дефицита в части предоставления обязательных услуг населению в социальной сфере;
- развитие системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и организаций социального предпринимательства;
- развитие механизмов государственно-частного партнерства в социальной сфере.[2]

Социальному бизнесу нужна институциональная поддержка и в настоящее время Центр социального предпринимательства и социальных инноваций (ЦСП) — структурное подразделение НИУ «Высшая школа экономики» один из первых стал заниматься проблемами социального бизнеса. ЦСП специализируется на исследованиях, обучении и консалтинге в области социального предпринимательства, социальных инноваций, социальной ответственности бизнеса, коммерциализации социальных проектов и их оценке.

В 23 городах Российской Федерации (Астрахань, Барнаул, Белгород, Братск, Горно-Алтайск, Иркутск, Казань, Кемерово, Краснотурьинск, Красноярск, Москва, Нальчик, Омск, Пенза, Самара, Саранск, Ставрополь, Сыктывкар, Тамбов, Уфа, Хабаровск, Ханты-Мансийск, Череповец) созданы Центры инноваций социальной сферы (ЦИСС). Центры являются площадками для профессионального взаимодействия всех участников социальных инициатив, агрегации лидеров и проектов социальной значимости. ЦИСС популяризирует и осуществляет продвижение социальных проектов малого и среднего предпринимательства, социально ориентированных НКО, в сети центров инноваций проводит обмен практиками, консультирует и проводит информационное и аналитическое сопровождение деятельности социальных предпринимателей.

Агентство стратегических инициатив (АСИ) осуществляет поддержку в тиражировании проектов Центра инновационной социальной сферы. АСИ курирует деятельность ЦИСС, формирует концепцию и ме-

тодологию деятельности ЦИСС, содействует созданию инфраструктуры Центров инновационной социальной сферы в регионах страны. В целях тиражирования лучших бизнес-моделей и наиболее эффективных практик деятельности субъектов социального предпринимательства органами государственной власти и органами местного самоуправления будет проведена работа по созданию баз (банков) данных франшиз.

С 2007 года решением проблем социальных предпринимателей занимается Фонд региональных социальных программ «Наше будущее», цель которого способствовать качественным социальным изменениям, вкладывая ресурсы и знания в развитие социального предпринимательства. Фонд оказывает финансовую поддержку действующим и создаваемым социальным предприятиям в виде займов и грантов, проводит обучение и консультирование по вопросам деятельности социальных предпринимателей. Фонд является одним из первых институтов гражданского общества, осуществляющим меры поддержки социальным предпринимателям. Поддержку от фонда получили 248 проектов из 55 субъектов Российской Федерации, в том числе: Астраханская область—11 проектов, Волгоградская область—11, Вологодская область—13, Москва 38, Московская об-

ласть—11, Пермский край—15, Свердловская область—10, Санкт-Петербург—11, Архангельская, Калининградская, Ростовская области—по 7 проектов и др. Фондом учредил ежегодную Премию за вклад в развитие и продвижение социального предпринимательства в России «ИМПУЛЬС ДОБРА». Премия присуждается социальным предпринимателям, представителям общественных организаций, руководителям государственных структур и профильных ведомств, журналистам, СМИ и высшим учебным заведениям России. За шесть лет Премия была вручена 68 лауреатам из 17 регионов.

Таким образом, развитие социального предпринимательства в России в последние годы набирает обороты, и дальнейшее его развитие будет зависеть от того, как быстро будет принят профильный закон, что позволит обеспечить условия для доступа социальных предпринимателей к закупкам товаров, работ, услуг для нужд государственного сектора экономики, развить практику поддержки социальных предпринимателей финансово-кредитными учреждениями, разработать меры поддержки субъектов социального предпринимательства в рамках отраслевых федеральных законов.

#### Литература

1. Распоряжение Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года (вместе с «Планом мероприятий («дорожной картой») по реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://government.ru/docs/23354/> (Дата обращения 12.09.2018 г.)
2. Распоряжение Правительства РФ от 8 июня 2016 г. № 1144-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»: // Собрание законодательства РФ.— 2016.— № 26.
3. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части закрепления понятия «социальное предпринимательство»)» (подготовлен Минэкономразвития России 09.08.2016) [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ — Режим доступа: <http://base.garant.ru> (дата обращения 12.09.2018г)
4. Зотов В. Б. Социальные проекты как основа развития местного самоуправления / В. Б. Зотов // Муниципальная академия. 2012. № 1. С. 4–7.
5. Милькина И. В. Развитие социального партнерства в решении вопросов местного значения / И. В. Милькина // В сборнике: Отечественные традиции государственного управления и современность. Материалы научно-общественного Новгородского форума. Государственный университет управления. 2017. С. 19–23.
6. Миронов С. В. Хмельченко Е. Г. Франчайзинг как новая форма договорных отношений социальной сферы / С. В. Миронов, Е. Г. Хмельченко // Вестник национального института бизнеса. 2018. № 32. С. 142–146.
7. Петрина О. А. Теоретические подходы к формированию устойчивого развития социально-экономических систем / О. А. Петрина // В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития, сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 51–57.
8. Рейтинг лучших стран для деятельности социальных предпринимателей. 2016 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://media.rspp.ru/document/> (Дата обращения 12.09.2018 г.)
9. Сираждинов Р. Ж. О некоторых подходах в управлении социальной сферой / Р. Ж. Сираждинов // Вестник университета (Государственный университет управления). 2014. № 7. С. 81–84.
10. Стадолин М. Е. Проблемы развития отечественного рынка услуг по управлению многоквартирными домами / М. Е. Стадолин // В книге: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ — 2016 21-я Международная научно-практическая конференция. 2016. С 243–246.

11. Фонд региональных социальных программ «Наше будущее» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.nb-fund.ru> (Дата обращения 12.09.2018 г.)
12. Яковлев А. Ю. Российская практика участия муниципальных образований в хозяйственных обществах: вопросы управления и финансового контроля / А. Ю. Яковлев // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 11–15.

### Literature

1. Order of the Government of the Russian Federation of June 2, 2016. No. 1083-r "On the approval of the Strategy for the Development of Small and Medium-sized Entrepreneurship in the Russian Federation for the period up to 2030 (together with the" Action Plan ("road map") for the implementation of the Strategy for the Development of Small and Medium-sized Entrepreneurship in the Russian Federation for the period to 2030 "[Electronic resource] // Access mode: <http://government.ru/docs/23354/> (Date of circulation 12.09.2018)
2. Order of the Government of the Russian Federation of June 8, 2016 No. 1144-r "On approval of the plan of measures (" road map ") " Support for access of non-governmental organizations to the provision of services in the social sphere ": // Collection of legislation of the Russian Federation. 2016. — No. 26.
3. The draft federal law "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation (with regard to the consolidation of the concept of" social entrepreneurship ") (prepared by the Ministry of Economic Development of Russia on 08/09/2016) [Electronic resource] // GARANT System — Access Mode: <http://base.garant.ru> (circulation date 12.09.2018)
4. Zotov V. B. Social projects as a basis for the development of local self-government / V. B. Zotov // The Municipal Academy. 2012. № 1. P. 4–7.
5. Milkina I. V. Development of social partnership in addressing issues of local importance / I. V. Milkina // In the collection: Domestic traditions of public administration and modernity. Materials of the Novgorod scientific forum. State University of Management. 2017. P. 19–23.
6. Mironov S. V. Khmelchenko E. G. Franchising as a new form of contractual relations of the social sphere / S. V. Mironov, E. G. Khmelchenko // Bulletin of the National Institute of Business. 2018. No. 32. P. 142–146.
7. Petrina O. A. Theoretical approaches to the formation of sustainable development of socio-economic systems / O. A. Petrina // In the collection: State and municipal government in the Russian Federation: modern problems and development prospects, a collection of scientific works of teachers, graduate students and students of the Department of State and Municipal Administration. Moscow, 2017. P. 51–57.
8. Rating of the best countries for the activities of social entrepreneurs. 2016 [Electronic resource] // Access mode: <http://media.rssp.ru/document/> (Date of circulation 12.09.2018)
9. Sirazhdinov R. Zh. On Some Approaches to Social Management / R. Zh. Sirazhdinov // University Bulletin (State University of Management). 2014. No. 7. P. 81–84.
10. Stadolin M. E. Problems of development of the domestic market of services for management of apartment buildings / M. E. Stadolin // In the book: ACTUAL PROBLEMS OF MANAGEMENT — 2016 21st International Scientific and Practical Conference. 2016. C243–246.
11. Foundation for Regional Social Programs «Our Future» [Electronic resource] // Access mode: <http://www.nb-fund.ru> (Date of circulation 12.09.2018)
12. Yakovlev A. Yu. Russian practice of participation of municipal entities in business entities: management and financial control issues / A. Yu. Yakovlev // The Municipal Academy. 2018. № 2. P. 11–15.

## О влиянии полигона твёрдых коммунальных отходов на качество подземных вод в Московской и Владимирской областях

## On the influence of the range of solid utility waste on the quality of underground water in the Moscow and Vladimir regions



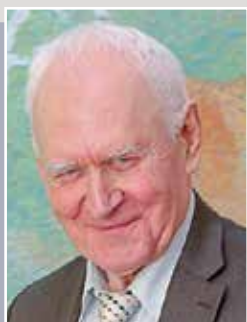
Хмельченко Елена Геннадьевна  
кандидат биологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления»

Elena G. Hmelchenko  
candidate of biological sciences, Associate Professor of Public and Municipal Administration FBGOU IN "State University of Management"  
elenamba@mail.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



Юрий Герасимович Богомолов  
кандидат геолого-минералогических наук, Председатель Российского союза гидрогеологов «РосГидроГео»

Yuri Gerasimovich Bogomolov  
candidate of geological and mineralogical sciences, Chairman of the Russian Union of Hydrogeologists RosGidroGeo  
y.g.bogomolov@mail.ru





Савельев Аркадий Федорович  
кандидат геолого-минералогических наук, главный гидрогеолог ЗАО  
«Геолинк Консалтинг»

Savelyev Arkady Fedorovich  
candidate of geological and mineralogical sciences, Chief Hydrogeologist of  
Geolink Consulting CJSC  
as14081944@gmail.com



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



Юшманов Игорь Олегович  
кандидат технических наук, старший научный сотрудник,  
Институт водных проблем РАН

Yushmanov Igor Olegovitch  
candidate of technical sciences, Senior Researcher,  
Institute of Water Problems, RAS  
igorusha@iwp.ru

**Аннотация.** На пограничных территориях Московской и Владимирской областей нарастает социальная напряженность в связи с подготовкой строительства масштабного полигона твердых коммунальных отходов в сельском поселении Филипповское Киржачского района Владимирской области.

Продолжаются массовые митинги, собрания граждан, осознающих катастрофические последствия воздействия мусорного полигона на экологию огромной межобластной территории, на которой расположено более ста садовых и дачных товариществ, проживают сотни тысяч людей Восточного Подмосковья и Владимирской области.

Получены заключения ученых и специалистов, которые выступают категорически против размещения такого экологически опасного предприятия на данной территории. По их мнению, строительство полигона твердых коммунальных отходов в сельском поселении Филипповское может привести к потере последнего разведанного резервного источника водоснабжения — Клязминско-Шернинского месторождения пресных подземных вод, которое планировали начать использовать для нужд Восточного Подмосковья в 2020–2030 гг.

**Ключевые слова:** твёрдые коммунальные отходы (ТКО), водоснабжение, полезные ископаемые, пресные подземные воды.

**Annotation.** In the border areas of the Moscow and Vladimir regions, social tensions are mounting in connection with the preparation of the construction of a large-scale solid municipal waste landfill in the rural settlement of Filippovskoe, Kirzhachsky District, Vladimir Region.

Mass rallies, meetings of citizens, who are aware of the catastrophic consequences of the impact of the garbage landfill on the ecology of the huge interregional territory, on which more than one hundred garden and dacha associations are located, are inhabited by hundreds of thousands of people in the Eastern Moscow region and the Vladimir region.

The conclusions of scientists and specialists who are categorically opposed to the location of such an environmentally hazardous enterprise in the given territory have been obtained.

According to scientists and specialists, the construction of a solid municipal waste landfill in the rural settlement of Filippovskoe could lead to the loss of the last explored reserve water supply source — the Klyazma-Sherninskoe fresh groundwater deposit, which was planned to be used for the needs of the Eastern suburbs in 2020–2030.

**Key words:** solid municipal waste (TCO), water supply, minerals, fresh underground water.

Пресные подземные воды относятся к жизненно важным полезным ископаемым и широко используются как в питьевых, так и в хозяйственно-бытовых и технических целях [6].

Несмотря на то, что пресные подземные воды распространены в различных геолого-гидрогеологических структурах, их количество (по сравнению с другими разновидностями водных ресурсов) не превышает 5% от общих запасов пресных вод на Земле (атмосферные, озерные, речные, болотные, мерзлотные) [6].

В России подземные воды довольно широко используются для водоснабжения населения. Однако воздействие техногенных факторов приводит к ухудшению качества подземных вод в зоне активного водообмена [4,5].

По мнению ученых, рост потребления, отсутствие в нашей стране организации раздельного сбора мусора и его вторичного использования может обернуться в скором будущем настоящей экологической катастрофой [11].

Увеличение численности мусорных полигонов, бесконтрольное размещение твердых коммунальных отходов на свалках негативно воздействует на окружающую среду, являясь источником поступления опасных химических и биологических веществ в грунтовые и поверхностные воды, атмосферный воздух и почву, создавая угрозу здоровью и жизни населения [10].

Опыт зарубежных стран показывает, что данные проблемы можно решить только путем организации раздельного сбора отходов, используя новые инновационные технологии, при консолидации взаимодействия органов власти, предприятий и населения [7].

В настоящее время в Московской и Владимирской областях остро стоит проблема экологической безопасности, связанная со строительством мусороперерабатывающего предприятия в сельском поселении Филипповское Киржачского района Владимирской области, что уже привело к мощному социальному взрыву в двух субъектах Российской Федерации.

Более года жители Московской и Владимирской областей пытаются отстоять свое законное право на проживание в благоприятной экологической среде, за право дышать чистым воздухом и пить чистую воду.

На территории муниципального образо-

вания сельского поселения Филипповское, которое находится в Киржачском районе Владимирской области на границе с Ногинским и Щелковским районами Московской области, планируют разместить крупнейший во всем мире мусорный полигон, площадью более 1200 га.

Комиссия администрации Владимирской области по рассмотрению инвестиционных проектов в сфере обращения с отходами производства и потребления 07.06.2017 года № 4 под председательством первого заместителя Губернатора Владимирской области по развитию инфраструктуры, ЖКХ и энергетики Л.Ф. Смолиной 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» [1].

Чиновники рекламируют инвестиционный проект как мусороперерабатывающее предприятие с применением современных японских технологий, тогда как 57 гектаров запланированы под участки размещения «хвостов», под банальный мусорный полигон [1].

Место реализации инвестиционного проекта — Владимирская область, Киржачский район, в 5 км от деревни Аленино.

ООО «ЭкоТехСтрой Владимир» имеет намерение реализовывать объект, предусмотренный инвестиционным проектом, на принадлежащих ему на праве собственности земельных участках с кадастровыми номерами 33:02:021257:912; 33:02:021257:913; 33:02:021257:914 по адресу: Владимирская область, Киржачский район, с.п. Филипповское.

Однако строительство мусороперерабатывающего предприятия в сельском поселении Филипповское не предусмотрено территориальной схемой обращения с отходами Владимирской области, более того, сельское поселение Филипповское, согласно данному документу, является рекреационной зоной.

Участок, на котором планируется осуществление инвестиционного проекта ООО «ЭкоТехСтрой Владимир», расположен в междуречье Шерны и Мележи, на котором 1250 га заняты вековым сосновым лесом.

В настоящее время администрация

Киржачского района запустила процесс перевода всех трех земельных участков площадью 1250 га в 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)», чтобы на нем можно было реализовать проект ООО «Эко-ТехСтрой Владимир».

В случае окончательного завершения этого процесса в пользу заказчиков мусорного полигона, очевидно, что Филипповское сельское поселение станет невольным обладателем самого крупного в мире земледоода для захоронения отходов любого вида, в том числе самых вредных для природы и людей. Создается очаг огромной опасности для территории высокой плотности заселения—Киржачского района Владимирской области и Восточного Подмосковья.

Ради мусорного полигона будет вырублено 1250 га здорового векового соснового леса, который является «зеленым щитом» Московской и Владимирской областей, жители двух областей лишатся не только благоприятной экологической среды, но и чистой питьевой воды.

Данный инвестиционный проект отражает интересы не государства, а частных лиц, что подразумевает получение выгоды физических лиц, в то время как негативные экологические, материальные и социальные последствия, связанные с потерей здоровья многих тысяч людей, утратой колоссальных запасов чистой питьевой воды, нарушением экологического равновесия, поисками новых источников и организацией водоснабжения населения лягут целиком на плечи государства.

В связи с тем, что решение вопросов местного значения непосредственно гражданами может осуществляться путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного

на местном референдуме [3], депутаты сельского поселения Филипповское подали заявление о проведении референдума против строительства мусорного полигона в территориальную избирательную комиссию Киржачского района. Но в ситуацию вмешалась прокуратура Киржачского района, заявившая, что данный вопрос не входит в компетенцию муниципального уровня.

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. Жители получают питьевую воду из первого от поверхности грунтового (песчаного) водоносного горизонта с помощью индивидуальных скважин и колодцев, централизованное водоснабжение практически отсутствует.

В существующих условиях организации и строительства мусорных полигонов размещение объектов сбора, утилизации и хранения бытовых и промышленных, а тем более медицинских, биологических и радиоактивных отходов неизбежно повлечет загрязнение незащищенного единого водоносного волжско-четвертичного комплекса, что неизбежно приведет к потере единственного источника водоснабжения.

Защищенность грунтовых вод минимальна в связи с тем, что в геологическом разрезе отсутствуют водоупорные глины. Уклоны поверхности направлены в сторону рек Шерны и Мележи, и поэтому организация полигона ТКО в этом месте недопустима, так как контур полигона в течение многих лет будет постоянным источником загрязнения поверхностных и подземных вод прилегающих территорий. Кроме того, в соответствии с действующими нормативными документами по организации полигонов ТКО запрещена их эксплуатация на заболоченных территориях и территориях с высоким (менее 2-х метров) стоянием уровня грунтовых вод.

Данные математического моделирования показывают, 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 [2].

Решение инвестиционной комиссии администрации Владимирской обла-

сти, одобряющей строительство мусорного полигона в сельском поселении Филипповское Киржачского района, на земельных участках с кадастровыми номерами: 33:02021257:912, 33:02:021257:913 и 33:02:021257:914 по адресу: Владимирская область, Киржачский район, с.п. Филипповское, принято без учета влияния на источники водоснабжения ближайших населенных пунктов, а также без учета результатов геологоразведочных работ, выполненных на участке «Шерна» Клязминско-Шернинского месторождения пресных подземных вод для целей водоснабжения Восточных районов Московской области.

Запасы пресных подземных вод участка «Шерна» Клязминско-Шернинского месторождения подтверждены Федеральным агентством по недропользованию и отнесены к группе забалансовых.

Место расположения мусорного полигона находится в пределах водно-ледниковой равнины московского оледенения, которая на фоне окружающей территории весьма существенно отличается большой мощностью хорошо проницаемых отложений песчаного состава.

По данным геолого-съёмочных и геологоразведочных работ общая мощность водно-ледниковых отложений четвертичного возраста (московский и донской-московский горизонты) и меловых отложений (аптский ярус) составляет 30–40 м, а вместе с подстилающими песками волжско-валанджинского горизонта достигает 50–70 м [8, 9].

В рассматриваемых условиях фильтрат от полигона может свободно дренироваться реками Мележей и Шерной, что приведёт к их химическому и бактериологическому загрязнению. Не исключено, что часть загрязнённых подземных вод может достигнуть долины р. Киржач и также дренироваться рекой.

В рассматриваемых гидрогеологических условиях ликвидация последствий распространения фильтрата потребует колоссальных материальных затрат, поскольку обычный перехватывающий дренаж будет не эффективен.

В связи с реальной угрозой загрязнения подземных вод первого от поверхности водоносного горизонта четвертичных отложений его использование для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения населения, проживающего в населённых

пунктах и дачных кооперативах, на всём междуречье рек Шерна и Мелёжа, будет недопустимо. Потребуется обеспечение чистой питьевой водой населения и организация нового водоснабжения во всех населённых пунктах.

Многолетние проблемы водообеспечения районов и городов Восточного Подмосковья общеизвестны. Для их преодоления на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 1997г № 75 «О мерах по обеспечению устойчивого водоснабжения г. Москвы и Московской области», Закона Московской области «Геологическое изучение недр и воспроизводство минерально-сырьевой базы Московской области на 2001–2005 гг.», Государственного контракта № 8-РА/2005 от 07.04.2005 г. на выполнение работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы для государственных нужд, были проведены геологоразведочные работы по поиску резервного источника водоснабжения.

Необходимость проведения поисково-оценочных работ была также подтверждена Администрацией Ногинского района Московской области 04.12.2004 г. № 1-исх. 2314. В соответствии с Законом об областной целевой программе был определен лимит финансирования и сроки проведения работ.

Геологоразведочные работы на участке «Шерна» с целью оценки запасов подземных вод производились в период с 1993 по 2008 гг. ФГУП «Геоцентр-Москва», в том числе Ногинской гидрогеологической партией, входившей в его состав.

На территории месторождения разбурено 55 разведочных, наблюдательных и картировочных скважин. До настоящего времени сохранились 4 куста разведочно-эксплуатационных скважин большого диаметра, находящихся в законсервированном состоянии и готовых к эксплуатации.

По результатам выполненных работ Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых (ФБУ «ГКЗ» Роснедра) утверждены в 2008 г. запасы подземных вод участка «Шерна» Клязминско-Шернинского месторождения в количестве 150 тыс. м<sup>3</sup>/сут по категории С<sub>1</sub> (протокол ФБУ «ГКЗ» № 1688 от 18 июля 2008 г.).

Это означает высокое качество подземных вод, отвечающее требованиям всех нормативных документов для питьевых вод.

Проектные водозаборные узлы, приме-

нительно к которым оценены запасы, расположены на правобережной части долины р. Шерны от д. Карабаново на юге до д. Черново на севере.

Шернинскому участку присущи уникальные особенности, которые отличают его от других месторождений Московского региона. К ним относятся:

1. Высокое качество подземных вод, отвечающее требованиям всех нормативных документов для питьевых вод (СанПиН 2.1.4.1074-01, НРБ-99/2009, СанПиН 2.6.1.2523-09).

2. Месторождение локализовано в пределах тектонической структуры—Шернинской синклинали, для которой характерны повышенная трещиноватость карбонатных пород, слагающих продуктивные водоносные комплексы верхнего карбона—гжельско-асельского ( $C_3g-P_1a$ ) и касимовского ( $C_3 ksm$ ), и связанные с ними высокие значения фильтрационных параметров и высокая водообильность.

3. Река Шерна имеет площадь водосборного бассейна около 2 тыс. км<sup>2</sup>, что обеспечивает, практически на безграничный срок, восполняемость запасов подземных вод этого месторождения.

4. Почти половина запасов (46%) Шернинского участка формируется за счет привлечения поверхностных вод р. Шерны—это дополнительный источник формирования запасов, который может увеличить общую сумму запасов месторождения и позволит продлить створ эксплуатационных скважин в северном направлении на территорию Владимирской области, в том числе через зону предполагаемого полигона ТКО.

Зона формирования запасов подземных вод Клязминско-Шернинского месторождения охватывает территорию, простирающуюся на 15–20 км в северном направлении, т.е. распространяется на территорию площадки ТКО и далеко за её пределы.

После освоения месторождения, в зоне формирования запасов произойдёт снижение уровней подземных вод продуктивных водоносных горизонтов, увеличатся вертикальные градиенты фильтрации, что вызовет интенсивные перетоки загрязнённых на территории полигона ТКО грунтовых вод в водоносные горизонты, эксплуатируемые на месторождении.

В связи с вышеизложенным, можно однозначно утверждать, что наличие источника загрязнения подземных вод—полигона

ТКО—в зоне формирования запасов питьевых подземных вод Клязминско-Шернинского месторождения недопустимо.

В последние десятилетия в связи с ухудшением качества подземных вод в городах Восточного Подмосковья закрываются местные водозаборы подземных вод, и водоснабжение осуществляется от водовода Восточной системы водоснабжения.

Участок месторождения «Шерна» планировался как резерв Восточной системы водоснабжения (ВСВ), которая в настоящее время эксплуатирует Среднеклязминское месторождение подземных вод.

Так, в связи с наличием крупных очагов загрязнения в Балашихинском и Ногинском районах, сформировавшихся в течение многих десятилетий (полигон ТКО «Кучино», поля фильтрации ХФК «Акрихин», полигон ТКО «Тимохово», полигон ТКО «Электросталь»), которые вызвали прогрессирующее ухудшение качества подземных вод, на водоснабжение от ВСВ, уже в настоящее время, перешли такие города как Электросталь, Ногинск, Старая Купавна, Железнодорожный, Щёлково, Лосино-Петровский. В перспективе к ним присоединятся Орехово-Зуево, Павловский Посад, Электрогорск, Электроугли, Балашиха, посёлок Зеленый. Нагрузка на ВСВ в перспективе будет расти с каждым годом.

Но запасы подземных вод Среднеклязминского месторождения, эксплуатируемого в основном ВСВ ГУП МО «КС МО», не безграничны. В связи с истощением запасов и, как следствие, изменением качества подземных вод, в настоящее время ведутся работы по переоценке запасов подземных вод (ЗПВ): списанию части запасов, числящихся на государственном учете и утверждению их оптимального количества на определенный срок.

Например, недавно проведена работа Гидрогеологическим центром «Геоцентр-Москва» АО «Центральное ПГО» по переоценке ЗПВ на участках «Барсково» и «Покров» Среднеклязминского месторождения подземных вод в Петушинском районе Владимирской области для питьевого, хозяйственно бытового и технологического обеспечения населения и абонентов водой ряда муниципальных образований на востоке Московской области (протокол ФБУ «ГКЗ» № 4946 от 17.02.2017 г.).

Поэтому участок «Шерна», срок освоения которого приходится на 2020–2030 гг.,

является надёжным и ныне единственным резервом Восточной системы водоснабжения.

Полигон ТКО в сельском поселении Филипповское Киржачского района, строительство которого одобрено инвестиционной комиссией администрации Владимирской области, попадает в зону санитарной охраны проектных водозаборов подземных вод питьевого и хозяйственно-бытового назначения резервного участка «Шерна» Клязьминско-Шернинского месторождения подземных вод.

В современных существующих условиях эксплуатации подобных мусорных полигонов огромен риск поступления фильтрата с предполагаемого полигона, расположенного в Филипповском, в водоносные горизонты как грунтовых подземных вод, используемых для водоснабжения всех близлежащих населенных пунктов, так и артезианских подземных вод, используемых для централизованного водоснабжения Восточной системой водоснабжения Московской области, что неизбежно приведет к их загрязнению.

Строительство полигона по утилизации отходов в бассейне реки Шерны создаст угрозу для освоения участка месторождения «Шерна», предназначенного для питьевого водоснабжения городов и посёлков Восточного Подмосковья.

При обосновании экономической эффективности строительства и эксплуатации намечаемого полигона необходимо будет учесть не только привлечение рабочих мест и колоссальный экологический ущерб, но и компенсацию ущерба за потерю источника водоснабжения в населенных пунктах и СНТ, а также организацию нового альтернативного водоснабжения во всех деревнях и посёлках, например, за счет защищенных артезианских подземных вод. Для этого нужно будет учесть все расходы на эти мероприятия от получения лицензии на геологическое изучение недр, прохождения геологической экспертизы проектов, оценки запасов подземных вод для каждого водозабора (водозаборной скважины), организации, согласования и утверждения в соответствующих инстанциях зон санитарной охраны трех поясов, утверждения запасов подземных вод в государственной комиссии по запасам, получения лицензий на добычу подземных вод, составления технического проекта водозабора до организации,

бурения и оборудования должным образом эксплуатационных скважин, постановки их на учёт, организации водоподготовки, дальнейшего исполнения условий лицензионного соглашения, и т.д. Также необходимо учесть возможные штрафные санкции за загрязнение поверхностных вод рек бассейна р. Клязьмы, артезианских подземных вод Восточной системы водоснабжения Московской области.

Река Шерна и её притоки (Мележа, Дубенка, Ширенка и др.) имеют большое рекреационное значение. Для десятков тысяч жителей Москвы, Московской и Владимирской областей это традиционные места летнего и зимнего отдыха, любительского рыболовства, охоты.

Неизбежное в связи со строительством полигона ТКО ухудшение качества воды в этих реках исключит их из объектов рекреационного использования (отдыха, любительского рыболовства), вызовет дискомфорт проживания местного населения и дачников, что приведет к протестным настроениям в обществе.

Размещение полигона ТКО вблизи Клязьминско-Шернинского месторождения в зоне формирования запасов подземных вод будет непоправимой стратегической ошибкой и принесёт громадный материальный, экономический, экологический и социальный ущерб.

#### Литература:

1. Вафин Д. Р., Хмельченко Е. Г. Учет мнения граждан при рассмотрении вопроса размещения мусорперерабатывающего предприятия в муниципальном образовании // Вестник университета (Государственный университет управления). 2018. № 3. С. 132–136.
2. 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.
3. Забелина Е. П., Хмельченко Е. Г. Местный референдум как организационно-правовая форма муниципального правотворческого процесса // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 117–125.
4. Злобина В. Л., Медовар Ю. А. Влияние водоотбора на гидродинамические и гидрохимические характеристики подземных вод // Недропользование XXI век. 2012. № 2 (33). С. 76–77.
5. Злобина В. Л., Медовар Ю. А. Проблемы мониторинга на месторождениях подземных вод // Разведка и охрана недр. 2013. № 7. С. 35–38.
6. 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).

7. 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.

8. Новаковский Б. А., Прасолова А. И., Прасолов С. В., Савельев А. Ф. Атлас «Результаты компьютерного геоэкологического картографирования Ногинского района Московской области». Ногинск-Москва. 1977.

9. Труфанов А. А., Новаковский Б. А., Савельев А. Ф. и др. Экологическое состояние Ногинского района Московской области. // Экология и промышленность России. 1997. Февраль. С. 16–21.

10. Хмельченко Е. Г. Твёрдые 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.

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

### Literature

1. Vafin DR, Khmelchenko Ye.G. Accounting for the opinion of citizens when considering the placement of a waste-processing enterprise in a municipal entity // Vestnik University (State University of Management). 2018. No. 3. P. 132–136.

2. Dzhamalov RG, Medovar Yu.A., Yushmanov I. O. Influence of the solid waste landfill on the quality of underground and surface waters (for the example of the Vladimir region) // In the collection: SERGEYEV READINGS scientific conference within the framework of the IX International Forum "Ecology": materials of the annual session of the Scientific Council of the RAS on problems of geocology, engineering geology and hydrogeology.

Scientific Council of the Russian Academy of Sciences on the problems of geocology, engineering geology and hydrogeology. 2018. P. 175–178.

3. Zabelina EP, Khmelchenko EG Local referendum as an organizational and legal form of the municipal law-making process // Municipal Academy. 2017. № 4. Pp. 117–125.

4. Zlobin VL, Medovar Yu.A. Influence of water intake on the hydrodynamic and hydrochemical characteristics of groundwater // Subsoil Use of the 21st Century. 2012. № 2 (33). C76–77.

5. Zlobin VL, Medovar Yu.A. Problems of monitoring in groundwater deposits // Exploration and protection of mineral resources. 2013. No. 7. P. 35–38.

6. Zlobina VL, Medovar Yu.A., Yushmanov I. O. Transformation of the composition and properties of groundwater with changing environmental conditions. Monograph — Moscow: The World of Science, 2017. 191 p. [Electronic resource]. — Access mode: <http://izd-mn.com/PDF/21MNNPM17.pdf> (reference date: August 22, 2018).

7. Zotov V. B. Problems of utilization of solid domestic waste in the Russian Federation and ways to solve them // In the collection: State, Municipal and Corporate Governance: Theory and Best Practices. Materials of the first All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation. Editor A. N. Hood. 2016. P. 13–18.

8. Novakovsky BA, Prasolova AI, Prasolov SV, Saveliev AF Atlas «Results of the geoecological mapping of the Noginsk district of the Moscow region». Noginsk-Moscow. 1977.

9. Trufanov AA, Novakovsky BA, Saveliev AF Ecological state of Noginsk district of the Moscow region. // Ecology and industry of Russia. 1997. February. Pp. 16–21.

10. Khmelchenko EG Solid household waste and ways to solve the problem of their utilization in Russia // In the collection: THE STATE, POWER, MANAGEMENT AND LAW: HISTORY AND CONTEMPORANEITY: materials of the 8th All-Russian Scientific and Practical Conference. 2017. P. 192–195.

11. Khmelchenko E. G. Problems of utilization of solid municipal waste in the Russian Federation and ways to solve them // Municipal Academy, 2018. № 2. С. 110–114.

## Особенности реализации государственной политики России в демографической сфере

## Peculiarities of the implementation of the state policy of Russia in the demographic sphere



Щекочихина Светлана Валерьевна  
Старший преподаватель Департамента языковой подготовки  
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Senior lecturer of the Department of Language Training lecturer of the  
Finance University under the Government of the Russian Federation  
sveta230276@inbox.ru



Вергейчик Мария Александровна  
Студентка 4 курса факультета Государственного управление  
и финансового контроля» Финансового университета при  
Правительстве Российской Федерации

A fourth-year student of the faculty of "Public Administration and Financial  
Control" of the Finance University under the Government of the Russian  
Federation  
Masha.vergeichik@gmail.com

**Аннотация.** В настоящее время, вопросы демографической политики становятся на первый план в каждом государстве. Ведь именно от проведения сбалансированной, взвешенной демографической политики зависит дальнейшее развитие стран. Учитывая непростые экономические условия в постсоветских странах, уже не обойтись без экономической интеграции и непрерывного сотрудничества. В данной статье были рассмотрены демографические процессы, на основе анализа нормативно-правовых актов и статистической информации. Также были рассмотрены главные направления демографической политики Российской Федерации, которые прослеживаются в связи с поддержанием и урегулированием демографической ситуации в стране.

**Ключевые слова:** Демографическая политика, реализация государственных программ, рождаемость, демографические процессы, смертность демографические показатели.

**Annotation.** At present, issues of demographic policy are becoming the foreground in every state. After all, the further development of countries depends on carrying out a balanced, balanced demographic policy. given the difficult economic conditions in the post-Soviet countries, it is no longer possible without economic integration and continuous cooperation. In this article, we examined demographic processes, based on the analysis of regulatory legal acts and statistical information. Also, the main directions of the demographic policy of the Russian Federation were examined, which can be traced in connection with the maintenance and settlement of the demographic situation in the country.

**Key words:** Demographic policy, the implementation of government programs, fertility, demographic processes, mortality, demographic indicators.



На данном этапе развития Российской Федерации процессы демографии выходят на первый план. Они становятся приоритетными в деятельности Правительства Российской Федерации и постоянно находят отражение в Посланиях Президента, ежегодных отчетах Правительства Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. От качественной и эффективной реализации демографической политики зависит жизнь различных слоев населения, а также в целом макроэкономическая стабильность страны и ее положение на мировой арене.

В Послании Президента Федеральному собранию в 2006 г., было отмечено, что «... никакая миграция не решит наших демографических проблем, если мы не создадим надлежащие условия и стимулы для роста рождаемости здесь, у нас, в нашей собственной стране»<sup>1</sup>. Главным фактором, оказывающим негативное влияние на демографию в России, Послание называло неспособность женщин принять решение о рождении ребенка (особенно второго или третьего) по причине низких доходов, отсутствия нормальных жилищных условий, сомнения в способности обеспечить будущему ребенку достойный уровень медицинских услуг, а также должный уровень образования. По этой причине основной целью, заявленной в Послании-2006, стало стимулирование женщин к рождению хотя бы второго ребенка. В итоге свет увидел федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», которым были заложены основы одной из самых популярных сегодня, но, в то же время, и дискуссионных мер, призванных повысить рождаемость, — материнского капитала.

Главный смысл материнского капитала состоит в стимулировании рождения (усыновления) второго ребенка посредством предоставления родителю (усыновителю) сертификата на крупную сумму денег, которые могут быть израсходованы целевым образом. Данные средства могут быть пущены на улучшение жилищных условий, получение ребенком образования, социальную адаптацию и интеграцию в общество детей-инвалидов, а также на пенсионные накопления матери<sup>2</sup>.

По оценкам специалистов, реализация данной программы оказала положительное влияние на рождаемость в нашей стране: так, начиная с 2007 г. наблюдался непрерывный естественный прирост, который за время реализации программы вырос на 5,1; при этом порядка 8 млн. российских семей получили сертификаты и больше половины из них смогли улучшить свои жилищные условия<sup>3</sup>, что крайне важно, поскольку, на наш взгляд, именно отсутствие нормального жилья является главным препятствием для молодых семей к рождению детей. В то же время критики программы отмечают, что она привлекла к себе внимание мошенников, которые самостоятельно обналичивают средства материнского капитала или помогают лицам, имеющим право на его получение, осуществлять данные незаконные действия (например, путем оформления фиктивной ипотеки или заключения фиктивной сделки купли-продажи)<sup>4</sup>. Такие случаи далеко не единичны: так, например, в Республике Коми гражданка К. была признана виновной в нецелевом использовании материнского капитала, после того, как, договорившись о приобретении нового жилья, она подала заявку на материнский капитал и получила сертификат, после чего закрыла сделку о покупке и пустила средства материнского капитала на погашение займа. Неделю спустя К. отменила сделку и вернула деньги, которые в итоге потратила на покупку автомобиля<sup>5</sup>.

Кроме того, возможность получения материнского капитала зачастую заставляет недобросовестных родителей использовать своих детей в корыстных целях: практика показывает, что граждане, не имеющие права на получение материнского капитала (например, лишенные родительских прав), могут предоставлять в органы Пенсионного фонда России недостоверные сведения для получения сертификата<sup>6</sup>. Таким образом, материнский капитал представляет собой весьма

<sup>1</sup> Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 10.05.2006 г. // Российская газета. — 2006. — № 97.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (ред. от 07.03.2018 г.) // Российская газета. — 2006. — № 297.

<sup>3</sup> О создании условий для повышения рождаемости в Российской Федерации: итоги совещания Правительства Российской Федерации 30.01.2017 г. Информация с официального сайта Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. — URL: <http://government.ru/news/26250> (дата обращения: 04.04.2018).

<sup>4</sup> Типикина А. Е., Болтенкова О. М. Анализ эффективности реализации программы материнского капитала // Молодой ученый. 2016. № 14. С. 615–616.

<sup>5</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Коми от 27.05.2013 г. по делу № 33–2833/2013 [Электронный ресурс]. — URL: <http://ourcourt.ru/verhovnyj-sud-respubliki-komi/2013/05/27/309981.htm> (дата обращения: 04.04.2018).

<sup>6</sup> Приговор Николаевского районного суда Волгоградской области по делу № 1–85/2011 от 22.08.2011 г. [Электронный

спорное средство оказания влияния на демографическую ситуацию, поскольку, с одной стороны, стимулирует семьи к рождению или усыновлению второго ребенка, но, с другой стороны, зачастую превращает детей в инструмент реализации корыстных интересов их родителей.

Тем не менее, нельзя не отметить, что рассчитывать на восполнение численности населения одной лишь программой, стимулирующей граждан на рождение второго ребенка, государство не могло: в стране существуют реальные проблемы, приводящие к сокращению населения. В их числе: алкоголизм, курение и наркомания, высокая смертность в результате ДТП, низкие показатели здоровья граждан, суициды и т.д. Эти и другие проблемы в совокупности диктуют необходимость проведения комплексной государственной политики в сфере демографии<sup>7</sup>.

Для их решения была принята Концепция демографической политики до 2025 г., которая направлена на поэтапное решение демографических проблем посредством обеспечения стабилизации, а впоследствии и роста численности населения, а также увеличения продолжительности жизни граждан. Для достижения этих целей Концепция в числе основных направлений государственной политики провозглашает, помимо стимулирования рождаемости, также и сокращение уровня смертности, укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности жизни граждан, формирование их мотивации к ведению здорового образа жизни, снижение уровня заболеваемости и т. д.<sup>8</sup>

В целях сокращения смертности государство в числе первоочередных задач определяет развитие системы здравоохранения. Степень развития системы здравоохранения в нашей стране оценивается, помимо закрепленного в ИЧР показателя ожидаемой продолжительности жизни, также по показателям здоровья населения и общего коэффициента смертности (далее — ОКС)<sup>9</sup>.

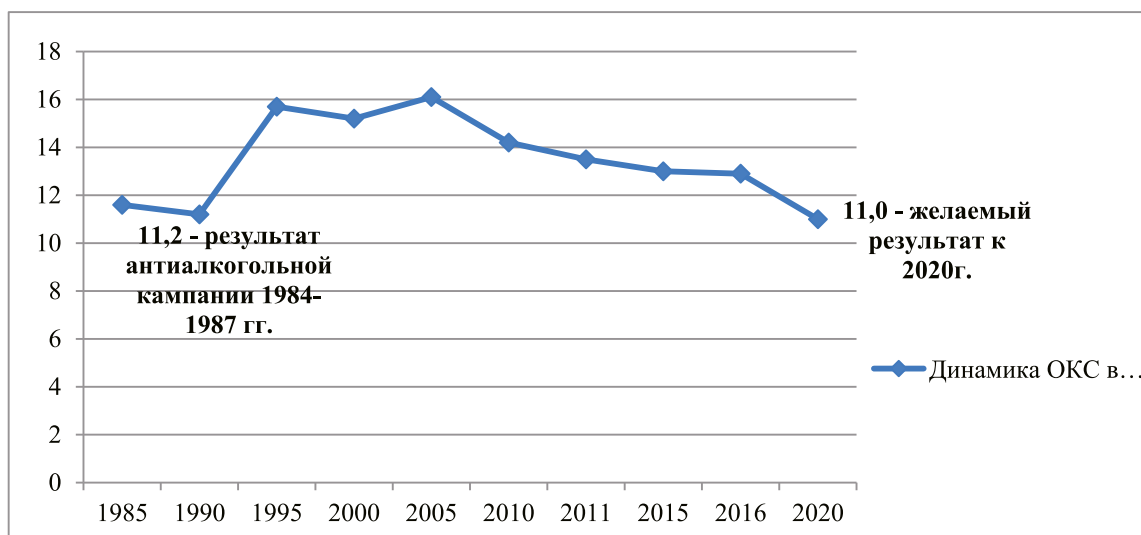


Рисунок 1. Динамика ОКС в Российской Федерации и прогноз на 2020 г. (по данным Минздрава)<sup>10</sup>

Динамика изменения ОКС представлена на Рис. 1, из которого видно, что целевой к 2020 г.

ресурс]. — URL: <https://rospravosudie.com/court-nikolaevskij-rajonnyj-sud-volgogradskaya-oblast-s/act-104337810> (дата обращения: 06.04.2018).

<sup>7</sup> Кривцова А. Э., Бутова Т. В. Способы совершенствования государственного управления в сфере занятости населения // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного и муниципального управления сборник научных статей, подготовленный в рамках III международной научно-практической конференции. Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 2016. С. 187–189

<sup>8</sup> Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 09.10.2007 г. № 1351 (в ред. от 01.07.2014 г.) // СЗ РФ. — 2007. — № 42. — Ст. 5009.

<sup>9</sup> Зотов В. Б. Взаимодействие органов исполнительной власти г. Москвы с инструментами гражданского общества в реализации социальных программ в Юго-Восточном административном округе. / Журнал «Экономика мегаполисов и регионов». № 5(29), октябрь 2009 года. — С. 2–8.

<sup>10</sup> В Минздраве объяснили ухудшение целевого показателя по смертности населения: Российская газета. Вып. от 24.01.2017 [Электронный ресурс]. — URL: <https://rg.ru/2017/01/26/v-minzdrave-obiasnili-uhudshenie-celevogo-pokazatelia-po-smertnosti-naseleniia.html> (дата обращения: 06.04.2018).

является величина ОКС в 11,0—данный показатель был заявлен в Концепции социально-экономического развития на период до 2020 г. Подобный показатель наша страна в последний раз демонстрировала еще в советское время, когда свои плоды принесла антиалкогольная кампания, развернутая во второй половине 1980-х гг. Однако с началом 1990-х гг. наша страна столкнулась с настоящей демографической катастрофой, когда произошел резкий скачок показателя смертности:

Последовательное снижение ОКС началось с 2008 г., благодаря эффекту от реализации приоритетный национальный проект «Здоровье», который представляет собой эффективный механизм в сфере решения социальных проблем. Это масштабная целевая программа, объявленная Президентом Российской Федерации в 2005 г. в рамках реализации серии национальных проектов и направленная на повышение качества жизни россиян, улучшение демографической ситуации в стране, создание условий для развития человеческого потенциала. По оценкам Минздрава, снижение ОКС на данном этапе позволило сохранить жизни 450 тыс. российских граждан<sup>11</sup>. Период с 2011 г. по 2016 г. также был отмечен снижением данного показателя за счет увеличения объема государственных расходов на здравоохранение на 14%. В этот период был преодолен рубеж в 13,0 и принята программа «Развитие здравоохранения до 2020 г.», в которой в качестве целевого заявлен показатель ОКС в размере 11 случаев на тысячу. Тем не менее, в 2017 г. в рамках новой редакции госпрограммы «Развитие здравоохранения» Минздрав внес коррективы в ключевые показатели, которых планируется достигнуть к 2020 г., в том числе, был пересмотрен показатель ОКС, который теперь составляет 13 случаев на тысячу<sup>12</sup>.

На наш взгляд, пересмотр в большую сторону показателя ОКС связан с наметившейся тенденцией роста доли населения старше пенсионного возраста: в соответствии с низким и средним вариантом прогноза Росстата к 2020 г. эта доля составит 26,1%, т.е. число граждан пенсионного возраста возрастет на 2,5 млн. чел. В итоге в течение периода до 2020 г. число умерших будет расти ежегодно за счет увеличения доли лиц старше трудоспособного возраста и, как следствие, за счет снижения численности населения трудоспособного возраста.

Кроме того, был пересмотрен и прогноз общей продолжительности жизни: по уточненному прогнозу ожидаемая продолжительность жизни должна составить 74 года (в первоначальной версии—74,3 года). Данное изменение представляется не критическим, тем более что определенный прогресс налицо: в 2016 г. Минздрав оценивал среднюю продолжительность жизни российских граждан в 72,1 года<sup>13</sup>.

Таким образом, основными показателями оценки состояния развития здравоохранения в нашей стране используются ОКС и применяемый в рамках ИЧР показатель ожидаемой продолжительности жизни. При этом стоит отметить, что в отдельных нормативно-правовых актах закрепляются и иные показатели. Так, в указах Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» и «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» вместо общего показателя смертности используются ряд локальных показателей, призванных обеспечить снижение смертности:

- а) снижение смертности от болезней системы кровообращения;
- б) снижение смертности от новообразований;
- в) снижение смертности вследствие травм, полученных в дорожно-транспортных происшествиях;
- г) снижение младенческой смертности<sup>14</sup>.

Таким образом, в рассматриваемом нормативно-правовом акте используются четыре пока-

<sup>11</sup> Зотов В. Б. Повышение комфортности проживания/ Журнал «Инженер и промышленник» № 2(4), май 2010 года. — С. 50—55.

<sup>12</sup> В Минздраве объяснили ухудшение целевого показателя по смертности населения: Российская газета. Вып. от 24.01.2017 [Электронный ресурс]. — URL: <https://rg.ru/2017/01/26/v-minzdrave-obyasnili-uhudshenie-celevogo-pokazatelia-po-smertnosti-naseleniia.html> (дата обращения: 06.04.2018).

<sup>13</sup> Минздрав дал неутешительный прогноз по смертности населения: Российская газета. Вып. от 24.01.2017. [Электронный ресурс]. — URL: <https://rg.ru/2017/01/24/minzdrav-dal-neuteshitelnyj-prognoz-po-smertnosti-naseleniia.html> (дата обращения: 06.04.2018).

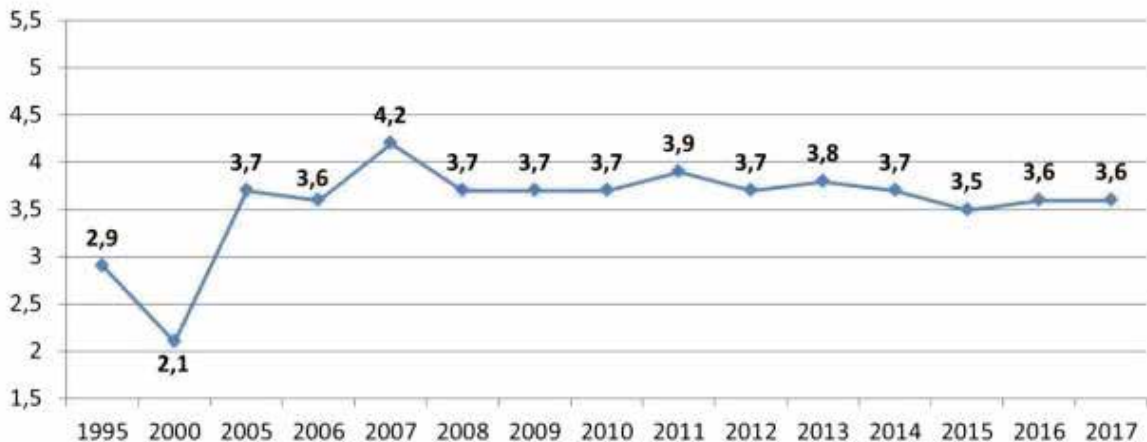
<sup>14</sup> См.: О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения: указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 598 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 19. — Ст. 2335; О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 20. — Ст. 2817.

зателя здоровья населения, а также вынесен отдельно от ОКС показатель младенческой смертности. Данный показатель также откорректирован в сторону улучшения: с 6,4 на 1 тыс. родившихся живыми до 4,5. Это означает, что по данному показателю Российская Федерация сравнялась по уровню развития с зарубежными странами, прежде всего, за счет положительной динамики, наблюдающейся в последние годы: и если в 2012 г. он составлял 8,5, то в 2015 г. снизился уже до 6,5, в 2016 г.—до 5,9 на 1 тыс. новорожденных<sup>15</sup>, а к 2024 г. планируется достигнуть показателя в 4,5 на 1 тыс. новорожденных<sup>16</sup>.

Помимо упомянутых выше показателей особое внимание в литературе уделяется показателю влияния государственных расходов, инвестируемых в систему здравоохранения, на здоровье населения<sup>17</sup>.

По данным Минздрава, бюджет Российской Федерации на здравоохранение за последние 10 лет увеличился с 690 млрд. руб. до 2866 млрд. руб.—более чем в 4 раза. Тем не менее, как отмечают эксперты Центра экономических и политических реформ, данный расчет не принимает во внимание инфляционные явления: в частности, рубль обесценился с 2006 г. в 2,6 раза, а потому реальный рост расходов на здравоохранение в сопоставимых ценах составил не более 60%<sup>18</sup>.

Рисунок 2. Динамика доли расходов на здравоохранение в России от ВВП



Как видно из Рис. 2, доля расходов на здравоохранение на ВВП в Российской Федерации находится на уровне 2006 г., в то время как на протяжении последних 10 лет данный показатель, в среднем, равнялся 3,7. Это значит, что за целое десятилетие нашей стране не удалось увеличить расходы на данную сферу по отношению к объему национальной экономики. Кроме того, стоит отметить, что текущий показатель России существенно уступает показателям ведущих стран мира: так, например, в США он равен 14%, в странах ЕС колеблется от 6 до 9%. При этом Всемирной Организацией Здравоохранения (далее—ВОЗ) были сделаны рекомендации, в соответствии с которыми затраты государства на здравоохранение не должны быть меньше 6% от ВВП<sup>19</sup>.

Стоит отметить, однако, что повышение расходов на здравоохранение не всегда влияет на увеличение продолжительности жизни напрямую. В частности, как видно из Таблицы 1, за 15 лет

<sup>15</sup> В Минздраве объяснили ухудшение целевого показателя по смертности населения: Российская газета. Вып. от 24.01.2017 [Электронный ресурс]. — URL: <https://rg.ru/2017/01/26/v-minzdrave-obiasnili-uhudshenie-celevogo-pokazatelia-po-smertnosti-naseleniia.html> (дата обращения: 06.04.2018).

<sup>16</sup> О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 20. — Ст. 2817.

<sup>17</sup> Братарчук Т. В., Закаева Д. К. Приоритеты государственной политики в здравоохранении (на примере Республики Северная Осетия) // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 76–84.

<sup>18</sup> Зотов В. Б. Управление социально-экономическим развитием региона в условиях глобального кризиса. / Журнал «Экономика мегаполисов и регионов» № 4(28), июль 2009 года. — С. 14–19.

<sup>19</sup> Филатова Ю. М. Современное состояние мирового фармацевтического рынка // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2016. № 1. Ч. 1. С. 163.

Таблица 1. Соотношение ежегодных показателей ожидаемой продолжительности жизни при рождении и основных финансовых показателей до 2020 г.

Год	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	Темп прироста	ВВП, млрд. руб.	Расходы на здравоохранение, млрд. руб.
2006	66,6	102,0	26917,2	962,2
2007	67,51	101,4	33247,5	1381,5
2008	67,88	100,5	41277,0	1546,3
2009	68,67	101,2	38786,0	1653,0
2010	68,98	100,5	44939,0	1708,8
2011	70,3	101,9	54369,1	2990,3
2012	70,5	100,3	57848,7	3181,6
2013	70,8	100,4	61551,0	3385,3
2014	71,2	100,6	65490,3	3602,0
2015	71,5	100,4	69681,6	3832,5
2016	71,9	100,5	74071,6	4592,4
2017	72,2	100,4	78738,1	4881,7
2018	72,5	100,4	83698,6	5189,3
2019	72,8	100,4	88971,6	5516,2
2020	73,1	100,4	94576,8	5863,7

при самых оптимистичных прогнозах, заложенных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., ожидаемая продолжительность жизни россиян увеличится на 7,8 года, при сравнительно неизменных темпах прироста. При этом ожидается как рост ВВП, так и последовательный рост расходов на здравоохранение. Но, несмотря на это, динамика ожидаемой продолжительности жизни при рождении прогнозируется очень скромная. В этом контексте нелишним будет обратиться к зарубежному опыту: так, например, в США показатель ожидаемой продолжительности жизни гораздо выше, чем в России — 78,7 лет, — а затраты на одного человека превышают российские в 10 раз (\$8895 к \$887). Таким образом, американская система здравоохранения является одной из наиболее дорогих в мире с точки зрения государственных затрат, однако это не означает, что она же самая эффективная. Для сравнения, затраты на одного гражданина в итальянской системе здравоохранения меньше в 3 раза, чем в США, тогда как продолжительность жизни в Италии больше на 4,2 года<sup>20</sup>. В связи с этим можно заключить, что большие объемы финансирования системы здравоохранения не являются стопроцентной гарантией существенного увеличения ожидаемой продолжительности жизни населения. На наш взгляд, это связано с тем, что, помимо заявленных в нормативно-правовых актах факторов, способствующих росту смертности и сокращению продолжительности жизни (болезни системы кровообращения, злокачественные новообразования, туберкулез и травмы, полученные в дорожно-транспортных происшествиях), существует и множество других вредоносных факторов: алкоголизм, курение и наркомания, психические расстройства, суициды, ожирение и т.д. По этой причине перечень направлений совершенствования государственной политики в сфере здравоохранения должен быть расширен.

Это, однако, не означает, что финансирование здравоохранения должно сокращаться. Во-первых, потому что Российская Федерация как страна с очень высоким уровнем развития человеческого потенциала должна отвечать самым высоким международным требованиям, а потому заявленный в рекомендациях ВОЗ показатель затрат государства на здравоохранение в 6% от ВВП должен быть достигнут<sup>21</sup>.

Конечно, финансирование здравоохранения должно быть направлено на рост зарплат медицинских работников, вместо политики сокращения медперсонала, укомплектование медучреждений самым современным, многофункциональным оборудованием и т.д. В ближайшие годы будет

<sup>20</sup> Калмыков Н. Н. Проблемы и перспективы развития системы здравоохранения в Российской Федерации [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.ranepa.ru/images/docs/nayka/issledovanie-medsina.pdf> (дата обращения: 07.04.2018).

<sup>21</sup> Зотов В. Б. Финансовые аспекты социально-экономического развития административных территорий города Москвы. / Журнал «Экономика мегаполисов и регионов» № 1(25). — 2009. С. 41–47.

происходить значительный рост бюджетных расходов на здравоохранение и даже превысят расходы на оборону. Демографические процессы должны продолжаться регулироваться не только напрямую—через демографическую политику, ну и косвенно—через улучшение качества жизни во всех сферах в целях стабилизации экономической ситуации и в перспективе устойчивого экономического развития.

**Список литературы:**

1. Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (ред. от 07.03.2018 г.) // Российская газета. — 2006. — № 297.
2. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 10.05.2006 г. // Российская газета. — 2006. — № 97
3. Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 09.10.2007 г. № 1351 (в ред. от 01.07.2014 г.) // СЗ РФ. — 2007. — № 42. — Ст. 5009.
4. Братарчук Т. В., Закаева Д. К. Приоритеты государственной политики в здравоохранении (на примере Республики Северная Осетия) // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 76–84.
5. Бюджет для граждан: к федеральному закону «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов / подг. Департаментом бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе. М., 2016. С. 37.
6. Зотов В. Б. Финансовые аспекты социально-экономического развития административных территорий города Москвы. / Журнал «Экономика мегаполисов и регионов» № 1(25). — 2009. С. 41–47.
7. Калмыков Н. Н. Проблемы и перспективы развития системы здравоохранения в Российской Федерации [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.ranepa.ru/images/docs/nayka/issledovanie-medsina.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).
8. Кривцова А. Э., Бутова Т. В. Способы совершенствования государственного управления в сфере занятости населения // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного и муниципального управления сборник научных статей, подготовленный в рамках III международной научно-практической конференции. Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 2016. С. 187–189
9. Кунахова В. Ю. Особенности реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» // Вестник магистратуры. 2013. № 1 (16). С. 88.
10. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 20. — Ст. 2817.
11. О создании условий для повышения рождаемости в Российской Федерации: итоги совещания Правительства Российской Федерации 30.01.2017 г. Информация с официального сайта Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. — URL: <http://government.ru/news/26250> (дата обращения: 04.04.2018).

**Bibliography:**

1. Federal Law No. 256-FZ of December 29, 2006 “On Additional Measures of State Support for Families with Children” (Edited on 07.03.2018) // RossiyskayaGazeta. — 2006. — No. 297.
2. Message of the President of Russia Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation of 10.05.2006 // RossiyskayaGazeta. — 2006. — No. 97
3. On the approval of the Concept of the demographic policy of the Russian Federation for the period until 2025: Presidential Decree No. 1351 of 09.10.2007 (as amended on 01/07/2014) // SZ RF. — 2007. — No. 42. — Art. 5009.
4. Bratarchuk TV, Zakayev DK Priorities of state policy in health care (on the example of the Republic of North Ossetia) // Municipal Academy. 2017. № 4. P. 76–84.
5. Budget for citizens: to the federal law “On the federal budget for 2017 and for the planning period 2018 and 2019 / subg. Department of budget methodology and financial reporting in the public sector. M., 2016. P. 37.
6. Zotov V. B. Financial Aspects of Social and Economic Development of Moscow’s Administrative Territories / Journal of Economics of Megapolis and Regions No. 1 (25). — 2009. P. 41–47.
7. Kalmykov NN Problems and perspectives of development of the health care system in the Russian Federation [Electronic resource]. — URL: <http://www.ranepa.ru/images/docs/nayka/issledovanie-medsina.pdf> (date of circulation: June 15, 2018).
8. Krivtsova A. E., Butova T. V. Ways to improve public administration in the field of employment of the population // In the collection: Actual problems and prospects for the development of state and municipal management, a collection of scientific articles prepared in the framework of the III International Scientific and Practical Conference. Financial University under the Government of the Russian Federation. 2016. pp. 187–189
9. Kunakhova V. Yu. Features of the implementation of the priority national project “Health” // Journal of Magistracy. 2013. No. 1 (16). P. 88.
10. On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024: Presidential Decree No. 204 of May 7, 2018 // Meeting of the Legislation of the Russian Federation. — 2018. — No. 20. — St. 2817.
11. On the creation of conditions for increasing the birth rate in the Russian Federation: the results of a meeting of the Government of the Russian Federation January 30, 2017 Information from the official website of the Government of the Russian Federation [Electronic resource]. — URL: <http://government.ru/news/26250> (reference date: 04/04/2018).

## Роль человеческого потенциала в контексте перехода к инновационному социально-ориентированному типу экономического развития

### The role of human potential in the context of transition to an innovative socio-oriented type of economic development



Прокофьев Станислав Евгеньевич  
Заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление», д.э.н, проф. ФГОБУ ВО Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Stanislav E. Prokofiev  
Head of the department "State and municipal management", doctor of economics, professor Financial University under the Government of the Russian Federation



Елесина Мария Владимировна  
Заместитель декана Подготовительного факультета, аспирант кафедры «Государственное и муниципальное управление» ФГОБУ ВО Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Maria V. Elesina  
Vice-Dean of the Preparatory faculty, postgraduate student of the Department of State and municipal management  
Financial University under the Government of the Russian Federation

**Аннотация.** Одним из стратегических направлений развития России в XXI в. является переход к инновационному социально-ориентированному типу экономического развития. Под инновационным экономическим развитием в научной литературе понимается развитие экономики при опоре на знания и инновации, высокие производственные технологии, применение которых способствует развитию общества и повышению уровня жизни людей. Для нашей страны переход к инновационному типу экономического развития имеет особое значение по причине существующих проблем, связанных, прежде всего, с однонаправленностью национальной экономики, обусловленной ее сырьевой ориентацией. Направление специализации России во многом predetermined ее географическим положением, однако, по оценкам экспертов запасы сырьевых ресурсов довольно скоро будут исчерпаны, и в этих условиях необходимо обратить внимание на другие факторы развития.

**Ключевые слова:** инновационный социально-ориентированный тип, экономический тип развития, человеческий потенциал, стратегические направления.

**Abstract.** One of the strategic directions of Russia's development in the 21st century is the transition to an innovative socio-oriented type of economic development. Innovative economic development in the scientific literature is understood as the development of the economy based on knowledge and innovation, high production technologies, the use of which contributes to the development of society and the improvement of people's living standards. For our country, the transition to an innovative type of economic development is of particular importance because of the existing problems, primarily related to the unidirectional nature of the national economy conditioned by its raw materials orientation. The direction of Russia's specialization is largely predetermined by its geographical location, however, according to experts, the reserves of raw materials will soon be exhausted, and in these conditions it is necessary to pay attention to other development factors.

**Keywords:** innovative socially-oriented type, economic type of development, human potential, strategic directions.

Перед Россией в настоящее время стоит задача скорейшего перехода на инновационный тип развития экономики. Авторы научных исследований, как правило, под данным типом развития понимают такое развитие экономики, где знания и их коммерциализация играют решающую роль в устойчивом росте валового внутреннего продукта, а производство знаний становится основным ресурсом сохранения устойчивого роста экономики. В качестве основного конкурентного преимущества социально-экономической системы, развивающейся на инновациях, выделяют возможность ее опережающей модернизации на основе накопленного или привлекаемого извне интеллектуального потенциала.

Осуществление перехода на инновационный тип развития экономики требует глубокого осмысления сущности процессов инновационного развития, обоснованной методологической и методической базы. В связи с этим понятен большой интерес со стороны современных исследователей к инновационной тематике.

Переход экономики к инновационному социально-ориентированному развитию возможен только при условии создания благоприятной для использования инноваций среды, в которой существуют широкие возможности для привлечения инвестиций и максимизации социально-экономического эффекта путем развития и внедрения инноваций в экономику и повышения эффективности использования человеческого потенциала<sup>1</sup>. Формирование человеческого потенциала позволяет оказывать влияние на процесс развития экономики, поскольку от его качества и от наличия свойств, необходимых для новой экономики России, зависит успех модернизации не только производства, но и общества в целом<sup>2</sup>.

Вопросы перехода нашей страны к инновационному социально-ориентированному типу экономического развития урегулированы Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>3</sup>, согласно которой нашей стране для достижения данной цели необходимо одновременно решать задачи и догоняющего, и опережающего развития, поскольку достичь уровня развитых стран по показателям благосостояния и эффективности в условиях глобальной конкуренции невозможно без обеспечения опережающего развития секторов российской экономики, обуславливающих ее специализацию в мировой системе хозяйствования<sup>4</sup>.

Концепция к числу проблем сложившейся модели экономического роста относит то обстоятельство, что увеличение доходов населения, опережающее темпы роста ВВП, сопровождается усилением экономической дифференциации, тогда как Российская Федерация, в соответствии с п. 1 ст. 7 Конституции, является социальным государством, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»<sup>5</sup>. В этой связи переход от текущей экспортно-сырьевой модели экономического роста к инновационной должен быть связан с формированием нового механизма социального развития, опирающегося на баланс принципов социальной справедливости, предпринимательской свободы и национальной конкурентоспособности<sup>6</sup>.

С точки зрения Концепции, переход к инновационной модели потребует реализации комплекса взаимоувязанных по ресурсам, срокам и этапам преобразований, которые предстоит осуществить по ряду направлений (см. Рис. 1):

<sup>1</sup> Зотов В. Б. Школа управления // Управление. 2016. Т. 4. № 2. С. 84–87.

<sup>2</sup> Иванов С. А. Человеческий потенциал инновационной экономики: проблемы формирования и использования в современной России // Вестник Российской академии естественных наук. 2015. № 19 (3). С. 41.

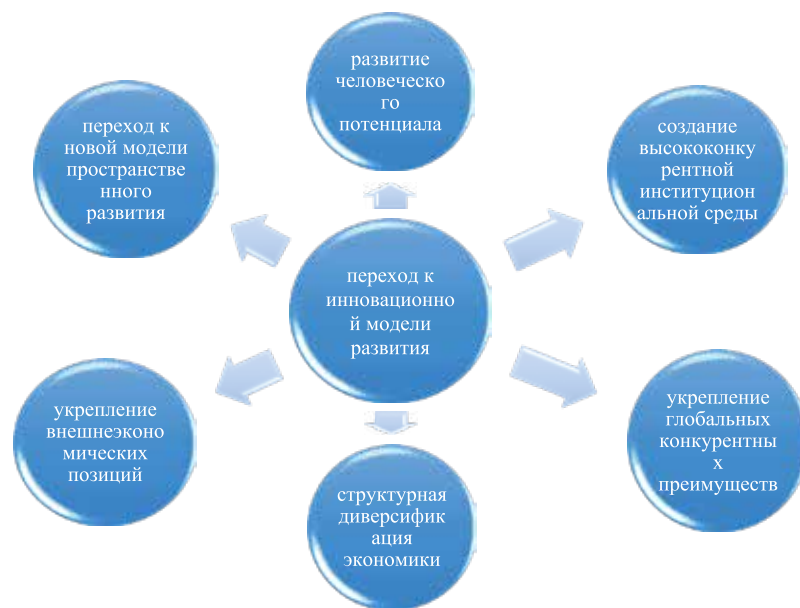
<sup>3</sup> Зотов В. Б. Актуальные проблемы социэкономии в XXI веке // Сборник студенческих научных работ / 2017. Том Выпуск 5

<sup>4</sup> О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) (в ред. от 10.02.2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 47. — Ст. 5489.

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

<sup>6</sup> Дрейман А. А. Принципы управления человеческим капиталом в условиях инновационной экономики и оценка человеческого капитала России // Лучшая научная статья-2017: сборник статей XI Международного научно-практического конкурса. 2017. С. 136–137.





**Рисунок 1. Направления перехода к инновационному типу экономического развития<sup>7</sup>**

Таким образом, развитие человеческого потенциала, в соответствии с положениями Концепции, выступает в качестве неотъемлемой части процесса перехода к инновационному социально-ориентированному типу экономического развития. По нашему мнению, акцент на развитие человеческого потенциала сделан неслучайно, поскольку Концепция-2020 признает, что в условиях инновационной экономики на современном этапе уровень конкурентоспособности в значительной степени определяется качеством профессиональных кадров, уровнем их социализации и кооперационности<sup>8</sup>. Это означает, что конкурентоспособность России зависит от ее трудового потенциала — важной подсистемы человеческого потенциала.

И действительно, инновационный тип развития экономики осуществляется за счет инновационных факторов, что приводит к усложнению производства и, как следствие, требует наличия работников новаторского склада, характеризующегося способностью к постоянной профессиональной адаптации к меняющимся условиям труда, интегрированию в инновационный механизм общественного развития<sup>9</sup>.

В рамках направления, предусматривающего развитие человеческого потенциала<sup>10</sup>, необходимо преодолеть ряд негативных тенденций, сказывающихся на развитии человеческого потенциала в России, к которым Концепция относит:

- а) сокращение численности населения;
- б) растущую конкуренцию с зарубежными рынками в отношении квалифицированных кадров;
- в) низкое качество социальных услуг в сфере здравоохранения и образования, а также снижение уровня их доступности<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) (в ред. от 10.02.2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 47. — Ст. 5489.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Завалько Н. А., Панина О. В., Бутова Т. В. Эффективность системы государственного управления //

Экономика и предпринимательство. 2016. № 11–3 (76–3). С. 117–119.

<sup>10</sup> Азыркина А. С. Фундаментальная проблема российской экономики: человеческий капитал как панacea сырьевой болезни страны // Журнал институциональных исследований. 2015. Т. 7. № 1. С. 138–139.

<sup>11</sup> О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) (в ред. от 10.02.2017 г.) // Собрание законодательства

Для достижения обозначенной цели в Концепции сформулирована общая стратегия развития страны, в результате реализации которой должен быть определен уровень развития человеческого потенциала. В рамках стратегии социально-экономического развития можно выделить два основных направления, в которых должно осуществляться развитие человеческого потенциала:

1) повышение конкурентоспособности кадрового потенциала России как ключевой компонент обеспечения лидерства нашей страны в сферах науки и технологий;

2) улучшение качества социальной среды и условий жизни людей, которое должно не только затрагивать вопросы обеспечения достатка граждан, но также охватывать сферы демографической политики, политики модернизации образования, здравоохранения, а также пенсионную сферу и сферу социальной помощи.

На сегодняшний день в политике Правительства Российской Федерации отчетливо прослеживается стремление к достижению приоритетной цели в сфере решения проблем развития человеческого потенциала, а именно — созданию безопасной и комфортной социальной среды для граждан<sup>12</sup>. Данное направление политики, во многом, обусловлено высокими показателями смертности в нашей стране: естественный прирост в России сегодня имеет отрицательный характер ввиду превышения количества умерших человек количества родившихся, и прогноз Росстата на ближайшие годы остается, в целом, негативным (см. Таблицу 1).

**Таблица 1. Родившиеся, умершие и естественный прирост населения (по данным Росстата)<sup>13</sup>**

Годы	Всего, человек			На 1000 населения		
	родившихся	умерших	естественный прирост	родившихся	умерших	естественный прирост
Низкий вариант прогноза						
2017	1679044	1854880	-175836	11,4	12,6	-1,2
2018	1655506	1846033	-190527	11,3	12,6	-1,3
2019	1547066	1871782	-324716	10,5	12,8	-2,3
2020	1496918	1895576	-398658	10,2	12,9	-2,7
Средний вариант прогноза						
2017	1683526	1839257	-155731	11,5	12,5	-1,0
2018	1715138	1824158	-109020	11,7	12,4	-0,7
2019	1612425	1830675	-218250	11,0	12,5	-1,5
2020	1565180	1834864	-269684	10,6	12,5	-1,9
Высокий вариант прогноза						
2017	1733386	1805776	-72390	11,8	12,3	-0,5
2018	1788678	1766133	22545	12,2	12,0	0,2
2019	1808153	1754581	53572	12,3	11,9	0,4
2020	1813029	1736178	76851	12,3	11,7	0,6

При этом определенная положительная динамика все же присутствует: по данным Росстата, в 2017 г. смертность в стране в целом снизилась на 3,9% в сравнении с 2016 г. и на 6,8% в сравнении с 2012 г. За последнее десятилетие существенно снизились показатели младенческой (на 40%) и материнской (на 48%) смертности, а также показатели смертности детей от 0 до 14 лет: со 120,1 чел./100 тыс. до 70,9 чел./100 тыс.<sup>14</sup>

Российской Федерации. — 2008. — № 47. — Ст. 5489.

<sup>12</sup> Братарчук Т. В., Закаева Д. К. Приоритеты государственной политики в здравоохранении (на примере Республики Северная Осетия) // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 76–84

<sup>13</sup> Демографический прогноз до 2035 года: информация с официального сайта Росстата [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (дата обращения: 22.03.2018).

<sup>14</sup> Здравоохранение в России. 2017: Стат.сб./Росстат. М., 2017. С.

В то же время значительной проблемой остается низкая продолжительность жизни, особенно мужского населения страны: по данным Росстата, мужчины в России сегодня, в среднем, доживают лишь до 66,8 лет<sup>15</sup>. Кроме того, в соответствии с данными Всемирной организации здравоохранения, Россия является одним из «лидеров» по смертности среди молодых людей в возрасте 15–19 лет (84 смерти на 100 тыс. чел., из которых 27% приходятся на болезни, 22%—на транспортные происшествия и 19%—на самоубийства)<sup>16</sup>.

Решение существующих проблем требует проведения целого комплекса мероприятий, включающих в себя снижение уровня преступности, повышение эффективности системы защиты населения от чрезвычайных ситуаций, развитие системы здравоохранения. Для реализации поставленных задач Правительство РФ запустило ряд федеральных целевых программ («Демографическая политика и политика народосбережения до 2020 г., «Развитие здравоохранения до 2020 г.», «Развитие физической культуры и спорта в России до 2020 г.» и т.д.). Правительство Российской Федерации ежегодно пускает значительную часть средств из бюджета на развитие здравоохранения, науки и образования в целях обеспечения достойного уровня жизни россиян. За последнее десятилетие суммарные расходы российского бюджета на федеральном уровне на сферы, связанные с социальным обеспечением, выросли до 12 трлн. руб.<sup>17</sup>

Стоит отметить, что повышение уровня человеческого развития в рамках перехода к инновационному типу экономики имеет важную особенность: оно, с одной стороны, является результатом функционирования инновационных общественных механизмов образовательного производства человеческого потенциала, а с другой—представляет собой результат саморазвития человека<sup>18</sup>. В этой связи можно заключить, что развитие человеческого потенциала не должно ограничиваться одними лишь финансовыми вливаниями—важной частью государственной политики должна стать также и трансформация сознания граждан, усиление их мотивации к развитию собственного потенциала и формированию ответственности за его состояние, например, посредством внедрения новых методологий школьного и профессионального образования.

В данном контексте представляет интерес точка зрения О.И. Иванова, который полагает, что интерес людей к развитию собственного человеческого капитала может укрепляться лишь при наличии наглядного опыта успешной деятельности в той или иной сфере общественных отношений. По этой причине автор предполагает, что особая роль в предоставлении таких наглядных моделей могли бы сыграть СМИ—важный ресурс, способный оперативно и эффективно преподнести населению примеры успешного осуществления социально значимой деятельности, что может поспособствовать закреплению интереса к ним и готовности индивидов стремиться к их выполнению и, в конечном счете, сформировать долговременные потребности и развитые способности к осуществлению социально значимой деятельности<sup>19</sup>. Представляется, что такой подход не лишен логики, поскольку формирование человеческого потенциала предусматривает рост потребностей и усиление способностей индивидов к осуществлению социально значимых видов деятельности, выполнению ими социальных функций и ролей. Формирование такой системы потребностей и способностей может поспособствовать производству продукции, отвечающей высшим мировым требованиям.

Важным шагом на пути формирования человеческого потенциала должно стать зарождение и укрепление в сознании граждан готовности и способности осуществлять социально значимые виды деятельности, прежде всего, на основе интереса к результатам выполнения такой деятельности. Это означает, что для формирования человеческого по-

<sup>15</sup> Демография. Численность и состав населения: информация с официального сайта Росстата [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (дата обращения: 22.03.2018).

<sup>16</sup> European Detailed Mortality Database: official cite of World Health Organization Regional Office for Europe [Электронный ресурс]. — URL: <http://data.euro.who.int/dmdb/> (дата обращения: 22.03.2018).

<sup>17</sup> Курныкина Е. Е. Проблемы и перспективы развития человеческого потенциала России в XXI веке // Nauka-rastudent.ru. 2016. № 12 (036) [Электронный ресурс]. — URL: <http://naukarastudent.ru/36/3873> (дата обращения: 22.03.2018).

<sup>18</sup> Цыгалов Ю. М., Бутова Т. В., Ординарцев И. И. Эффективность государственных корпораций в развитии депрессивных регионов // Управленческое консультирование. 2017. № 10 (106). С. 46–58.

<sup>19</sup> Иванов О. И. Человеческий потенциал (формирование, развитие, использование): монография. СПб, 2013. С. 121–122.

тенциала большое значение имеет развитие у самих носителей потенциала мотивации к саморазвитию и активизации их отношения к своему потенциалу.

Стоит отметить, что Концепция-2020, помимо развития человеческого потенциала, называет еще пять направлений, в которых должен осуществляться переход к инновационному социально-ориентированному типу экономического развития:

1) создание высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность—данное направление предусматривает создание государством условий, облегчающих ведение бизнеса в России);

2) структурная диверсификация экономики—данное направление предусматривает обеспечение конкурентоспособности России за счет поддержания ведущих отраслей экономики);

3) закрепление и расширение глобальных конкурентных преимуществ России в традиционных сферах—данное направление «вытекает» из предыдущего и предусматривает развитие энергетической инфраструктуры, внедрение новых энергетических технологий);

4) расширение и укрепление внешнеэкономических позиций России—данное направление предусматривает повышение эффективности ее участия в мировом разделении труда);

5) переход к новой модели пространственного развития российской экономики—данное направление предусматривает, прежде всего, сокращение дифференциации уровня и качества жизни на территории России за счет применения мер социальной и региональной политики<sup>20</sup>.

Таким образом, развитие человеческого потенциала с точки зрения Концепции является одним из нескольких направлений, обеспечивающих переход к инновационному социально-ориентированному типу экономического развития<sup>21</sup>. Однако, по нашему мнению, из шести обозначенных в Концепции направлений именно развитие человеческого потенциала является первостепенным условием перехода к инновационному типу развития, поскольку без него невозможна реализация остальных направлений.

Так, уровень образования человека, состояние его здоровья, профессионализм, творческий потенциал, включающий в себя, в том числе, способность к генерированию новых идей, а также стремление к реализации своих способностей являются неотъемлемой частью предприимчивости и предпринимательства, которые, в свою очередь, являются важными факторами социально-экономического развития. На сегодняшний день для выживания и процветания необходимы гибкость и новаторство, позволяющие эффективно и оперативно удовлетворять быстро меняющиеся потребности потребителей в отношении качества и ассортимента продукции. Задача по удовлетворению этих потребностей является основной для предпринимательства, тогда как определяющий признак предпринимательской деятельности—новаторство—неразрывно связан с человеческим потенциалом. Новаторство, как и инновация, является конечным результатом творческой деятельности, получившим воплощение в виде новой или усовершенствованной продукции, либо технологии, направленных на удовлетворение определенных потребностей<sup>22</sup>. И, поскольку творческая деятельность осуществляется человеком и является важной частью человеческого потенциала, можно сделать вывод о том, что именно человеческий потенциал составляет основу развития предпринимательской деятельности.

Кроме того, важно подчеркнуть, что именно степень развития человеческого потенциала является сегодня главным индикатором конкурентоспособности, экономического роста и эффективности. Ключевая роль в данном случае отводится подсистеме человеческого потенциала—потенциалу трудовому, поскольку сегодня уже недостаточно иметь работников, обладающих определенной технической подготовкой,—необходим персо-

<sup>20</sup> О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) (в ред. от 10.02.2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 47. — Ст. 5489.

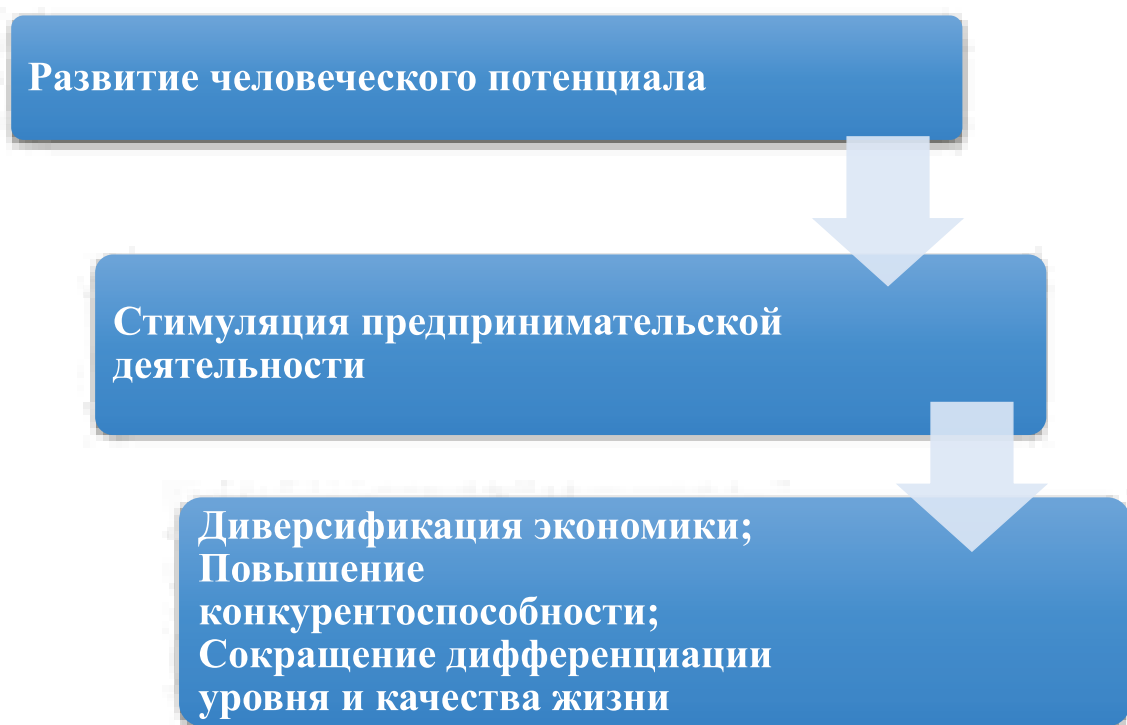
<sup>21</sup> Дудко М. А., Сланченко А. Ю., Бутова Т. В. Гражданское общество в России // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления сборник научных статей по материалам ежегодной Международной научно-практической конференции. под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. 2015. С. 149–151

<sup>22</sup> Психология инновационной деятельности. Курс лекций: учебное пособие для студентов, обучающихся по направлению подготовки 220600 «Инноватика». Шахты, 2012. С. 13.

нал, способный к генерированию предпринимательских идей, анализу и решению проблем, к быстрому переключению с одного вида деятельности на другой и т.д. Это означает, что в условиях современной экономики необходимы не просто кадры, единовременно получившие образование, но высококвалифицированные специалисты, нацеленные на постоянное развитие своего человеческого потенциала. Эффективное развитие предпринимательства, в свою очередь, позволяет решать другие принципиально важные задачи: диверсификацию экономики, создание новых рабочих мест, повышение уровня жизни населения—т.е. реализовывать остальные направления перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития (см. Рис. 2).

Таким образом, развитие человеческого потенциала является обязательным условием перехода к инновационному развитию экономики, поскольку именно человек является субъектом инновационности. Представляется, что без развития человеческого потенциала невозможно осуществление преобразований по остальным направлениям перехода к инновационному типу развития.

**Рисунок 2. Иерархия условий перехода к инновационному типу экономического развития (составлено автором)**



Формирование человеческого потенциала предусматривает рост потребностей и усиление способностей индивидов к осуществлению социально значимых видов деятельности, выполнению ими социальных функций и ролей, в том числе и к осуществлению предпринимательской деятельности, что, в конечном счете, ведет к сокращению дифференциации уровня и качества жизни за счет обеспечения самозанятости населения и создания новых рабочих мест, способствует структурной диверсификации экономики, т.к. развитие малого и среднего предпринимательства позволяет его субъектам занимать новые ниши экономики, не охваченные крупным бизнесом, и т.д. Все направления перехода к инновационному типу развития, таким образом, тесно увязаны между собой, однако, по нашему мнению, первоосновой служит именно развитие человеческого потенциала.

В целом, можно заключить, что на сегодняшний день задача развития человеческого потенциала является одной из ключевых государственных задач модернизации как экономики в нашей стране. Об этом можно судить, исходя из положений различных нормативно-пра-

вовых актов, в которых концепции «человеческого капитала» и «человеческого потенциала» определяют статус человека как основы общественного прогресса, основного функционального элемента производственных и технических систем. Российская Федерация уже продемонстрировала определенные успехи в сфере развития человеческого потенциала страны: присутствует определенная положительная динамика в демографической сфере, страна вошла в число государств с очень высоким уровнем человеческого развития и т. д.<sup>23</sup>. Представляется крайне важным для правительства нашей страны предпринимать усилия по увеличению показателя развития человеческого потенциала, поскольку ИЧР представляет собой определенную базу для перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития. На сегодняшний день ключевые направления, обеспечивающие данный переход, обозначены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. В соответствии с положениями Концепции развитие человеческого потенциала является одним из шести таких направлений, однако, по нашему мнению, развитие человеческого потенциала имеет основополагающую роль для развития остальных направлений.

<sup>23</sup> Прокофьев С. Е., Панина О. В., Еремин С. Г., Мусинова Н. Н., Артюхин Р. Е., Барменкова Н. А., Богатырев Е. Д., Воронов В. В., Кабалинский А. И., Лукичев К. Е., Плотицына Л. А., Попадюк Н. К., Прокофьев М. Н., Рождественская И. А., Адамская Л. В., Беляев А. М., Биткина И. В., Бутова Т. В., Галкин А. И., Завалько Н. А. и др. Система государственного управления. Учебное пособие / Москва, 2017. Сер. 68 Профессиональное образование (1-е изд.)

#### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.
2. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) (в ред. от 10.02.2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 47. — Ст. 5489.
3. Азыркина А. С. Фундаментальная проблема российской экономики: человеческий капитал как панацея сырьевой болезни страны // Журнал институциональных исследований. 2015. Т. 7. № 1. С. 138–139.
4. Братарчук Т. В., Закаева Д. К. Приоритеты государственной политики в здравоохранении (на примере Республики Северная Осетия) // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 76–84
5. Демографический прогноз до 2035 года: информация с официального сайта Росстата [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (дата обращения: 22.03.2018).
6. Демография. Численность и состав населения: информация с официального сайта Росстата [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (дата обращения: 22.03.2018).
7. Дрейман А. А. Принципы управления человеческим капиталом в условиях инновационной экономики и оценка человеческого капитала России // Лучшая научная статья-2017: сборник статей XI Международного научно-практического конкурса. 2017. С. 136–137.
8. Дудко М. А., Сланченко А. Ю., Бутова Т. В. Гражданское общество в России // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления сборник научных статей по материалам ежегодной Международной научно-практической конференции. под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. 2015. С. 149–151
9. Завалько Н. А., Панина О. В., Бутова Т. В. Эффективность системы государственного управления //
10. Здравоохранение в России. 2017: Стат. сб./ Росстат. М., 2017. С.
11. Зотов В. Б. Актуальные проблемы социэкономии в XXI веке // Сборник студенческих научных работ / 2017. Том Выпуск 5
12. Зотов В. Б. Школа управления // Управление. 2016. Т. 4. № 2. С. 84–87.
13. Иванов О. И. Человеческий потенциал (формирование, развитие, использование): монография. СПб, 2013. С. 121–122.
14. Иванов С. А. Человеческий потенциал инновационной экономики: проблемы формирования и использования в современной России // Вестник Российской академии естественных наук. 2015. № 19 (3). С. 41.
15. Курныкина Е. Е. Проблемы и перспективы развития человеческого потенциала России в XXI веке // Nauka-rastudent.ru. 2016. № 12 (036) [Электронный ресурс]. — URL: <http://naukarastudent.ru/36/3873> (дата обращения: 22.03.2018).
16. Прокофьев С. Е., Панина О. В., Еремин С. Г., Мусинова Н. Н., Артюхин Р. Е., Барменкова Н. А., Богатырев Е. Д., Воронов В. В., Кабалинский А. И., Лукичев К. Е., Плотицына Л. А., Попадюк Н. К., Прокофьев М. Н., Рождественская И. А., Адамская Л. В., Беляев А. М., Биткина И. В., Бутова Т. В., Галкин А. И., Завалько Н. А. и др. Система государственного управления. Учебное пособие / Москва, 2017. Сер. 68 Профессиональное образование (1-е изд.)
17. Психология инновационной деятельности. Курс лекций: учебное пособие для студентов, обучающихся по направлению подготовки 220600 «Инноватика». Шахты, 2012. С. 13.
18. Цыгалов Ю. М., Бутова Т. В., Ординарцев И. И. Эффективность государственных корпораций в развитии депрессивных регионов //

Управленческое консультирование. 2017. № 10 (106). С. 46–58.  
19. Экономика и предпринимательство. 2016. № 11–3 (76–3). С. 117–119.  
20. European Detailed Mortality Database: official cite of World Health Organization Regional Office for Europe [Электронный ресурс]. — URL: <http://data.euro.who.int/dmdb/> (дата обращения: 22.03.2018).

## **Bibliography:**

1. The Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993 (with amendments from 30.12.2008 No. 6-FKZ, dated 30.12.2008 No. 7-FKZ, as of 05.02.2014 No. 2-FKZ, dated July 21, 2014 No. 11-FKZ) // SZ RF. — 2014. — No. 31. — Art. 4398.
2. On the Concept of Long-Term Social and Economic Development of the Russian Federation for the Period to 2020: Government Decree of 17.11.2008 No. 1662-r (together with the Concept of Long-Term Social and Economic Development of the Russian Federation for the Period to 2020) (in red 10.02.2017) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. — 2008. — No. 47. — Art. 5489.
3. Azirkina AS The fundamental problem of the Russian economy: human capital as a panacea of the country's raw material disease // Journal of Institutional Research. T. 7. No. 1. S. 138–139.
4. Bratarchuk TV, Zakayev DK Priorities of state policy in health care (on the example of the Republic of North Ossetia) // Municipal Academy. 2017. № 4. P. 76–84
5. Demographic forecast until 2035: information from the official website of Rosstat [Electronic resource]. — URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/en/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/en/statistics/population/demography/#) (reference date: 22.03.2018).
6. Demography. Number and composition of the population: information from the official website of Rosstat [Electronic resource]. — URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/en/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/en/statistics/population/demography/#) (reference date: 22.03.2018).
7. Dreiman AA Principles of Managing Human Capital in the Conditions of Innovative Economy and Evaluation of the Human Capital of Russia // The Best Scientific Paper-2017: Collection of Articles of the XI International Scientific and Practical Competition. 2017. P. 136–137.
8. Dudko MA, Slanchenko A. Yu., Butova T. V. Civil Society in Russia // In the collection: Actual problems and prospects for the development of public administration, a collection of scientific articles on the materials of the annual International Scientific and Practical Conference. Edited by SE Prokofiev, OV Panina, S. G. Eremina. 2015. pp. 149–151
9. Zavalko NA, Panina OV, Butova T. V. Efficiency of the public administration system //
10. Public health in Russia. 2017: Stat.sb./Rosstat. M., 2017. S.
11. Zotov V. B. Actual problems of socioeconomics in the XXI century // Collection of student scientific papers / 2017. Volume Issue 5
12. Zotov V. B. School of Management // Management. 2016. T. 4. № 2. P. 84–87.
13. Ivanov OI Human potential (formation, development, use): monograph. SPb, 2013. pp. 121–122.
14. Ivanov SA Human potential of the innovation economy: the problems of formation and use in modern Russia // Vestnik Rossiyskoy Academy of Natural Sciences. 2015. No. 19 (3). C. 41.
15. Kurnykina E. Ye. Problems and prospects of human potential development in Russia in the 21st century // Nauka-rastudent.ru. 2016. № 12 (036) [the Electronic resource]. — URL: <http://naukarastudent.ru/36/3873> (reference date: March 22, 2013).
16. Prokofiev SE, Panina OV, Eremin SG, Musinova NN, Artyukhin RE, Barmenkova NA, Bogatyrev ED, Voronov VV, Kabalinsky AI, Lukichev KE, Plotitsyna LA, Popadyuk NK, Prokofiev MN, Rozhdestvenskaya IA, Adamskaya LV, Belyaev AM, Bitkina I. V., Butova TV, Galkin AI, Zavalko N. A. and others. The system of public administration. Textbook / Moscow, 2017. Ser. 68 Vocational Education (1st ed.)
17. Psychology of innovation. Course of lectures: a textbook for students studying in the field of preparation 220600 "Innovation". Shakhty, 2012. With. 13.
18. Tsygalov Yu. M., Butova TV, Ordinartsev I. I. Efficiency of state corporations in the development of depressed regions // Administrative consulting. 2017. No. 10 (106). Pp. 46–58.
19. Economics and Entrepreneurship. 2016. No. 11–3 (76–3). Pp. 117–119.
20. European Detailed Mortality Database: official cite of the World Health Organization Regional Office for Europe. — URL: <http://data.euro.who.int/dmdb/> (reference date: 22.03.2018).

# Пути повышения эффективности контроля за финансово-хозяйственной деятельностью в акционерных обществах с государственным и муниципальным участием

## Ways of improving the efficiency of monitoring financial and economic activities in joint stock companies 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:** исследование посвящено тому, каким образом может быть повышена эффективность контроля за финансово-хозяйственной деятельностью в государственных и муниципальных акционерных обществах.

**Ключевые слова:** муниципальное акционерное общество, государственное акционерное общество, контроль, повышение эффективности деятельности.

**Abstract:** this study is devoted to the way in which the efficiency of control over financial and economic activities in state and municipal joint-stock companies can be improved.

**Key words:** municipal joint-stock company, state joint-stock company, control, increase of efficiency of activity.



На деятельность акционерных обществ, в т.ч. с государственным [6] и муниципальным участием [10], оказывает влияние значительное число факторов. Одним из них является качество управления ими. Однако, каким бы оно не было, без обеспечения должного контроля, эффективное функционирование обществ вряд ли возможно.

Если смотреть с правовой точки зрения, то в России существует разделение органов внутри акционерных обществ на органы управления (в частности, имеющие контрольные полномочия) и собственно контроля. Так, к 1-м относят: общее собрание акционеров—высший орган управления общества; совет директоров (наблюдательный совет)—коллегиальный орган управления; генеральный директор—единоличный исполнительный орган; иногда встречается—правление—коллегиальный исполнительный орган. В свою очередь органом контроля является ревизионная комиссия, а если быть более точным, то законодатель именует ее как «орган контроля за финансово-хозяйственной деятельностью» [1].

Остановимся более подробно на полномочиях, которыми обладают вышеуказанные органы акционерных обществ в области контроля.

Общее собрание акционеров, являясь высшим органом управления, в силу его природы собирается, как правило, 1 раз в год, и решает глобальные вопросы. Среди них есть содержащиеся или касающиеся контрольных функций:

- избрание и досрочное прекращение полномочий членов совета директоров и ревизионной комиссии;
- образование и прекращение полномочий исполнительного органа;
- утверждение аудитора общества;
- принятие решений о согласии на совершение или о последующем одобрении крупных и иных сделок;
- утверждение внутренних документов организации как положения о совете директоров, ревизионной комиссии.

Совет директоров (наблюдательный совет), как и общее собрание, по своему функционалу не погружается глубоко в финансово-хозяйственную деятельность общества. Однако, периодически, добросовестные члены коллегиального органа управления вынуждены это делать.

В компетенцию совета директоров акционерных обществ, как правило, входят

следующие вопросы касательно контроля, часть из которых носит косвенный характер:

- определение приоритетных направлений деятельности общества;
- созыв и утверждение повесток дня общих собраний акционеров;
- рассмотрение и предварительное утверждение годового отчета, годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности общества;
- согласие на совершение или последующее одобрение некоторых категорий сделок;
- утверждение бюджета;
- утверждение положения о закупках;
- согласование назначения руководителя подразделения внутреннего контроля.

Необходимо отметить, что в акционерных обществах ряд вопросов, причем наиболее существенных, отнесен к, так называемой категории «директивных», когда члены советом директоров (наблюдательных советов), за исключением независимых директоров, голосуют по письменным директивам. Директивы выдаются соответственно органами государственной власти Российской Федерации, субъектов федерации или местного самоуправления. В частности, к ним относятся: одобрение крупных сделок, утверждение повестки дня общего собрания акционеров, приобретение дочерним или зависимым хозяйственным обществом акций (долей в уставном капитале) других хозяйственных обществ. Это снижает реальные рычаги влияния совета директоров на происходящее в обществе, т.к. решение фактически уже принято «сверху».

При совете директоров (наблюдательном совете) могут создаваться комитеты, одним из получивших наибольшее распространение выступает комитет по аудиту. Его функции, в зависимости от конкретного акционерного общества отличаются, т.к. комитет действует на основе положения, утверждаемого советом директоров.

В целом комитет по аудиту создается для содействия выполнению советом директоров его функций посредством предварительного рассмотрения вопросов, связанных с контролем за финансово-хозяйственной деятельностью общества.

По мнению автора, среди функций, которыми наделяется комитет по аудиту и имеющим свою действенность, можно выделить:

- контроль за обеспечением полноты,

точности и достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности организации;

- предварительное рассмотрение внутренних документов общества, определяющих организацию и стратегию развития и совершенствования систем внутреннего контроля и управления рисками организации, а также инициирование внесения изменений в них;

- оценка эффективности систем внутреннего контроля, управления рисками и корпоративного управления, подготовка предложений по их совершенствованию;

- анализ исполнения политики управления конфликтом интересов;

- контроль эффективности функционирования системы противодействия недобросовестным действиям работников общества;

- оценка независимости, объективности и отсутствия конфликта интересов внешнего аудитора организации;

- предварительное рассмотрение результатов проведения внутренней и внешней аудиторской проверок.

При этом, производя функциональную нагрузку комитета по аудиту, стоит, с одной стороны, не перегрузить его избыточными вещами, с другой, предоставить необходимый набор для предварительной проработки вопросов для совета директоров (наблюдательного совета).

Также в тексте положения о комитете по аудиту стоит предусмотреть такой пункт, как «иные функции, направленные на достижение целей и решение задач». Это позволит комитету, при возникновении необходимости, решать задачи несколько выходящие за рамки жестко регламентированных.

Если проанализировать функции комитета по аудиту в целом, то это анализ, контроль и выработка рекомендаций для совета директоров.

Говоря о комитете по аудиту важно помнить, что это консультативно-совещательный орган при коллегиальном органе управления, который создается по решению совета директоров (наблюдательного совета), и его решения носят рекомендательный характер.

Данные характеристики позволяют заключить, что комитет не является ни органом управления и ни органом контроля общества. Однако при должном подходе к формированию и построению работы комитета, он может стать важным и действенным

механизмом в повышении эффективности контроля в организации.

Усилить положительный эффект от деятельности комитета могут такие механизмы, как:

- проведение очных заседаний комитета, что способствует более глубокой проработке вынесенных на рассмотрение вопросов;

- регулярность проведения заседаний (не реже 1 раза в квартал) — позволяет оставаться членам комитета «внутри» происходящего в организации;

- приглашение на заседания председателя (представителя) ревизионной комиссии общества;

- привлечение в комитет независимых экспертов;

- не включение в состав комитета вовсе или не более 1 сотрудника организации — практически никогда они не указывают на имеющиеся проблемные области и не предлагают пути совершенствования деятельности, т.к. они являются работниками организации и их оплата труда напрямую не зависит от финансовых результатов организации;

- формирование численности комитета из 5–7 человек, что позволит обеспечить необходимую мобильность, представительность (2–3 независимых эксперта, 2–3 члена совета директоров).

Крайне важным, если не важнейшим элементом системы контроля в обществе, выступает ревизионная комиссия. Она, как и совет директоров, формируется общим собранием акционеров. Наличие такого органа обусловлено необходимостью проверки достоверности сведений, содержащихся в финансовых документах общества и годовом отчете и является во многом российским изобретением, не свойственным корпорациям за рубежом.

Деятельность ревизионной комиссии регламентируется положением о ней, т.к. федеральное законодательство лишь в общих чертах говорит о том, чем она должна заниматься.

Среди задач, возлагаемых на ревизионную комиссию, в российской практике распространены следующие:

- осуществление контроля за соблюдением требований нормативных правовых актов Российской Федерации и внутренних документов общества при осуществлении организацией финансово-хозяйственной

деятельности, порядком ведения бухгалтерского учета и предоставления финансовой отчетности;

- контроль за исполнением решений общего собрания акционеров и совета директоров;

- проверка достоверности данных, содержащихся в бухгалтерской (финансовой) отчетности и иных финансовых документах;

- подготовка предложений по повышению эффективности управления активами общества и иной финансово-хозяйственной деятельностью организации, снижению финансовых и операционных рисков, совершенствованию системы внутреннего контроля.

Часто объектом отдельного внимания являются арендные отношения и закупки [7; 9], неэффективность которых может свести на нет весь эффект от производственной, научной или иной деятельности организации.

В последние несколько лет получила широкое распространение практика создания подразделений внутреннего контроля (служб, отделов). Они наделяются различными функциями, главная же идея их существования кроется в мониторинге проблемных областей, тормозящих исполнение стратегических документов и решений органом управления. Подчиняется такое подразделение непосредственно генеральному директору или даже совету директоров. В обоих случаях кандидатура руководителя такого подразделения согласуется с советом директоров.

Еще одним требованием российского законодательства для акционерных обществ является необходимость привлечения независимой аудиторской организации. Она подтверждает отражает ли годовая бухгалтерская отчетность достоверно финансовое положение организации, финансовые результаты ее деятельности, соответствует ли правилам составления бухгалтерской отчетности движение денежных средств за отчетный период (как правило, за истекший финансовый год). Как можно заметить, объект внимания аудитора несколько ограничен, что и является дополнительным аргументом для существования в России в акционерных обществах ревизионных комиссий.

Несмотря на наличие в обществах выше указанных органов, довольно часто можно

встретить ситуацию, когда совет директоров, комитет по аудиту (если он вообще сформирован), ревизионная комиссия и аудитор существуют в «параллельных реальностях» никак не взаимодействуя и знакомясь с результатами работы друг друга лишь по документам, которые с формальной точки зрения должны быть оформлены (заклучения, протоколы заседания и пр.). Это позволяет сформировать лишь отдаленное представление о происходившем.

Таким образом, в акционерных обществах с государственным и муниципальным участием имеет целесообразность использовать следующие действенные механизмы контроля:

- включение в состав советов директоров и ревизионных комиссий лиц, не являющихся государственными и муниципальными служащими;

- регулярное рассмотрение советом директоров и комитетом по аудиту отчетов об исполнении бюджета, о закупках, достижении ключевых показателей эффективности или причинах не достижения их;

- образование при совете директоров комитета по аудиту с широким кругом функций по анализу, контролю и выработке предложений в области контроля с привлечением в его состав независимых квалифицированных экспертов;

- постоянное взаимодействие между советом директоров, ревизионной комиссией и аудитором;

- создание подразделения внутреннего контроля, подотчетного напрямую совету директоров;

- очные встречи членов совета директоров и ревизионной комиссии с аудитором;

- проведение нескольких проверок ревизионной комиссией в течение корпоративного года (например, по итогам полугодия или 9 мес. и года).

Подводя итог, стоит отметить, что эффективность, как работы самих акционерных обществ, так и осуществления в них контроля, зависит не только от качества их организационно-правовой проработки, но и от деятельности органов государственного и муниципального управления [2; 4] в целом, а также выполнения государственными и муниципальными служащими [3], независимыми директорами и экспертами своих обязанностей.

## Литература:

1. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».
2. Алексеев А. Ю., Яковлев А. Ю. Краткий очерк новейшей истории развития системы органов исполнительной власти в городе Москве // Вестник Университета (Государственный университет управления). — 2013. — № 20. — С. 70–76.
3. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. — 351 с.
4. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. — 2017. — № 1. — С. 4–12.
5. Информационно-образовательный портал «Государственное и муниципальное управление». Режим доступа: <http://gimurf.ru/> (дата обращения: 14.09.2018).
6. Милькина И. В., Роговая Н. Н., Слезко Л. В. Корпоративное управление в акционерных обществах с государственным участием: Монография. — М.: Издательский дом ГУУ, 2017. — 192 с.
7. Осипов В. С., Смотрицкая И. И. Институт государственных и муниципальных закупок в российской экономике // Государственная служба и кадры. — 2016. — № 2. — С. 165–169.
8. Система муниципального управления в схемах / Зотов В. Б., Голованов В. И.: Учебное пособие. М., 2018.
9. Смотрицкая И. И., Анчишкина О. В., Черных С. И. Проблемы и стратегические задачи развития института общественных закупок // Проблемы прогнозирования. — 2017. — № 5. — С. 70–78.
10. Яковлев А. Ю. Российская практика участия муниципальных образований в хозяйственных обществах: вопросы управления и финансового контроля // Муниципальная академия. — 2018. — № 2. — С. 11–15.

## Literature:

1. The Federal Law of 26.12.1995 № 208-FZ «About Joint Stock Companies».
2. Alekseev A.Y., Yakovlev A.Y. A short outline of the newest history of the development of the system of executive authorities in the city of Moscow // Bulletin of the University (State University of Management). — 2013. — № 20. — P. 70–76.
3. Zotov V.B. Directory of the municipal employee. Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and Society. — 351c.
4. Zotov V. B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Municipal Academy. — 2017. — № 1. — P. 4–12.
5. Information and educational portal «State and municipal governance» Access mode: <http://gimurf.ru/> (reference date: 14.09.2018).
6. Milkina I. V., Rogovaya N. N., Slezko L. V. Corporate management in joint-stock companies with state participation: Monograph. — Moscow: GUU Publishing House, 2017. — 192 p.
7. Osipov V.S., Smotrinskaya I.I. Institute of State and Municipal Purchases in the Russian Economy // State Service and Personnel. — 2016. — № 2. — P. 165–169.
8. System of municipal management in schemes / Zotov V.B., Golovanov V. I.: Textbook. M., 2018.
9. Smotrinskaya I. I., Anchishkina O. V., Chernykh S. I. Problems and strategic tasks of the development of the institution of public procurement // Problems of forecasting, 2017. — № 5. — P. 70–78.
10. Yakovlev A. Y. Russian practice of participation of municipalities in business entities: management and financial control issues // Municipal Academy. — 2018. — № 2. — P. 11–15.

## Теоретические аспекты использования налоговых льгот

## Theoretical aspects of the use of tax benefits



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

Irena Milkina  
Ph.D. in Economics, Associate Professor, Department of state and municipal governance of State University of Management (Moscow)  
irina\_milkina@bk.ru



Бежанян Гарегин Гагикович  
Магистрант ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва  
garik.bezhanyan@gmail.com

Garegin Bezhanyan  
master student State University of Management (Moscow)  
garik.bezhanyan@gmail.com

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы льготного налогообложения. Предоставление налоговых льгот является эффективным финансовым инструментом государства для стимулирования инвестиционной, инновационной деятельности, развития социально и экономически важных отраслей народного хозяйства. Однако в процессе использования этого финансового инструмента необходимо проводить мониторинг и оценивать эффективность предоставляемых льгот.

**Ключевые слова:** налоговые льготы, инвестиции, бюджет.

**Abstract.** The article deals with the issues of preferential taxation. Providing tax benefits is an effective financial instrument of the state to stimulate investment, innovation, development of socially and economically important sectors of the economy. However, in the process of using this financial instrument, it is necessary to monitor and evaluate the effectiveness of the benefits provided.

**Keywords:** tax benefits, investments, budget.

В настоящее время остается актуальной задача по эффективному использованию финансовых ресурсов, в том числе за счет анализа налоговых льгот и повышения их эффективности.

Предоставление налоговых льгот является эффективным финансовым инструментом государства для стимулирования инвестиционной, инновационной деятельности, развития социально и экономически важных отраслей народного хозяйства [2, 3]. Очевидно, что недостаточно просто вводить налоговые льготы, необходимо исследовать их эффективность и оценить целевое использование. Более того, налоговые льготы являются тем самым инструментом, последствия и возможные реакции на изменения в котором, характеризуются значительной степенью неопределенности. Это обусловлено тем, что процесс налогообложения находится на стыке интересов трех основных сторон—государства, субъектов предпринимательской деятельности и населения.

Введение налоговых льгот, как правило, обуславливает ущемление интересов государства в виде недополучения определенной суммы налоговых поступлений в бюджет. С другой стороны, как можно большее количество налогоплательщиков заинтересовано в том, чтобы попасть под соответствие критериям льготного режима налогообложения, чтобы уменьшить уровень налогового давления и использовать высвобожденные средства для увеличения собственного благосостояния.

Это может привести к переливу капитала из одних (нелюгутируемых) отраслей в другие (льготутируемые), что является одной из причин структурных изменений в экономике, к нарушению условий конкуренции на рынке, а также к негативным реакциям на изменение ситуации со стороны внешних рынков и иностранных производителей. Кроме того, налоговые льготы могут выступать тем фактором, который побуждает субъектов хозяйствования, лишенных льгот, искать иные способы уменьшения налоговых обязательств или уклоняться от налогообложения с целью улучшения своих конкурентных позиций.

Уменьшение бюджетных поступлений, в свою очередь, имеет следствием сокращение масштабов социальных программ, расходы на которые, как правило, являются наименее защищенными статьями бюд-

жетных расходов [5]. Поэтому прежде чем вводить новые льготы, нужно запустить механизм оценки эффективности уже утвержденных и постоянно проводить их мониторинг.

В соответствии со ст. 56 Налогового кодекса Российской Федерации льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере [1].

Налоговые льготы по федеральным налогам определяются в порядке, установленном Налоговым кодексом Российской Федерации и федеральными законами о федеральных налогах и сборах. Льготы по налогам в части сумм, зачисляемых в региональный (местный) бюджет, предоставляются инвесторам на основании региональных законов (решений органов местного самоуправления), в которых определяются:

- виды налогов;
- категории налогоплательщиков;
- виды и размеры льгот;
- сроки действия льгот;
- обязанности налогоплательщиков, на которых распространяются льготы;
- условия предоставления льготы.

Предоставляемые налоговые льготы могут быть:

1) абсолютными, при предоставлении которых налогоплательщики частично или полностью освобождаются от уплаты налога в соответствующий бюджет без заранее оговоренных условий использования прибыли (дохода), получаемой в результате льготирования;

2) условными (целевыми), предоставление которых возможно при выполнении заранее оговоренных требований (условий). Эти льготы предоставляются только при наличии налогового соглашения, заключенного соответственно между региональной администрацией или администрацией муниципального образования и налогоплательщиками, претендующими на получение льгот.

Стандартная схема льготного налогообложения инвестиций предполагает, что предприятиям, направляющим собственные средства и привлекающим инвестиции

для реализации программ и проектов [4] по созданию новых, реконструкции и модернизации своих производств, уменьшается ставка налога на прибыль. Предприятие может быть полностью освобождено от уплаты налога на прибыль, но необходимо еще раз подчеркнуть, что льготы распространяются только на ту часть прибыли, которая получена от реализации продукции, произведенной на созданных по инвестиционному проекту производственных мощностях.

Предприятие освобождается на определенный срок от уплаты земельного налога в части земельной площади, на которой осуществляется реализация инвестиционного проекта и от налога на имущество в части тех объектов, которые созданы при реализации инвестиционного проекта.

Льготы устанавливаются на ограниченный срок, не превышающий период окупаемости проекта (3–5 лет). Региональная или местная администрация может поставить некоторые условия предоставления льгот, например, суммарная доля привлеченных и собственных средств не должна быть менее 50% от общей стоимости инвестиций.

Средства, высвободившиеся в результате предоставления льгот, как правило, могут использоваться строго по целевому назначению и направляются на финансирование инвестиционного проекта, а в оставшейся части—на развитие материально-технической базы предприятия.

Налоговые льготы, как правило, предполагают снижение налоговых ставок или сужение налоговой базы, уменьшающие налоговые обязательства экономических агентов, а также в некоторых случаях исключение лиц из числа налогоплательщиков, включая меры государственной поддержки физическим и юридическим лицам в соответствии с приоритетами социально-экономической политики в виде предоставления льгот и преференций. Несмотря на то, что предоставление налоговых льгот и преференций напрямую не влечет расходования бюджетных средств, оно снижает доходы бюджета, которые, будь они получены, могли бы быть направлены на решение тех же социально-экономических задач, что и предоставленные льготы. Таким образом, налоговые льготы и преференции в определенном смысле аналогичны бюджетным расходам. Соответственно, налоговые расходы, как и любые другие расходы бюджетов бюджетной системы Российской

Федерации, должны подвергаться столь же тщательной проверке с точки зрения их прозрачности и эффективности.

Право на получение налоговых льгот должно периодически подтверждаться органом исполнительной власти, осуществляющим управление инвестиционными программами и проектами на территории региона (муниципального образования). С этой целью проводится экспертиза инвестиционных проектов. При экспертизе учитывается соответствие проекта приоритетным направлениям развития территории, а также стоимость законченных этапов, выполненных за счет собственных средств инвесторов.

В ходе экспертизы осуществляются следующие мероприятия:

- оценивается финансовое состояние предприятия—инициатора проекта, т.е. его платежеспособность и финансовая устойчивость;

- определяется соответствие проекта программе социально-экономического развития территории;

- оцениваются основные показатели эффективности проекта: срок окупаемости, внутренняя норма прибыли, чистая текущая стоимость и др.

При нецелевом использовании налоговых льгот платежи налогов взыскиваются в региональный, местный бюджеты в полном объеме с начислением пени в установленном порядке.

Кроме инвесторов, ставка налога на прибыль может быть снижена лизинговым компаниям, оказывающим инвесторам услуги в виде финансовой аренды, страховым организациям при страховании инвестиций, а также кредитным организациям, кредитующим инвестиционные проекты (в зависимости от доли кредитных вложений со сроком не менее двух лет, направленных на финансирование инвестиционных проектов и программ). Создание системы мониторинга налоговых расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, регулярный анализ объемов и оценка их эффективности позволят провести оптимизацию налоговых льгот и преференций при сохранении установленных целевых показателей государственных программ. Полученные дополнительные финансовые ресурсы могут быть направлены на обеспечение реализации приоритетных направлений экономики.

Выбирая получателей налоговых льгот, важно обращать внимание на следующие аспекты:

- общеэкономическую конъюнктуру;
- нагрузку, которая ляжет на отдельные секторы вследствие проведения налоговых реформ;

- долговую загрузженность в отраслевом разрезе (так, например, основными секторами с самым высоким уровнем просроченной задолженности в РФ являются: строительство, оптовая/розничная торговля и сельское хозяйство (см. рисунок) [6];

- кредитоспособность регионов.

Анализ кредитоспособности регионов также является важным фактором при принятии решения о предоставлении налоговых льгот тому или иному региону. Осо-

бенно это необходимо тем регионам, чье положение ухудшается из года в год. Так, за последнее время индекс кредитоспособности наиболее существенно снизился у Томской области, Магаданской области, в Чукотском автономном округе. В основном это было обусловлено сокращением налоговых и неналоговых доходов, что привело к росту дефицита бюджета и увеличению уровня долговой нагрузки.

Исследуя такой комплексный вопрос, как процесс отбора определенного вида налоговой льготы, следует отметить, что каждый случай уникален и требует особого, индивидуального подхода при выборе решения. Необходимо проводить анализ как в отраслевом разрезе, так и региональном.

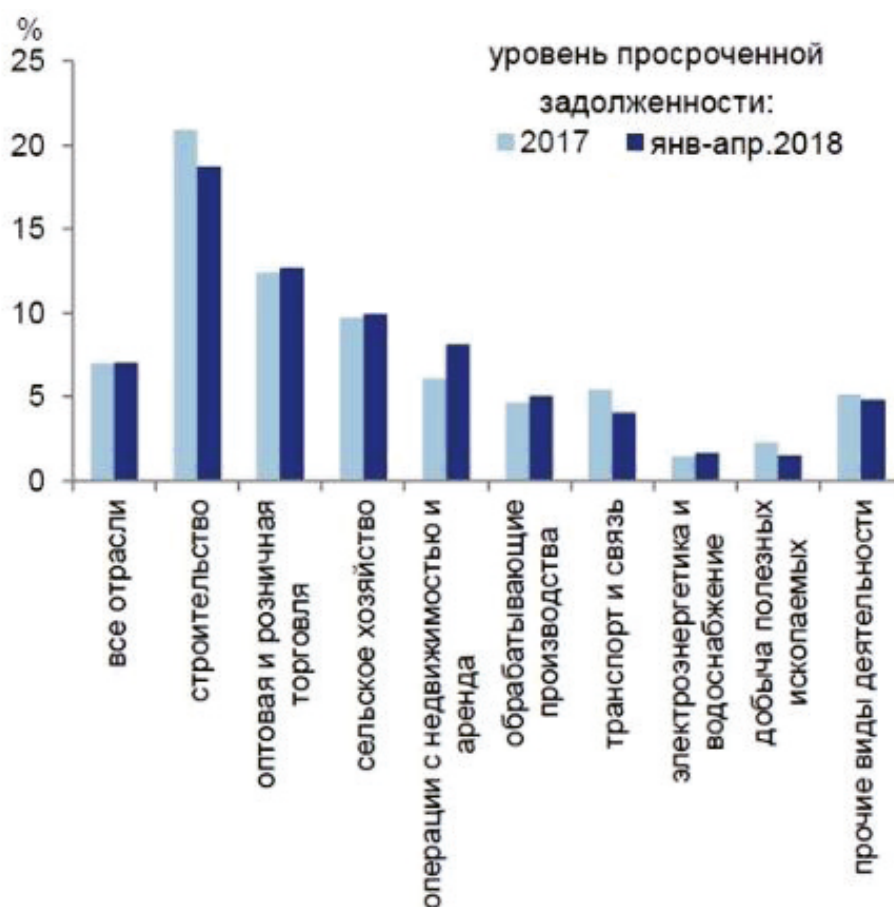


Рисунок. Уровень просроченной задолженности по отраслям, %



## Литература

1. Налоговый кодекс Российской Федерации
2. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 6–9.
3. Зуденкова С. А. Государственно-частное партнерство: опыт крупнейших городов // Научный журнал Дискурс. 2017. № 8 (10). С. 158–166.
4. Косарин С. П., Петрина О. А., Алейник П. Ю. Мероприятия по активизации инвестиционной политики регионов // Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 30–33.
5. Лебедева Ю. А. Роль потребительских бюджетов в стратегии развития Российской Федерации // В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 35–41.
6. <http://economy.gov.ru> — официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации

## Literature

1. Tax code of the Russian Federation
2. Zotov V. B. Strategic planning in the system of local self-government (problem review and recommendations) // Municipal Academy. 2018. № 1. P. 6–9.
3. Zudenkova S. A. Public-private partnership: experience of the largest cities // Journal of Discourse. 2017. № 8 (10). P. 158–166.
4. Kosarin S. P., Petrina O. A., Aleynik, P. Yu. Measures to enhance investment policy of the region // Municipal Academy. 2018. № 1. P. 30–33.
5. Lebedeva Yu. A. The role of consumer budgets in the development strategy of the Russian Federation // State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and prospects of development collection of scientific works of teachers, graduate students and students of the Department of state and municipal management. Moscow, 2017. P. 35–41.
6. <http://economy.gov.ru> -official website of the Ministry of economic development of the Russian Federation/

# Финансовое обеспечение высшего образования в России

## Financial support of higher education in Russia



Васюнина Маргарита Леонидовна к.э.н., доцент, Департамента общественных финансов

Vasyunina Margarita, c.e.s, Associate Professor, Associate Professor of «Department of Public Finance



Филатова Дарья Денисовна  
Студент Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Filatova Daria  
Student Financial University under the Government of the Russian Federation  
Filatova.dd@inbox.ru

**Аннотация.** Совершенствование механизма финансирования вузов — одно из основных направлений реформирования высшего образования — направлено на решение комплекса задач, включая повышение доступности и качества государственных образовательных услуг, мотивации к вузов к достижению наилучших результатов в образовательной и научной деятельности, обеспечения финансовой устойчивости вузов в реализации программ развития.

Важнейшей составляющей действующего механизма высшего образования является нормативное подушевое финансирование, обеспечивающее возмещение затрат образовательных организаций на оказание образовательных услуг в соответствии с государственным заданием. Тем самым устойчивость финансового механизма вузов во много связывается с обоснованностью применяемых нормативов, а также эффективностью субсидирования государственного задания, выполняемого вузами.

**Ключевые слова:** образовательные услуги, высшее образование, финансовое обеспечение высшего образования, нормативно-подушевое финансирование.

**Annotation:** For the higher education system, one of the little-developed aspects of higher education institutions is the improvement of the mechanism of their financing, as well as the introduction of new mechanisms aimed at creating an even more flexible system that would be able to identify solutions not only to the current tasks of higher education, but also the implementation of the strategic goals of universities.

Despite the fact that the system of normative per capita financing is quite flexible, it is designed to respond to changes in educational standards and the emergence of new specialties and educational technologies, has a number of problems that need to be addressed.

**Key words:** educational services, higher education, financial support of higher education, normative per capita financing.

Современный этап развития мировой экономики характеризуется усилением конкуренции (в том числе международной), высокой наукоемкостью производства, повышением значимости инноваций, что обуславливает необходимость внедрения интенсивных факторов развития. Ключевую роль при рассмотрении вопроса о необходимости усиления влияния высшего образования на социально-экономическое развитие страны играет фактор недостаточности финансовых ресурсов.

Несмотря на увеличение бюджетного финансирования высшего образования, темпы роста незначительны (менее 1%). Начиная с 2014 г. темпы прироста расходов федерального бюджета на высшее образование имели отрицательный характер (в 2014 г. они составили -3,1%, в 2015 г. — 1,7%, в 2016 г. 1,1%).

Ограниченность привлечения бюджетных ресурсов в сферу высшего образования в современных условиях вызывает необходимость совершенствования механизмов финансирования указанной сферы. Такое совершенствование в соответствии с проводимой в настоящее время бюджетной политикой должно быть направлено на повышение результативности и эффективности бюджетных расходов на высшее образование.

Особенностью механизма финансового обеспечения высшего образования является использование единых нормативов подушевого финансирования образовательных программ, призванных возместить расходы вузов на оказание образовательных услуг в соответствии с государственным заданием. Переход к нормативному подушевому финансированию, предполагающему финансирование высшего учебного заведения в расчете на одного студента, призван:

- обеспечить прямую зависимость между объемом выделяемых бюджетных средств и контингентом обучающихся на бюджетной основе студентов посредством применения метода нормирования затрат;

- увеличить степень самостоятельности высших учебных заведений в управлении своими финансовыми ресурсами посредством повышения ответственности вузов за результаты их деятельности;

- повысить качество предоставленных государственных услуг.

Основными принципами организации

финансового обеспечения в рамках нормативно-подушевого финансирования являются:

- отсутствие прямых ограничений в финансово-хозяйственной самостоятельности вузов, принятие образовательной организацией рисков управления собственными финансовыми ресурсами;

- реализация права образовательной организации на привлечение и использование негосударственных источников финансового обеспечения образовательной деятельности;

- увязка объемов финансирования образовательной организации с показателями объема образовательных услуг;

- прозрачность бюджетного финансирования.

Система нормативного подушевого финансирования реагирует на изменение образовательных стандартов и возникновение новых специальностей и образовательных технологий. Тем не менее, эта система имеет ряд недостатков.

Во-первых, заниженный размер нормативов, что повышает вероятность повышения величины платного обучения в вузах. По существу, фактические размеры расходов на обучение одного студента очного обучения по программам бакалавриата в рамках государственного задания значительно превышают нормативные величины, что создает необходимость привлечения вузами средств из внебюджетных источников, развития платных образовательных услуг и увеличения перекрестного субсидирования. Корректирующие коэффициенты, применяемые к базовым нормативам подушевого финансирования и призванные преодолеть дифференциацию в уровне финансирования вузов в зависимости территориального расположения, формы обучения, образовательной направленности, усиливает проблему недостаточности финансирования вузов.

В итоге, наблюдается существенный разрыв, с одной стороны, между величиной подушевого норматива затрат на оказание образовательных услуг, применяемого в рамках бюджетного субсидирования, а с другой стороны, величиной стоимости обучения студента по аналогичной образовательной программе, реализуемой в аналогичной форме. В частности, средняя стоимость платного обучения по программам бакалавриата (224,1 тыс. руб.) в ФГБОУ ВО

«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» почти в 1,5 раза превышает базовый норматив с учетом корректирующих коэффициентов (164,6 тыс. руб.). Аналогичная тенденция сложилась в вузах различной направленности: технических, педагогических, сельскохозяйственных и др. Так, средняя стоимость платного обучения в ФГБОУ ВО «Московский государственный технический университет имени Н.Э. Баумана (национальный исследовательский университет)» (281,2 тыс. руб.) выше норматива с учетом корректирующих коэффициентов (183,4 тыс. руб.) в 1,5 раза. В ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет» стоимость платного обучения (98,1 тыс. руб.) также превышает норматив с учетом корректирующих коэффициентов (90,2 тыс. руб.).

Во-вторых, дифференциация размеров нормативов подушевого финансирования между стоимостными группами направлений подготовки (специальностей). Размеры составляющих нормативных затрат дифференцируемы по группам подготовки специальностей, затраты по группе трудо и материалоемких специальностей и направлений подготовки (технических, медицинских и др.) практически вдвое превышают затраты по базовой группе специальностей и направлений подготовки (юридических, экономических, педагогических). В том числе затраты на приобретение материальных запасов по направлениям подготовки первой превышают более чем в 58 раз аналогичный показатель для направлений последней группы; расходы на организацию учебной и производственной практики—в 60 раз; расходы на приобретение основных средств стоимостью до трех тысяч рублей—в 35 раз и т.д.

В-третьих, затруднительная оценка отдельных нормативов. Нормативное подушевое финансирование бюджетных и автономных учреждений не способно в полной мере учитывать фактических объемов расходов учреждений высшего образования. Такие затраты, как на закупку материальных средств обеспечения учебного процесса в университетах, коммунальные расходы и т.д., сложно прогнозируются и являются нестабильными, что затрудняет их учет в составе нормативных затрат. В результате ряд вузов подвержены риску значительного недофинансирования.

Таким образом, совершенствование

финансового обеспечения образовательных программ высшего образования направлено на повышение обоснованности нормативных затрат, сдерживающей перекрестное финансирование расходов на оказание государственных услуг за счет доходов образовательных организаций от приносящей доход деятельности.

Не менее важным является проблема отсутствия результативной составляющей в механизме финансового обеспечения вузов. Результативность субсидии на выполнение государственного задания ориентирована исключительно на количественные характеристики и не учитывает качества образовательной деятельности. В составе используемых показателей—доля выпускников, трудоустроившихся в первый год после окончания вуза; удельный вес иностранных студентов, завершивших освоение образовательных программ; объем средств, полученных от иностранных граждан от образовательной деятельности и т.д. Параметры результативности вуза влияют на величину бюджетного финансирования опосредованно, через рейтинг вуза в распределении контрольных цифр приема. По существу показатели результативности использования субсидии на выполнение государственного задания отсутствуют. Величина субсидии на оказание государственных услуг подлежит сокращению только при соответствующем изменении либо невыполнении государственного задания.

Повышение результативности образовательной деятельности, охватывающей основной круг вузов, обуславливает изменение структуры субсидии на выполнение государственного задания, в частности, выделение двух составляющих субсидии на образовательную деятельность. Одна составляющая призвана обеспечить восполнение затрат на оказание образовательных услуг и содержание недвижимого имущества в пределах тарифа субсидирования, а другая—обеспечить программу развития вуза с учетом научно-образовательных достижений. Расчет субсидии в первой части предусматривает определение объема бюджетного финансирования на основе оценки базовых затрат по направлениям подготовки и специальностям одной группы с учетом специфики вуза и образовательной программы, а также исходя из численности студентов. Вторая составляющая субсидии имеет проектное назначение

и призвана обеспечить реализацию программных мероприятий по повышению образовательного и научного потенциала вуза. При этом формирование субсидии в части обеспечения образовательных услуг должно осуществляться с учетом рентабельности образовательной программы, а также итогов финансового менеджмента вуза. Подобные преобразования позволят повысить результативность субсидирования вуза, оказывая содействие в достижении качественных показателей деятельности, а также расширяя финансовые возможности по финансовому обеспечению программной деятельности.

Таким образом, современные реалии свидетельствуют об актуальности не столько увеличения объемов бюджетного финансирования высшего образования, сколько повышения эффективности и результативности бюджетных расходов на указанные цели.

### Список литературы:

1. Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»
2. Распоряжение Минобрнауки России от 18.08.2015 № 129-р «Об утверждении методики определения значений показателей, характеризующих объемы (качество) государственных услуг (работ) в сфере образования, науки и молодежной политики, оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями, находящимися в ведении министерства образования и науки Российской Федерации, при формировании государственного задания на очередной финансовый год и плановый период»
3. Приказ Минобрнауки России от 30.10.2015 № 1272 «О Методике определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования по специальностям (направлениям подготовки) и укрупненным группам специальностей (направлений подготовки)»
4. Березкин Д. И., Исследование результативности и эффективности бюджетного финансирования высшего образования: Монография / Березкин Д. И. — М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. 132 с.
5. Мошкова Д. М. Образовательные и научные организации как субъекты финансового права Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. эк. наук (08.00.10) / Мошкова Дарья Михайловна; ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)». — Москва, 2017. — 49 с.
6. Антипова Т. В., Мельник М. В. Оценка результативности деятельности национальных университетов // *Ars administrandi. искусство управления*, 2014. С. 89–101.
7. Бацева А. Ю., Евсенкина Ю. М., Особенности финансирования федеральных государственных образовательных учреждений высшего образования // *Современные технологии в науке и образовании* — СТНО-2017, 2017. С. 166–170.
8. Васюнина М. Л. Оптимизация бюджетных расходов и финансовое обеспечение государственных и муниципальных услуг // *Финансы и кредит*. 2016. № 6 (678). С. 14–25.
9. Васюнина М. Л. Государственное (муниципальное) задание как новый инструмент в механизме финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг // *Финансы и кредит*. 2010. № 18 (402). С. 38–42.
10. Зотов Б. В. Партнерство для развития: взаимодействие государственного и общественного сектора в социальной сфере // *Научные труды Вольного экономического общества России*. — 2006. — Т. 62. С. 227–232.
11. Капанова Л. Д., Финансирование высшего образования: основные тенденции // *Вестник академии*. 2017. № 1. С. 69–75.

### List of references:

1. Federal law "on higher and postgraduate professional education" of 22.08.1996 N125-FZ
2. The Federal law on modification of article 16 of the Federal law of August 22, 1996 n 125-FZ " about the higher and postgraduate professional education"
3. The order of the Ministry of education and science of Russia of 18.08.2015 No. 129-R " about the statement of the technique of determination of the values of the indicators characterizing volumes (quality) of the state services (works) in the field of education, science and youth policy rendered (performed) by the Federal public institutions which are under authority of the Ministry of education and science of the Russian Federation at formation of the state task for the next financial year and planning period»
4. Berezkin D. I., Research of efficiency and effectiveness of budget financing of higher education: Monograph / Berezkin D. I.— М.: SIC INFRA-M, 2016. — 132 p
5. Moshkova, D. M. Educational and scientific organizations as subjects of financial law of the Russian Federation [Text]: author. dis. on competition of a scientific degree. scientist. tap dance. kand. ci. of Sciences (08.00.10) / Moshkova Daria Mikhailovna; FSBEI HE "Moscow state law University named after O. E. Kutafin (mgua) ". — Moscow, 2017. — 49 p.
6. Antipova T. V., Melnik M. V. performance Evaluation of national universities / / *Ars administrandi. the art of management*, 2014, Pp. 89–101.
7. Batseva A. Yu., Yu. M. Esencia, Especially funding of Federal state educational institutions of higher education // *Modern technologies in science and education* — MAY-2017, 2017, P. 166–170.
8. Vasyunina M. L. Optimization of budget expenditures and financial support of state and municipal services // *Finance and credit*. 2016. #.6 (678). P. 14–25.
9. Vasyunina M. L. State (municipal) task as a new tool in the mechanism of financial support of state (municipal) services // *Finance and credit*. 2010. № 18 (402). P. 38–42.
10. Zotov B. V. Partnership for development: interaction of the state and public sector in the social sphere // *Scientific works of the Free economic society of Russia*. — 2006. — Vol. 62. P. 227–232.
11. Kapranova L. D., financing of higher education: main trends / / *Bulletin of the Academy*, № 1, 2017, P. 69–75.

## Формирование конкурентной среды в экономике региона

## Formation of competitive environment in the economy of the region



Цатхланова Тамара Тавиновна  
Доктор экономических наук, профессор кафедры «Экономики  
и управление на предприятии» ФБГОУ ВО «Калмыцкий  
государственный университет»

Tamara T. Zatklanowa  
Doctor of economics  
Professor of "Economics and management at the enterprise" Department,  
FBGOU VO "Kalmyk state University»



Убушаева Байрта Григорьевна  
Кандидат экономических наук, доцент кафедры «Государственного  
и муниципального управления» ФБГОУ ВО «Государственный  
университет управления»  
Bayrta G. Ubushaeva

Candidate of economic Sciences  
associate Professor of the Department of state and municipal management  
FBGOU VO "State University of Management"



Эрдниева Эльзата Викторовна  
Кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономики  
и управление на предприятии»

Erdniev Elzata V.  
PhD in economics, associate Professor of "Economics and management at  
the enterprise» FBGOU VO "Kalmyk state University»  
e-mail: ubgyy@bk.ru

**Аннотация.** В статье исследуются вопросы формирования механизма развития конкурентной среды в экономике региона. Выявлены особенности построения механизма, заключающиеся в необходимости обеспечения субъектов рынка совершенным знанием, их адаптации к условиям новых рынков, оценки уровня развития конкурентной среды и прочие.

**Ключевые слова:** экономика региона, конкурентная среда экономики, механизм, региональные институты.

**Annotation.** The article deals with the formation of the mechanism of development of the competitive environment in the economy of the region. The features of construction of the mechanism, which consist in the need to provide market participants with perfect knowledge, their adaptation to the conditions of new markets, assessment of the level of development of the competitive environment, and others.

**Key words:** regional economy, competitive environment of economy, mechanism, regional institutions.

Формирование и поддержка конкуренции на рынке является одной из основных текущих задач региональных органов власти в области развития экономики. В связи с этим возникает проблема обеспеченности региональной экономики институциональной, рыночной, информационной и иными видами инфраструктур, формирующими конкурентную среду. Ее решение в регионах осуществляется при помощи различных мер и инструментов, которые улучшают деловую среду в рамках действующего федерального законодательства.

Рассмотрев некоторые из указанных органов власти и результаты их регулирующего действия, мы выделяем две основные проблемы, которые оказывают наибольшее влияние на развитие организаций и ограничивают конкурентные процессы между ними: высокая налоговая нагрузка и низкая доступность финансово-кредитных ресурсов. При этом вторая проблема особенно остро стоит в секторе малого и среднего предпринимательства.

Вопрос становления и функционирования механизма развития конкурентной среды в экономике региона в настоящее время в теории исследован недостаточно полно. Означенный механизм рассматривается не как полноценное явление, а на уровне отдельных процессов, являющихся частью конкуренции, конкурентных отношений, экономического развития, в том числе регионального, и др.

Относительно конкурентной среды в экономике можно констатировать, что она включает в себя не только механизм конкуренции, но и совокупность установленных условий и факторов рыночной среды, в которых экономическим агентам предоставлена возможность для реализации целей конкуренции [2.— С. 95]. В связи с этим развитие конкурентной среды в экономике региона возможно при регулировании условий ее воспроизведения со стороны государства и региональных органов власти, осуществляемом исключительно для обеспечения добросовестной конкуренции между участниками рынка и реализации их прав.

Исходя из данного тезиса, при формировании механизма развития конкурентной среды в экономике региона представляется актуальным учесть не только обеспечение участников рыночных отношений совершенным знанием, но и построить систему, способную создать у всех субъектов хозяйственных отношений необходимость и желание перцепции этого знания.

Учитывая масштабы и условия экономической деятельности, огромное количество участников рынка, качественное формирование указанной системы в рамках механизма развития конкурентной среды и достоверная оценка ее эффективности возможны на региональном уровне.

Задача формирующегося механизма развития конкурентной среды экономики региона состоит в создании условий беспрепятственного доступа ко всем источникам информации, сформированным в рамках действия правового поля региона, страны.

Мы приходим к выводу, что функционирование механизма развития конкурентной среды в экономике региона должно осуществляться на основе двусторонней связи: обеспечения усвоения и соблюдения действующих правил и норм экономическими акторами, и восприятия самим механизмом объективно существующих правил, являющихся следствием углубления и усложнения экономической системы и развития конкурентной среды, нуждающихся в интерпретации и юридическом закреплении. Вторая связь, по нашему мнению, является характерной чертой свободной конкуренции, т.е. такой формы макроконкуренции, при которой установленные правила ведения конкурентной борьбы и действия соперников не оказывают влияния на механизм и результаты конкурентного процесса [1.— С. 30].

В данной ситуации особенность функционирования механизма развития конкурентной среды в экономике на уровне региона объясняется тем, что выявление объективно существующих, но не установленных законодательно правил конкурентных отношений возможно с наименьшими временными затратами в регионе, где взаимодействие участников рынка и органов власти происходит чаще и теснее.

Значимость региональных институтов в совершенствовании условий конкурентной среды в экономике регионов позволяет им выравнивать конкурентные условия для участников рынка, организовывать конкурентный процесс, и, тем самым, способствовать росту конкурентоспособности регионов, разгоняя процесс конкуренции и между ними. Заметим, что выравнивание конкурентных условий должно происходить по уровню их максимального упрощения.

Очевидно, что органы регионального управления могут определенным образом влиять на улучшение внутрирегиональной рыночной

среды посредством механизма, включающего различные инструменты:

- налоговые, бюджетные, институциональные, правовые, снижающие транзакционные издержки бизнеса (задействование данных инструментов, на наш взгляд, нуждается в предварительном анализе через призму их потенциального влияния на развитие конкурентной среды экономики региона);

- организационные и финансовые, содействующие развитию рыночной инфраструктуры;

- конкурсное размещение госзакупок, стимулирующее хозяйственную деятельность рыночных субъектов, и т.д. [4.—С. 5].

Взаимное проникновение хозяйствующих субъектов в экономику различных стран, регионов, требует от органов власти действий по их ориентации в новом экономическом пространстве, создающих равные условия для реализации их конкурентного потенциала.

Множество региональных условий ведения бизнеса, зачастую различающихся между собой, служат аргументом в пользу необходимости организации вышеуказанных действий именно на региональном уровне. Следовательно, механизм развития конкурентной среды в экономике региона целесообразно дополнить системой подготовки и адаптации хозяйствующих субъектов, в том числе иностранных, к условиям новых для них рынков.

Вместе с тем, действующим элементом механизма развития конкурентной среды в экономике региона, несмотря на изменчивость конъюнктуры рынка, мог бы стать алгоритм анализа и выбора наиболее эффективных практик по развитию конкурентной среды в отраслях экономики регионов и их внедрения с учетом возможности и специфики в те сферы экономики, где конкурентная среда стагнирует или развивается гораздо более низкими темпами. Для целей отбора таких практик описываемый механизм необходимо снабдить на перманентной основе мониторингом уровня развития конкурентной среды в отраслях экономики регионов.

Таким образом, при рассмотрении различных аспектов развития конкурентной среды в экономике, выявлены особенности, которые, на наш взгляд, должны быть учтены при формировании механизма развития конкурентной среды в экономике региона: необходимость обеспечения экономических агентов совершенным знанием (формирование качественной и всеохватывающей информационной среды); формирование

у участников рынка понимания необходимости и желания перцепции совершенного знания; создание условий свободного доступа к источникам информации; восприятие механизмом эволюционировавших объективно существующих принципов и правил конкуренции в экономике, их формализация; гарантированность защиты частных интересов на институциональной основе; включение механизмом регулирующих функций при сбое воспроизводства конкурентной среды; обеспечение предварительного анализа применения инструментов регулирования с точки зрения их потенциального влияния на развитие конкурентной среды экономики региона; выравнивание конкурентных условий (единство конкурентной среды в экономике региона), их максимальное упрощение; обеспечение подготовки и адаптации хозяйствующих субъектов к условиям новых для них рынков; осуществление мониторинга уровня развития конкурентной среды в отраслях экономики регионов с возможностью оценки уровня восприимчивости участниками рынка инновационных тенденций развития экономики.

Управление предпринимательской средой является важным аспектом деятельности бизнес-сообщества, органов государственной власти и управления, а также организаций некоммерческого сектора, способных повлиять на траекторию развития, состав и структуру участников бизнес-пространства, правила игры и контроль в этом секторе экономики. Кроме того, тенденции развития современной экономики—информатизация, интернационализация и глобализация, сетевизация—также являются факторами развития предпринимательских структур, а региональные особенности, состояние экономики каждого конкретного региона задают общий вектор развития предпринимательского сектора государства.

Условия конкурентного хозяйствования сетевых предпринимательских структур и инструменты антимонопольной политики являются неотъемлемыми элементами механизма формирования современной среды предпринимательства.

С развитием сетевого предпринимательства, особенно за рубежом, сети занимают весомое место в региональной экономике по производственным и финансово-экономическим показателям, и естественным образом определяют градообразующую основу большинства территорий, где они локализируются. Положительный опыт сетевизации необ-



ходимо адаптировать к российским особенностям развития предпринимательства и создавать новую конкуренто-ориентированную модель бизнес-пространства со сбалансированными партнерскими отношениями, способствующими активизации потенциала региональных бизнес-структур. Реализация сетевых процессов трансформирует региональную предпринимательскую среду путем формирования разнообразных механизмов взаимодействия экономических субъектов и возникающих на их основе новых организационных форм предпринимательских структур.

Суть антимонопольного регулирования может быть выражена так: частные интересы отдельных хозяйствующих субъектов приносятся в жертву ради сохранения системы, обеспечивающей воспроизводство этих интересов.

В целом же органы государственной власти разрабатывают нормативно-правовую базу [4,—С. 52], закладывают и регулируют деятельность предпринимательских структур, обеспечивают доступность предпринимательской инфраструктуры. Для достижения этих задач у государства есть ограниченный набор экономических инструментов: бюджет и налоги, денежное предложение, регулирование цен и внешнеэкономической деятельности, антимонопольная политика. На основе их использования государство может формировать эффективную экономическую политику регионального развития в расчете на поддержку институтов гражданского общества, публичный диалог всех заинтересованных сторон.

Новая экономика несет с собой повышение информационной обеспеченности производственного процесса, возможности технической перевооруженности и инновационного развития производства, доступности стратегического (сетевое) ресурса других бизнес-партнеров, что снижает индивидуальные издержки предпринимателей, делает товары и услуги более качественными и отвечающими современным потребностям, повышает качество жизни и уровень благосостояния.

В новой экономике состав факторов производства расширяется за счет нового стратегического ресурса—информации, приобретающего свойство комплиментарности по отношению к остальным факторам, таким образом, дополняя их возможности и снижая рыночную неопределенность.

В целом предпринимательская среда явля-

ется следствием изменения институциональных факторов—как комплекса постоянно совершенствуемых институтов, который обеспечивает наиболее значимый по силе эффект синергии. Поэтому развитие предпринимательских структур в регионе обусловлено, в первую очередь, складывающейся предпринимательской инфраструктурой, включающей законодательную базу, налоговый режим, высокий уровень институционального доверия, доходы населения, обеспечивающие спрос на производимый предпринимателями продукт и пр., а также желанием и готовностью к переменам—проводимой в регионе экономической политикой, уровнем развития и характером взаимоотношений региональных властей и местного бизнес-сообщества.

Развитая конкурентная среда региональной экономики обеспечивает соединение эффективного, инновационного и конкурентоспособного бизнеса с защитой экономических прав и интересов потребителей. Она определяется стабильной институциональной средой, развитой инфраструктурой, наличием в регионе большого количества организаций различной организационно-правовой формы, множеством межрегиональных и международных связей региона, отсутствием административных и экономических барьеров. В конечном итоге, от уровня развития конкурентной среды экономики региона зависит конкурентоспособность предприятия, отрасли, экономики региона и, в конечном итоге, страны.

Региональные органы управления обладают большой политической и экономической властью, что проявляется в жестком контроле над важнейшими финансовыми потоками [2.—С. 97.]. Основы политики по формированию и развитию конкурентной среды в экономике находится в компетенции органов федеральной власти. Однако регионы в состоянии развивать неформальные практики базовых институтов конкурентной среды [6.—С. 28].

Вместе с тем, региональный аспект выбран еще и потому, что отраслевая специфика экономики региона, сложившаяся под воздействием географических, климатических, экономических и других факторов, также определяет особенности конкурентного процесса, имеющего различный окрас в отдельно взятых административно-территориальных единицах. Так, например, наличие или отсутствие определенных ресурсов в регионе влияет на потенциал рационального их использования, на уровень соперничества между

хозяйствующими субъектами за эти ресурсы.

Результатами высокоразвитой конкурентной среды в экономике региона, как правило, являются позитивные экономические и социальные процессы—низкий уровень инфляции и уровень цен, большой ассортимент высококачественных товаров, работ и услуг, новые виды продукции, продуктивность и рациональность использования региональных ресурсов, низкий уровень коррупции, отсутствие барьеров для входа на рынок, развитие малого и среднего бизнеса в регионе, снижение уровня безработицы, увеличение благосостояния граждан, высокая конкурентоспособность экономики и региона в целом и мн. др.

Конкуренция выступает основой функционирования экономики, т.к. создает и обеспечивает развитие рыночных отношений через механизм противоборства экономических агентов, приводящий к изменению условий обращения товаров на соответствующих рынках.

Оценку конкурентных возможностей территории начнем с определения количественных показателей состояния трудовых ресурсов. Численность населения в Южном федеральном округе на конец 2016 г. составила 16429 тыс. человек или 11,2% численности населения Российской Федерации. Следует отметить несущественное, но устойчивое ежегодное сокращение численности населения, за последние три года она уменьшилась более чем на 2592 тыс. человек, рост составил 15,8% [9.—С. 85].

Трудности освоения Южном федеральном округе связаны с размером территории, площадь которой составляет 2,6% всей территории Российской Федерации, и самой низкой плотностью населения среди всех федеральных округов—1 человек на 0,027 кв. км. Регионы ЮФО значительно отличаются друг от друга по численности населения и демографической ситуации. В пяти из них: Республика Крым, Краснодарский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область—проживает 95,2% всего населения ЮФО. Наряду с общими тенденциями развития субъектов федерации, характерными для Южного региона в целом, имеются значительные различия между регионами по уровню рождаемости, смертности и миграции [9.—С. 52].

Развитие территорий Южного региона в значительной степени связано с активным участием народов Юга в хозяйственной деятельности, особенно в местах с благоприятными условиями проживания. Территорию

Южного федерального округа населяют представители 10 коренных малочисленных народов, свыше 50% которых проживает в сельской местности. В настоящее время численность коренных малочисленных народов Юга 103,8 тыс. чел., что составляет 40% численности всех коренных малочисленных народов Российской Федерации и 1,7% общей численности населения Южного федерального округа [3.—С. 14].

В условиях ограниченности ресурсов необходимо принять меры по улучшению качества жизни населения, которые должны обеспечить условия для экономического роста за счет интенсивных факторов, улучшения демографической ситуации и сокращения выездной миграции населения [9.—С. 78]. Важным аспектом конкурентоспособности регионов должно стать снижение социальной напряженности и улучшение социально-политической составляющей региональной экономической политики.

Развитие предпринимательства в Республике Калмыкия сдерживается неудовлетворительным состоянием конкурентной среды в регионе. На развитие предпринимательства в Республике Калмыкия влияют и чисто экономические факторы: узость рынков, величина спроса, минимально эффективный выпуск. Подавляющее большинство предприятий (93,6%) находится в частной российской собственности, 4%—в смешанной российской и 3 предприятия принадлежат совместно российскому и иностранному капиталу. Среднее число занятых на 1 предприятии—4 человека.

Большая часть опрошенных (66,4%) осуществляет деятельность более 5 лет и, следовательно, обладает значительным опытом ведения бизнеса. Почти треть предприятий (32,8%) создавались в период с 2012 по 2016 гг. Лишь 9% опрошенных субъектов предпринимательства работает в бизнесе менее года.

По объему среднемесячной выручки основная масса предприятий сосредоточена в категории «до 500 тыс. руб.» (85,8%) (рис. 2.). Более 1 млн. руб. в месяц имеют выручку лишь 5,7% предприятий, из них менее 1% указали объем среднемесячной выручки «более 6 млн. руб.».

Компании оценивают финансовое состояние как устойчивое и относительно устойчивое (67,2%). Вместе с тем лишь у 17,6% имеются источники для развития бизнеса, большинство же находится в состоянии стагнации (49,6%) либо депрессии (30,4%).

Данные позволяют охарактеризовать состояние конкурентной среды в РК по таким направлениям как:

1. Распределение предприятий по занимаемой доле рынка, по количеству конкурентов на основном целевом рынке;

2. Оценка хозяйствующими субъектами распространенности неконкурентных методов борьбы за рынок;

3. Прямая оценка хозяйствующими субъектами динамики состояния конкурентной среды;

4. Оценка хозяйствующими субъектами доступности ресурсов;

5. Оценка хозяйствующими субъектами динамики антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления;

6. Оценка хозяйствующими субъектами уровня административных барьеров.

Учитывая малый в среднем размер предприятий, дефицит финансовых ресурсов для развития и небольшие рыночные доли, полагаем, что наиболее распространенной конкурентной стратегией является «уклонение от конкуренции», когда активное столкновение конкурентов (по ценам и т.п.) практически не ведется, предприятия стремятся сохранить статус-кво. В этих условиях снижается необходимость в больших расходах на рекламу — 2-й частый способ завоевания и удержания рынка.

Серьезная часть «конкурентной борьбы» происходит вне рынка, в обход конкуренции, что не может не оказывать угнетающего воздействия на предпринимательскую активность населения. В целом анализ динамики ситуации с конкуренцией свидетельствует о том, что ее острота определяется не столько появлением на рынках новых участников, сколько стагнацией потребительского спроса.

Одним из параметров, определяющих состояние конкурентной среды, является уровень административных барьеров. Среди административных барьеров при входе на рынок предприниматели-респонденты как самые острые отмечают проблемы с предоставлением земельных участков в аренду или собственность (43,2%). На втором месте — предоставление доступа к инфраструктуре (30,4%). Следом по степени сложности находится «оформление проектной документации» (20%) и «получение согласований, разрешений» (16,8%). Меньше всего трудностей возникает с «регистрацией предприятия» и «переводом жилых помещений в нежилые».

С другой стороны, относительно часто уровень административных барьеров оценивают как высокий представители КФХ; ООО и индивидуальные предприниматели чаще указывают на среднюю остроту соответствующих проблем.

Очевидно, что в отношении административных барьеров задачей работы госорганов является смещение основной массы оценок к уровню «минимальная острота» проблемы. По большинству административных барьеров (кроме «регистрации предприятия») до желаемого состояния еще очень далеко.

В целом уровень конкуренции на рынках Республики Калмыкия можно оценить как умеренный. Малый размер предприятий, дефицит финансовых ресурсов для развития и небольшие рыночные доли обуславливают стремление хозяйствующих субъектов к «уклонению от конкуренции», когда активное столкновение конкурентов (по ценам и т.п.) практически не ведется и сохраняется статус-кво.

Неудовлетворенность бизнес-средой вызвана в большей степени стагнацией потребительского спроса, чем появлением на рынках новых участников, что подтверждает дополнительную гипотезу.

Результаты опроса свидетельствуют также о необходимости повышения уровня предпринимательской грамотности в отношении политики конкуренции как условия поддержания здоровой конкурентной среды.

Благоприятный предпринимательский климат является гарантом инновационных разработок [5.—С. 42–43], укрепляет конкурентные позиции региональных производителей, привлекает значительные объемы инвестиции, направляемых на развитие региональных производств и, соответственно, служит фундаментальной основой для формирования конкурентоспособности экономики региона и условий устойчивого развития.

Решение проблем предпринимательства и изменение предпринимательского климата в благоприятную для формирования конкурентоспособности региона сторону позволит создать условия для перехода к концепции устойчивого развития. Таким образом, изменения предпринимательского климата непосредственно влияют на устойчивость регионального развития.

Таким образом, развитие элементов конкурентной среды служит необходимым условием эффективного воздействия рыночных механизмов на обеспечение устойчивого развития экономики региона. В свою очередь,

развитие экономической системы дает новый толчок для формирования качественно новой, более эффективной конкурентной среды, которая будет создавать условия для более устойчивого развития, запуская механизм спирали. Конкурентная среда и устойчивое региональное развитие являются двумя взаимосвязанными процессами, находящимися в спиральной зависимости. Данная зависимость позволяет сформировать модель, направленную на повышение эффективности конкурентоспособности экономики и перехода в русло устойчивого развития региона посредством формирования благоприятного и предпринимательского климата, эффективной инновационной, инвестиционной и институциональной сред.

Для обеспечения устойчивого и динамичного социально-экономического развития в условиях трансформации территория [10.— С. 62], должна знать свои основные конкурентные преимущества. Здесь, с нашей точки зрения, наибольшие возможности заключены в методе позиционирования основных показателей развития (анализ текущего состояния территорий, хозяйствующего субъекта при сопоставлении с другими). Оно помогает территории выявить, на каких направлениях деятельности и рынках сбыта данному региону целесообразно играть роль лидера, на каких действовать в режиме партнерства, а с каких уйти. Приоритетными областями инвестирования в Республики Калмыкия остаются культурная и интеллектуальная сфера, строительство и туризм. Меры по повышению инвестиционной привлекательности должны быть направлены на создание положительного образа Республики Калмыкия на рынке и на развитие внутренних возможностей. Основная задача рыночно ориентированных мер—это увеличение притока прямых инвестиций за счет лучшего позиционирования и улучшения имиджа Республики Калмыкия среди потенциальных инвесторов. Меры, ориентированные на развитие внутренних возможностей, в первую очередь направлены на улучшение инвестиционного процесса.

#### Литература

1. Бурганов, Р. Формирование конкурентной среды в регионах / Р. Бурганов // Экономист. — 2015. — № 7. — С. 30.
2. Вохмянин, И. А. Конкурентная среда в экономике — отечественные и зарубежные подходы к формированию / И. А. Вохмянин // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2015. № 6–2 (45). С. 93–98
3. Доклад о состоянии конкуренции в РФ за 2016 год [Электронный ресурс]. — Сайт Федеральной антимонопольной службы РФ.

Режим доступа <http://www.fas.ru> (дата обращения 02.09.2017)

4. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. — 351с.
5. Милькина И. В. Трансформация отношений собственности в высокотехнологических отраслях экономики // Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации. Сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов государственного и муниципального управления. — М.: ГУУ, 2017. — С. 42–43.
6. Портер, М. Конкурентная стратегия: методика анализа отраслей и конкурентов [Текст] / М. Портер. — 5-е изд. — М.: Альпина Паблшер, 2015. — 453 с.
7. Петрина О. А., Савкина Е. В. К вопросу об устойчивом развитии социально-экономических систем // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2017. № 2. С. 37–41.
8. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: Стат. сб. / Росстат. М., 2016. 1326 с.
9. Точки роста региональной экономики: инструменты и методы Айдинова А. Т., Белкина Е. Н., Цатхланова Т. Т. и другие. Ставрополь.: ООО «Издательско-информационный центр «Фабула», 2017. 164 с.
10. Хмельченко, Е. Г. Применение инструментов маркетинга в управлении системой формирования имиджа муниципальных образований // Муниципальная академия. — 2016. — № 4. — С. 62–66.

#### Literature

1. Burganov, R. formation of a competitive environment in the regions / R. Burganov // Economist. — 2015. — No. 7. — С. 30.
2. Vokhmyanin, ia Competitive environment in the economy-domestic and foreign approaches to the formation / ia vokhmyanin // Economics and management of innovative technologies. 2015. No. 6–2 (45). P. 93–98
3. Report on the state of competition in Russia for 2016 [Electronic resource]. Website of the Federal Antimonopoly service of the Russian Federation. Access mode <http://www.fas.ru> (accessed 02.09.2017)
4. Zotov, V. B. municipal employee Handbook. Rostov-on-don, 2009. Ser. Law and society. — 351s.
5. Milkina I. V. Transformation of property relations in high-tech industries // State and municipal management in the Russian Federation. Collection of scientific works of teachers, postgraduates and students of state and municipal administration. — Moscow: GUU, 2017. — P. 42–43.
6. Porter, M. Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors [Text] / M. porter. — 5th ed. — М.: Al'pina Pablisher, 2015. — 453 с.
7. Petrina O. A., Savkin E. V. To the issue of sustainable development of socio-economic systems // Bulletin of University (State University of management). 2017. No. 2. P. 37–41.
8. Region of Russia. Socio-economic indicators. 2016: Stat. SB. / Rosstat. M., 2016. 1326 p.
9. Points of growth of regional economy: tools and methods Aidinova A. T., Belkina E. N., Zakladova T. T. and others. Stavropol.: LLC "Publishing and information center "Plot", 2017. 164 p.
10. Khmelchenko, E. G. the use of marketing tools in the management of the image formation system of municipalities // Municipal Academy. — 2016. — No. 4. — P. 62–66.

## Роль бюджетов федерального, регионального и муниципального уровня в реализации инфраструктурных инвестиционных проектов в сфере услуг (на примере Северо-Западного федерального округа)

## The role of the budgets of federal, regional and municipal level in the implementation of infrastructure investment projects in the sphere of services (for example, the North-West federal district)



Белозерова Юлия Михайловна,  
кандидат экономических наук, доцент, заведующая  
кафедрой продюсерского мастерства АНО ВО  
«Институт кино и телевидения» (г. Москва)  
avuzto@yandex.ru

Belozeroва, Julia M.,  
Ph.D. in economic, associate Professor  
Head of the Department producing skills  
ANO "Institute of film and television" (Moscow)  
avuzto@yandex.ru



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

Lebedeva Yulia Arkadievna,  
candidate of economic Sciences, associate Professor  
associate Professor of the Department of Public  
administration  
State University of management (Moscow)

**Аннотация.** Статья раскрывает вопросы классификации видов инвестиций и особенности практики реализации инвестиций в развитие инфраструктуры муниципальных объединений. Авторы анализируют различные подходы к выделению основных функций инвестиций, типов инвестиционных агентов, делают выводы об успешности практики реализации инфраструктурных инвестиционных проектов в Северо-Западном федеральном округе за счет сочетания привлечения бюджетных и внебюджетных источников средств.

**Ключевые слова:** инвестиции, муниципальный инвестор, инфраструктура сферы услуг, бюджетные инвестиции.

**Annotation.** The article reveals the issues of classification of types of investments and features of the practice of investment in the development of infrastructure of municipal associations. The authors analyze different approaches to the allocation of the main functions of investments, types of investment agents, draw conclusions about the success of the implementation of infrastructure investment projects in the North-West Federal district through a combination of attracting budgetary and extra-budgetary sources of funds.

**Key words:** investment, investor, municipal, infrastructure services, investment budget.

Современный процесс развития муниципальных образований во многом зависит от наличия источников инвестиций. В условиях хронического недофинансирования большого числа муниципальных образований реализовать крупные инфраструктурные проекты без привлечения частных инвесторов невозможно [7]. Однако, все мы понимаем, что частный бизнес не спешит вкладывать средства, если предполагаемый объект не будет обеспечен подъездными путями, доступом к коммуникациям, места показа туристам, например, не будут приведены в надлежащее состояние. Таким образом, крупные инфраструктурные инвестиционные проекты сложно реализовать без привлечения бюджетов различного уровня. Давайте рассмотрим теорию данного вопроса [1, 6].

Теме инвестиций посвящены работы целого ряда авторов (Винокурова А.О., Школик О.А., Емельянова К.Н., Медведь А.А., Кутузова К.Ю., Лисица В.Н., Сафонова Е.Л., Чернусь Н.Ю., Чубарин А.Н., Щегольков В.А., Шумилова В.В., Толочко Е.И. и др.). Обобщая подходы к определению понятия «инвестиции», можно выделить следующие признаки инвестиций, являющиеся наиболее существенными:

- потенциальная способность инвестиций приносить доход;
- процесс инвестирования, как правило, связан с преобразованием части накопленного капитала в альтернативные виды активов экономического субъекта (предприятия);
- в процессе осуществления инвестиций, используются разнообразные инвестиционные ресурсы, которые характеризуются спросом, предложением и ценой;
- целенаправленный характер вложения капитала в какие-либо материальные и нематериальные объекты (инструменты);
- наличие срока вложения (этот срок всегда индивидуален и определять его заранее неправомерно);
- вложения осуществляются лицами, называемыми инвесторами, которые преследуют свои индивидуальные цели, не всегда связанные с извлечением непосредственной экономической выгоды;
- наличие риска вложения капитала, означающее, что достижение целей инвестирования носит вероятностный характер.

Инвестиции также выполняют ряд немаловажных функций как экономическая

категория. Без них любое предприятие или государство не могло бы развиваться. Основные функции составляют:

– Регулирующая функция. Инвестиции корректируют процесс воспроизводства капитала и поддерживают темпы их роста.

– Стимулирующая функция. Инвестиции направлены на модернизацию, усовершенствование и обновление существующих объектов предприятия, внедрение новых технологий и пр.

– Распределительная функция. Инвестиции распределяют экономические блага, выраженные в денежном выражении между участниками инвестиционной деятельности, сферами и отраслями экономики.

– Индикативная функция. Инвестиции создают необходимые инструменты и механизмы для достижения поставленных инвестиционных и производственных целей, способствуют поддержанию стабильности экономики.

– Санирующая (оздоровительная) функция. Инвестиции указывают на преимущество определенных направлений экономического развития и подавляют неконкурентоспособные производства.

– Интеграционная функция. Инвестиции создают предпосылки для развития национальной экономики и участия ее в международных отношениях и мировой экономической системе [9].

Инвестиционная деятельность осуществляется через виды инвестиций, имеющих определенную классификацию по различным признакам с целью планирования и анализа деятельности. В табл. 1 представлена классификация по различным критериям инвестиций и их виды (см. на следующей странице).

В данной статье пойдет речь о смешанных инвестициях с участием бюджетов различных уровней. Классификация инвестиций помогает усовершенствовать оценку их экономической эффективности, выбрать привлекательные сферы вложения капитала, выявить перспективы вложения финансовых ресурсов в определенную отрасль. Потенциальным инвесторам классификация инвестиций необходима для разработки стратегии и тактики поведения в инвестиционном процессе. Расширение классификации инвестиций необходимо при полном и глубоком изучении теории и практики инвестирования. Смешанные инвестиции, реализуемые на условиях го-

**Таблица 1**  
**Классификация инвестиций**

Критерии	Виды
По объектам вложения средств	Финансовые (портфельные) инвестиции
	Реальные инвестиции
	Интеллектуальные инвестиции
По срокам (периодам) осуществления	Краткосрочные инвестиции
	Среднесрочные инвестиции
	Долгосрочные инвестиции
По доходности	Высокодоходные инвестиции
	Среднедоходные инвестиции
	Низкодоходные инвестиции
	Бездоходные инвестиции
По субъектам инвестирования (источникам финансирования)	Государственные инвестиции (за счет централизованных источников—бюджетных и внебюджетных средств)
	Частные (децентрализованные) инвестиции
	Смешанные инвестиции
	Иностранные инвестиции (за счет средств иностранных инвесторов)
	Совместные инвестиции (со смешанным финансированием)
По характеру участия инвестора в инвестиционном процессе	Прямые инвестиции
	Непрямые (опосредованные) инвестиции
По отношению к объекту вложений	Внутренние инвестиции
	Внешние инвестиции
По региональному (географическому) признаку	Инвестиции внутри страны
	Инвестиции за рубежом
По степени надежности	Инвестиции с низким риском (относительно надежные)
	Инвестиции с высоким риском (рисковые)
По степени ликвидности	Высоколиквидные инвестиции
	Среднеликвидные инвестиции
	Низколиквидные инвестиции
	Неликвидные инвестиции
По степени зависимости инвестиций	Изолированные инвестиции
	Инвестиции, зависящие от внешних факторов
	Инвестиции, влияющие на внешние факторы
По характеру использования капитала	Первичные инвестиции
	Реинвестиции
	Дезинвестиции
По форме осуществления	Инвестиции, осуществляемые через капитальные вложения
	Инвестиции, осуществляемые через финансовые вложения
По воздействию на производственный потенциал	Экстенсивные инвестиции
	Интенсивные инвестиции
По воздействию на показатели прибыльности	Пассивные инвестиции
	Активные инвестиции
По направленности действий	Нетто-инвестиции
	Экстенсивные инвестиции
	Реинвестиции
	Брутто-инвестиции
По отраслевой направленности	Инвестиции в разрезе отраслей и сфер деятельности

сударственно-частного партнерства, дают наиболее стабильный эффект в современной России, снижая риски всех участников инвестиционного процесса [5, 8].

В практике инвестиционной деятельности интересно рассмотреть распределение инвестиционных проектов, реализуемых за счет обобщения средств федерального, регионального (муниципального) бюджетов и внебюджетных источников. В настоящее время кластеры, наряду с особыми экономическими зонами [11], выступают приоритетными механизмами формирования инвестиционной инфраструктуры за счет смешанных механизмов финансирования. Рассмотрим наиболее крупные инвестиционные проекты в сфере создания туристской инфраструктуры, реализованные за последние пять-семь лет в Северо-Западном федеральном округе. Данные инвестиционные проекты реализуются за счет Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 г.г.)» [4, 14].

#### **Туристско-рекреационный кластер «Псковский»**

Место. Псковская область, г. Псков.

Сроки. 2011–2018 гг.

Перечень объектов туристической и обеспечивающей инфраструктуры, создающихся в рамках инвестиционного проекта.

Объекты туристической инфраструктуры (реализуются за счет внебюджетных источников)

Создание ресторанно-гостиничного комплекса «Двор Подзноева», Некрасова, д.1; создание информационно-выставочного центра, пл. Ленина, д.3; строительство спортивно-оздоровительного комплекса (аквапарк) с торговым комплексом, ул. Кузбасской дивизии; реконструкция гостиничного комплекса «OM Estate Hotel & SPA», ул. Верхне-Береговая, д.4; реконструкция административно-делового центра, ул. Советская, д.31; создание гостиницы «Аватар Отель», ул. Советская, д.111; создание гостиницы «Пушкинь», Крестовское шоссе, д.40А; создание ресторана «Hansa», ул. Максима Горького, д.6А; создание сети кафе «Hesburgen»; создание кафе-кондитерской «Kukutava», Октябрьский пр., д.19; создание сети кафе «Double coffee», Октябрьский пр., д.20; строительство многофункционального центра, ул. Льва Толсто-

го, д.1; строительство спа-отеля, ул. Льва Толстого, д.9; реконструкция производственного здания под многофункциональный туристско-рекреационный комплекс, Иркутский пер., д.2. Октябрьский пр-т, д.50; создание «Гостиного двора», ул. Кузнецкая, д.2; строительство туристического комплекса (реконструкция шпагатной фабрики), ул. Леона Поземского д.24; создание гостиницы «903», ул. Горького, 26; создание сети гостиниц «Жемчужины Пскова—Перл Хотелз», «Камелот», ул. Ижорского Батальона, д.57а; создание гостиницы «Волна», ул. Профсоюзная, д.4; строительство автокемпинга для обслуживания транзитных туристов и спортивно-туристического комплекса; создание гостиничного комплекса категории 3 звезды, ул. Гоголя, д.24; создание гостиничного комплекса категории 3 звезды, ул. Гоголя, д.52; создание гостиницы, Рижский проспект, д.11; создание гостиницы, ул. Бастионная, д.9А; реконструкция гостиницы, ул. Волкова, д.9; строительство торгово-развлекательного комплекса «На четырех углах», Рижский проспект, д.9; создание многофункционального комплекса, Ольгинская наб., д.5А; создание спортивно-оздоровительного комплекса на берегу р. Великая; завершение строительства гостиницы «Интурист-Псков», Ольгинская наб., д.7/1; создание бара «Jospet Bar&Grill», Октябрьский пр-т, д.19.

Объекты обеспечивающей инфраструктуры (реализуются за счет бюджетных источников)

Реконструкция набережной р. Великой и набережной р. Псковы от Троицкого (Советского) моста до Ольгинского моста в г. Пскове (введен в эксплуатацию); совершенствование комплекса обеспечивающей инфраструктуры туристско-рекреационного кластера «Псковский»; реконструкция улицы Свердлова с реконструкцией прилегающих парковых зон в г. Пскове (1 этап); реконструкция набережной р. Великой от Ольгинского моста до моста им. 50-летия Октября в г. Пскове (введен в эксплуатацию); благоустройство детского парка; реконструкция набережной р. Псковы от Троицкого моста до Кузнецкого моста (включая ул. Милицейскую, Воровского, часть ул. Карла Маркса) в г. Пскове (введен в эксплуатацию); реконструкция ул. Пушкина (от Октябрьского проспекта до ул. Ленина), ул. Ленина (от ул. Некрасова до Педагогического университета) и Октябрь-



ского проспекта (от ул. Ленина до площади Октябрьской) в г. Пскове (введен в эксплуатацию); реконструкция набережной р. Псковы и р. Великая от «Золотой набережной» до ул. Застенной в г. Пскове (введен в эксплуатацию); реконструкция улицы Калинина с примыкающими улицами Детской, Георгиевской, Красных Просвещенцев (введен в эксплуатацию); Реконструкция теплотрассы в границах детского парка в г. Пскове.

По итогам создания ТРК «Псковский»:

доля выполненных работ (техническая готовность кластера) составляет 81%; создано 2100 дополнительных рабочих мест с учетом потребности в кадровых ресурсах; туристский поток в Псковскую область увеличен на 95 тыс. туристов в год.

### **Туристско-рекреационный кластер «Раушен».**

Место. Калининградская область, побережье Балтийского моря (г. Балтийск, пгт. Янтарный, г. Светлогорск, г. Пионерский, г. Зеленоградск)

Сроки. 2014–2018 гг.

Перечень объектов туристической и обеспечивающей инфраструктуры, создающихся в рамках инвестиционного проекта.

Объекты туристической инфраструктуры (реализуются за счет внебюджетных источников):

Апарт-отель с обслуживающей инфраструктурой в г. Светлогорске, ул. Ленина, 15; гостиница апартаментного типа в г. Светлогорске, ул. Динамо, 1; гостиница в пгт. Янтарный, ул. Советская, д.10; мини-отель в г. Зеленоградске, ул. Ткаченко, д.4; магазин со встроенными жилыми помещениями (гостиница) в г. Светлогорске, ул. Гагарина, д.11; гостиница в г. Светлогорске, ул. Верещагина, д.12; здание универсального зала гостиницы «Универсал» в г. Светлогорске, ул. Некрасова, д.3; гостинично-развлекательный комплекс «Янтарная» (1-й этаж) в пос. Куликово Зеленоградского городского округа.

Объекты обеспечивающей инфраструктуры (реализуются за счет бюджетных источников):

Создание пешеходной туристической зоны в г. Светлогорске с реконструкцией ул. Октябрьской и ул. Ленина (введен в эксплуатацию); строительство пляжеудерживающих сооружений в районе п. Отрадное—г. Светлогорск, Калининградская область (1 этап строительства).

По итогам создания ТРК «Раушен»: доля выполненных работ (техническая готовность кластера) составляет 32,2%; создано 925 дополнительных рабочих мест с учетом потребности в кадровых ресурсах; туристский поток в Калининградскую область увеличен на 134,4 тыс. туристов в год.

### **Туристско-рекреационный кластер «Старорусский»**

Место. Новгородская область.

Сроки. 2015–2018 гг.

Перечень объектов туристической и обеспечивающей инфраструктуры, создающихся в рамках инвестиционного проекта.

Объекты туристической инфраструктуры (реализуются за счет внебюджетных источников)

Строительство физкультурно-оздоровительного комплекса, ул. Минеральная, 62; строительство торгово-развлекательного комплекса, ул. Восстания, 1а; реконструкция нежилого помещения под создание панорамного кафе «Башня», ул. Гостинодворская, 2; строительство интерактивного музея «Усадьба средневекового рушанина», ул. Сварога, 44; создание медицинского центра, ул. Трибуны, 5; создание хостела, наб. Штыкова, 3; переоснащение водолечебницы, ул. Минеральная, 62; переоснащение пище-блоков в корпусах № 3 и 6, ул. Минеральная, 62; строительство гостиницы «Визави», ул. Минеральная, 59а; создание новых номеров в корпусах № 3 и 6, ул. Минеральная, 62. ул. Георгиевская, 2; строительство гостиницы (МТК «Онеп»); строительство мини-стадиона с оснащением, ул. Минеральная, 62; создание криосауны, ул. Минеральная, 62; переоснащение центра досуга, ул. Минеральная, 62; строительство спортивно-туристического комплекса (МТК «Онеп»); строительство концертно-развлекательного комплекса (МТК «Онеп»); создание музея музыкальных инструментов (МТК «Онеп»).

Объекты обеспечивающей инфраструктуры (реализуются за счет бюджетных источников)

Берегоукрепление набережной Рыбаков с обустройством смотровых площадок и спусков к воде; реконструкция площади Революции с благоустройством прилегающей территории и обустройством туристического пешеходного маршрута в составе туристического кластера «Старорусский» в г. Старая Русса.

По итогам создания ТРК «Старорусский»: доля выполненных работ (техническая готовность кластера) составляет 0% (работы только начались); создано 397 дополнительных рабочих мест с учетом потребности в кадровых ресурсах; туристский поток в Новгородскую область увеличен на 571,9 тыс. туристов в год.

### **Туристско-рекреационный кластер «Хибины»**

Место. Мурманская область, г. Кировск.

Сроки. 2015–2018 гг.

Перечень объектов туристической и обеспечивающей инфраструктуры, создающихся в рамках инвестиционного проекта.

Объекты туристической инфраструктуры (реализуются за счет внебюджетных источников):

Строительство 8-местной скоростной гондольной пассажирской подвесной канатной дороги; строительство бассейна в г. Кировске, санаторий «Тирвас»; строительство гостиницы; строительство развлекательно-торгового центра.

Объекты обеспечивающей инфраструктуры (реализуются за счет бюджетных источников):

Реконструкция автотранспортной развязки, расположенной на въезде в г. Кировск, Мурманская область.

По итогам создания ТРК «Хибины»: доля выполненных работ (техническая готовность кластера) составляет 85%; создано 142 дополнительных рабочих места с учетом потребности в кадровых ресурсах; туристский поток в Мурманскую область увеличен на 41,4 тыс. туристов в год.

### **Туристско-рекреационный кластер «Южная Карелия»**

Место. Кластер включает в себя 5 туристско-рекреационных комплексов, расположенных в муниципальных районах Республики Карелия в досягаемости друг от друга в течение 1–3 часов, отличающихся специализацией и взаимосвязанных туристскими маршрутами по автомобильным, водным и железнодорожным путям сообщения.

Сроки. 2015–2018 гг.

Перечень объектов туристической и обеспечивающей инфраструктуры, создающихся в рамках инвестиционного проекта.

Объекты туристической инфраструктуры

(реализуются за счет внебюджетных источников)

Многофункциональный туристский комплекс «Белые мосты»; гостинично-туристский комплекс «Ладожская усадьба»; реконструкция горного парка «Рускеала»; туристский комплекс «Природный парк «Водопады Карелии»; туристский комплекс «Вотчина карельского деда мороза Талви Укко».

Объекты обеспечивающей инфраструктуры (реализуются за счет бюджетных источников)

Строительство автомобильной дороги «Подъезд к памятнику природы «Белые мосты», км 0—км 6+569; дноуглубительные работы для организации водного подхода судов маломерного флота к гостиничному комплексу «Ладожская усадьба» в заливе Ниэмелянсалм и Ладожском озере»; строительство автомобильной дороги к туристскому объекту «Горный парк Рускеала», км 0—км 0+820.

По итогам создания ТРК «Южная Карелия»: доля выполненных работ (техническая готовность кластера) составляет 45%; создано 503 дополнительных рабочих места с учетом потребности в кадровых ресурсах; туристский поток в Республику Карелия область увеличен на 76,54 тыс. туристов в год.

Как видим, все проекты включают создание предприятий и объектов туристской инфраструктуры за счет частных инвесторов и привлечение денег из федерального и регионального бюджета на обустройство дорог, газопроводов, проведение коммуникаций, проведение ремонтных работ в местах общего пользования. В таблице 2 приведены данные об объеме финансирования данных проектов и распределении инвестиций по источникам [3, 15] (см. на следующей странице).

**Таблица 2**  
**Объем финансирования инвестиционных проектов, млн. руб.**

	2011– 2018	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Туристско-рекреационный кластер «Псковский»									
Капитальные вложения—всего	7030,3	1 468,9	1 706,1	579,2		705,0	932,8	752,3	886,0
федеральный бюджет (межбюджетные субсидии)	1 640,1	547,3	415,7	174,5	-	55,0	46,7	190,9	210,0
бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты	469,0	96,6	73,4	70,6		100,0	27,4	45,2	55,8
внебюджетные источники	4921,2	825,0	1 217,0	334,1	-	550,0	858,7	516,2	620,2
Туристско-рекреационный кластер «Раушен»									
Капитальные вложения—всего	5462,0				697,8	2072,4	1 041,4	895,8	754,6
федеральный бюджет (межбюджетные субсидии)	1 213,3	-	-	-	84,8	449,9	397,6	281,0	-
бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты	425,3				20,6	116,0	123,1	165,6	
внебюджетные источники	3823,4	-	-	-	592,4	1 506,5	520,7	449,2	754,6
Туристско-рекреационный кластер «Старорусский»									
Капитальные вложения—всего	2748,7					329,2	360,0	762,8	1296,7
федеральный бюджет (межбюджетные субсидии)	518,3	-	-	-	-	-	-	206,2	312,1
бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты	306,3	-	-	-	-	1,9	-	121,1	183,3
внебюджетные источники	1 924,1	-	-	-	-	327,3	360,0	435,5	801,3
Туристско-рекреационный кластер «Хибины»									
Капитальные вложения—всего	518,3					67,3	239,2	191,5	20,3
федеральный бюджет (межбюджетные субсидии)	82,4	-	-	-	-	-	-	82,4	-
бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты	73,1	-	-	-	-	-	-	73,1	-
внебюджетные источники	362,8	-	-	-	-	67,3	239,2	36,0	20,3
Туристско-рекреационный кластер «Южная Карелия»									
Капитальные вложения—всего	1 755,0					132,7	445,3	368,7	808,3
федеральный бюджет (межбюджетные субсидии)	460,8	-	-	-	-	-	58,9	130,0	271,9
бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты	65,7						14,7	30,5	20,5
внебюджетные источники	1 228,5	-	-	-	-	132,7	371,7	208,2	515,9

Мы видим, что в среднем размер инвестиций из бюджета составляет около 30% от стоимости проекта, 70% дают частные инвесторы. В таблице 3 приведены ожидаемые результаты реализации инвестиционных проектов.

**Таблица 3**  
**Прогноз развития туристической отрасли субъектов Российской Федерации**  
**с учетом вклада инвестиционного проекта**

Наименование целевого показателя	Ед. изм.	Значения целевых показателей	
		2010 г.	2018 г.
Туристско-рекреационный кластер «Псковский»			
Туристический поток в Псковской области	тыс. чел.	223,0	380,0
Количество туристов, размещенных в коллективных средствах размещения	тыс. чел.	223,0	380,0
Площадь номерного фонда коллективных средств размещения	тыс. кв.м	28,8	42,2
Количество койко-мест в коллективных средствах размещения	ед.	3075	5128
Количество лиц, работающих в коллективных средствах размещения	человек	1500	3200
Количество лиц, работающих в туристских фирмах	человек	187	255
Туристско-рекреационный кластер «Раушен»			
Туристический поток в Калининградскую область	тыс. чел.	749,1	1517,4
Количество туристов, размещенных в коллективных средствах размещения	тыс. чел.	483,6	1105,9
Площадь номерного фонда коллективных средств размещения	тыс. кв.м	145,1	195,1
Количество койко-мест в коллективных средствах размещения	ед.	13190	17738
Количество лиц, работающих в коллективных средствах размещения	человек	1039	1351
Количество лиц, работающих в туристских фирмах	человек	740	962
Туристско-рекреационный кластер «Старорусский»			
Туристический поток в области	тыс. чел.	1488,97	2060,9
Количество туристов, размещенных в коллективных средствах размещения	тыс. чел.	373,9	524,6
Площадь номерного фонда коллективных средств размещения	тыс. кв.м	66224	75974
Количество койко-мест в коллективных средствах размещения	ед.	7504	8481
Количество лиц, работающих в коллективных средствах размещения	человек	2689	3086
Количество лиц, работающих в туристских фирмах	человек	322	370
Туристско-рекреационный кластер «Хибины»			
Объем туристского потока	тыс. чел.	291800	396469
Количество туристов, размещенных в коллективных средствах размещения	тыс. чел.	214516	291855
Площадь номерного фонда коллективных средств размещения	тыс. кв.м	58,5	82,0
Количество койко-мест в коллективных средствах размещения	ед.	8457	11551
Количество лиц, работающих в коллективных средствах размещения	человек	1711	2278
Количество лиц, работающих в туристских фирмах	человек	329	463
Туристско-рекреационный кластер «Южная Карелия»			
Туристический поток в Республику Карелия	тыс. чел.	695,0	850,0
Количество туристов, размещенных в коллективных средствах размещения	тыс. чел.	260,0	340,0
Площадь номерного фонда коллективных средств размещения	тыс. кв.м	47,4	61,8
Количество койко-мест в коллективных средствах размещения	ед.	6640	8630
Количество лиц, работающих в коллективных средствах размещения	человек	1818	2320
Количество лиц, работающих в туристских фирмах	человек	355	480

Среди предполагаемых эффектов, а с учетом высокой степени реализации большинства проектов и частично достигнутых на сегодняшний момент, значительный рост туристического потока в регион, увеличение количества туристов, размещенных в коллективных средствах размещения, увеличение площади номерного фонда коллективных средств размещения, рост количества койко-мест, создание новых рабочих мест в муниципальном образовании.

Реализация инфраструктурных проектов с использованием средств из различных источников делает возможным не только повышать благоустроенность муниципальных образований, но и достигать устойчивого развития экономики всего региона [2, 8].

### Литература

- 1) Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51
- 2) Закон РСФСР от 26.06.1991 № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» (Документ утратил силу)
- 3) Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»
- 4) Концепция федеральной целевой программы от 05.05.2018 № 872-р «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 годы)»
- 5) Постановление Правительства РФ от 02.08.2011 № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)»
- 6) Винокурова А. О. Рынок коллективного инвестирования в России: регулирование и контроль / А. О. Винокурова, О. А. Школик // XI Международная конференция «Российские регионы в фокусе перемен». Екатеринбург, 17–19 ноября 2016 г.: сборник докладов. — Екатеринбург: Издательство УМЦ УПИ, 2016. — Ч. 2. — С. 785–792.
- 7) Зотов В. Б. Территориальное управление — практический опыт и достижения // Социальное, экономическое и градостроительное развитие Юго-Восточного административного округа г. Москвы. — Москва, 2018.
- 8) Емельянова К. Н., Медведь А. А. Инвестиционный климат России: Дорогу отечественным инвестициям! // Материалы девятого Всероссийского форума «Наука и инновации в технических университетах» — 2014 г. — С. 191–192.
- 9) Кутузова К. Ю. Инвестиционный рынок России и его особенности // Издательство: Закрытое акционерное общество «Университетская книга» (Курск) — сборник научных трудов 4-й Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор: Горюхов А. А. — 2015 г. С: 212–215
- 10) Лисица В. Н. Государственное регулирование инвестиционной деятельности // Юридическая наука и практика. 2017 г. Т. 13, № 1, С 5–15.
- 11) Петрина О. А., Милькина И. В. Развитие территорий с особым правовым и экономическим статусом в России // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 38–45.
- 12) Сафонова Е. Л. Проблемы инвестиций в современной экономике России // Новая наука. — 2017 г. — № 3 — С. 141–146.
- 13) Чернущ Н. Ю. Правовое регулирование инвестиционной деятельности. Издательство: Научно-информационный издательский центр и редакция журнала «Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук» (Москва) — 2016 г. — С. 56–57.

14) Чубарин А. Н. Механизм инвестиционной деятельности в сфере туризма на основе применения системы целевого управления // Современные проблемы сервиса и туризма. — 2011. — № 2. — С. 67–70.

15) Щегольков В. А., Шумилова В. В., Толочко Е. И. Классификация инвестиций и их роль в хозяйственной деятельности // Проблемы развития аграрных предприятий и их кооперативной взаимосвязи (г. Санкт-Петербург) — 2015 г. — С. 267–273.

### Literature:

- 1) The Civil code of the Russian Federation of 30.11.1994 № 51
- 2) Law of the RSFSR of 26.06.1991 № 1488-1 “On investment activity in RSFSR” (the Document is no longer valid)
- 3) The Law of the Russian Federation from November 27, 1992 n 4015-1 “On organization of insurance business in the Russian Federation»
- 4) The Concept of the Federal target program of 05.05.2018 № 872-R “Development of domestic and inbound tourism in the Russian Federation (2019–2025)»
- 5) Resolution of the Government of the Russian Federation of 02.08.2011 No. 644 “on the Federal target program” Development of domestic and inbound tourism in the Russian Federation (2011–2018)»
- 6) Vinokurova S. A. collective investments Market in Russia: regulation and control / A. Vinokurov, O. A. Skolik // XI international conference “Russian regions in the focus of change.” Yekaterinburg, November 17–19, 2016: a collection of papers. — Ekaterinburg: Publishing house of UMTS UPI, 2016. — Part 2. — P. 785–792.
- 7) Zotov V. B. Territorial administration — practical experience and achievements // Social, economic and urban development of the South-Eastern administrative district of Moscow. — Moscow, 2018
- 8) Yemelyanov, K. N., Medved A. A. Investment climate in Russia: the Road to domestic investment! // Materials of the ninth all-Russian forum “Science and innovation in technical universities” — 2014-P. 191–192.
- 9) Kutuzov K. Yu. Investment market of Russia and its features / / publishing House: closed joint stock company “University book” (Kursk) — collection of scientific works of the 4th International scientific-practical conference. Responsible editor: Gorokhov A. A. — 2015 From: 212–215
- 10) Fox V. N. State regulation of investment activity // Legal science and practice. 2017, Vol. 13, № 1, from 5–15.
- 11) Petrina O. A., Milkina I. V. Development of territories with special legal and economic status in Russia // Municipal Academy. 2017. No. 4. P. 38–45.
- 12) Safonova E. L. problems of investments in the modern economy of Russia // New science. — 2017 — № 3 — Pp. 141–146.
- 13) Chernus N. Yu. Legal regulation of investment activity. Publisher: Scientific information publishing centre, and the editorial Board of the journal “Actual problems of humanitarian and natural Sciences” (Moscow) — 2016 — p. 56–57.
- 14) Tuberin A. N. The mechanism of investment activity in the tourism sector through the application of a system of targeted management // Modern problems of service and tourism. — 2011. — No. 2. — P. 67–70.
- 15) Schegolkov V. A., Shumilov V. V., Tolochko, E. I., Classification of investments and their role in economic activities // problems of development of agricultural enterprises and their cooperative relations (Saint-Petersburg) — 2015 — P. 267–273.

## Исследование роли общественного мнения в повышении эффективности местного самоуправления

## Investigation of the role of public opinion in improving the efficiency of local government



Сираждинов Р. Ж.  
К.э.н., старший научный сотрудник, доцент, доцент  
кафедры «Государственного и муниципального  
управления», ФГБОУ ВО Государственного Университета  
Управления

Sirazhdinov R. Zh.  
Ph. D., senior researcher, associate Professor, associate Professor  
of the Department of "State and municipal management" of  
the STATE University OF Management  
Email: rifsir@yandex.ru

**Аннотация:** Эффективность функционирования местного самоуправления зависит от многих факторов. Многие из с большим трудом может быть формализовано. может оцениваться различными методами. В Российской практике нормативные акты используют лишь относительные, учитывающие долю от определенного набора ресурсных показателей. Использование ресурсного подхода позволит шире использовать инициативу местных сообществ для повышения эффективности местного самоуправления. Ко всем перечисленным ресурсам в России не используется один из важнейший- общественное мнение.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; эффективность управления; целевой ресурсный подходы; показателей оценки качества; информационный ресурс.

**Abstract:** the Effectiveness of local government depends on many factors. Many of them can be formalized with great difficulty. can be evaluated by different methods. In Russian practice, regulations use only relative, taking into account a share of a certain set of resource indicators. The use of the resource approach will make it possible to make greater use of the initiative of local communities to improve the efficiency of local self-government. One of the most important is not used to all the listed resources in Russia — public opinion.

**Key words:** local self-government; management efficiency; target resource approaches; quality assessment indicators; information resource.

Эффективность управления оценивается через достижение параметров объекта управления за счет целенаправленных действий. В нашем случае объектом местного самоуправления является социально-экономическая система, сложившаяся на территории, в качестве составных элементов которой являются: население; хозяйствующие субъекты, как зарегистрированные на территории, так и нерезиденты; территориальные органы государственного управления и другие.

Оценка эффективности местного самоуправления базируется на следующих подходах:

1. Целевой— оценивается степень реализации поставленных целей, достижения планируемых социально-экономических показателей.

2. Ресурсный— оценивается степень или интенсивность использования ресурсов вовлеченных в этот процесс. В качестве ресурсов могут использоваться: финансы, имущество, население, территория, трудовые ресурсы, информационные и другие.

3. Динамичный— оценка динамики основных социально-экономических показателей за определенный период времени, сопоставление их с нормативными величинами, среднеотраслевыми, региональными показателями, аналогичными показателями муниципальных образований. В этом случае оцениваются технико-экономические показатели развития муниципальных образований.

4. Комплексный подход— так или иначе сочетающий в себе элементы предыдущих.

По содержанию можно выделить экономическую и социальную эффективность местного самоуправления, по сфере распространения— общественную и частную, по методу расчета— абсолютную (по конкретному муниципальному образованию) и относительную (в сравнении с другими аналогичными) и т.д.

Критерии и показатели эффективности местного самоуправления могут вытекать из требований, предъявляемых к системе управления. Это: требования экономичности (способности воздействовать на управляемый объект с относительно меньшими затратами), оперативности (своевременности получения и переработки информации, подготовки, принятия и выполнения решений), надежности системы управления во избежание потери информации,

различных ошибок, рациональности (качественный аспект, характеризующий организованность системы управления), результативности (количественный аспект).

В законе, касающегося основ местного самоуправления, при оценке качества местного самоуправления, содержание которой регламентируется статьей 18.1, используется два из основных методов, упомянутых выше. [1]

В частности— целевой и третий в соответствии с которым оценивается уровень частных показателей социально-экономического развития муниципальных образований.

В различных странах используются различные подходы. В англо-саксонских странах они соответствуют целевым значениям достижения плановых показателей. Соответственно, данные методики отражают наиболее актуальные для муниципального образования проблемные вопросы и оценивают направления решения данных проблем.[7].

Ныне действующий перечень показателей оценки качества местного самоуправления был введен Указом Президента России.[2].

В числе 13 контролируемых и соответственно поощряемых показателей перечислены:

— Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения.

— Доля среднесписочной численности работников малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников.

— Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом.

— Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках.

— Удельная величина потребления энергетических ресурсов в многоквартирных домах.

— Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных).

Как следует из анализа перечня показателей, перечисленных в Указе, он достаточно случаен и, на наш взгляд, не очень связанных друг с другом. Для объективной оценки обычно не используют такое смешение показателей.

Для оценки качества местного самоу-

правления при использовании ресурсного метода в качестве единственной меры используют лишь финансы, то есть уровень использования бюджетных средств. Это приводит к единственно «правильным» выводам – лишь бюджетная экономия свидетельствует об эффективности местного самоуправления. Тем более, что в настоящее время у более чем 98 процентов муниципальных образований бюджеты дефицитны.

Однако при оценке эффективности местного самоуправления более целесообразно использование ресурсного подхода, оценивающего повышение уровня и качества жизни населения, развитие территории и местного сообщества.

Качество функционирования любой системы управления зависит от качества информации, функционирующей в ней между всеми ее элементами и звеньями [3].

Основной задачей демократического государства является создание благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан по решению важнейших задач социального развития сообщества. Для наиболее эффективного решения этих задач необходимо создать рациональную систему власти и управления, как на государственном, так и на местном уровнях [4], [5]. В процессе государственного строительства в Российской Федерации идет настройка механизмов учета общественного мнения в решении важнейших задач государственного строительства, однако не все проходит гладко по тем или иным причинам. Одним из условий успешного решения вопросов государственного строительства с учетом общественного мнения большинства населения без ущерба для меньшинства.

В общественной жизни любого государства существуют различные категории граждан, проявляющих в разной степени социальную активность выражающуюся, прежде всего, в общественной активности при формировании и реализации социально значимых решений [6]. При этом население все-таки значительную часть своей активности проявляет, прежде всего, в сфере решения вопросов местного значения, то есть на муниципальном уровне.

В качестве основных участников общественной жизни при решении вопросов местного значения по развитию местных сообществ можно назвать следующие группы населения:

1. собственно население- наименее активное, участвующее лишь в момент выборов;

2. активисты общественных организаций и объединений;

3. депутаты представительных органов местного самоуправления на местах;

4. работник местных исполнительных органов управления (муниципальных служащих).

Каждая из перечисленных групп имеет свои цели и задачи в общественной жизни местного сообщества, которые далеко не всегда совпадают и могут даже вступать в противоречия. Однако при всех противоречиях между интересами приведенных групп для местных сообществ необходимо нахождение точек соприкосновения, для решения проблем и задач.

Таким образом, каждая группа, кроме первой практически варится в собственном соку, что снижает качество и уровень квалификации населения, участвующего в общественной жизни местных сообществ.

Одной из основных причин происходящих общественных процессов в современной России, на наш взгляд, является ориентация на сиюминутные интересы.

В государстве, где правительство считается с общественным мнением, реформы будут осуществляться медленно, и все реформы будут полны компромиссов. Поскольку там, где существует такое понятие, как общественное мнение, оно должно главенствовать. Это мнение должно относиться и к местному самоуправлению, тем более, что в России оно отделено от государственного управления.

В Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.

Важнейшим фактором в развитии гражданского общества является расширение областей взаимодействия власти с населением, вовлечение рядовых граждан в решение актуальных проблем жизнедеятельности муниципальных образований, вовлечение в процесс самоуправления и учет обратных сигналов.

За последние двадцать лет вносились значительные изменения в пенсионную систему, системы медицинского и социального страхования, в организации систем здравоохранения и образования. Эти факты лишь являются подтверждением нашего те-



зиса о необходимости учета общественного мнения и использование информационного ресурса в вопросах государственного управления и местного самоуправления [8].

Все приведенные выше изменения приводят чаще всего к разочарованию в возможности влияния на общественную жизнь у населения, а особенно у молодежи, которая проявляет все меньшую политическую активность даже на выборах. При этом молодежь проявляет большую активность в собраниях и митингах, организованных чаще всего не системной оппозицией.

Приведенные факты приводят к значительным искажениям общественного выбора при выявлении общественного мнения при решении важнейших социальных задач.

Одним из основных направлений работы органов государственного и муниципального управления в настоящее время является работа с обращениями граждан и учет их мнения, но на наш взгляд, как мы уже отмечали ранее, она (работа) направлена на решение сиюминутных вопросов.

Изучая обращения граждан через различные каналы и, учитывая общественное мнение различных групп граждан, и внимательно относясь к поднимаемым в них вопросам, власть будет быстрее поспевать за изменениями в современном необычайно динамичном, обществе, что поможет ей стать более эффективной.

В администрациях больших городов начали внедряться прогрессивные технологии работы с клиентами (гражданами и юридическими лицами), целью которых является повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, оказываемых структурными подразделениями администрации. К числу таких услуг относится выдача различных справок, разрешительных и согласовывающих

документов, ответов на просьбы и обращения и др.

Внедрение таких технологий позволяет органам государственного и муниципального управления кардинально улучшить работу с населением, обеспечить ее уровень, соответствующий международным стандартам качества.

Но как мы уже отмечали выше, информационные ресурсы государственного и муниципального управления не ограничиваются лишь работой с обращениями граждан и населения. Кроме всего прочего необходимо, на наш взгляд, восстановить возможность граждан на реализацию своих прав на законодательные возможности непосредственного участия в реализации местного самоуправления на территории через новые или модернизированные информационные механизмы взаимодействия власти и населения.

Предлагаемые направления повышения внимания и учета общественного мнения в в системе государственного и муниципального управления позволяет решить на качественно новом уровне привлечение новых лиц в общественную жизнь местного сообщества. Использование новых общественных технологий позволит шире использовать информационные ресурсы местных сообществ значительно повысить эффективность местного самоуправления [9].

## Список литературы

1. Указ Президента РФ от 28.04.2008 N607 (ред. от 04.11.2016) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Режим доступа <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=206712&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.5046048626645614#07911245804129934/> Дата обращения 16.09.2018
2. Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 N472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»
3. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на Дону, 2009. Сер. Закон и общество.
4. Мусинова Н. Н. Децентрализация управления крупным городом: теория и практика // «Вестника Университета (Государственный Университет Управления)» № 17 / 2014. С. 131–135
5. Мусинова Н. Н., Сираждинов Р. Ж. О компетентностном подходе в организации местного самоуправления в России // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 20. С. 86–91.
6. Общая теория государства и права: учебник / под ред. С. Ю. Наумова, А. С. Мордовца, Т. В. Касаевой. — Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2018. — 392
7. Прудникова А. С., Трофимова, М. С. Местное самоуправление и муниципальное управление: учебник для студентов вузов. — 2-е изд. — М.: Юнит-Дана, 2016. — 543 с.
8. Сираждинов Р. Ж. Направления повышения эффективности муниципального управления // Муниципальная академия. 2016. № 4. С. 110–114.
9. Сираждинов Р. Ж. О некоторых подходах в управлении социальной сферой // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 7. С. 81–84.

## List of references

1. The decree of the President of the Russian Federation of 28.04.2008 N607 (edited on 04.11.2016) "On the estimation of efficiency of activity of local governments of city districts and municipal areas" // access Mode <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=206712&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.5046048626645614#07911245804129934/> date accessed 16.09.2018
2. Order of the Government of the Russian Federation of 19.04.2018 N472 "About implementation of measures for implementation of the state policy in the field of assessment of efficiency of activity of Executive authorities of subjects of the Russian Federation and recognition become invalid for some acts of the Government of the Russian Federation"
3. Zotov, V. B. municipal employee Handbook. Rostov-on-don, 2009. Ser. Law and society.
4. Musinova N. N. Decentralization of large city management: theory and practice // "Bulletin Of The University (State University Of Management)" № 17 / 2014. P. 131–135
5. Musinova N. N., Sirajdinov R. J. On the competence approach in the organization of local self-government in Russia // Bulletin of University (State University of management). 2013. No. 20. P. 86–91.
6. General theory of state and law: textbook, ed., T.V. Kasaeva, S.Y. Naumova, A. S. Mordovia. — Saratov: Saratov socio-economic Institute (branch) of PRUE. G. V. Plekhanova, 2018. — 392 —
7. Prudnikova, M. S. Trofimova, Local government and municipal administration: textbook for University students. — 2nd ed. — Moscow: Unit-Dana, 2016. — 543 p.
8. Sirazhdinov R. Zh. Directions of increase of efficiency of municipal management // Municipal Academy. 2016. No. 4. P. 110–114.
9. Sirajdinov R. J. some approaches to the management of social sector // Bulletin of University (State University of management). 2014. No. 7. S. 81 to 84.

## Современные информационные и коммуникационные технологии в государственном и муниципаль- ном управлении

## Modern information and communication technologies in state and municipal management



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

Elena G. Hmelchenko  
Candidate of Biological Sciences,  
Associate Professor of Public and Municipal Administration  
FBGOU IN "State University of Management"  
elenamba@mail.ru

**Аннотация.** Современное информационное общество сегодня с успехом использует информационные и коммуникационные технологии практически во всех сферах своей жизнедеятельности, является эффективным инструментом в области взаимодействия органов власти и населения.

**Ключевые слова:** Местное самоуправление, информационные ресурсы, информационные и коммуникационные технологии, электронный документооборот, открытость власти.

**Annotation.** The modern information society today successfully uses information and communication technologies in almost all spheres of its life activity, it is an effective tool in the field of interaction between authorities and the population.

**Keywords:** Local self-government, information resources, information and communication technologies, electronic document management, openness of authority.

В XXI веке инноваций внедрение новых современных информационно-коммуникационных технологий во все сферы жизнедеятельности человека является ключевым двигателем прогресса и обеспечивает успешность развития всех стран мира [12].

Современные информационные и телекоммуникационные технологии сегодня являются национальным достоянием любой страны, определяют уровень развития государства, его статус в мировом сообществе.

Во многих странах именно информация и информационно-коммуникационные технологии становятся основными факторами, определяющими приоритеты развития и процветание национальных экономик.

В настоящее время одной из приоритетных задач для развития экономики нашей страны является переход к инновационной модели развития [7].

В России происходит активное внедрение информационно-коммуникационных технологий в деятельность государственных и муниципальных органов власти, которое позволяет повысить эффективность системы взаимодействия органов власти с населением, повышает уровень доверия к ней.

В соответствии с целями и задачами формирования и развития информационного общества в Российской Федерации с 2011 года реализуется Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» [1], целью которой является получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий и радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе.

Одним из критериев ее успешного выполнения, в числе прочих, является улучшение рейтинга страны по некоторым международным индексам, включая: ICT Development Index (IDI)—индекс развитости информационных технологий, Network Readiness Index (NRI)—индекс готовности к сетевому обществу, e-Government Index (e-Gov)—индекс развития электронного правительства [4].

Эффективность деятельности органов

государственной власти и местного самоуправления значительной степени зависит от качества информационного обеспечения.

В сфере инновационного развития экономики страны необходимо совершенствовать систему управления организационно-экономическими отношениями и планированием в данной сфере [8].

Интересы государства в развитии современных информационно-коммуникационных технологий связаны с возможностью создания благоприятных условий развития современной инфраструктуры оказания государственных и муниципальных услуг, повышением открытости власти и доступа к информации.

Применение современных информационно-коммуникационных технологий приобретает особую актуальность на уровне местного самоуправления, которое является наиболее близким уровнем власти к населению [2].

Ключевыми направлениями государственной и муниципальной политики в сфере экономического и инновационного развития сегодня являются повышение уровня и качества жизни населения [6].

В настоящее время в России возрастает роль местного самоуправления в решении вопросов перехода к устойчивому развитию и повышению конкурентоспособности страны [5].

Оценка качества жизни населения муниципального образования сегодня складывается из системы показателей, которые отражают удовлетворенность людей предоставленными им материальными и духовными благами, обеспеченность комфортными жизненными условиями, показателями здоровья, продолжительности жизни, благоприятной экологической средой [11].

Среди этих показателей особо следует выделить такой показатель как наличие доступа к получению информации через современные информационно-телекоммуникационные системы.

Внедрение и широкое применение современных информационно-телекоммуникационных технологий в деятельности органов местного самоуправления—один из важных факторов повышения уровня социально-экономического развития муниципального образования, позволяющий оперативно доводить информацию орга-

нов власти до населения, и, наоборот, население информировать об имеющихся проблемах [2].

Государственной программой «Информационное общество» предусмотрено широкое внедрение современных информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, которое позволяет обеспечить доступ к различным базам данных, развитие системы электронного документооборота, возможность получения наиболее востребованных и социально значимых услуг в электронном виде, повысить открытость деятельности органов власти.

Благодаря появлению и реализации данной программы во многих субъектах России были разработаны целевые программы по развитию информационно-коммуникационных систем для органов местного самоуправления. Однако, до сих пор темпы внедрения информационно-коммуникационных систем на местном уровне остаются достаточно низкими по сравнению с федеральным и региональным уровнем управления.

Сегодня успешно реализованы и пользуются большим успехом проекты, которые внедрены практически во все сферы взаимоотношений общества и всех уровней власти, такие как: «Электронное государство», «Электронное правительство» («Открытое правительство»), «Электронный парламент», «Открытый регион», «Электронный город», «Электронный муниципалитет» и др.

В условиях реформирования государственного и муниципального управления Российской Федерации, ключевой целью является информатизация и внедрение современных информационно-коммуникационных технологий во все сферы профессиональной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих, повышение открытости власти [9].

Процесс автоматизации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления заключается в применении автоматизированных информационных систем через электронную форму взаимодействия всех участников данного процесса, в настоящее время этот процесс наиболее заметен в сфере оказания государственных и муниципальных услуг и в сфере размещения государственных заказов, что позволяет сделать эти процес-

сы более прозрачными, снизить коррупционную составляющую [10].

На всей территории России успешно работает система предоставления государственных и муниципальных услуг через многофункциональные центры «Мои документы». Перечень услуг увеличивается с каждым годом, благодаря этой системе граждане имеют возможность получить необходимые документы и услуги в одном месте.

Немаловажную роль в коммуникативном пространстве страны сегодня играют социальные сети, которые занимают все большее место в жизни современного общества и превращаются в своеобразный глобальный координационный центр социальных связей. Растет количество, как самих социальных сетей, так и зарегистрированных в них пользователей.

С развитием информационно-телекоммуникационных технологий возросла важность ресурсов нового типа — онлайн-социальных сетей — как средств распространения мнений, влияющих на действия пользователей сети.

Органы государственной власти и местного самоуправления не должны игнорировать наличие такого важного социального инструмента взаимодействия и средства общения граждан, как социальные сети. Любая негативная ситуация, бездействие органов власти в решении острых проблем граждан может привести даже к социальному взрыву.

Информация с отзывами граждан о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления все чаще появляется в Интернет-блогах, в социальных сетях, в прессе, на информационных порталах государственных и муниципальных услуг [3].

Учитывая данную тенденцию главы регионов и муниципальных образований создают свои личные странички в популярных социальных сетях, для того чтобы быть в курсе всех происходящих событий и оперативно принимать решения в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Взаимодействие с населением через данные инструменты, особенно через социальные сети, позволяет органам власти всех уровней выявлять наиболее острые проблемы, более оперативно решать их, наладить «обратную связь» и повышать эффективность управления.

Таким образом, развитие современных информационных и телекоммуникационных технологий имеет решающее значение в повышении эффективности государственного и муниципального управления, роста конкурентоспособности экономики России.

#### Литература:

1. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N313 (ред. от 30.03.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» [Электронный ресурс].— Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162184/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/) (дата обращения: 27.08.2018).
2. Зотов В. Б. Современные информационные технологии как средство повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 8–20.
3. 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.
4. Зотов В. Б., Бронников И. А. Информационно-коммуникационные технологии — лейтмотив городского управления // Власть. 2015. № 11. С. 94–100.
5. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. — 351с.
6. Милькина И. В. Практические аспекты стимулирования предпринимательской деятельности в инновационной сфере муниципальных образований // Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 87–93.
7. Милькина И. В. Анализ институтов развития в системе поддержки инновационной деятельности в регионах и муниципальных образованиях // Наука. Инновации. Образование. 2016. № 2 (20). С. 61–84.
8. Миронова Н. Н., Хмельченко Е. Г. Управление организационно-экономическими отношениями и планированием // Вестник национального института бизнеса. 2017. № 28. С. 333–338.
9. Убушаева Б. Г. Интеграция инновационных предприятий и субъектов Российской Федерации в мировую экономику как механизм инновационного развития // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2011. № 11. С. 172–175.
10. Хмельченко Е. Г., Алексеев А. Ю. Современные механизмы и инструменты противодействия коррупции на государственном и муниципальном уровнях // Вестник университета (Государственный университет управления). 2014. № 7. С. 89–94.
11. Хмельченко Е. Г. Качество жизни как показатель развития муниципального образования // В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития. сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 146–151.
12. Хмельченко Е. Г. Технологии внедрения инноваций в комплексную систему управления предприятием / Е. Г. Хмельченко // Вестник университета (Государственный университет управления). 2017. № 4. С. 33–37.

#### List of references

1. Decree of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 313 (as amended on March 30, 2013) "On the approval of the state program of the Russian Federation" Information Society (2011–2020) "[Electronic resource].— Access mode: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162184/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/) (date of circulation: August 27, 2018).
2. Zotov VB Modern information technologies as a means of increasing the effectiveness of local self-government bodies // Municipal Academy. 2017. № 4. С. 8–20.
3. Zotov, VB Information technologies in the service on interaction of power with the population // In the collection: Actual problems and perspectives of development of public administration and law. Collection of scientific articles of the V International Scientific and Practical Conference "Management Sciences in the Modern World". Ed. S. E. Prokofiev [and others]. 2018. P. 58–62.
4. Zotov VB, Bronnikov IA Information and communication technologies — the leitmotif of the city administration // Vlast. 2015. No. 11. P. 94–100.
5. Zotov VB Handbook of the municipal employee. Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and society. — 351s.
6. Milkina IV Practical Aspects of Stimulation of Entrepreneurial Activity in the Innovative Sphere of Municipal Formations // Municipal Academy. 2016. № 1. Pp. 87–93.
7. Milkina IV Analysis of Development Institutions in the System of Support of Innovative Activity in Regions and Municipalities // Science. Innovation. Education. 2016. № 2 (20). Pp. 61–84.
8. Mironova NN, Khmelchenko Ye. G. Management of organizational and economic relations and planning // Bulletin of the National Institute of Business. 2017. No. 28. P. 333–338.
9. Ubushaeva BG Integration of innovative enterprises and subjects of the Russian Federation into the world economy as a mechanism of innovative development // Vestnik University (State University of Management). 2011. № 11. With. 172–175.
10. Khmelchenko EG, Alekseev A. Yu. Modern mechanisms and tools of counteraction to corruption at the state and municipal levels // Vestnik University (State University of Management). 2014. No. 7. P. 89–94.
11. Khmelchenko Ye. G. Quality of life as an indicator of the development of a municipal formation // In the collection: State and municipal government in the Russian Federation: modern problems and prospects for development. a collection of scientific works of teachers, graduate students and students of the Department of State and Municipal Management. Moscow, 2017. pp. 146–151.
12. Khmelchenko E. G. Technologies for introducing innovations into a comprehensive enterprise management system / EG Khmelchenko // University Bulletin (State University of Management). 2017. № 4. P. 33–37.

## Институт сельских старост как инструмент повышения инициативы и участия граждан в местном самоуправлении



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

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



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

Musinova Nina Nikolaevna, candidate of Economics, associate Professor, Professor of Department «State and municipal management» DEPARTMENT AT Financial University under the government of the Russian Federation.

**Аннотация:** В статье на основе практического анализа ряда субъектов Российской Федерации даётся современная оценка состояния института старост в стране. Особо выделяется ресурсная составляющая и его правовое положение. Обоснованы подходы к созданию модельного закона по институту старост.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, инициатива граждан, населенная территория, софинансирование, эффективность управления.

**Abstract:** the article on the basis of practical analysis of a number of subjects of the Russian Federation gives a modern assessment of the state of the Institute of elders in the country. The resource component and its legal status are highlighted. The approaches to the creation of a model law on the institution of elders are substantiated.

**Key words:** local self-government, citizens' initiative, populated area, co-financing, management efficiency.

В последние годы в Российской Федерации явно прослеживается тенденция укрупнения муниципальных образований. Массовые объединения поселений (преимущественно сельских) имели место во многих регионах. Наблюдались далеко не единичные случаи преобразования муниципальных районов и входящих в их состав городских и сельских поселений в единые городские округа. Подобное реформирование, вызывающее оправданное недоумение экспертного сообщества, продолжает стремительными темпами осуществляться в регионах Северо-Западного и Центрального федеральных округов (особенно в Московской области), а Магаданская область в результате такой реформы стала самым урбанизированным российским регионом, состоящим исключительно из городских округов. Несколько менее интенсивно эти процессы проходили в др. федеральных округах. [4].

Процессы укрупнения муниципальных образований, направленные на повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления в сельской местности, предполагают:

- повышение эффективности деятельности исполнительных органов местного самоуправления за счет роста компетентности муниципальных служащих и их руководителей, а также усиления их мотивации за достигнутые результаты;
- оптимизацию организационных структур местных администраций, их материально-технического, организационно-методического и информационного обеспечения;
- привлечение сельских жителей к активному участию в решении вопросов местного значения через создание в крупных населенных пунктах органов территориального общественного самоуправления, а в небольших—института сельских старост, как одной из форм территориального общественного самоуправления [3, С. 103–110].

Неслучайно Федеральным законом от 18.04.2018 № 83-ФЗ в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внесены изменения в части дополнения статьей 27.1 «Староста сельского населенного пункта». Заметим, что до этого времени в Федеральном законе № 131-ФЗ сельские старосты не

упоминались. Данная статья, в том числе, предусматривает возможность установления законом субъекта Российской Федерации дополнительных, кроме определенных Федеральным законом № 131-ФЗ, полномочий, прав, гарантий деятельности и иных вопросов статуса старосты сельского населенного пункта [1, С. 22–23].

Институт сельских старост, существовавший еще в царской России, имеет глубокие исторические традиции и возрождается в ряде субъектов РФ. Уже несколько лет старосты действуют в селах Ленинградской, Вологодской, Владимирской, Нижегородской, Оренбургской, Ульяновской и некоторых других областей. Фактически везде возрождение института старост было инициировано региональной властью и базируется на законодательстве субъектов РФ. *Возврат к традиции позволяет повысить оперативность решения возникающих проблем.*

Имеющийся опыт возрождения института старост неоднороден, разнообразен и обстоятельно проанализирован и обобщен С.И. Некрасовым. (статья) Он считает, что из отечественного и зарубежного опыта наиболее реальным для реализации на практике и преобладающим в России на сегодняшний день является вариант с выборным старостой, т.е. модель «сельский староста—глава ТОСа». В этом случае обеспечивается (хотя бы минимальная) поддержка населения, но зачастую возможны безвластие и безденежье [2].

Другой вариант—менее распространенный (реализуемый, например, в Кемеровской области, Ставропольском крае, Ханты-Мансийском автономном округе)—это когда сельский староста не избирается, а назначается главой сельского поселения (хотя и с учетом мнения односельчан) и включается в штатное расписание поселения. Такой статус сельского старосты обеспечивает ему властный авторитет и соответствующие возможности, но не гарантирует поддержки населения. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ (п. 7 ст. 27.1) этот вариант теперь не может быть реализован. Закон запрещает старосте сельского населенного пункта быть лицом, замещающим государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы, состоять в трудовых отношениях



и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления. Закон устанавливает, что «староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом».

Органы местного самоуправления эффективно заинтересованы в развитии института старост на своей территории, позволяющего более оперативно решать многие местные вопросы организации жизнедеятельности населения. Староста—это авторитетная фигура среди сельских жителей, человек, который способен организовать односельчан на выполнение общественно-значимых задач [3]. Поэтому органы местного самоуправления должны содействовать созданию и развитию института сельских старост и осуществлению их полномочий, находить поддержку со стороны региональной власти.

Наиболее острой проблемой в возрождении института старост является финансирование их деятельности. Введенная в Федеральный закон № 131-ФЗ статья 27.1 устанавливает, что гарантии деятельности и иные вопросы статуса старосты сельского населенного пункта могут устанавливаться уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Как справедливо отмечает С.И. Некрасов, «в некоторых субъектах РФ выделяют средства на поддержку инициатив сельских старост (иногда и на их скромное премирование) из регионального бюджета, чаще всего на принципе софинансирования, соучастия—часть средств для реализации проекта выделяется местными бюджетами, или собирается населением, другая часть—из бюджета субъекта РФ. Правовым препятствием здесь является то, что финансовая поддержка ТОСов не отнесена к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемым ими самостоятельно, и региональным властям приходится «выкручиваться» для обоснования соответствующих выделений» [2].

Действительно, в Ленинградской области, например, принят и действует областной закон 95-оз «О содействии развитию на части территорий Ленинградской области иных форм местного самоуправления». Он предполагает поддержку органами государственной власти иных форм местного самоуправления (общественных советов, старост) только в сельских населенных пунктах Ленинградской области. Поддержка осуществляется в форме субсидий на решение вопросов местного значения. Средства областного бюджета Ленинградской области в рамках государственной поддержки старост предоставляются бюджетам поселений в соответствии с действующим порядком предоставления субсидий, который предусматривает наличие в поселении муниципальной программы, сформированной на основании предложений старост и софинансирования со стороны муниципалитета. Общий объем средств, на реализацию мероприятий, предложенных старостами, утверждается бюджетом субъекта РФ на соответствующий год. Распределение субсидий между поселениями зависит от количества старост в поселении и количества частей территории поселения.

Вместе с тем, следует обратить на финансовое обеспечение самоуправления в сельских населенных пунктах, не являющихся поселениями, которые согласно ч. 1 ст. 52 Закона № 131-ФЗ могут иметь сметы доходов и расходов. В Ленинградской области введен порядок, согласно которому на каждый рубль, собранный жителями населенного пункта на общественные нужды, выделяется до 3–4 руб. из областного бюджета. В пределах этой суммы жители должны иметь право самостоятельно решать, на что ее потратить. Однако в целом по стране возможность составления смет доходов и расходов населенных пунктов почти не используется, что снижает интерес сельских жителей к самоуправлению. [3, 656–871].

На наш взгляд, в новых условиях реформирования местного самоуправления опыт, накопленный субъектами РФ—всеми без исключения—где возрождается институт сельских старост и осуществляется его региональная поддержка, необходимо изучить и обобщить и на этой основе разработать модельный закон субъекта РФ по институту старост. Такой закон позволит в кратчайшие сроки обновить существующее региональное законодательство (или принять новое).

С этой целью, прежде всего, необходимо осуществить «инвентаризацию» локальных территорий (локальных сообществ) в муниципальных образованиях субъектов РФ, где реализуется самоорганизация населения под руководством старост (пределы численности сельского населенного пункта, группы сельских населенных пунктов, части территории сельского населенного пункта) и др.

Основываясь на этом, следует установить порядок определения первоочередных потребностей локальных территорий в решении местных вопросов под руководством старост.

Необходимо также определить объемы софинансирования деятельности, осуществляемой на локальной территории по решению вопросов местного значения из средств местных бюджетов и из регионального бюджета.

Поскольку Федеральным законом установлено, что выполнение старостой возложенных на него полномочий осуществляется на общественных началах, для активизации его деятельности необходимо предусмотреть разовые компенсационные выплаты расходов старост, а также меры поощрения за проделанную работу за отчетный период (либо установление льгот) и предусмотреть источники их финансирования.

Обобщение регионального опыта по возрождению института сельских старост позволит выявить и другие составляющие, которые в обязательном порядке должны быть отражены в модельном законе субъекта РФ по институту старост. На наш взгляд, к закону должно прилагаться типовое Положение об организации деятельности общественных советов и старост.

При этом целесообразно нормы, регламентирующие основы статуса и деятельность сельских старост, представлять без излишней детализации, а иногда с возможностью выбора из представленных вариантов с тем, чтобы оставить самостоятельность для правового регулирования субъектам РФ.

Вместе с тем, необходимо предоставить субъектам РФ право не учреждать вообще данный институт, если они не видят в этом целесообразности, прежде всего, вследствие небольших территорий сельских поселений и пешей (шаговой) доступности муниципальной власти для жителей всех населенных пунктов муниципального образования.

#### Литература:

1. Быкова А. Г. К вопросу о правовом статусе сельских старост // Омский научный вестник. — 2017. № 3(187).
2. Некрасов С. И. Институт старостата в системе местного самоуправления Российской Федерации: тенденции, проблемы, перспективы. // Муниципальная академия. — 2017. № 4. — С. 165–168.
3. Система муниципального управления // под ред. В. Б. Зотова. — Руководитель авт. коллектива — Бабун Р. В. (авт. коллектив: Зотов В. Б., Бабун Р. В., Мусинова Н. Н. и др.) — 6-е изд., испр. и доп. М.: КНОРУС, 2017. — 680с.
4. Юркова С. Н. Территориальная реформа местного самоуправления: путь к эффективному управлению или нарушение принципа subsidiarity? // Муниципальная академия. — 2017. № 4. — С. 66–70.

#### Literature:

1. Bykova A. N. On the legal status of village chiefs // Omsk scientific Bulletin. — 2017. No. 3 (187).
2. Nekrasov S. I. Institute of starostat in the system of local self-government of the Russian Federation: trends, problems, prospects. // Municipal Academy. — 2017. No. 4. — P. 165–168.
3. Municipal management system // edited by V. B. Zotov. — Head auth. team — are the last surviving species R. V. (ed. team: Zotov V. B., the last surviving species R. V., Musinova N. N. etc.) — 6th ed., ISPR. and DOP. M.: KNORUS, 2017. — 680S.
4. Yurkova S. N. Territorial reform of local self-government: the way to effective management or violation of the principle of subsidiarity? // Municipal Academy. — 2017. No. 4. — P. 66–70.

## Роль казачества в развитии местного самоуправления



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

Ibyatov Fail Muzhpovich  
Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of Public and  
Municipal Administration FBGOU IN "State University of Management"  
russiaif2015@gmail.com



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

Elena G. Hmelchenko  
Candidate of Biological Sciences, Associate Professor of Public and  
Municipal Administration FBGOU IN "State University of Management"  
elenamba@mail.ru

**Аннотация.** В настоящее время для усиления роли государства необходимо использовать все имеющиеся ресурсы для укрепления его основных устоев. Одним из таких ресурсов может стать российское казачество, глубокие исторические корни, традиции, национальные особенности которого могут помочь усилить роль государства, в связи с теми преобразованиями, которые произошли в нашей стране за последние десятилетия.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, органы местного самоуправления, казачество, национальная безопасность.

**Annotation.** At present, to strengthen the role of the state, it is necessary to use all available resources to strengthen its basic foundations. One of such resources can be the Russian Cossacks, deep historical roots, traditions, whose national characteristics can help strengthen the role of the state, in connection with the changes that have occurred in our country in recent decades.

**Keywords:** local self-government, local self-government bodies, Cossacks, national security.

Сегодня возрастает роль местного самоуправления как фактора демократизации всей общественной жизни, необходимой предпосылки становления гражданского общества [3].

В настоящее время казачество на государственном и муниципальном уровне рассматривается как общественное движение, которое имеет свои глубокие исторические корни, традиции, национальные и другие особенности.

Казачество как социально-политическое явление, является составной частью государственно-политической, социально-экономической, духовно-нравственной, идеологической и культурной систем современной России, одной из которых является участие казачьих организаций в работе органов местного самоуправления.

Для органов местного самоуправления казачество интересно, прежде всего, с точки зрения того какую роль оно играло и может играть в нашем обществе.

Казачество—это социокультурный феномен российской истории [2].

Большой интерес представляют традиции, обычаи социальной самоорганизации и самоуправления казаков, их влияние на решение актуальных задач государства [4].

Сегодня нам интересен опыт казачества, прежде всего, в обеспечении национальной безопасности государства, а также его влияние на политическое управление страной, развитие эффективной системы местного самоуправления.

В основе казачьей жизни было заложено казачье местное самоуправление, выстроенное снизу доверху—от станичных общин до сборов, что привело к созданию сильной армии вооружённых воинов, отстаивающих свою независимость. А это является для нас примером эффективной и грамотно выстроенной системы управления внутри казачьего сообщества.

На протяжении всей жизни казаки вынуждены были вести вооруженную борьбу за русскую землю. В результате такого уклада жизни в казачестве была выработана система патриотического воспитания, связанная с формированием высоких морально-нравственных устоев, которая имеет большую практическую ценность и в наши дни [5].

В настоящее время изучение истории, жизни и укладов казачества может быть ис-

пользовано в качестве основы для перехода на профессиональный принцип формирования армии, для развития эффективной системы патриотического воспитания подрастающего поколения, развития системы местного самоуправления.

Необходимым, представляется также переосмысление о роли казаков в новых современных условиях. В последнее время по данным различных социологических исследований наблюдается рост людей, которые идентифицируют себя с казачеством.

В современной России казачье самоуправление признано и является одной из форм власти в рамках конституционного строя [1].

В 2005 году был принят Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. N154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» [1].

Для целей Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) российское казачество—граждане Российской Федерации, являющиеся членами казачьих обществ;

2) государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации—информационный ресурс, содержащий сведения о казачьих обществах;

3) казачье общество—добровольное объединение граждан Российской Федерации в форме некоммерческой организации, образованное в соответствии с федеральным законодательством, внесенное в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации и члены которого в установленном порядке приняли на себя обязательства по несению государственной или иной службы;

4) хуторское, станичное, городское казачье общество—первичное объединение граждан Российской Федерации и членов их семей—жителей одного или нескольких сельских и городских поселений либо иных населенных пунктов, внесенное в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации и члены которого в установленном порядке приняли на себя обязательства по несению государственной или иной службы;

5) окружное (отдельское) казачье общество—казачье общество, которое создается (формируется) путем объединения хуторских, станичных и городских казачьих обществ;

6) войсковое казачье общество—ка-

зачье общество, которое создается (формируется) путем объединения окружных (отдельских) казачьих обществ и осуществляет свою деятельность на территориях двух и более субъектов Российской Федерации.

2. Хуторское, станичное, городское, окружное (отдельское), войсковое казачье общество создается с фиксированной численностью членов казачьего общества, принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы [1].

Российское казачество может привлекаться к несению муниципальной службы в соответствии с федеральным законодательством при условии, что казачье общество, члены которого в установленном порядке приняли на себя обязательства по несению муниципальной службы, внесено в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации. Российское казачество проходит муниципальную службу в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований [1].

Сегодня такое социально-политическое явление как казачество, играет большую роль в развитии местного самоуправления.

Современное казачество стремится восстановить местное самоуправление как внутреннюю форму содержания жизни казаков. Военно-патриотическое и нравственное воспитание молодежи имеет особое значение для духовного и физического развитие личности.

Современные казачьи организации активно участвуют в социализации подрастающего поколения, которая связана с формированием патриотических чувств и сознания молодежи на основе культурно-исторических, поведенческих и духовных ценностей казачьей культуры. Открытие молодежных центров военно-патриотического воспитания является неотъемлемой частью этой важной работы. Деятельность молодежных центров военно-патриотического воспитания тесным образом связана с изучением казачьей культуры, традиций, проведением праздников, фестивалей, смотров, конкурсов самодетельного казачьего творчества.

Популяризация детского творчества способствует изучению многовековой истории Отечества, места и роли России в мировом историческом процессе, героического прошлого различных поколений, боровшихся за независимость и самостоятельность

страны, воспитанию подрастающего поколения на славных традициях казачества, восстановлению нравственных ценностей, морально-этических норм молодежи.

Таким образом, изучение казачества может быть чрезвычайно интересным для развития местного самоуправления, возрождения казачьей культуры, использования ее нравственных ценностей для формирования высоконравственных, профессионально-этических норм поведения, формирования глубокого понимания конституционного гражданского и воинского долга, развитие высокой культуры и образованности.

### Литература:

1. Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. N154-ФЗ «О государственной службе российского казачества». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://base.garant.ru/188922/> (дата обращения: 07.09 <http://base.garant.ru/188922/>.2018).
2. Зотов В. Б. Казачество — российский феномен // Свободная мысль. 1994. № 10. С. 66.
3. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. — 351с.
4. Ибятков Ф. М. Атаман казачий — националист или государственный? // В сборнике: РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ. Материалы II Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 132–136.
5. Ибятков Ф. М. О казачестве без пристрастий и мифов // Вопросы национализма. 2012. № 11. С. 135–144.

### Literature:

1. Federal Law of December 5, 2005 N154-FZ "On the Civil Service of the Russian Cossacks". [Electronic resource]. — Access mode: <http://base.garant.ru/188922/> (reference date: 07.09 <http://base.garant.ru/188922/>.2018).
2. Zotov VB Cossacks — the Russian phenomenon // Free thought. 1994. № 10. P. 66.
3. Zotov VB Handbook of the municipal employee. Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and society. — 351s.
4. Ibyatov FM Ataman Cossack — nationalist or statist? // In the collection: THE ROLE OF LOCAL SELF-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. 132–136.
5. Ibyatov FM About Cossacks without bias and myths // Questions of nationalism. 2012. № 11. P. 135–144.

# Теоретико-методологические подходы к определению эффективности государственного и муниципального управления

## Theoretical and methodological approaches to the determination of the effectiveness of State and municipal management in the major city



Барсуков Игорь Евгеньевич,  
кандидат экономических наук, декан факультета управления ГБОУ ВО  
МО Академия социального управления, Член Правления ВЭО России  
Электронная почта: igor.e.barsukov@mail.ru

Barsukov Igor,  
candidate of economic Sciences, Dean of the faculty of management  
Academy of Public Administration  
Email: igor.e.barsukov@mail.ru



Касимов Леонид Борисович  
Кандидат экономических наук, доцент ГБОУ ВО МО Академия  
социального управления  
Электронная почта: kasimov.leonid@yandex.ru

Leonid B. Kasimov  
Candidate of economic Sciences, associate Professor, Academy of Public  
Administration  
Email: kasimov.leonid@yandex.ru

**Аннотация.** В статье рассмотрены теоретико-методологические подходы к определению эффективности государственного и муниципального управления, направленные на разработку системы показателей и критериев эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти.

**Ключевые слова:** эффективность, органы государственной и муниципальной власти.

**Annotation.** In the article the theoretical and methodological approaches to the determination of the effectiveness of State and Municipal Government to develop a system of indicators and criteria of efficiency of activity of bodies of State and municipal authorities. Ключевые слова: эффективность, органы государственной и муниципальной власти.

**Keywords:** efficiency, State and municipal authorities.

В настоящий момент Россия стоит перед серьезнейшими вызовами, продиктованными как международной глобальной повесткой, и связанными с общемировыми проблемами (бедность, неравенство, экологические проблемы и др.), так и рядом уникальных модернизационных задач, обязательных для успешного развития и глобальной конкурентоспособности нашего государства.

В своем Указе от 7 мая 2018 г. N204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Президент Российской Федерации В.В. Путин определил эти задачи по следующим основным блокам:

- демография;
- здравоохранение;
- образование;
- жилье и городская среда;
- экология;
- безопасные и качественные автомобильные дороги;
- производительность труда и поддержка занятости;
- наука;
- цифровая экономика;
- культура;
- малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы;
- международная кооперация и экспорт.

Эффективная работа по решению задач, поставленных Президентом, залог глобальной конкурентоспособности Российской Федерации в целом, ее субъектов и муниципальных образований.

В настоящее время каждый регион является определенным элементом в глобальной или региональной экономической, и политической системе. Для обеспечения устойчивого развития таких сложных систем необходим взвешенный, комплексный и инновационный подход.

Три фактора являются сегодня определяющими для конкурентной борьбы между территориями, идущей по всему миру:

1. Уровень развития технологий;
2. Стоимость и качество рабочей силы;
3. Инновации [1].

Очевидно, что не все регионы сохраняют положительную динамику развития. В постиндустриальном обществе, когда большая часть экономических потоков основана на знаниях и информации, для успешного

развития региона необходимо сочетание эффективного стратегического и тактического управления территориальным развитием с применением программно-целевых механизмов, широким вовлечением креативного, интеллектуального потенциала жителей, внедрением инновационных проектов, взаимодействием с университетским сообществом, для повышения экономической, социальной, экологической и пр. комфортности жителей региона.

Понимание этих процессов дает возможность по-новому управлять экономикой, социумом и, в конечном счете, способствует обеспечению качества жизни населения.

Теоретико-методологические подходы к определению эффективности государственного и муниципального управления должны быть направлены на разработку системы показателей и критериев деятельности органов государственной и муниципальной власти. Выделяют различные оценки эффективности управления и ее зависимости от определенных факторов, например с лидерскими навыками, стилем управления, индивидуальными характеристиками и качествами руководителей органов власти, системами подбора, оценки выполнения задач, мотивацией и профессиональным развитием государственных служащих и т.д. [2,6] Вместе с тем это не позволяет определить и оценить долю результативности непосредственно деятельности органов управления в достижении результатов.

Повышение эффективности деятельности органов государственной власти также соотносят с наличием механизма конкуренции между ведомствами, системой внедрения инноваций, а также политической и социальной подотчетностью государственных органов, в первую очередь перед налогоплательщиками. Способности органов государственной и муниципальной власти управлять с учетом изменений и инноваций.

В теории управления строят различные модели эффективности: системно-ресурсную, целевую, модель удовлетворенности участника, комплексную; модель, содержащую противоречия и т.д.[8]. В международной практике используются различные интегральные показатели для оценки эффективности государственного управления, которые были разработаны международными организациями. Среди них по-

казатель GRICS, WBES, BEEPS, ИБК и др., где эффективность государственного управления анализируется в сравнении между странами. По параметрам: процессы выбора, контроля и замены правительства; способность правительства формулировать и проводить политику; уважения граждан к государству (право голоса и подотчетность, политическая стабильность и отсутствие насилия, вероятность дестабилизации правительства и вынужденной отставки в результате применения насилия).[9] А также независимости государственной службы от политического давления, доверия к политике, проводимой правительством.

Учитываются меры, противоречащие рыночной экономике: контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса, восприятие коррупции в обществе, существования «большой коррупции» на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

В России предлагаются показатели, рассчитываемые на основе проводимых в России обследований (без возможности прямых международных сопоставлений). Основными нормативно правовыми актами являются Указы Президента РФ и соответствующие постановления Правительства для оценки эффективности. Наиболее значимыми здесь являются Указы Президента РФ за № 825 от 28.07.07, № 607 от 28.04.08 и № 1119 от 21.08.12. Оцениваются—эффективность расходования бюджетных средств; динамика изменения показателей характеризующих качества жизни; уровень социально-экономического развития региона. В этих документах приводятся методики оценки эффективности органов власти. А также рекомендуется использовать более 40 показателей и предъявляются требования к ним. Рекомендуется для оценки эффективности деятельности органов управления:

1) соотносить показатели с целями и задачами деятельности органа власти;

2) четкость и простота в понимании и использовании—с целью обеспечить возможность сбора и сравнения данных для определения показателя, который должен быть четко определен. То есть должно быть понятно, свидетельствует ли увеличение его значения об улучшении или, напротив, об ухудшении положения с предоставлением данной услуги;

3) сопоставимости во времени и воз-

можности проводить сравнение между органами власти;

4) статистической надежности—показатели должны основываться на надежных системах сбора данных, и у тех, кто ими пользуется в управленческих целях, должна быть возможность проверки точности данных и надежности используемых расчетных методов;

5) экономической целесообразности—очень важно соблюдать разумное соотношение между затратами на сбор данных и полезностью этих данных.

Однако существующие подходы по оценки эффективности носят фрагментарный характер и не позволяют учесть быстро меняющиеся условия функционирования, например городов РФ. Предлагаемые показатели не исчерпывают перечень приоритетных для жителей городов-результатов деятельности органов власти. В этой связи основной акцент необходимо сделать на качественные параметры эффективности управленческой деятельности, прежде всего имея в виду цели и всю систему методов целеполагания.

Кроме того необходимо увязать эффективность с выполнением системы планово-прогнозных документов (стратегия—генеральный план—отраслевые схемы—целевые программы), именно те ориентиры и показатели которые в них содержатся должны быть достигнуты и могут оценивать систему управления городом. Безусловно, необходимо акцентировать внимание на результаты выполнения целевых программ, где есть также свои особенности в методах оценки. Заслуживает внимания предложения по разработке показателей оценки эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти, разрабатываемые в Москве на основе:

– использования механизма систематизации (актуализации) органов исполнительной власти и проведении таких оценок на основе кодификации показателей и их увязки с действующими документами стратегического развития.

В этой связи эффективность деятельности органов исполнительной власти взаимосвязана и взаимозависима от формирования системы стратегического планирования. Разработка и актуализация в намеченный срок документов стратегического планирования: стратегии социально-экономиче-



ского развития города, генерального плана, отраслевых схем и государственных и муниципальных программ имеет существенное значение. Мотивация руководителей органов исполнительной власти должна увязываться с достижением конечных результатов и соответствовать целям и задачам развития.

Таким образом, проведение оценки предлагается проводить на основе разработки и кодификации (систематизации) показателей органов исполнительной власти в соответствии с действующими стратегическими документами. А перечень показателей деятельности органов исполнительной власти увязывается с достижением конечного и непосредственного результата.

В общем случае эффективность государственного и муниципального управления должна соответствовать следующим критериям:

- обеспечение ускоренного развития предприятий реального сектора экономики инновационного типа, ориентированного на приоритетные отрасли, производство конкурентоспособной продукции и услуг;
- увеличение доходной части бюджетов муниципальных образований за счет обеспечения роста собственных налоговых и неналоговых источников на величину, значительно опережающую рост инфляции;
- увеличение доходов работающего населения или отдельных его групп (без снижения уровня доходов других групп населения) на величину опережающую темп роста инфляции и обеспечивающую сокращение расслоения населения по уровню доходов;
- создание дополнительных высококвалифицированных и высокооплачиваемых рабочих мест;
- постепенное сокращение потребности в бюджетном финансировании содержания и ремонта объектов жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства территории города и т.п. без снижения качества услуг (в том числе за счет приватизации муниципальных унитарных предприятий и других объектов) с одновременным персонифицированным, адресным субсидированием малоимущих, пенсионеров и т.д.;
- сохранение государственного регулирования уровня цен и тарифов на товары и услуги, производимые естественными монополиями и используемые населением

и всеми бюджетополучателями;

- снижение негативного воздействия хозяйствующих субъектов на окружающую среду, особенно в тех направлениях, которые непосредственно связаны с проблемами демографического характера и с формированием благоприятных условий для развития отраслей экономики, наиболее полезных (например, туризма);

- эффективное использование территориальных ресурсов, прежде всего под производственными объектами;

- улучшение демографической ситуации путем перехода к таким технологиям и методам работы, которые могут привлечь в первую очередь профессионально подготовленную молодежь, а также целевого привлечения квалифицированных мигрантов.

Если расчетами подтверждается, что растет численное значение хотя бы одного из перечисленных критериев и позитивно меняются их численные характеристики, то можно утверждать, что экономическое развитие муниципального образования осуществляется в его интересах. Также следует использовать и показатели непосредственных процессов управления, например доля операций или процедур, соответствующих стандартам или требованиям, предъявляемым к работе. Фактически эти показатели нельзя полностью отнести к конечному результату, хотя они и неразрывно связаны. В числе показателей непосредственных процессов могут быть, например, доля подготовленных документов, выполненных в срок и без нарушений, доля операций, проведенных в соответствии с регламентом (правильно и вовремя).

Важным направлением в определении оценок эффективности органов государственного и муниципального управления является сфера реализации региональных программ.

Программа—это основа для организации деятельности региональных и местных органов управления по решению текущих, среднесрочных и стратегических проблем развития региона. В связи с многоаспектным и, как правило, межотраслевым характером программ обострились вопросы управления большим количеством горизонтальных связей на основе распределения полномочий и ответственности между всеми участниками программ по достижению промежуточных и конечных результатов

с учетом индивидуальных интересов хозяйствующих субъектов.

Следовательно, оценки эффективности должны соотноситься с государственным прогнозированием и планированием экономического и социального развития, что относится к числу важных и, одновременно, очень сложных задач управления народным хозяйством. В стратегической перспективе регулировать можно только тенденции развития. Что касается конечных результатов, то они зависят от того, насколько правильно, адекватно социально-экономической ситуации определены цели развития и организационно-экономические механизмы реализации положений Стратегий развития. Следовательно, научному обоснованию подлежат оценки деятельности органов управления в достижении стратегических целей и задачи развития в долгосрочной перспективе, выбора приоритетных направлений развития, механизмов достижения стратегических целей и т.д.

Основываясь на опыте прогнозирования, накопленном, в том числе советской плановой системой, отметим, что при разработке долгосрочных перспектив развития должна использоваться система социальных и экономических показателей, соответствующая следующим требованиям.

Во-первых, система должна содержать ограниченное число показателей, позволяющих оценить как количественно, так и качественно прогнозируемые процессы. Базироваться на достоверной информации, получаемой на постоянной основе и используемой при разработке прогнозов и программ в субъектах Российской Федерации. А также:

- за счет расширения временных горизонтов позволять определять закономерности и тенденции изменения экономических и социальных процессов в ретроспективе и перспективе;
- быть открытой для использования непосредственно разработчиками прогнозов и программ, а также общественными, научными, консалтинговыми структурами, инвесторами и др.

Во-вторых, круг используемых показателей следует расширять по мере перехода от разработки концепции, стратегии, долгосрочных прогнозов к целевым и комплексным социально-экономическим программам, т.е. к документам прямого действия, непосредственно связанным с принятием

управленческих решений и соответственно оценок работы субъектов управления.

В-третьих, указанная система показателей должна позволять комплексно характеризовать ситуацию во всех отраслях экономики и социальной сферы.

Показатели социально-экономического развития территориальных образований могут быть сгруппированы следующим образом:

- первичные показатели, получаемые непосредственно из статистических источников (государственной статистики, внутренней отчетности);
- индикаторы—удельные и структурные показатели, рассчитанные на основе первичных показателей;
- сводные индексы, характеризующие комплексные параметры, например, качество жизни, развитие человеческого потенциала и др.

Целесообразно определять проблемно-содержательные блоки на основе показателей и индикаторов, отражающих важнейшие (приоритетные) стороны жизнедеятельности. А это экономика, социальная сфера, инвестиции, ЖКХ, предпринимательская деятельность, градостроение, финансово-бюджетные отношения, соблюдение правопорядка и др. Эти блоки не должны быть многоаспектными, разнохарактерными, но должны в полной мере отражать содержание и векторы развития того или иного экономического и социального явления (процесса).

#### Литература:

1. Барсуков И. Е. Инновационные механизмы обеспечения устойчивого развития крупного города (на примере Москвы) (2007) М. // Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / МУМ
2. Барсуков И. Е., Касимов Л. Б. ФАКТОРЫ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ / Экономика и управление: проблемы, решения. 2018. Т. 1. № 1. С. 65–68.
3. Зотов В. Б. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 4–12.
4. Манюшич А. Ю. ЦЕНТР И РЕГИОНЫ: НОВЫЕ ПРАВИЛА ИГРЫ (К ВОПРОСУ О ПУТЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ) Научные труды Вольного экономического общества России. 2015. Т. 196. С. 354–393.
5. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ / Учебник для вузов / Широков А. Н., Юркова С. Н. Москва, / Кнорус / 2017.
6. ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ / Голованов В. И. / Москва, МУМ / 2013
7. ПРАВИТЕЛЬСТВО МОСКВЫ ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 22 февраля 2012 года №64-ПП О внесении изменений в государственные программы горо-

да Москвы и об утверждении Государственной программы города Москвы «Открытое Правительство» (с изменениями на 27 марта 2018 года)

8. Росляк Ю. В. Обоснование и реализация приоритетов социально-экономического развития крупного города 2008 Москва // Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук/ ИРЭИ

9. СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СХЕМАХ Зотов В. Б., Голованов В. И. Учебное пособие / Москва, 2018. (Издание 4-е, дополненное и переработанное) Юстицинформ

10. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. Курс лекций/ Москва/Юрайт/ 2017

11. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. N204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

12. Указ Президента РФ № 825 от 28.07.07 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»

13. Указ Президента РФ № 1119 от 21.08.12. Указ Президента РФ от 21.08.2012 N1199 (ред. от 16.01.2015) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»

14. Указ Президента РФ № 607 от 28.04.08 Указ Президента РФ от 28.04.2008 N607 (ред. от 04.11.2016) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»

15. УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ КРУПНЫХ ГОРОДОВ учебное пособие для студентов высших учебных заведений / В. И. Голованов, И. Е. Барсуков, В. Н. Урсов; Международный университет в Москве. Москва, 2010.

16. Экономика и организация управления крупным городом: Под общ. ред. П. И. Бурака. — М.: Издательский дом Международного университета в Москве, 2014. — 514с.

## Literature

1. Barsukov I. E. Innovative mechanisms of sustainable development of a large city (on the example of Moscow) (2007) M. // Thesis for the degree of candidate of economic Sciences / MUM

2. Barsukov I. E., Kasimov, L. V. FACTORS of COMPETITIVENESS of RUSSIAN REGIONS / Economics and management: problems, solutions. 2018. Vol. 1. No. 1. P. 65–68.

3. Zotov V. B.. Prospects of DEVELOPMENT of LOCAL GOVERNMENT IN the RUSSIAN Municipal Academy. 2017. No. 1. P. 4–12.

4. Manousis, A. Y. CENTER AND REGIONS: NEW RULES of the GAME (TO the QUESTION ABOUT WAYS of REFORMING the SYSTEM of TERRITORIAL ADMINISTRATION) proceedings of the Free economic society of Russia. 2015. Vol. 196. P. 354–393.

5. MUNICIPAL MANAGEMENT/ Textbook for universities/ Shirokov, A. N., S. Yurkova. Moscow/ Cambridge University Press /2017.

6. The foundations of the SYSTEM of STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT /V. I. Golovanov/ Moscow, MUM/2013

7. ORDER of February 22, 2012 No. 64-PP about modification of the state programs of the city of Moscow and about the approval of the State program of the city of Moscow “open Government” (with changes for March 27, 2018)

8. Roslyak Yu. V. Substantiation and realization of priorities of social and economic development of a big city 2008 Moscow // the Dissertation on competition of a scientific degree of candidate of economic Sciences/ IREI

9. The SYSTEM of MUNICIPAL MANAGEMENT IN the SCHEMES Zotov V. B., Golovanov V. I. the textbook / Moscow, 2018. (Edition 4-e, updated and revised) Justicinform

10. Elders ya. Yu. State and municipal management in foreign countries. Lectures/ Moscow/yurayt/ 2017

11. Decree of the President of the Russian Federation of may 7, 2018 N204 “on national goals and strategic objectives of the Russian Federation for the period up to 2024”

12. The decree of the President of the Russian Federation No. 825 dated 28.07.07 “About the estimation of efficiency of activity of Executive authorities of constituent entities of the Russian Federation”

13. The RF President’s decree No. 1119 dated 21.08.12. The decree of the President of Russia from 21.08.2012 N1199 (ed. by 16.01.2015) “On the estimation of efficiency of activity of Executive authorities of constituent entities of the Russian Federation”

14. The presidential decree No. 607 dated 28.04.08 the President’s Decree of RF from 28.04.2008 N607 (edition of 04.11.2016) “On the estimation of efficiency of activity of local governments of city districts and municipal areas”

15. SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TERRITORIES OF LARGE CITIES textbook for students of higher education / V. I. Golovanov, I. E. Barsukov, V. N. Ursov; international University in Moscow. Moscow, 2010.

16. Economics and organization and management of large city: Under the General editorship of P. I. Burak. — Moscow: Publishing house of the International University in Moscow, 2014. — 514s.

## О некоторых аспектах подготовки государственных и муниципальных служащих в России

## On some aspects of training state and municipal servants in Russia



Сираждинов Николай Рифатович  
Кандидат экономических наук начальник отдела КБ «Восточный»  
Email: niksir@yandex.ru

Sirazhdinov Nikolay Rifatovich  
Candidate of economic Sciences head of the Department of CB "Vostochny"



Шапошников Святослав Вячеславович  
Кандидат экономических наук, профессор, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва  
Email: gimu.guu@mail.ru

Svyatoslav V. Shaposhnikov  
Candidate of economic Sciences, Professor, Associate Professor Department of state and municipal governance of State University of Management (Moscow)

**Аннотация:** Эффективность государственного и муниципального управления в России снижается из-за некоторых проблем в подготовке служащих. В работе исследуются опыт стран с развитой системой государственного и муниципального управления, на основе чего предлагаются решения по повышению эффективности и результативности работы служащих.

**Ключевые слова:** государственный и муниципальный служащий, органы государственного и муниципального управления, эффективность и результативность работы.

**Abstract:** the Efficiency of state and municipal management in Russia is reduced due to some problems in the training of employees. The paper examines the experience of countries with a developed system of public and municipal administration, on the basis of which solutions are proposed to improve the efficiency and effectiveness of employees.

**Key words:** state and municipal employee, bodies of state and municipal management, efficiency and effectiveness of work.

Эффективность функционирования государственных органов управления как единого механизма зависит от многих факторов. Но, прежде всего, нам необходимо понять, что же мы хотим получить от государства, и что оно нам должно в соответствии с законодательством.

Рассмотрим основные теории происхождения государства. В настоящее время в теории существуют следующие основные теории [6]:

Патриархальная теория. Основой этой теории является идея о том, что государство является продуктом разросшейся семьи.

Теологическая теория. Основой этой теории является Божественный промысел, а правитель призван исполнять Божественную волю.

Договорная теория. Согласно этой теории государство является продуктом договора граждан о распределении прав и обязанностей.

Теория насилия. Государство является результатом насилия одного народа над другим.

Классовая теория. Она определяет, что государство является результатом развития общества и его классов. Структуру общества образуют две составляющие: экономический базис и надстройка. В этой системе экономические отношения являются базисными и определяющими надстройку общества, а именно духовные процессы социума.

Органическая теория. Государство — это живое тело, поэтому каждая часть в нем выполняет определенную функцию.

Психологическая теория. Эта теория исходит из того, что психологически человек как общественное существо нуждается в организованном сообществе и в коллективном взаимодействии. Таким образом, государство представляет собой результат реализации и развития психологических потребностей человека.

Приведенная классификация приведена для того, чтобы исследовать разницу взглядов населения и органов государственного и муниципального управления на функции государства и его представителей.

В настоящее время между населением и органами государственного управления наблюдаются существенные противоречия. Население со своей стороны по своим взглядам ближе к патриархальной — когда преобладают патерналистские взгляды

на процессы, происходящие в настоящее время в России, да и не только в ней. Органы государственного управления, в свою очередь, воспринимают настоящее государство скорее результатом договора. Правда, непонятно кого с кем. Но при этом основные права и граждан представлены в конституции страны. Таким образом, представители органов государственного и муниципального управления понимают свою роль в предоставлении государственных и муниципальных услуг населению.

Давайте согласимся с точкой зрения представителей органов государственного и муниципального управления. Именно с этой точки зрения исследуем возможность объективной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Для большей наглядности исследуем действующую Методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по повышению уровня социально-экономического развития [1].

С точки зрения договорной теории государства в качестве анализируемых показателей, прежде всего, должны быть те, которые характеризуют количество или качество предоставляемых государственных и муниципальных услуг. Однако среди 24 показателей показателей таких мы не нашли. Причем 5 среди них характеризуют уровень и качество государственного управления путем опросов населения.

По нашему мнению для оценки качества государственного и муниципального управления необходимо использование показателей компетентности государственных и муниципальных служащих в реализации государственных функций [5].

Уровень подготовки государственных и муниципальных служащих определяет эффективность государственного управления.

При значительном повышении потребностей населения, требования к государственному гражданскому служащему играют важную роль в системе управления государством. В этом случае основного (базового) обучения, как правило, недостаточно, для того чтобы профессионально исполнять свои функции. Практика показывает, что уровень образования государственных служащих и их профессиональные компетенции недостаточны. При этом необходима гармонизация квали-

фикационных требований и компетенций в процессе подготовки, обучения государственных и муниципальных служащих и реализацией ими профессиональных обязанностей [2].

Профессионализм, и компетентность государственных служащих входит в ряд принципов государственной службы. Под компетентностью можно понимать результат овладения определенной профессией, и «необходимость опережающего развития способностей человека, формирование его интеллекта» [3]. Компетентия же в свою очередь отображает все знания и опыт служащих. Т.е можно компетенции разделить на группы по должностям, какие навыки должны быть у каждого специалиста в отдельности.

В некоторых странах в частности во Франции государственное управление является фактически элементом политических и административных наук. Именно поэтому в них преобладают два типа учебных заведений по подготовке к государственной (муниципальной) службе — это университеты и институты политических исследований. Профессиональная постоянная подготовка служащих этом случае включает в себя профессиональную начальную подготовку и повышения квалификации, которое организуется на протяжении всей их карьеры, ориентируясь на профессионализацию студентов университета, обязанных пройти в период своей учебы как минимум одну стажировку в профессиональной сфере.

В другой части- политических науках обязательным является стажировка за рубежом, что позволяет будущему чиновнику научиться оценивать реальную ситуацию в своей стране, узнать другую систему и ментальность, другой стиль функционирования. То есть в этом случае считается, что взгляды чиновника должны иметь широкий спектр. Этот опыт, на наш взгляд, следует использовать при подготовке государственных и муниципальных служащих [5].

В Российской Федерации программы обучения, переобучения и повышения квалификации направлены на развитие ситуативного мышления. Для государственных служащих существует, так сказать основная базовая ступень в обучении. Это подготовка государственных служащих, которой будет достаточно для замещения должностей. Следующая стадия, это повышение квалификации, для того чтобы продолжать

профессионально и качественно исполнять свои функции.

Существующий опыт обучения, подготовки и повышения квалификации кадров местных органов власти за рубежом свидетельствует о том, что профессионализм государственных служащих является ключевым фактором в развитии современного государства, повышении конкурентоспособности и качества жизни населения. Проведенный нами небольшой сравнительный анализ государственных и муниципальных служащих в современной России с иностранным опытом показывает, что сегодня мы проигрываем в этой области. Отчасти это связано, во-первых, с тем, что в России практически нет критериев оценки профессиональных компетенций служащих. В результате результативность отдельных органов власти и структурных подразделений, особенно на местном уровне, остаётся очень низкой [7],[8].

Во-вторых, невысокий интеллектуальный и культурный уровень государственных и муниципальных служащих, отсутствие достаточного общественного контроля за результатами их деятельности со стороны общественности не позволяют использовать в полной мере апробированные во многих странах формы их подготовки к службе.

В-третьих, отсутствие целенаправленной и систематической подготовки государственных и муниципальных служащих в учебных заведениях страны. При этом за счет отсутствия единых требования по квалификации служащих и различное содержание рабочих программ подготовки бакалавров и магистров требуется профессиональная переподготовка. Отчасти это связано с тем, что сегодня высшие учебные заведения (негосударственные вузы и филиалы университетов столицы) не имеют квалифицированного персонала в области подготовки служащих, а с другой стороны — с отсутствием требований к содержанию знаний и навыков служащего, связанных с его компетенцией. Это особенно актуально для специалистов, которые должны работать в местных органах самоуправления сельских поселений.

В Российской Федерации можно использовать опыт зарубежных стран по разработке требований к компетенции муниципального служащего с учётом его специализации и его должностного уровня; предварительной подготовки кандида-

тов для участия в конкурсах для заполнения вакансий на муниципальной службе; организации эффективного кадрового резерва и стажировки в государственных органах и муниципалитетах; совершенствования программ повышения квалификации муниципальных служащих путём присвоения модулей определённым категориям муниципальных служащих на основе их компетенции или опыта работы на своих должностях.

Перспективным направлением повышения качества подготовки государственных и муниципальных служащих является их первоначальная специализация.

Можно предложить следующую группировку государственных и муниципальных служащих: государственная служба, территориальная служба и государственные социальные учреждения. Исходя из этой группировки, можно организовать и обучение. Так, например, базовой школой именно для государственной службы будет являться Школа публичного (общественного) управления. Федеральные власти могут финансировать их обучения, студенты в свою очередь соглашаются проработать на государственной службе более 10 лет. Это такая школа, которая после обучения позволяет ее выпускникам работать в высших государственных органах. В этой школе могут обучаться служащие, проработавшие на государственной службе не менее пяти лет. Также можно проходить обучение в других образовательных учреждениях, специально аттестованных для этих целей. По уровню территориальной службы, можно пройти обучение в базовом ВУЗе региона.

Реализация даже небольшой части наших позволит повысить качество подготовки государственных и муниципальных служащих, а, следовательно, и качество и эффективность государственного и муниципального управления.

### Список литературы

1. Указ Президента РФ от 28.04.2008 N607 (ред. от 04.11.2016) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Режим доступа <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=206712&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.5046048626645614#07911245804129934/> Дата обращения 16.09.2018
2. Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 N472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратив-

шими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»

3. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на Дону, 2009. Сер. Закон и общество.

4. Муסיнова Н. Н. Децентрализация управления крупным городом: теория и практика

// «Вестника Университета (Государственный Университет Управления)» № 17 / 2014. С. 131–135

5. Муסיнова Н. Н., Сираждинов Р. Ж. О компетентностном подходе в организации местного самоуправления в России // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 20. С. 86–91.

6. Общая теория государства и права: учебник / под ред. С. Ю. Наумова, А. С. Мордовца, Т. В. Касаевой. — Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2018. — 392

7. Сираждинов Р. Ж. Направления повышения эффективности муниципального управления // Муниципальная академия. 2016. № 4. С. 110–114.

8. Сираждинов Р. Ж. О некоторых подходах в управлении социальной сферой // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 7. С. 81–84.

### List of references

1. The decree of the President of the Russian Federation of 28.04.2008 N607 (edited on 04.11.2016) "On the estimation of efficiency of activity of local governments of city districts and municipal areas" // access Mode <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=206712&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.5046048626645614#07911245804129934/> date accessed 16.09.2018
2. Order of the Government of the Russian Federation of 19.04.2018 N472 "About implementation of measures for implementation of the state policy in the field of assessment of efficiency of activity of Executive authorities of subjects of the Russian Federation and recognition become invalid for some acts of the Government of the Russian Federation"
3. Zotov, V. B. municipal employee Handbook. Rostov-on-don, 2009. Ser. Law and society.
4. Musinova N. N. Decentralization of large city management: theory and practice // "Bulletin Of The University (State University Of Management)" № 17 / 2014. P. 131–135
5. Musinova N. N., Sirajdinov R. J. On the competence approach in the organization of local self-government in Russia // Bulletin of University (State University of management). 2013. No. 20. P. 86–91.
6. General theory of state and law: textbook, ed., T.V.Kasaeva, S.Y.Naumova, A.S.Mordovia. —Saratov: Saratov socio-economic Institute (branch) of PRUE. G.V.Plekhanova, 2018. — 392 —
7. Sirazhdinov R. Zh. Directions of increase of efficiency of municipal management // Municipal Academy. 2016. No. 4. P. 110–114.
8. Sirajdinov R. J. some approaches to the management of social sector // Bulletin of University (State University of management). 2014. No. 7. S. 81 to 84.

# РЕЦИКЛИНГ ПОЛИМЕРНЫХ ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ БИОТЕХНОЛОГИЧЕСКИХ ИННОВАЦИЙ

## Recycling of polymer wastes of production and consumption on the basis of biotechnological innovations



Филатов Владимир Владимирович, академик РАН, доктор экономических наук, профессор кафедры «Менеджмент, государственное и муниципальное управление» ФБГОУ ВО Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г. Разумовского, Москва, Россия  
filatov\_vl@mail.ru

Filatov Vladimir Vladimirovich  
doctor of Economics, professor, Department of Management, state and municipal management, Moscow state university of technology and management after K. G. Razumovsky,  
Moscow, Russia



Рукина Ирина Михайловна, академик РАН, доктор экономических наук, профессор, Начальник отдела социально-экономических исследований регионов России АО «Институт региональных экономических исследований» (ИРЭИ),  
irinarukina@mail.ru

Rukina Irina Mikhailovna  
doctor of Economics, professor  
Head of the Department of socio-economic research of the regions of Russia  
"Institute of regional economic research" (IREI).



Голованов Владимир Иванович, академик МАИ, РМА, РАН, доктор экономических наук, профессор кафедры «Социального экономического развития крупных городов», АНОВО «Международный университет в Москве», Москва, Россия  
golovanov52@rambler.ru

Golovanov Vladimir Ivanovich  
doctor of Economics, professor  
Department of "Social and economic development of large cities",  
ANOVA "international University in Moscow",  
Moscow, Russia

**Аннотация.** В данной статье рассмотрены инновационные технологии переработки полимерных отходов потребления и производства. Рассмотрены производственные и биотехнологические способы переработки пенопласта, PET и некоторые других видов пластика, в том числе пять наиболее распространенных производственных методов обращения с полимерными отходами. Уровень производства пластика стремительно растет — больше половины пластикового мусора и пластиковых продуктов было изготовлено за последние 25 лет. В будущем ситуация станет только усугубляться, и поэтому ученые призывают и промышленников, и власти всех государств пересмотреть стратегии

использования и переработки пластика. Неконтролируемое обращение с полимерными отходами потребления и производства наносит серьезнейший ущерб окружающей среде и формирует не только экологические, но и экономические проблемы будущих поколений, нарушая основополагающий принцип устойчивого развития.

**Ключевые слова:** утилизация, рециклинг, инновационные технологии, полимерные отходы, пластик, пенопласт, природные ресурсы, Большое тихоокеанское мусорное пятно (БТМП), Eastern Garbage Patch, Pacific Trash Vortex, PET.



**Abstract.** In this article innovative technologies of processing of polymeric waste of consumption and production are considered. Production and biotechnological methods of processing of foam plastic, PET and some other types of plastic, including five most common production methods for handling polymer waste are considered. The level of production of plastic is growing rapidly — more than half of the plastic waste and plastic products have been manufactured over the past 25 years. In the future, the situation will only worsen, and therefore scientists are calling on both Industrialists and authorities of all States to review the strategy of use and

Степень самосознания общества можно косвенно определить по способу его обращения с отходами. Развитие цивилизации прослеживается не только в уровне технологии, облегчающей жизнь, но и в тех последствиях, которые она оказывает на окружающий мир. В эпоху повсеместного использования полимерных материалов умение правильно утилизировать и перерабатывать пластиковые отходы является важным показателем общего состояния культуры человечества [1].

Человечество успело изготовить примерно восемь миллиардов тонн пластика с момента появления первых технологий его производства, две трети сейчас находится на свалках и в «мусорных пятнах» на поверхности Мирового океана. «Большинство марок пластика не разлагается микробами ни в каком виде, и поэтому весь тот мусор, который мы создали, будет сопровождать нас сотни, если не тысячи лет. Полученные нами оценки массы этого мусора заставляют задуматься о том, как мы используем эти материалы и как избавляемся от них», — заявила Йенна Ямбек (Jenna Jambeck) из университета Джорджии в Афинах (США) [2].

Сейчас на Земле присутствует примерно 6,3 миллиарда тонн пластикового мусора, чья масса удвоится к середине этого столетия. При этом каждый год объем производства пластика вырос примерно на 8% [3]. Многие частицы пластика попадают в воды мирового океана, где они проникают в желудки рыб и птиц и часто становятся причиной их гибели [4].

В северной части Тихого океана между Гавайями и Калифорнией находится Большое тихоокеанское мусорное пятно, представляющее собой скопление плавающего на поверхности воды мусора антропогенного происхождения [5].

Помимо Большого тихоокеанского мусорного пятна, существуют ещё четыре гигантских скопления мусора в Тихом, Атлантическом и Индийском океане большую

часть которого составлял пластик, каждое из которых вместе с Большим тихоокеанским, соответствует одной из пяти основных систем океанических течений. Он закрывает солнечный свет и доступ к воздуху морским обитателям [6].

**Keywords:** recycling, innovative technologies, polymer waste, plastic, foam, natural resources, large Pacific garbage stain (BTMP), Eastern Garbage Patch, Pacific Trash Vortex, PET.

часть которого составлял пластик, каждое из которых вместе с Большим тихоокеанским, соответствует одной из пяти основных систем океанических течений. Он закрывает солнечный свет и доступ к воздуху морским обитателям [6].

Сегодня учёные насчитывают в Мировом океане большое количество мусорных островов, которые уже имеют твёрдую поверхность: между Гавайями и Аляской, в Саргассовом море. По данным Green Peace, из ежегодно производимых в мире более 100 млн. тонн пластиковых изделий 10% попадает в мировой океан [7]. Мусорные острова растут с каждым годом всё быстрее и быстрее [8].

В связи с этим, голландцы планируют реализовать интересный инновационный проект и построить плавающий мусорный остров в океане. Если весь этот мусор переработать, то размер острова может быть сопоставим с Гавайями. Специалисты из Нидерландов уже придумали название будущего инновационного острова — Recycled Island [9].

Строительство планируется разделить на три технических этапа: сбор мусора, переработка мусора и собственно строительство острова. Сбором и переработкой мусора будут заниматься специально оснащенные суда. Уже изобретены машины для переработки микропластика из моря в листы пластика, которые можно использовать повторно, т.е. осуществить рециклинг пластика [10].

Установка, которую предлагают построить изобретатель и новатор из Нидерландов Боян Слат и его команда, состоит из бонового ограждения, которое задерживает пластик, и платформы, куда он поступает. Мусор задерживается у бона и перемещается к платформе, где собирается с помощью насосов (для мелких частиц) и конвейера (для средних). Затем из пластика откачивают воду и измельчают его в шредере. Мусор из платформы вывозят на танкере-продукто-

возе. Покрыть расходы на проект Боян Слат предлагает с помощью переработки: из пластика можно получать нефть [11].

На острове собираются построить курортную зону с шикарными пляжами и гостиницами. Мусорный остров в океане сам себя будет обеспечивать энергией и некоторым продовольствием. Энергия будет вырабатываться при помощи генераторных аппаратов, установленных в океане и генерирующих энергию волн, а также солнечных батарей. Некоторые сорта фруктов и овощей можно будет выращиваться прямо на искусственном острове в специально завезенной почве. Удобрения для почвы будут перерабатываться из водорослей и органических отходов жизнедеятельности. Примеры подобного строительства искусственных островов уже существуют. Предложенный проект будет не легко реализовать, но не надо забывать, что в результате глобального потепления и таяния ледников, Нидерланды могут уйти под воду и для голландцев этот инновационный проект может стать спасительным от неприятного будущего [12].

Но и это еще не все, Большое тихоокеанское мусорное пятно хотят признать отдельной страной. Для этого команда энтузиастов разработала целую линейку айдентики, которая включает паспорт Мусорных островов, собственную валюту и почтовые марки, а также флаг и название государства — «Мусорные острова». Организация Plastic Oceans предлагает кампанию по признанию плавающей горы пластика в Тихом океане размером со страну официальным государством [13].

Проект поддержали сразу несколько знаменитостей. Создатели «Мусорных островов» направили заявление генеральному секретарю ООН Антонио Гутерресу с просьбой официально признать их государством, а с целью привлечения внимания мировой общественности предлагают отправить команду нового государства на очередной чемпионат мира по футболу [14].

Но, а пока, по прогнозам британского фонда Эллен Макартур, к 2025 году на каждые три килограмма рыбы в мировом океане будет приходиться по килограмму мусора, а к 2050 году масса отходов будет выше, чем совокупный вес всей рыбы на Земле. Ученые обнаружили пластиковый мусор в желудках у 90% морских птиц, тушки которых были найдены на восточном побережье Северной Америки [15].

Профессор Нью-Йоркского университета Шерри Мейсон утверждает, что пластик уже повсюду: «В воздухе, в воде, в морепродуктах, в воде, которое мы пьем, в соли, которую мы используем». Испанские экологи также обнаружили микропластик (чаще полиэтилентерефталат) в двух десятках образцов поваренной соли. всего они находили в них, полимер, применяемый при производстве пластиковых бутылок. Как сегодня считают экологи, лидером загрязнения мирового океана является Китай. За ним следуют другие азиатские страны — Индонезия, Филиппины, Таиланд и Вьетнам.

Ученые призывают и промышленников, и власти всех государств пересмотреть стратегии того, как используется и перерабатывается пластик. Больше всего подобные меры необходимы США, где перерабатывается лишь 9% пластикового мусора, по сравнению с 30% в Европе и 25% в Китае. Как подчеркивают исследователи, они не предлагают полностью отказаться от производства пластика, но призывают выработать комплекс мер, который бы стимулировал промышленников использовать уже имеющиеся запасы пластмасс [16].

Как сообщает британское издание The Guardian, ЕС принял новую экологическую суперстратегию, в рамках которой предстоит куда поспешнее, чем планировалось ранее, решать проблему с переработкой пластиковых отходов, поставлен амбициозный план сделать их полностью «повторно используемыми или перерабатываемыми» к 2030 году. Гражданам ЕС сообщают, что им предстоит оплачивать дополнительный налог на пластик, — «потому что это единственный способ заткнуть бюджетную дыру ЕС в 13 миллиардов евро» [17].

Выдвигаются предложения о консолидированном международном плане действий по решению проблемы пластикового мусора. Эксперты Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) признают, что проблема усугубилась из-за затянувшегося бездействия. Под эгидой ЮНЕП стартовала Всемирная кампания по борьбе с морским мусором. Для отрасли с годовым объемом выручки в 750 миллиардов долларов принцип «загрязнитель платит» может стать вполне эффективным [18].

Более 40 стран установили законодательные ограничения и запреты на использование пластиковых пакетов на своих территориях [19]. Гринпис России запустил

кампанию «Пакет?— Спасибо, нет!» Цель кампании—призвать крупнейшие сети супермаркетов отказаться от пластиковых пакетов. Поддержать программу может любой желающий, отправив письмо с обращением в адрес ретейлеров на сайте организации[20].

Министерство природных ресурсов и экологии России указывает на то, что в стране наблюдается категорическая нехватка перерабатывающих пунктов. Существуют небольшие заводы по обработке отходов, но этого недостаточно. Они не способны справляться с большими партиями пластика, так как имеют не всегда новое и функциональное оборудование. Для выхода из сложившейся ситуации эксперты рекомендуют строить новые современные перерабатывающие заводы, которые будут отвечать мировым стандартам. Инвесторам и предпринимателям следует задуматься над этим видом деятельности, ведь это весьма перспективный и высоко rentable бизнес. Для занятия такой работой потребуется получить соответствующую лицензию, а также заключение от Минприроды, но в дальнейшем никаких препонов государство чинить не станет[21].

К примеру, расчеты британских аналитиков показывают, что повторное использование упаковки из пластика позволит сэкономить до 120 миллиардов долларов каждый год. Уменьшение объемов производства пластика может повысить спрос на более экологичные многоразовые товары из другого сырья и сделать их более дешевыми за счет повышения массовости их производства. Вполне вероятно, что нам удастся за несколько лет переломить ситуацию и остановить или хотя бы затормозить экологическую катастрофу[22].

Китайские и американские биологи неожиданно обнаружили, что гусеницы мучных хрущаков и личинок индийских амбарных огневок умеют переваривать пенопласт, полиэтилен и потенциально другие виды пластика, что может сделать их основным средством борьбы с пластиковым загрязнением Земли. Сами гусеницы могут потом идти на корм для домашних птиц, рыб и в экзотические блюда китайских ресторанов, что сэкономит дополнительные средства. Гусеницы обычной восковой моли оказались способными поедать и переваривать полиэтилен и другие виды пластика, что позволяет использовать их для утилизации мусора,

говорится в статье, опубликованной в журнале *Current Biology*.

За последние два года ученые открыли несколько видов насекомых, чьи личинки оказались способными решить проблему переработки пенопласта, ПЕТ и некоторые других видов пластика. Оказалось, что восковая моль может поедать полиэтилен с рекордной скоростью—за полдня около ста гусениц съели почти 100 миллиграмм пакета, что в тысячи раз больше скорости разложения пластика при помощи бактерий и других насекомых. Японские молекулярные биологи открыли необычную бактерию, которая умеет перерабатывать лавсан и другие виды пластика, и извлекли из них ферменты, отвечающие за разложение этих полимеров, говорится в статье, опубликованной в журнале *Science*. Кендзи Миямото (Kenji Miyamoto) из университета Кейо в Йокогаме (Япония) и его коллеги нашли способ уничтожить весомую часть этой «мусорной кучи», изучая то, как различные сообщества бактерий реагируют на присутствие полиэтилентерфталата (PET). Этот термопластик, также известный как лавсан, применяется при изготовлении пластиковых бутылок, одежды, киноплёнки и прочих носителей информации на долю которого приходится шестая часть всего пластикового мусора на Земле.

В ходе исследований ученые извлекли более 250 фрагментов пластикового мусора, часть которых несла на себе следы частичного разложения. Биологи проанализировали геномы бактерий, живших в почве рядом с этими частицами пластика, и выделили среди них те, которые способны питаться PET. Для этого культуры микробов высадили на тонкие пленки из полимера. В результате они обнаружили, что обычная почвенная бактерия *Ideonella sakaiensis* способна жить на стопроцентной «диете» из лавсана и разлагать его молекулы на воду и углекислый газ. Кроме того, ученые предполагают, что для переработки и уничтожения пластика можно использовать и синтетические версии ферментов.

В целях повышения рентабельности производственного процесса технология переработки полимерных отходов постоянно совершенствуется, становясь все более безопасной и экологичной. В настоящее время вся форма футболистов из клубов «Реал Мадрид» и «Манчестер Юнайтед» сделана по технологии рециклинга из япон-

ских пластиковых бутылок. Также вся униформа сборной Японии, которая во время Олимпиады-2020 будет вместе с остальными спортсменами жить и тренироваться на насыпных островах, созданных из утилизированных отходов, тоже будет сделана из переработанного пластика.

Цели, которые преследуются развитием технологии вторичной переработки отходов полимерных материалов, следующие: максимальное сокращение вывоза пластика на полигоны; снижение засорения пластиком окружающей среды; удешевление различных производственных процессов за счет использования пластика вторичной переработки; поиск новых сфер использования вторичного пластика (например — в качестве топлива, строительных материалов).

Сегодня в мировой практике вторичная переработка пластиков осуществляется различными способами, в частности биотехнологическими и производственными способами. Биотехнологические способы переработки пенопласта, PET и некоторые другие виды пластика рассмотрены выше, а далее рассмотрим пять наиболее распространенных производственных методов обращения с полимерными отходами.

1. Механический способ (рециклинг). Суть метода состоит в механическом дроблении пластиковых отходов с целью их дальнейшего повторного термического формования. Это самый простой и наиболее часто используемый метод утилизации отходов за рубежом. Технологический процесс состоит из нескольких стадий. Пластиковые отходы подвергаются сортировке по виду, состоянию, загрязненности. Отсортированный материал проходит предварительное дробление, после чего заново сортируется, промывается и высушивается. Подготовленное сырье обрабатывается в термических установках до момента образования расплава однородной консистенции. Расплавленный материал подается в экструдер для формования вторичной продукции либо промежуточных гранул, которые затем используются как сырье для нового производства. Механический рециклинг широко применяется для производства полимерных волокон, пластиковой тары и упаковочной продукции.

Основное оборудование для переработки пластиков механическим способом включает в себя дробилки, пеллетайзеры (грануляционные установки) и устройства

для агломерации вторичных пластмасс. Кроме этого в состав линии рециклинга могут входить системы замачивания и очистки (центрифуги, ванны), системы автоматизации (подача сырья шнеками, дозаторы), бункера, подъемно-транспортное оборудование. Главной сложностью этого метода является необходимость в предварительной сортировке, разделении и чистке пластиковых отходов. В некоторых случаях тщательную очистку выполнить не представляется возможным (например, при длительном накоплении отработанных пластмасс на свалках).

2. Метод гидролиза. Метод заключается в расщеплении отходов полимерных материалов водно-кислотными растворами под воздействием высокой температуры. Технология не нова и имеет множество разновидностей, разработанных еще во времена Советского Союза. Основной процесс гидролиза производится в специальном вакуумном реакторе, куда подается измельченное сырье, очищенное от примесей. Как правило, дробление пластиковых отходов производится в несколько стадий, в результате чего образуются частицы размером в несколько десятков микрон. Метод гидролиза считается достаточно энергоемким вследствие значительного потребления воды и большой продолжительности производственного процесса. Однако, в случае организации масштабной переработки отходов все затраты на энергоресурсы окупаются. Достоинством метода также являются невысокие требования к очистке и сортировке отходов пластика.

3. Метод гликолиза. Гликолиз является разновидностью метода гидролиза, а главными его особенностями является применение гликоля в процессе деполимеризации и наличие повышенных рабочих температур (до 300 градусов). Для сокращения времени химических реакций применяются различные катализаторы, которые также оказывают влияние на характеристики получаемого продукта. К достоинствам метода относятся низкие требования к предварительной обработке отходов (очистка, сортировка пластмасс) и практически полная безотходность производства. Однако технологические особенности данного метода не позволяют использовать его для дальнейшего производства пищевого пластика.

4. Метанолиз. Способ подразумевает расщепление отходов пластика метанолом. Процесс протекает в реакторе под

давлением в условиях высоких температур. Метод метанолиза относится к процессам повышенной взрывной и химической опасности, вследствие чего применяется в основном в узкоспециализированных циклах производства полиэфиров. Метанолиз требует тщательной подготовки сырья, а также является затратным с точки зрения потребления энергоресурсов.

5. Пиролиз. Пиролизом называется метод термической деструкции пластиковых отходов при отсутствии доступа воздуха. В результате данного процесса сырьевой материал деполимеризуется (разлагается на мономеры). Для обеспечения протекания реакции не требуется предварительная очистка и сортировка отходов. Технология пиролиза, являясь одним из самых перспективных методов обращения с отходами пластика, постоянно совершенствуется и находит эффективное внедрение в отечественной и зарубежной практике. Термическая деструкция соответствует всем современным санитарно-гигиеническим и экологическим нормам. Помимо расщепления пластика пиролизные установки могут перерабатывать и другие органические отходы. Одним из продуктов пиролиза является топливный газ, реализация которого может являться источником дополнительного дохода[29].

Проблема утилизации отходов во многих странах, в том числе — и на территории России, стоит очень остро. Городские свалки занимают очень много места, а ведь некоторую часть мусора (например, пластик) можно вторично перерабатывать, экономя тем самым сырье. И если в развитых европейских странах этот вопрос активно решается путем запуска целых перерабатывающих комплексов, то вот в нашей стране пока функционирует лишь несколько небольших заводов. И это главная предпосылка к тому, чтобы купить оборудование для переработки пластика и запустить собственный высококорентабельный бизнес. Сегодня развитие производства по переработке пластмасс является достаточно выгодным бизнесом, поскольку мировой спрос на утилизированный пластик, как утверждают эксперты из компании The Freedonia Group в среднем будет ежегодно расти на 6,5%. Более того, по их же прогнозам, к 2018 году рынок вторичного пластика составит более 1,7 млрд. тонн. И это учитывая тот факт, что при этом в мире объемы пластика прошедшего пе-

реработку сегодня не превышают и 7%.

Эксперты объясняют такие перспективы роста в данном направлении несколькими основными факторами. Достаточно важную роль здесь играет стремление производителей товаров и упаковки к экологичности. Важны здесь и практические аспекты: сегодня происходит развитие технологий сортировки твердых бытовых отходов и рециклинга, что увеличивает количество пластиковых отходов, которые можно вторично переработать и получить высококачественный материал. Также эксперты прогнозируют и улучшение инфраструктуры по сбору бытовых отходов, что приведет к увеличению уровня рециклинга пластмасс. Таким образом, эксперты полагают, что вторичная переработка пластиковых отходов в ближайшем будущем может стать еще более рентабельным видом бизнеса, чем сейчас. Причем данный прогноз, в первую очередь, рассчитывается на западные страны, в которых процесс переработки пластмассы ушел далеко вперед по сравнению с нами.

В России же данная ниша практически не занята, что, учитывая мировые тенденции, является довольно привлекательным с точки зрения бизнеса. К тому же в стране постоянно вводятся новые законы, заботящиеся об охране окружающей среды и необходимости переработки бытовых отходов, что свидетельствует о том, что данное направление будет весьма перспективным в ближайшее время. В зависимости от того, какие технологии переработки пластика будут внедрены на производстве, у предпринимателя есть возможность продавать в дальнейшем: ПВХ-гранулы, флекс (очищенный дробленый пластик), химическое волокно, топливо.

Наиболее рентабельные продукты, которые неизменно пользуются высоким спросом у конечного покупателя — гранулы и флекс. Они, к тому же, и более просты в изготовлении. Флекс представляет собой пластиковые хлопья, которые в дальнейшем могут использоваться во многих сферах производства — для получения химического волокна или пластиковых бутылок. На организацию этой технологии потребуются минимальные затраты. Но переработка пластика в гранулы сможет принести предпринимателю более высокие доходы, поскольку этот материал стоит на рынке дороже и пользуется высочайшим спросом среди промышленных заводов. А вот переработка пластика в топливо на территории России пока «при-

жилась» плохо, поскольку потребует дорогостоящей технологической линии.

Топливо из пластиковых отходов это реальность. И в дальнейшем, возможно, это станет настоящим выходом из топливного кризиса. В США уже активно функционируют несколько подобных предприятий. Из 1 т. пластикового сырья можно получить 3–5 баррелей синтетической нефти средних или легких фракций. Также в настоящее время существуют обратные (изометрические) проекты получения полимерных материалов, в частности поливинилхлорида, одного из самых важных пластиков на Земле. Грэм Хатчинс (Graham Hutchings), химик из Университетского колледжа Лондона, выступила с докладом в Институте органической химии РАН в 2017 г., в котором сообщила о внедрении в промышленность экологически чистых методов превращения ацетилена в поливинилхлорид. Эти «зеленые» реакции были открыты еще в начале 1980 годов, и только сейчас они начали внедряться в производство промышленниками Китая и других стран. Поэтому можно говорить, что могут пройти десятилетия, прежде чем это произойдет. С другой стороны, рано или поздно появятся коммерческие компании, которые будут использовать CO<sub>2</sub> для производства полимеров и других органических соединений. Более того, такие предприятия уже есть—Шарлот Уильямс из Оксфордского университета недавно основала компанию Econic Technologies, которая занимается коммерческими проектами по утилизации углекислого газа.

Есть и другие футуристические и весьма пессимистические взгляды на проблемы загрязнения. По мнению некоторых ученых, на нашей планете уже происходят необратимые изменения, нам грозит дефицит питьевой воды, глобальное потепление и прочие вещи, которые сделают Землю непригодной для жизни человека. Для того чтобы развивать инновационные технологии переработки полимерных отходов потребления и производства, требуется государственная поддержка на всех уровнях—федеральном и региональном. Она должна быть закреплена в правовых актах и стимулироваться бюджетными средствами.

Итак, новые технологии, суть и содержание которых,—улучшение качества жизни Человека,—это путь России в будущее. Для бизнеса принципиально важно иметь долгосрочное видение развития и умение решать

тактические задачи текущего момента. Самое главное—это разработка конкретных механизмов реализации поставленных целей. Тактические шаги напрямую связаны с такими организационно-экономическими механизмами. Перечень возможных механизмов и анализ возможностей их применения для отдельных проектов с учетом интересов бизнеса и органов власти всех уровней—задача сверхсложная, но ее можно решить.

Исследования ученых показывают, что в России сложилась совершенно недопустимая ситуация с утилизацией или рециклингом полимерных отходов потребления и производства. Отходы—проблема всеобщая и решать ее надо сообща. Эта позиция ставит перед экономикой совершенно другие задачи—не только и не столько рост ВВП, сколько грамотное управление ресурсами, запасами и отходами. Неконтролируемое обращение с отходами наносит серьезнейший ущерб окружающей среде и формирует не только экологические, но и экономические проблемы будущих поколений, нарушая основополагающий принцип устойчивого развития. В данном случае необходимо рассматривать отходы тоже как ресурс. Если мы не имеем возможности сокращать потребление и производство, мы должны научиться перерабатывать полимерные отходы с максимальным использованием инновационных, в том числе, природоподобных технологий.

#### Литература

1. Рукина И. М., Филатов В. В. Роль фундаментальных ценностей в общественном развитии. *Микроэкономика*. 2017. № 4. С. 107–116.
2. Katherine Lindemann. Scientists confirm the existence of another ocean garbage patch. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://www.researchgate.net/blog/post/scientists-confirm-the-existence-of-another-ocean-garbage-patch>
3. 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.
4. Рукина И. М., Филатов В. В. Отходы производства и потребления как стратегический ресурс экономики будущего. *Микроэкономика*. 2017. № 5. С. 57–63
5. The South Pacific Gyre. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.captain-charles-moore.org/chile-2016/>
6. Пластик вместо рыб. Как на самом деле выглядит подводное плавание на Бали. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://news.mail.ru/society/32777062/?frommail=1>
7. Мусорный остров в мировом океане вырос в 100 раз. [Элек-

тронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.chistoemesto.org/musor.php>

8. Потерянный рай: обнародовано шокирующее видео масштабов мусорного пятна на Карибах. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://v-shoke.in.ua/rezonans/item/29298-1511005990>

9. Мусорный остров в океане. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://hontos.ru/eto-interesno/musornyy-ostrov-v-okeane>

10. Свалка, которой нет: Большое тихоокеанское мусорное пятно и его меньшие братья. [Электронный ресурс] — Режим доступа: [https://22century.ru/popular-science-publications/pacific\\_garbage\\_patch](https://22century.ru/popular-science-publications/pacific_garbage_patch)

11. Boyan Slat. How the oceans can clean themselves. A feasibility study. Version 2.0 by The Ocean Cleanup. Printed in The Netherlands. First Printing, June 2014, p.535

12. Рукина И. М., Филатов В. В., Женжебир В. Н., Положенцева И. В. Экономическая конвергенция и технологическое предвидение. Микрoэкономика. 2018. № 2. С. 120–127.

13. Большое тихоокеанское мусорное пятно хотят признать страной. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://ua.news.ru/foto-veliku-tihookeansku-smittyevu-plyamu-proponuyut-viznati-krayinoyu/>

14. Новое государство: Мусорный остров в океане размером с Францию. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://news.mail.ru/society/31057032/>

15. Пластиковым мусором отравлены 90% морских птиц в Северной Америке. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://ria.ru/eco/20120705/692704987.html?injs=1>

16. Ученые подсчитали, сколько пластикового мусора создало человечество. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://ria.ru/science/20170719/1498782280.html?injs=1>

17. Голованов В. И. Экология и направления развития зеленого предпринимательства в муниципальных образованиях. В сб.: Стратегическое эколого-экономическое развитие регионов и муниципальных образований в условиях глобализации. Материалы международной научно-практической конференции. 2017. С. 147–153.

18. Голованов В. И. Особенности развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в муниципальных образованиях. В сб.: Социально-экономические и экологические аспекты развития регионов и муниципальных образований: проблемы и пути их решения. Материалы международной научно-практической конференции. Главный редактор: А. В. Антонов. 2016. С. 76–83.

19. Рукина И. М., Филатов В. В. Стратегическое управление переработкой твердых бытовых отходов в муниципальных образованиях Московского региона. Микрoэкономика. 2017. № 6. С. 85–94.

20. Living Planet Report. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://www.footprintnetwork.org/living-planet-report/>

21. Рукина И. М., Филатов В. В., Женжебир В. Н., Положенцева И. В. Отраслевые технологии рециклинга в промышленном комплексе. Микрoэкономика. 2018. № 1. С. 11–20.

22. Рукина И. М., Филатов В. В., Женжебир В. Н., Положенцева И. В. Технологии рециклинга в пищевой и перерабатывающей промышленности. Микрoэкономика. 2018. № 3. С. 18–26.

## Literature

1. Rukina I. M., Filatov V. V. The role of fundamental values in social development. Microeconomics. 2017. No. 4. P. 107–116.

2. Katherine Lindemann. Scientists confirm the existence of another ocean garbage patch. [Electronic resource] — access Mode: <https://www.researchgate.net/blog/post/scientists-confirm-the-existence-of-another-ocean-garbage-patch>

3. Zotov V. B. Problems of solid waste disposal in the Russian Federation

and ways to solve them. In the collection: Management state, municipal and corporate: theory and best practices Materials of the first all-Russian scientific and practical Conference with international participation. Editor A. N. Hood. 2016. P. 13–18.

4. Rukina I. M., Filatov V. V. Production and consumption waste as a strategic resource of the future economy. Microeconomics. 2017. No. 5. P. 57–63

5. The South Pacific Gyre. [Electronic resource] — access Mode: <http://www.captain-charles-moore.org/chile-2016/>

6. Plastic instead of fish. How actually looks scuba diving in Bali. [Electronic resource] — access Mode: <https://news.mail.ru/society/32777062/?frommail=1>

7. Garbage island in the ocean has increased 100-fold. [Electronic resource] — access Mode: <http://www.chistoemesto.org/musor.php>

8. Lost Paradise: released a shocking video of the scale of the garbage stains in the Caribbean. [Electronic resource] — access Mode: <http://v-shoke.in.ua/rezonans/item/29298-1511005990>

9. Garbage island in the ocean. [Electronic resource] — access Mode: <http://hontos.ru/eto-interesno/musornyy-ostrov-v-okeane>

10. A dump that doesn't exist: the Big Pacific garbage patch and its smaller brothers. [Electronic resource] — access Mode: [https://22century.ru/popular-science-publications/pacific\\_garbage\\_patch](https://22century.ru/popular-science-publications/pacific_garbage_patch)

11. Boyan Slat. How the oceans can clean themselves. A feasibility study. Version 2.0 by the Ocean Cleanup. Printed in the Netherlands. First Printing, June 2014, p. 535

12. Rukina I. M., Filatov V. V., Jenzabar V. N., Polozhentseva I. V. Economic convergence and technological foresight. Microeconomics. 2018. No. 2. P. 120–127.

13. The big Pacific garbage spot want to recognize the country. [Electronic resource] — access Mode: <https://ua.oh?news/ru/foto-veliku-tihookeansku-smittyevu-plyamu-proponuyut-viznati-krayinoyu/>

14. New state: Garbage island in the ocean the size of France. [Electronic resource] — access Mode: <https://news.mail.ru/society/31057032/>

15. Plastic debris poisoned 90% of seabirds in North America. [Electronic resource] — access Mode: <https://ria.ru/eco/20120705/692704987.html?injs=1>

16. Scientists have calculated how much plastic debris has created humanity. [Electronic resource] — access Mode: <https://ria.ru/science/20170719/1498782280.html?injs=1>

17. Golovanov V. I. the Environment and direction of development of green entrepreneurship in the municipalities. In sat: Strategic environmental and economic development of regions and municipalities in the context of globalization Materials of the international scientific and practical conference. 2017. P. 147–153.

18. Golovanov V. I. Features of development and support of small and medium-sized businesses in municipalities. In the sat: Socio-economic and environmental aspects of the development of regions and municipalities: problems and ways to solve them materials of the international scientific and practical conference. Editor-in-chief: A. V. Antonov. 2016. P. 76–83.

19. Rukina I. M., Filatov V. V. Strategic management of municipal solid waste processing in Moscow region municipalities. Microeconomics. 2017. No. 6. P. 85–94.

20. Living Planet Report. [Electronic resource] — access Mode: <https://www.footprintnetwork.org/living-planet-report/>

21. Rukina I. M., Filatov V. V., Jenzabar V. N., Polozhentseva I. V. Industry recycling in the industrial complex. Microeconomics. 2018. No. 1. P. 11–20.

22. Rukina I. M., Filatov V. V., Jenzabar V. N., Polozhentseva I. V. Recycling Technology in the food processing industry. Microeconomics. 2018. No. 3. P. 18–26.

## Повышение эффективности системы управления жилищным хозяйством Москвы: проблемы и решения.

## Improving the efficiency of the housing management system of Moscow: problems and solutions.



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



Французова Маргарита Валентиновна  
магистрант ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва  
mfrantsuzva@gmail.com

Frantsuzova Margarita  
master student State University of Management (Moscow)  
mfrantsuzva@gmail.com

**Аннотация.** Система управления жилищным хозяйством г. Москвы отличается сложной иерархической структурой органов государственного управления, различных государственных учреждений, управляющих и ряда других организаций. Проблемам оптимизации территориального управления жилищным хозяйством и совершенствования порядка взаимодействия организаций этой сферы посвящена настоящая статья.

**Ключевые слова:** жилищное хозяйство, органы территориального управления, управляющие организации.

**Annotation.** The Moscow housing management system is characterized by a complex hierarchical structure of government bodies, various government agencies, managers and a number of other organizations. The present article is devoted to problems of optimization of territorial management of housing facilities and improvement of the order of interaction of organizations in this sphere.

**Key words:** housing, territorial administration, management organizations.



Жилищное хозяйство отличается от других сфер государственного и муниципального управления, прежде всего, особой социальной значимостью, связанной непосредственно с жизнеобеспечением граждан.

Все преобразования в системе управления функционированием жилищной сферы затрагивают, прежде всего, жителей многоквартирных домов (МКД), управляющие, ресурсоснабжающие и другие организации, а так же контролирующие и общественные структуры, органы власти всех уровней, непосредственно влияют на уровень и качество жизни населения, стабильность социальной ситуации [8] в территориальных образованиях страны в целом и города Москвы, как особого и уникального субъекта Российской Федерации.

Организация жилищно-коммунального хозяйства поселений отнесена к вопросам местного (муниципального) значения [2], а в г. Москве, в связи спецификой города федерального значения, где городское управление неразрывно связано с государственным, является важнейшим объектом государственного (регионального) управления.

Необходимо отметить, что система управления жилищным хозяйством г. Москвы в последние десятилетия находится в постоянном развитии, а городские власти—в поиске оптимальной системы управления и организационно-правовых форм организаций в этой крайне проблемной для города сфере городского хозяйства.

Масштабная и самая радикальная попытка реформирования системы управления жилищным хозяйством была предпринята в Москве в марте 1992 года, когда руководство города Москвы заключило соглашение с Агентством международного развития США по поводу разработки программы по передаче функций управления городским муниципальным жильем частным компаниям[3]. Тогда же в городе Москве стали активно создаваться дирекции единого заказчика, принявшие на себя полномочия по управлению жилым фондом города[4].

В период 1992–1993 гг. Правительством был принят ряд нормативно-правовых актов, ставших началом жилищной реформы, основные положения которой заключались в приватизации жилья, передаче ведомственного жилья муниципалитетам[10], образовании товариществ собственников

жилья, формировании и предоставлении жилищных субсидий для отдельных категорий граждан, а также в создании конкурентного рынка ЖКХ.

В результате были достигнуты некоторые результаты (появился рынок нового и вторичного жилья, увеличение доли платежей за ЖКУ), но остался нерешенным ряд серьезных вопросов—формирование рынка ЖКУ, создание ТСЖ.

Следующий этап связан с принятием Указа Президента РФ № 425 «О реформе ЖКХ в РФ», содержание которого закрепляло ускорение реформы и усиление федерального контроля за ее реализацией[4].

Современный этап развития системы управления жилищной сферой продолжается с 2000-х годов и характеризуется использованием программно-целевого управления в сфере ЖКХ (принятие ряда федеральных целевых программ), принятием комплекса важнейших законодательных актов, включая Жилищный кодекс РФ, и дальнейшем совершенствовании нормативной базы организации управления жилищно—коммунальным комплексом[9].

Мероприятия, реализуемые в городе Москве во исполнение требований Жилищного кодекса Российской Федерации, привели к изменению системы управления жилищным хозяйством города[5].

Необходимо отметить, что проводимая в Москве реформа системы территориального управления жилищным хозяйством города к настоящему времени достигла значительных результатов: практически закончена приватизация, достаточно успешно реализуется система адресной социальной защиты населения в виде программ жилищных субсидий, частично дотируются затраты за счет средств города по содержанию и ремонту жилых помещений, массово проводятся работы по реализации городской программы капитального ремонта многоквартирных домов, началась масштабная программа реновации жилой застройки города, коренным образом преобразовывается система управления жилищным хозяйством в районах г. Москвы [9].

Действующая система управления жилищной сферой г. Москвы построена на функционально—территориальном принципе управления и базируется на постоянном взаимодействии значительного количества управляющих и контролирующих структур, начиная от подразделений депар-

таментов Правительства города (Департамент Жилищно-коммунального хозяйства (ДЖКХ), Департамент капитального ремонта (ДКР), Департамент городского имущества города Москвы и ряд других), различных общегородских учреждений и организаций (фонд капитального ремонта (ФКР) города Москвы, Государственная жилищная инспекция и т.д.), государственных управляющих структур на уровне административных округов (таких как Префектура Административного округа (АО), государственное казенное учреждение (ГКУ) Дирекция ЖК-ХиБ АО и другие), и заканчивая управляющими структурами в районах (Управа района, муниципалитет района, государственное учреждение (ГКУ) Инженерная служба района, объединенная диспетчерская служба (ОДС) и др.), ряд коммерческих управляющих компаний (УК), ТСЖ и ЖСК, а так же созданные в последние годы государственные бюджетные учреждения (ГБУ) «Жилищник района».

До марта 2017 года централизованное управление отраслями жилищно-коммунального хозяйства в городе Москве осуществляли два различных отраслевых органа исполнительной власти: Департамент топливно-энергетического хозяйства и Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, которые были объединены в единую управляющую структуру Департамента ЖКХ города Москвы.

Реорганизация указанных органов и создание единого Департамента ЖКХ преследовало цели повышения эффективности управления всеми предприятиями и процессами, характерными для городского хозяйства. Речь идет о формировании единства руководства и оптимизации управленческих процессов. Реорганизация Департаментов также повлекла за собой сокращение штата государственных служащих более чем на 250 человек [7].

В ведении нового Департамента ЖКХ города Москвы находится целый ряд акционерных обществ, государственных учреждений и предприятий. Нормативно-правовое и методическое сопровождение дальнейшего совершенствования системы управления ЖКХ относится к деятельности государственного казенного учреждения города Москвы «Центр информационного обеспечения и содействия реформе в жилищно-коммунальном хозяйстве г. Москвы» («Центр реформы в ЖКХ»).

Таким образом, современная система управления жилищным хозяйством города представляет собой централизованную структуру государственного территориального управления, при которой поручения поступают из вышестоящих организаций, по так называемой модели «сверху-вниз», с минимальными сроками исполнения (независимо от объема необходимой работы, максимум 2–3 дня), которые часто не позволяют обеспечить их качественное выполнение, что нередко приводит к искажению и недостоверности предоставляемой информации при отсутствии реальных возможностей решения поставленных задач в установленные регламентами сроки.

Практика управленческой деятельности с учетом многоступенчатой иерархической структуры управления жилищным хозяйством столицы показывает, что для эффективной подготовки и выполнения поручений конечным исполнителем, крайне необходимо пересмотреть соответствующие регламенты и увеличить нормативные сроки ответов и решения поставленных задач.

Также следует отметить, что районные территориальные органы исполнительной власти, главным образом—Управы районов, в большинстве случаев, выполняют исключительно функции информационного «посредника» между ГКУ ИС района и вышестоящими организациями, при этом именно инженерные службы района осуществляют сбор, обработку, обобщение и передачу необходимой информации от всех управляющих организаций района.

Особенно это касается дублирования ряда функций по работе с должниками по оплате ЖКУ и взносов на капитальный ремонт МКД (на уровне района не менее 3х государственных учреждений), организации разъяснительной работы с населением и консультационной поддержки жителям по вопросам самоуправления (4е организации), специалисты которых часто не имеют соответствующих компетенций и опыта, предоставляют противоречивую и некорректную информацию, что значительно осложняет порядок и снижает эффективность взаимодействия организаций жилищной сферы района и населения[9].

Аналогичное дублирование функций случается и на уровне управления жилищным хозяйством административных округов: Префектур АО, ГКУ Дирекция ЖКХ АО и др.

Причиной такого положения, по нашему

мнению, является недостаточно четкая регламентация функций у целого ряда организаций жилищной сферы г. Москвы, а также определены отношения и разграничены зоны ответственности между ними, что приводит к распространению неформальных административных взаимодействий, в основном, личных договоренностей, которые могут иметь и коррупционную составляющую.

Таким образом, создавшаяся в системе управления жилищным хозяйством ситуация приводит к фактическому дублированию функций и необходимости перераспределения и оптимизации полномочий по управлению между организациями жилищной сферы.

Кроме того, необходимо отметить, что реформирование системы управления жилищным хозяйством в городе Москве изначально было ориентировано на создание конкурентного рынка жилищно-коммунальных услуг. И современные тенденции развития системы управления сферы ЖКХ характеризуются стремлением минимизировать участие государства (региона) на рынке управления объектами жилищного хозяйства; общий вектор государственного управления в России так же направлен на разгосударствление жилищно-коммунального хозяйства.

Так, в феврале 2018 года Федеральная антимонопольная служба заявила о том, что порядка 40% всех предприятий ЖКХ в субъектах РФ должны относиться к частному сектору.

Но, к настоящему времени, в городе Москве, согласно Постановлению Правительства Москвы от 14.03.2013 № 146-ПП, происходят обратные процессы: в управлении жилищным хозяйством резко возросло влияние государственного управления при минимизации полномочий органов местного самоуправления[7], произошла фактическая монополизация рынка управления многоквартирными домами.

Эти процессы обусловлены созданием и развитием с 2013 года принципиально новой для жилищной сферы организационно-правовой формы государственного бюджетного учреждения (ГБУ) «Жилищник районов», которым был передан весь комплекс функций по управлению, содержанию и ремонту многоквартирных домов, а также по содержанию и благоустройству территории районов и ряд других [9].

Такое расширение государственного управления в жилищном хозяйстве Москвы было обусловлено не только достаточными финансово-экономическими возможностями столицы, но и недостатками методов хозяйствования частного бизнеса, среди которых можно выделить:

1) низкое качество и недостаточную координацию выполнения отдельных видов работ в связи с наличием в одном районе целого ряда частных подрядных организаций,

2) часто завышенные или заниженные сметы на выполнение работ с риском заключения контрактов с недобросовестными подрядчиками, не имеющими реальных возможностей их успешных выполнений, поскольку основным критерием оценки участников тендеров является предложение о минимальной цене государственного контракта, осуществлялись другие коррупционные схемы, что приводило к криминализация жилищной отрасли;

3) наличие неквалифицированный персонал, включая, в большинстве, нелегальных мигрантов.

Таким образом, практический опыт управления коммерческими и подрядными жилищными организациями показал сложность контроля за финансовыми потоками, которые формировали теневую экономику ЖКХ города Москвы[6].

Далее предполагалось, что создание ГБУ «Жилищник» позволит сконцентрировать в одних руках ответственность за управление и содержание МКД, избавиться от неэффективных подрядных организаций, большинство из которых не имеет ни техники, ни квалифицированных кадров для качественной работы, более экономно и рационально использовать бюджетные средства, устранить нарастающую социальную напряженность, связанную с бесконтрольным привлечением мигрантов и решить ряд других проблем, связанных с управлением МКД г. Москвы. [9]

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

сфере, повысить прозрачность деятельности по управлению МКД и значительно упростив сам процесс управления.

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

Городские власти утверждают, что деятельность ГБУ «Жилищник» строго регламентирована и прозрачна, контроль за ГБУ очень жесткий, строже, чем за частными управляющими и подрядными организациями.

Но, несмотря на неоднократные заявления властей города о не обязательности перехода всех МКД под управление ГБУ «Жилищник», сохранения и негосударственных форм управления жилым фондом — ТСЖ, ЖСК, частных и ведомственных управляющих компании, а также подрядных организаций, возникла реальная монополия рынка управления эксплуатации жилых домов.

Так, в настоящее время, по оценкам специалистов, менее 30% многоквартирных домов находятся в управлении частных управляющих организаций и жилищных объединений, остальные более 70% — в управлении государственных управляющих организаций, количество подрядных организаций было сокращено со 146 до 11. [6].

Кроме того, несмотря на декларируемую меры по созданию более прозрачной и эффективной системы управления жилищным хозяйством города, с полностью открытой информацией, основные итоги происходящих реформ системы управления жилищным хозяйством Москвы остаются практически неизвестными, например, данные о многочисленных жалоб населения на деятельность ГБУ «Жилищник», число которых имеет тенденцию к росту. При этом официальной статистики по обращениям в органы государственной власти города Москвы и на соответствующие городские информационные порталы по вопросам деятельности ГБУ «Жилищник» в открытом доступе не было обнаружено.

Кроме того, и профессионализм сотрудников ГБУ «Жилищник» вызывает большие сомнения: это и проблемы с кадرا-

ми организации, значительная их текучесть, и постоянное сокращение штатов, и задолженность по заработной плате, и относительно низкий уровень оплаты труда.

Расширяется также и судебная практика по урегулированию споров в сфере ЖКХ. Чаще всего ответчиком являются именно ГБУ «Жилищник» районов. Речь идет о перерасчете оплаты за потребление коммунальных ресурсов, возмещении ущерба и убытков, компенсации морального вреда.

Именно поэтому необходимо, чтобы итоги реформы системы управления жилищным хозяйством на базе ГБУ «Жилищник» получили широкое общественное обсуждение с привлечением и специалистов, и представителей городских властей, и жителей с выработкой соответствующих предложений и рекомендаций.

Таким образом, ключевыми проблемами управления жилищным хозяйством в городе Москве:

1. Проблема сбалансирования государственного и частного управления в указанной сфере. За период реформирования системы управления в столице был произведен ряд радикальных преобразований: от полного перехода к управлению коммерческими организациями до минимизации влияния частного сектора на управленческие процессы в жилищном хозяйстве. В настоящее время снова идет речь о необходимости развития конкуренции на рынке управления жилищным хозяйством, о привлечении подрядных организаций;

2. Проблема криминализации отрасли ЖКХ с созданием сети ГБУ «Жилищник» не была решена. Так, например, в феврале 2018 года стало известно, что в Следственном управлении СКР по Москве расследуются три уголовных дела по факту мошенничества в ГБУ «Жилищник». Сотрудники учреждения создали условия для фиктивного трудоустройства дворников, и в результате, смогли получить незаконный доход в размере более 500 тысяч рублей. Аналогичная ситуация также произошла в 2016 году в ГБУ «Жилищник» в Северном и Южном Бутово;

3. Проблема качества предоставления жилищных услуг и объективной оценки деятельности ГБУ «Жилищник». Критериями оценки должны стать результаты деятельности государственных учреждений и подрядных организаций, их сравнительная оценка, количество обращений граждан, характеристика содержания обращений, судеб-

ная практика и последствия некачественной деятельности учреждений, которые должны непосредственно влиять на финансирование учреждения и размер денежных выплат руководящему составу.

Таким образом, сложившаяся ситуация в системе управления жилищным хозяйством г. Москвы настоятельно требует организации эффективного взаимодействия и координации деятельности органов территориального управления, государственных учреждений, управляющих организаций как между собой, так и с жителями; дальнейшую оптимизацию процесса управления на основе перераспределения функций и полномочий организаций жилищного хозяйства, стимулирование развитие конкуренции в этом особом секторе городского хозяйства.

Очевидно, что конкуренция в любой отрасли должна способствовать повышению качества предоставляемых услуг. Однако следует помнить о социальной значимости отрасли жилищно-коммунального хозяйства. Обеспечение конкуренции в данной отрасли должно сопровождаться особой системой контроля и надзора со стороны органов государственной власти и гражданского общества.

### Литература

1. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (с изм. и доп.), [Электронный ресурс]. — Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.09.2018).
2. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. — 351с.
3. Зотов В. Б. Частные компании управляют столичным жилищным фондом. Российский экономический журнал. 1996. № 3. С. 28.
4. Зотов В. Б. Новый этап реформирования ЖХ. ЖКХ. 1996. № 4–5. С. 36.
5. Кухтин П. В., Соловьева М. В. Дифференциация рынка жилья. Интернет-журнал Науковедение. 2014. № 6 (25). С. 104.
6. Милькина И. В., Колесников В. Г. Анализ показателей развития имущественно-земельного комплекса города Москвы. Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 59–66.
7. Мусинова Н. Н. Тенденции развития местного самоуправления в городе Москве. Вестник Университета (Государственный университет управления). 2018. № 4. С. 18–23
8. Петрина О. А. Теоретические подходы к формированию устойчивого развития социально-экономических систем. В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 51–57.
9. Стадолин М. Е. Современные проблемы организации территориального управления эксплуатацией многоквартирных домов и объектов благоустройства г. Москвы // Муниципальная Академия. — 2015. — № 4. — С. 82–89

10. Яковлев А. Ю. Муниципальная доля: как формировалась муниципальная собственность в начале 90-х гг. XX века в Российской Федерации. В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 152–156

### Literature

1. Housing Code of the Russian Federation of 29.12.2004 No. 188-FZ (with amendment and additional), [Electronic resource]. — Access mode: The legal reference system "ConsultantPlus" (circulation date: 17.09.2018).
2. Zotov VB Handbook of the municipal employee. Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and society. — 351s.
3. Zotov V. B. Private companies manage the capital's housing stock. Russian economic journal. 1996. № 3. P. 28.
4. Zotov VB A new stage of reforming the LC. Housing and communal services. 1996. № 4–5. С. 36.
5. Kukhtin PV, Soloveva MV Differentiation of the housing market. Internet Journal of Science. 2014. No. 6 (25). 104.
6. Milkina IV, Kolesnikov V. G. Analysis of the development indicators of the property and land complex of the city of Moscow. Municipal Academy. 2018. № 1. P. 59–66.
7. Musinova N. N. Trends in the development of local government in the city of Moscow. Bulletin of the University (State University of Management). 2018. № 4. P. 18–23
8. Petrina O. A. Theoretical approaches to the formation of sustainable development of socio-economic systems. In the collection: State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and development prospects, a collection of scientific works of teachers, graduate students and students of the Department of State and Municipal Administration. Moscow, 2017. P. 51–57.
9. Stadoln ME Modern problems of organization of territorial management of operation of multi-apartment buildings and objects of improvement of Moscow // Municipal Academy. — 2015. — No. 4. — P. 82–89
10. Yakovlev A. Yu. Municipal share: how the municipal property was formed in the early 90's. XX century in the Russian Federation. In the collection: State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and development prospects, a collection of scientific works of teachers, graduate students and students of the Department of State and Municipal Administration. Moscow, 2017. P. 152–156

## Животные в составе муниципального имущества: вопросы теории и практики

## Animals composed of municipal property: issues of theory and practice



Кабанова Ирина Евгеньевна  
кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Научно-образовательного центра местного самоуправления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва

Kabanova Irina Evgenjevna  
candidate of legal sciences (PhD in Law), leading researcher, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow  
[kabanova-ie@ranepa.ru](mailto:kabanova-ie@ranepa.ru)

**Аннотация:** В статье рассматриваются особенности животных как объектов права муниципальной собственности. В контексте указанного вопроса анализируются полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по отлову и содержанию безнадзорных животных. Уделено внимание вопросам ответственности муниципальных образований за причинение вреда безнадзорными животными.

**Ключевые слова:** животные, муниципальная собственность, естественная среда обитания, полномочия, безнадзорные животные, ответственность.

**Abstract:** There are considered the features of animals as objects of municipal property rights. In the context of the issue, the author analyzes the powers of state and local authorities to capture and maintain neglected pets. Special attention is paid to the issues of determining the liability for causing harm by neglected pets.

**Keywords:** animals, municipal property, natural habitat, power, neglected pets, liability.

«Львы, орлы и куропатки, рогатые олени,  
гуси, пауки, молчаливые рыбы...»  
А. П. Чехов «Чайка»

Животные с юридической точки зрения представляют собой сложный объект, подвергающийся правовому воздействию различных отраслей законодательства. Отношения по охране и использованию животных, находящихся в состоянии естественной свободы (объектов животного мира), регулируются комплексом федеральных законов: от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (далее—Закон о животном мире), от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Статус животных как объектов гражданских правоотношений определяется Гражданским кодексом Российской Федерации, (ГК РФ) в ст. 137 которого указано, что к животным применяются правила об имуществе, постольку, поскольку законом или иными правовыми актами не установлено иное, а при осуществлении прав не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовный кодекс Российской Федерации содержат ряд составов противоправных деяний в отношении животных.

Общие положения о животных в составе муниципального имущества

Животные как объекты правового регулирования попадают в сферу внимания органов местного самоуправления в следующих случаях:

– установление правил содержания животных (эта ситуация достаточно подробно рассмотрена в комментариях и разъяснениях Комитета Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления<sup>1</sup>);

– реализация полномочий в области охраны и использования объектов животного мира (согласно ст. 8 Закона о животном мире органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия в области охраны и использования объектов животного мира с передачей необходимых для осуществле-

ния указанных полномочий материальных и финансовых средств и подконтрольности государству реализации переданных полномочий);

– поступление в муниципальную собственность безнадзорных животных;

– наличие в муниципальной собственности животных, не являющихся безнадзорными (находящихся на заповедной территории, в вольерах, питомниках, лесопарках, зоопарках).

П. 3 ст. 215 ГК РФ установлено, что имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии со ст. 294 и 296 ГК РФ, а имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет казну муниципального образования, причем необходимо иметь в виду, что согласно ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее—Закон о местном самоуправлении) в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для реализации их функций и полномочий по предметам их ведения. Как отмечает Н. Л. Пешин, «в отличие от частной собственности возможность нахождения в муниципальной собственности имущества ограничивается его целями, которые должны соответствовать предметам ведения муниципальных образований»<sup>2</sup>.

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере экологии и охраны животного мира относятся осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения (городские и сельские поселения) и организация мероприятий по охране окружающей среды (муниципальные районы и городские округа), поэтому в муниципальных правовых актах закрепляются обязанности должностных лиц местного самоуправления по проведению мер по защите живот-

<sup>1</sup> См.: Местное право. 2014. № 1. С. 117–118.

<sup>2</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И. В. Бабичев, В. В. Волков, А. В. Мадьярова и др.; под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. 672 с.

ных, ветеринарному обеспечению<sup>3</sup>, однако правом собственности на животных в состоянии естественной свободы муниципалитеты не обладают.

Животные, как особо ценное движимое имущество, могут входить в состав муниципальной собственности, закрепленной на праве хозяйственного ведения за муниципальными унитарными предприятиями либо на праве оперативного управления за муниципальными учреждениями—зоопарками, зоосадами и т.п. Примечательно, что для зоопарков выбираются обе упомянутые организационно-правовые формы. В Саранске городской зоопарк—это муниципальное предприятие<sup>4</sup>, в Ярославле—это муниципальное автономное учреждение<sup>5</sup>, в Воронеже—автономное учреждение Воронежской области<sup>6</sup>). Функции и полномочия учредителя муниципальных зоопарков осуществляют в соответствии с муниципальными правовыми актами соответствующие органы местного самоуправления (как правило, комитет по культуре и комитет по управлению муниципальным имуществом), непосредственный уход и содержание животных обеспечивает муниципальное учреждение (предприятие). Списание экспонатов животного мира в зоопарках независимо от стоимости и износа, а также источников приобретения осуществляется муниципальными учреждениями (предприятиями) самостоятельно с уведомлением в произвольной форме уполномоченного органа местного самоуправления<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> См., например: Распоряжение администрации муниципального образования город Краснодар от 24.04.2017 № 150-р «О внесении изменения в распоряжение главы муниципального образования город Краснодар от 20.04.2007 № 1050-р «О распределении обязанностей между заместителями главы муниципального образования город Краснодар» // Здесь и далее — доступ к цитируемым документам из справ. — правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Постановление Главы Администрации г.о. Саранск от 30.09.2010 № 2576 «О передаче в хозяйственное ведение газовой котельной с оборудованием».

<sup>5</sup> Постановление мэрии г. Ярославля от 28.08.2009 № 2962 «Об изменении типа существующего муниципального учреждения культуры «Ярославский зоопарк» на муниципальное автономное учреждение города Ярославля «Ярославский зоопарк».

<sup>6</sup> Постановление Правительства Воронежской обл. от 11.01.2011 № 7 «О создании автономного учреждения Воронежской области «Воронежский зоопарк имени А. С. Попова» путем изменения типа существующего ГУК «Воронежский зоопарк».

<sup>7</sup> Постановление администрации г. Красноярска от 01.08.2014 № 473 «Об утверждении Порядка списания

Включение животных в состав особо ценного движимого имущества не является повсеместно распространенной практикой. Так, если в состав областного имущества, подлежащего закреплению на праве оперативного управления за зоопарком в Воронежской области включены волки, лисы, медведи, обезьяны, свиньи, лошади, пони, орлы, кайман и нильский крокодил, то в Перечне особо ценного движимого имущества, закрепляемого за муниципальным автономным учреждением города Ярославля «Ярославский зоопарк» содержатся только такие привычные имущественные объекты как автомобили, погрузчики, снегоуборочные и поливочные машины.

В казну муниципальных образований из собственности субъектов РФ животные могут поступать в качестве «объективно существующего движимого имущества»—так в казну сельского поселения Хатанга из собственности субъекта РФ было передано 120 оленей общей стоимостью более 600 тыс. руб.<sup>8</sup> Однако важно отразить использование животных, поступающих в муниципальную собственность, для решения вопросов местного значения либо для реализации переданных муниципальным образованиям государственных полномочий, иное может рассматриваться как нецелевое использование имущества, хотя подтверждений наличия такой позиции контролирующих органов обнаружить не удалось.

Животные, обитающие в естественной среде обитания, относятся к животному миру, который согласно ст. 4 Закона о животном мире в пределах территории Российской Федерации является государственной собственностью. Хотя в литературе встречается мнение о том, что дикие животные могут включаться в состав муниципальной собственности<sup>9</sup>, однако анализ норм действующего законодательства об

---

имущества, принадлежащего на праве собственности муниципальному образованию городу Красноярску».

<sup>8</sup> См.: Перечень объективно существующего движимого и недвижимого имущества, принимаемого в казну муниципального образования «Сельское поселение Хатанга» утв. Распоряжением Руководителя администрации сельского поселения Хатанга от 30.11.2007 № 094-Р «О принятии имущества в казну муниципального образования «Сельское поселение Хатанга» // <http://hatanga24.ru/index.php/upravlenie-munitsipalnym-imushchestvom/munitsipalnoe-nedvizhimoe-imushchestvo>

<sup>9</sup> См.: Зайченко В. П. Правовое регулирование материально-финансового обеспечения местного самоуправления в городе: Автореф. дис. . . . канд. юрид. наук. М., 1995. С. 14.



охране животного мира, а также правоприменительной практики по спорам, возникающим при взаимодействии двух источников повышенной опасности, одним из которых является объект животного мира—животное, находящееся в естественной среде обитания, в полувольных условиях, в искусственно созданной среде обитания<sup>10</sup>, дает основания не согласиться с таким выводом.

Судебные решения о выплате суммы ущерба, причиненного животному миру источниками повышенной опасности (автомобилями, линиями электропередач и т.п.) в результате наездов на животных, обрывов линий электропередач и падений опор линий электропередач и т.п., повлекших травмирование либо гибель животных, в пользу «экологического фонда»<sup>11</sup>, подтверждают позицию, согласно которой дикие животные являются объектом скорее «общего пользования» или «всенародного достояния», а не права собственности. Объектом права собственности может выступать только животное, в отношении которого собственник может осуществлять права владения (в том числе, физически), пользования и распоряжения, а как можно физически владеть, пользоваться и распоряжаться животным в состоянии естественной свободы?<sup>12</sup>

Именно поэтому, в случае причинения вреда объектам животного мира он считается причиненным не собственнику умалением имущества Российской Федерации, но в целом животному миру как компоненту окружающей среды<sup>13</sup>, и возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде<sup>14</sup>, а при отсутствии—исходя из фак-

тических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды.

### Безнадзорные животные

Наиболее распространенный случай поступления животных в собственность муниципальных образований—это принятие в собственность безнадзорных животных, т.е. животных, не относящихся к объектам животного мира, имеющих собственника и временно выбывших из его попечения, а также животных, собственник которых неизвестен.

Отлов и содержание безнадзорных животных в специальных питомниках, их иммунизация против бешенства относятся к санитарно-эпидемиологическим мероприятиям, организация и проведение которых должны осуществляться при реализации региональных программ санитарно-эпидемиологического благополучия населения<sup>15</sup>, и являются полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>16</sup> и, соответственно, расходными обязательствами субъектов Российской Федерации<sup>17</sup>.

Верховный Суд РФ установил, что нормативно-правовое регулирование санитарно-противоэпидемических мероприятий, к которым, в том числе относятся принятие правил содержания и выгула домашних животных, отлова безнадзорных животных на территории субъекта РФ, перечень конкретных мер по регулированию численности, отлову безнадзорных животных, созданию и содержанию приютов для них, оказанию организационной, методической, информационной помощи в содержании домашних животных, определению круга лиц, обязанных осуществлять эти меры за счет

<sup>10</sup> См. подробнее: Краев Н. В., Краева В. Н. О юридическом статусе диких животных, обитающих в состоянии естественной свободы, содержащихся и разводимых в неволе и полувольных условиях // Адвокат. 2016. № 10. С. 22–42.

<sup>11</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 24.06.1997 № 2325/97; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 13.10.2004 № А05–14262/03–16.

<sup>12</sup> См.: Згонников П. П. О развитии и совершенствовании вещных прав на животный мир // Современное право. 2016. № 6. С. 63–67.

<sup>13</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 06.04.2016 № 09АП-6439/2016 по делу № А40–150347/15.

<sup>14</sup> См.: Приказ Минприроды России от 08.12.2011 № 948 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного охотничьим ресурсам»; Приказ Минприроды России от 28.04.2008 № 107 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного объектам

животного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания».

<sup>15</sup> См.: Разъяснения Комитета Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по вопросу исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий по отлову и содержанию безнадзорных животных // <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/330345>

<sup>16</sup> п. 9.2 и 9.5 Санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.7.2627–10, утвержденных Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 06.05.2010 № 54.

<sup>17</sup> См., например, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28.01.2010 № 32-В09–22; письмо Минфина России от 19.09.2011 № 06–04–11/01–348.

средств регионального бюджета, отнесено к полномочиям субъекта Российской Федерации и не может быть отнесено к вопросам местного значения<sup>18</sup>.

Однако согласно п. 6 ст. 263 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>19</sup> органы государственной власти субъектов РФ вправе передать указанные полномочия органам местного самоуправления с передачей необходимых материальных и финансовых ресурсов, и во многих субъектах РФ рассматриваемые полномочия переданы органам местного самоуправления в установленном порядке.

Проверка исполнения органами местного самоуправления переданных полномочий может осуществляться только уполномоченными органами государственной власти, поэтому, например, орган финансово-бюджетного надзора имеет право в пределах своей компетенции направлять получателю бюджетных средств представления по устранению только бюджетных нарушений, влекущих нецелевое использование бюджетных средств и иные перечисленные в гл. 30 Бюджетного кодекса РФ последствия, в связи с чем выдача представлений по устранению «нефинансовых нарушений» выходит за рамки полномочий органа, осуществляющего финансовый надзор<sup>20</sup>.

При этом, если мероприятия по отлову безнадзорных животных были организованы органами местного самоуправления по своей инициативе в связи с тем, что органы государственной власти субъекта РФ не осуществляли отнесенные к их компетенции полномочия в сфере обращения с безнадзорными животными, финансирование этих мероприятий должно осуществляться из местного бюджета<sup>21</sup>.

В условиях действующей межбюджетной распределительной системы муниципальные образования любого уровня продолжают сохранять финансовую несамостоятельность и сильную финансовую зависимость от экономической политики региона<sup>22</sup>. Для муниципалитетов однозначное решение вопроса о том, относится ли деятельность органов местного самоуправления по отлову и содержанию безнадзорных животных к вопросам местного значения в сфере благоустройства территории либо к участию в осуществлении государственных полномочий субъекта Российской Федерации в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, имеет важное практическое значение, поскольку деятельность в рамках благоустройства территории вправе осуществлять даже муниципальное образование, уровень дотационности которого равен или превышает указанный в п. 3 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ лимит, а вот устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления муниципальное образование вправе при условии, что уровень дотационности ниже отмеченной границы<sup>23</sup>.

В муниципальную собственность принимаются безнадзорные домашние животные, отловленные (задержанные) на территории соответствующего муниципального образования. К числу таких животных относятся крупный рогатый скот, собаки, кошки и т.п.<sup>24</sup>. Для сельских поселений наиболее характерен первый случай, для городских актуальнее второй.

Приемка безнадзорных животных в муниципальную собственность осуществляется

---

№ 302-ЭС16–2058 по делу № А19–2292/2015; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21.12.2015 № Ф02–6615/2015 по делу № А19–2292/2015.

<sup>22</sup> См.: Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 8.

<sup>23</sup> См. подробнее: Ячменев Г. Г. Отлов и содержание безнадзорных домашних животных (бюджетно-правовой аспект) // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2016. № 3. С. 97–118.

<sup>24</sup> Постановление Администрации муниципального образования «Северодвинск» от 20.01.2016 № 6-па «Об утверждении порядка использования безнадзорных домашних животных, принятых в муниципальную собственность муниципального образования «Северодвинск».

<sup>18</sup> Определение Верховного Суда РФ от 05.03.2014 № 73-АПГ14–3 «Об отмене решения Верховного Суда Республики Бурятия от 10.12.2013 и отказе в удовлетворении заявления в части признания недействующим пункта 5 статьи 5 Закона Республики Бурятия от 07.11.2008 № 574-IV «О содержании и защите домашних животных на территории Республики Бурятия».

<sup>19</sup> Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>20</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 26.08.2016 № Ф06–11221/2016 по делу № А12–52787/2015.

<sup>21</sup> Определение Верховного Суда РФ от 06.04.2016

на основании акта передачи безнадзорных животных в муниципальную собственность. В муниципальных правовых актах подробно описывается процедура и состав документов, прилагающихся к акту передачи безнадзорного животного<sup>25</sup>.

Передача безнадзорных животных в муниципальную собственность осуществляется безвозмездно и без возмещения затрат по отлову (задержанию) и передержке безнадзорного животного, безнадзорные животные включаются в состав казны муниципального образования<sup>26</sup>.

Использование безнадзорных животных, принятых в муниципальную собственность, происходит одним из следующих способов:

1) возврат животных их прежним владельцам;

2) безвозмездная передача животных заинтересованным гражданам или организациям;

3) передача животных муниципальным учреждениям (предприятиям) (только в случае, если указанные животные могут быть использованы в рамках осуществления уставной деятельности муниципальных учреждений (предприятий);

4) эвтаназия животных и утилизация или уничтожение их трупов;

5) продажа животных на торгах (в частности, продажа особей животных ценных пород)<sup>27</sup>.

С момента приемки в муниципальную собственность использование безнадзорных животных осуществляется соответствующими органами местного самоуправления с учетом исполняемых ими задач и функций за счет средств местного бюджета в пределах выделенных лимитов бюджетных

обязательств. В силу ст. 137 ГК РФ безнадзорные животные в казне учитываются как движимое имущество, приемка которого не требует проведения оценки рыночной стоимости. При принятии в муниципальную собственность балансовая стоимость такого движимого имущества устанавливается равной 00,00 рублей 00 копеек<sup>28</sup>. Списание муниципального движимого имущества — безнадзорных животных — проводится по акту выбытия в течение пяти календарных дней с даты его получения.

Ответственность за причинение вреда безнадзорными животными.

В судебной практике ключевым для решения вопроса о выплате компенсации органами публичной власти за нападение бродячих животных является установление места нападения — если это случилось в границах населенного пункта, то суды признают наличие у государства обязанности по защите граждан от нападений бездомных и диких животных и взыскивают компенсацию за произошедшее нападение<sup>29</sup>, однако отказывают в удовлетворении требований о выплате компенсации, если нападение животных произошло за пределами населенного пункта<sup>30</sup>.

В российских реалиях в случае причинения вреда в результате нападения безнадзорных животных ответственность возлагается либо на муниципальное образование, либо на субъект РФ. В обоснование привлечения муниципального образования к гражданско-правовой ответственности суды ссылаются на наличие у последнего полномочий по созданию благоприятных условий для жизни и охране здоровья граждан и обязанности по организации отлова бродячих животных<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> См.: Постановление Администрации Елизовского муниципального района Камчатского края от 06.02.2018 № 109 «Об утверждении Порядка использования безнадзорных животных, принятых в муниципальную собственность Елизовского муниципального района».

<sup>26</sup> См.: Постановление мэрии г. Архангельска от 01.09.2014 № 713 «Об утверждении Порядка использования безнадзорных животных, принятых в муниципальную собственность муниципального образования «Город Архангельск».

<sup>27</sup> См.: Решение Собрания депутатов муниципального образования «Котлас» от 14.09.2017 № 228-н «Об утверждении Порядка использования безнадзорных домашних животных, принятых в муниципальную собственность муниципального образования «Котлас», и о внесении изменения в решение Собрания депутатов муниципального образования «Котлас» «О порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности муниципального образования «Котлас».

<sup>28</sup> Постановление Администрации городского округа Анадырь от 18.05.2016 № 336 «Об утверждении порядка поступления безнадзорных животных в муниципальную собственность городского округа Анадырь и их использования».

<sup>29</sup> См. позицию Европейского Суда по правам человека по делу «Георгеел и Генриетта Стоическу против Румынии» от 26.07.2011 № 9718/03 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. № 1.

<sup>30</sup> См. позицию Европейского Суда по правам человека по делу «Берю против Турции» от 11.01.2011 № 47304/07 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 7.

<sup>31</sup> См.: Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 29.11.2017 № 33—12006/2017; Определение Верховного Суда Республики Адыгея от 17.06.2011 № 33—601/2011; Определение Рязанского областного суда от 18.01.2012 по делу № 33—72.

Однако, в судебной практике встречаются решения, возлагающие ответственность на субъект РФ на том основании, что обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия граждан относится к полномочиям субъекта РФ. Например, Брянский областной суд в Определении от 02.12.2010 по делу № 33–3415/10 указал: «Поскольку установление порядка отлова и содержания безнадзорных животных относится к мерам по предупреждению эпидемий и ликвидации их последствий, а также предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, вывод суда об отнесении указанных полномочий к компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации является правильным».

Учитывая тот факт, что обязанности по отлову и содержанию безнадзорных животных действующим законодательством возложены на субъекты Российской Федерации, именно последнее судебное решение представляется отвечающим требованиям законности и обоснованности. Возложение ответственности за нападение безнадзорного животного на муниципальное образование будет соответствовать закону только в случае, если органы местного самоуправления были в установленном порядке наделены государственными полномочиями по отлову и содержанию безнадзорных животных, обеспечены достаточными финансовыми средствами для осуществления этих полномочий, но не исполнили их.

**Литература:**

1. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И. В. Бабичев, В. В. Волков, А. В. Мадырова и др.; под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015.
2. Зайченко В. П. Правовое регулирование материально-финансового обеспечения местного самоуправления в городе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995.
3. Краев Н. В., Краева В. Н. О юридическом статусе диких животных, обитающих в состоянии естественной свободы, содержащихся и разводимых в неволе и полувольных условиях // Адвокат. 2016. № 10.
4. Згонников П. П. О развитии и совершенствовании вещных прав на животный мир // Современное право. 2016. № 6.
5. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. 2017. № 1.
6. Ячменев Г. Г. Отлов и содержание безнадзорных домашних животных (бюджетно-правовой аспект) // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2016. № 3.

**Literature:**

1. Comment to the Federal law "On the General principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" (article) / I. V. Babichev, V. V. Volkov, A. V. Magyarova, etc. — Under the editorship of I. V. Babichev, E. S. Shugrina. 2nd edition. — M.: NORMA, INFRA-M, 2015.
2. Zaichenko V. P. Legal regulation of material and financial support of local self-government in the city. M., 1995.
3. Kraev N. V. Kraeva V. N. On the legal status of wild animals living in a state of natural freedom, kept and bred in captivity and semi-free conditions // The Lawyer. 2016. № 10.
4. Zgonnikov P. P. On the development and improvement of property rights to the wildlife // The Modern Law. 2016. № 6.
5. Zotov V. B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // The Municipal Academy. 2017. № 1.
6. Yachmenev G. G. Catching and maintenance of neglected pets (budgetary and legal aspect) // Information and analytical journal "The Arbitration Disputes". 2016. № 3.

## Предложения по совершенствованию управления пляжной инфраструктурой в г. Евпатория Республики Крым

## Proposals to improve the management of beach infrastructure in Eupatoria of the Republic of Crimea



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

Anfimau Anna Yulievna  
Ph.d., Associate Professor of the Department of State and municipal management ANOVO Moscow International University, Moscow, Russia



Голованов Владимир Иванович, академик МАИ, РМА, РАЕН,  
доктор экономических наук, профессор кафедры «Социального экономического развития крупных городов», АНОВО «Международный университет в Москве», Москва, Россия  
golovanov52@tambler.ru

Golovanov Vladimir Ivanovich  
doctor of Economics, professor  
Department of "Social and economic development of large cities",  
ANOVA "international University in Moscow",  
Moscow, Russia

### **Аннотация:**

В статье анализируется сложившаяся негативная ситуация с утилизацией выброшенных на берег водорослей. Авторами предлагается организационный механизм решения данной проблемы.

### **Ключевые слова**

Региональная экономика, санэпидебезопасность, пляжные территории, рекреационные зоны, республика Крым, бурые водоросли.

### **Annotation**

The article analyzes the current negative situation with the utilization of discarded algae. The authors propose an organizational mechanism for solving this problem.

### **Keyword**

Regional economy, sanepidemstantsii, beach areas, recreation areas, Republic of Crimea, kelp.

Развитие санаторно-курортного направления республики Крым является одной из важнейших задач экономики полуострова. Все силы направлены на совершенствование инфраструктуры и повышение уровня туристического обслуживания. Каждый год мы наблюдаем улучшение ситуации. Но многое ещё предстоит доработать. В курортный сезон лета 2018 года наше внимание привлекала ситуация на городских пляжах самого «детского» курорта Крыма—Евпатории.

Пляжи Горьковской набережной в Евпатории от Дувановской до улицы Фрунзе протянулись на 875 м. Именно здесь находятся главные детские пляжи города, в том числе специализированный детский пляж, открытый в начале летнего сезона 2018 года. В целом по качеству предоставляемых пляжами услуг уровень сервиса вырос по сравнению с прошлогодним периодом. Все пляжи чистые, благоустроенные, оборудованы необходимой инфраструктурой.

Однако, нельзя было не обратить внимание на тот факт, что в самый пик летнего сезона—с середины июля по середину августа—на этих пляжах, а именно: на самом первом пляже, детском пляже, у Горького, пляже комплекса «Победа»—наблюдалось огромное скопление прибитых волнами к берегу бурых водорослей, большая часть которых находилась на береговой зоне, пересыхала и перегнивала, издавая неприятные запахи и способствуя размножению насекомых. Было заметно, что в основном водоросли убирались работниками пляжей. Между тем способы уборки вызывали недоумение не только у авторов данной статьи, но и у всех отдыхающих.

Выделим три зафиксированных способа очистки территории пляжа от бурых водорослей:

- 1) сгребание водорослей в кучи на пляже;
- 2) погрузка в лодки и катамараны и вывоз обратно в море;
- 3) отгребание прибившихся и выкинутых водорослей обратно в море (причём тут же на мелководье).

На одном из пляжей с водорослями не боролись, а просто поставили пластиковый понтон для удалённого от береговой зоны входа в море.

Эффективность всех перечисленных способов уборки представляется авторам сомнительной. Более того, пересохшие и перег-

нившие водоросли, выброшенные обратно в море, становятся благотворной средой для размножения бактерий, что делает купание небезопасным, особенно для детей.

Между тем, сами бурые водоросли являются очень ценным биоматериалом, используемым в различных отраслях: как кормовые добавки, биотопливо, косметическая промышленность и здравоохранение. «Биомасса водорослей, аккумулирующая в себе солнечную энергию в форме углеводов растительного происхождения, может служить перспективным сырьём для выработки биотоплива. Морские водоросли в связи с их богатым химическим составом—достаточно хорошее сырьё для производства биотоплива. В настоящее время целевыми продуктами переработки бурых водорослей являются альгинат кальция, альгинат натрия, маннит, фукоидан, которые применимы в различных отраслях—от пищевой промышленности до медицины».[7] Такое халатное отношение к угрозе здоровью отдыхающих, тем более детей, а также к использованию ценного биологического сырья представляется не допустимым.

В процессе анализа ситуации было выявлено, что организации, арендующие у администрации города Евпатории береговую территорию, не имеют никаких договоров на вывоз с территорий пляжей собранных водорослей, которых за сезон накапливается немало. В связи с чем, авторами статьи предлагаются следующие рекомендации по совершенствованию обслуживания граждан в санаторно-курортной зоне города Евпатория:

1. Администрации города Евпатория—организовать централизованный вывоз для утилизации или перераспределение по соответствующим отраслям собранных водорослей с пляжной зоны города.
2. Организациям, арендующим пляжные территории, организовать своевременную очистку территорий и сбор водорослей для последующего вывоза; оформить договоры с администрацией города на вывоз водорослей.
3. Органам санэпиднадзора—обеспечить контроль за ситуацией по своевременному сбору и вывозу выброшенных на береговую полосу водорослей.

Все выше указанные меры помогут избежать развития инфекционных заболеваний в курортной зоне и сделают отдых более комфортным для граждан.

## Литература:

1. Анфимова А.Ю., Кирнарская С.В. Межрегиональные интеграции в управлении экологическими проектами // Муниципальная Академия № 2/2018, с. 27–30.
2. Анфимова А.Ю., Рукина И.М. Организационный механизм развития туризма в республике Крым. Микроэкономика. № 3/2018. Стр. 56–59.
3. Голованов В.И. Проблемы развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в муниципальных образованиях в современных условиях. Сборник трудов ежегодной Международной научно-практической конференции «Экономические аспекты развития Российской индустрии в условиях глобализации». М.: Моск. политех. университет, 15.12.2016.
4. Голованов В.И., Латыпов Н.А. Повышение конкурентоспособности государственных и муниципальных унитарных предприятий при функционировании и осуществлении предпринимательской деятельности. Экономические аспекты технологического развития современной промышленности 9/2017 / Материалы Международной научно-практической конференции. Москва 19 мая 2017.
5. Зотов В.Б., Бронников И.А. Анализ проблем привлечения инвестиций в развитие муниципальных образований // Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики Материалы первой Всероссийской научно-практической Конференции с международным участием. Редактор А.Н. Гуда. 2016. С. 7–13.
6. Зотов В.Б., Базиян К.Н. Проблемы развития государственно-частного партнёрства в Российской Федерации. Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2015. № 6. С. 25–27.
7. Химический состав бурых водорослей Чёрного моря: род *Cystoseira*, перспектива их использования. А.В. Подкорытова, Л.Х. Вафина. // Труды ВНИРО, 2013, том 150, стр. 105.

## Literature:

1. Anfimova A.S. Kirnarskaya V. inter-regional integration In the management of environmental projects // Municipal Academy № 2/2018, p. 27
2. The Organizational mechanism of tourism development in the Republic of Crimea. Microeconomics. No. 3, 2018. Page. 56–59.
3. Golovanov V.I. Problems of development and support of small and medium-sized businesses in municipalities in modern conditions. Proceedings of the annual International scientific and practical conference "Economic aspects of Russian industry development in the context of globalization". M.: Mosk.Polytech. University, 15.12.2016.
4. Golovanov V.I., Latypov N. Ah. Improving the competitiveness of state and municipal unitary enterprises in the functioning and implementation of business activities. Economic aspects of technological development of modern industry 9/2017 / Proceedings of the International scientific and practical conference. Moscow 19 may 2017.
5. Zotov V. B., Bronnikov I.A. Analysis of the problems of attracting investment in the development of municipal education, state, municipal and corporate Governance, theory and best practices, Materials of the first international scientific and practical Conference. Editor A.N. Hood. 2016. P. 7–13.
6. Zotov V.B., Bazian K. Problems of public-private partnership development in the Russian Federation. Economics, statistics and Informatics. Herald of UMO. 2015. No. 6. Pp. 25–27.
7. Chemical composition of brown algae of the Black sea: genus *Cystoseira*, the prospect of their use. A.V. Podkorytova, L.H. Vafina. // Proceedings of VNIRO, 2013, volume 150. Page. 105.

## Ревитализация городских территорий на основе экологических индустриальных парков

## Revitalization of urban areas on the basis of ecological industrial parks



Филатов Владимир Владимирович, академик РАН, доктор экономических наук, профессор кафедры «Менеджмент, государственное и муниципальное управление», ФБГОУ ВО Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г. Разумовского, Москва, Россия  
filatov\_vl@mail.ru

Filatov Vladimir Vladimirovich  
doctor of Economics, professor, Department of Management, state and municipal management, Moscow state university of technology and management after K. G. Razumovsky,  
Moscow, Russia



Рукина Ирина Михайловна, академик РАН, доктор экономических наук, профессор, Начальник отдела социально-экономических исследований регионов России АО «Институт региональных экономических исследований» (ИРЭИ),  
irinarukina@mail.ru

Rukina Irina Mikhailovna  
doctor of Economics, professor  
Head of the Department of socio-economic research of the regions of Russia  
"Institute of regional economic research" (IREI).



Голованов Владимир Иванович, академик МАИ, РМА, РАН, доктор экономических наук, профессор кафедры «Социального экономического развития крупных городов», АНОВО «Международный университет в Москве», Москва, Россия  
golovanov52@rambler.ru

Golovanov Vladimir Ivanovich  
doctor of Economics, professor  
Department of "Social and economic development of large cities",  
ANOVA "international University in Moscow"  
Moscow, Russia

**Аннотация.** В данной статье рассмотрены вопросы ревитализации городских территорий на основе экологических индустриальных парков на современном этапе. Вопросы реорганизации производственных территорий являются крайне актуальными для многих российских городов. В условиях необходимости поиска новых драйверов экономического роста городов, улучшения качества городской среды, повышения эффективности использования городских территорий, возникает важная задача поиска и выработки инновационных моделей развития производственных и городских территорий. В мировой практике накоплен богатый опыт реформирования подобных территорий. Изучены основные мировые тенденции развития экоиндустриальных парков. Проанализированы проекты экоиндустриальных парков в европейских странах. Рассмотрены реализованные проекты экоиндустриальных парков в Париже, Франция.

Систематизированы и проанализированы заброшенные территории мегамоллов в США на предмет возможности трансформации в индустриальные экологические парки. Изучены результаты контрольного аудита игровых площадок, обслуживанием которых занимается Управление жилищного хозяйства Нью-Йорка. Систематизированы и проанализированы заброшенные небоскребы мира, перспективные для ревитализации и трансформации в экоиндустриальные парки. Изучены проекты экоиндустриальных парков в России. Рассмотрены реализованные проекты ревитализации городских территорий на основе создания экоиндустриальных парков в Московском регионе.

**Ключевые слова:** реновации, промышленные территории, экологические индустриальные парки, EIPs.



**Abstract:** This article discusses the issues of revitalization of urban areas on the basis of environmental industrial parks at the present stage. The issues of reorganization of production areas are extremely relevant for many Russian cities. In the context of the need to find new drivers of economic growth of urban areas, there is an important task of finding and developing innovative models of development of industrial and urban areas. In the world practice there is a rich experience of reforming such territories. The main global trends in the development of eco-industrial parks are studied. The projects of eco-industrial parks in European countries are analyzed. The implemented projects of eco-industrial parks in Paris, France are considered. Systematized and

analyzed the abandoned territory of megamalls in the United States for the possibility of transformation into industrial environmental parks. The results of the control audit of playgrounds, the service of which is engaged in the Management of housing in New York. Systematized and analyzed the abandoned skyscrapers of the world, promising for revitalization and transformation into eco-industrial parks. The projects of eco-industrial parks in Russia were studied. The implemented projects of revitalization of urban areas on the basis of the creation of eco-industrial parks in the Moscow region are considered.

**Key words:** renovation, industrial areas, ecological industrial parks, EIPs.

Вопросы реорганизации производственных и общественных территорий являются крайне актуальными и для многих российских городов [1,2]. Возникает важная задача поиска и выработки инновационных моделей развития городских территорий для улучшения качества городской среды, повышения эффективности использования городских территорий и необходимости поиска новых драйверов экономического роста крупных городов. В мировой практике накоплен богатый опыт ревитализации промышленных и городских территорий [3,4].

Особая форма промышленных экосистем реализована в экологических индустриальных парках. В них появляются условия для более эффективной (экономически и экологически) организации жизнедеятельности региона. Агентство по охране окружающей среды США (EPA) приводит следующее определение: «Экологический индустриальный парк – территориальная интеграция производителей товаров и услуг, желающих улучшить экономическое и экологическое состояние путём совместного управления природными ресурсами (энергией, водой и материалами) и окружающей средой. Работая вместе, производители надеются получить синергетический эффект больше, чем они имели бы по отдельности» [5].

Основная задача экологических индустриальных парков – улучшить экономическое состояние участвующих производителей и уменьшить загрязнение окружающей среды. Данный подход включают планирование (или перепланирование) инфраструктуры парка, предотвращение загрязнения окружающей среды, повышение эффективности использования сырьевых и энергетических ресурсов и партнёрство между производителями товаров и услуг. Через взаимную кооперацию эти предприятия становятся промышленной экосистемой [6].

Первый индустриальный парк в Англии был создан в 1896 году Эрнестом Хоули [7].

Тенденция реновации старых производственных территорий во 2ой половине 20в. и начале 21в. в Европе и Америке привела к появлению ряда успешных проектов, когда промышленные зоны индустриальных городов, имеющих доступ к рекам или транспортным магистралям, вновь обрели свою привлекательность. Важными условиями реализации таких проектов были: политика сдерживания экстенсивного развития территорий и нехватка свободных мест в городах для точечного строительства. Основные тенденции развития эко-индустриальных парков в мировой практике приведены в табл. 1.

**Табл. 1 Основные тенденции развития эко-индустриальных парков в мировой практике**

Тренд	Описание
Рост числа частных управляющих компаний (УК)	За последние годы увеличилась доля частных УК (более 70% создаваемых парков находится под управлением частных УК)
Рост числа и диверсификация услуг	Растущая конкуренция между парками в разных странах и глобализация вынуждают все время увеличивать число оказываемых в парках услуг, их качество и разрабатывать новые виды услуг, которые могут быть интересны инвесторам, замещая традиционную концепцию упора на налоговые и таможенные преференции
Использование парков для тестирования реформ	Все больше стран следуют успешному примеру Китая и используют парки для тестирования новых моделей управления и регулирования, распространяя затем режим парков на всю территорию
Четкое позиционирование парков	Четкое позиционирование с точки зрения возможных клиентов, рынков сбыта, конкурентных преимуществ региона, привлекательности для участников — общемировой тренд новых парков

Источник: аналитика Strategy Partners

В процессе реновации производственных территорий и при консервации промышленных объектов и должны быть выдержаны все основополагающие архитектурные принципы, в результате которых объекты становятся объектами архитектурного наследия и приобретают историческую ценность. Символом города или частью его имиджа может стать уникальное производство, способное выступать интересным объектом промышленного туризма [8].

Также заслуживают внимания проекты по ревитализации городских пространств — бывших промышленных площадок, портовых терминалов, территорий казарм или устаревших транспортных узлов в различных городах Германии, Великобритании, Швейцарии и Нидерландах и других странах [8–14].

Стратегия сохранения рудника направлена на ответственную реконструкцию зданий с целью развития культуры и дизайна, развлечений и туризма, реализуемую Фондом Zollverein. В помещениях шахты в настоящее время находится: Музей «дорога угля» (здесь проводят уроки по истории, химии, физике, здесь можно познакомиться с условиями работы шахтеров, с орудиями труда, техническим оснащением шахты, увидеть где используется уголь и как он вообще появился на Земле); Музей Индустриальной культуры Рурского региона (путь цивилизации от каменного топора, до робототехники), также здесь находится Дизайн-центр региона, музей керамики, выставка современного искусства. На территории весьма популярный ресторан (белоснежные скатерти в окружении мощных коммуникаций, труб и прочей массивной арматуры, свисающих с потолка, украшающих стены и т.д.) и несколько кафе в индустриальном стиле. Одним словом, индустриально-исторический-развлекательно-образовательный культурный центр, который дает работу для 1500 человек. Особое внимание на данном объекте было уделено попытке создания максимально естественного природного комплекса вокруг здания, тем самым, играя контрастами между высокими технологиями и возвращением к природе при выходе из здания. Проблема с парковками была решена устройством заглубленного паркинга на протяжении всего здания. Вся площадь над этим гаражом представляет собой зеленый газон, с восемью модулями искусственного рельефа с посадками деревьев. Модули выполнены из металлических листов, сохраняя таким образом «память места», его индустриальное прошлое.

Рикардо Бофилл — знаменитый испанский архитектор, который создал проекты аэропорта и Национального театра Каталонии в Барселоне, головные офисы компаний Cartier и Christian Dior в Париже, небоскребы Shiseido Building в Токио и Dearborn Center в Чикаго, архитектурные проекты в Москве (новый жилой квартал SREDA на Рязанском проспекте) и в Санкт-Петербурге (Дворец Конгрессов) считает, что экологический индустриальный парк строится не только из кирпича, а состоит из гораздо более значимых территориальных компонентов, таких как экология, мобильность, социально-экономический баланс, а также планировка и инновационное архитектурное проектирование. Рикардо Бофилл предлагает трансформировать радиально-моноцентрический город в полицентрический и создать «город с человеческим лицом».

Парк Диагональ Мар в Испании называют вершиной инновационной архитектуры: трубчатые структуры разных форм и конфигураций парят над парком повсеместно, вызывая неподдельный интерес. Реализация одного из самых интересных парковых объектов в береговой полосе Барселоны, завершённого в 2002 году, показала, что если финансирование развития территории построить по модели параллельного строительства парка вместе с возведением жилых домов, то для жителей, реально заинтересованных иметь рядом со своими домами по-настоящему обустроенную парковую среду, не представляет собой проблемы заплатить за столь комплексное освоение территории и иметь под окном фактически свой парк, открытый для использования и другими жителями района [15].

В Парижских парках воплотилась новая идеология парка — как постоянного интеллектуального развития и пространства свободы выбора рекреационных занятий. Большинство парижских парков исторически возникли на месте бывших промышленных территорий и воплотились в благодатную среду для рекреации [16]. После реализации проектов парка Ситроен и Ла Виллет в Париже, когда в композиции рекреационного ландшафта была успешно воплощена инновационная идея двухуровневого пространства, стало понятно, что в XXI веке можно вполне развивать зелёные технологии по вертикали, создавая много-

уровневые парковые пространства. Этот пространственный ресурс, при очевидном дефиците городских территорий, пригодных для превращения в новые природные оазисы в существующем городском окружении, оказался очень перспективным[16].

На примерах новых парков Парижа и Барселоны лучше всего видно, как на основе грамотного структурирования пространства достигается, с одной стороны, широкий диапазон активных форм рекреации, с другой стороны, обеспечивается устойчивое экологическое состояние среды за счёт умелого использования возможностей природы. Применённое в парках Диагональ Мар и Дель Клод в Барселоне вертикальное профилирование территории позволило создать максимальный комфорт и для тех, кто выбирает подвижные, шумные виды рекреации, и для тех, кто предпочитает тихий отдых.

Таким образом, экологические парки стали основой новой зелёной стратегии городов и логичным результатом целенаправленной градостроительной политики по превращению бывших складских и промышленных территорий в жизненно важный для города элемент природной инфраструктуры, способствующий нормализации экологической ситуации и максимально приближенный к местам проживания большого количества людей[17].

В США в настоящее время имеется более 40 заброшенных территорий мегамоллов, 8 из которых перспективны для трансформации в индустриальные экологические парки. Заброшенные небоскребы мира в Венесуэле, Рио-де-Жанейро, Таиланде, Мексике, США и др. перспективны для ревитализации [18,19].

В России также существуют проекты эко-индустриальных парков — табл. 2.

Табл. 2 - Проекты эко-индустриальных парков в России.

Название, местоположение	Характеристики
Мастер-план, модернизации городской инфраструктуры Владивостока, японское архитектурное бюро Nikken Sekkei	Мастер-план, предполагает такие стратегические преобразования как модернизацию центральных улиц города и прибрежной зоны Владивостока, создание новых индустриальных зон и бизнес-центров и развитие сети общественного транспорта и создание возможностей для развития туризма и инновационных промышленных отраслей. Инновационный проект предполагает модернизацию и обустройство районов, прилегающих к железнодорожным станциям города, создание туристических объектов, а также внедрение системы автоматического регулирования работы светофоров на основе данных о количестве автомобилей на дорогах[20].
Проект сэра Нормана Фостера, по реновации территорий острова Новая Голландия в Санкт-Петербурге.	Новая Голландия будет представлять собой треугольной формы остров в Санкт-Петербурге на собственных опорах с разнообразными культурными учреждениями, размещёнными на площади в 7,6 гектаров. Проект включает залы для проведения конференций, галереи, помещение театра, гостиницу, рестораны с подвижной ареной, магазины и квартиры[21].
Музей воды на территории предприятия «Водоканал» в Санкт-Петербурге	Реконструкция промышленного объекта - здания водонапорной башни — это первый в Санкт-Петербурге опыт возрождения старых промышленных зданий, утративших свое былое назначение и эксперимент по смешению стилей XIX и XXI века. Основная задача состояла в восстановлении, очищении от позднейших («наслоений») и приспособлении к новым функциям внутренних пространств башни. Сохранение целостности интерьеров — красивых залов с арочными перекрытиями. Требования к сохранению исторических интерьеров Башни обусловили вынос лифта и лестницы в отдельную пристройку. Именно она стала основным акцентом реконструкции. В ее формах и материале можно прочесть образ воды. Вместе с башней была удачно преобразована и территория вокруг музея. Разбит сквер, устроен фонтан, поставлены скульптуры.
Проект «Золотого острова» Москва	«Программа «Золотой Остров» охватывает территорию острова напротив Кремля от Большого Москворецкого моста до памятника Петру Великому на Стрелке острова и впервые создает условия для комплексного освоения территории исторического центра площадью более 40 гектар. Корпуса фабрики «Красный Октябрь», являющиеся памятниками промышленной архитектуры, планируется реконструировать, здесь предполагается размещение различных общественных функций и индивидуальных «лофтов» — мест проживания и работы художников, скульпторов и представителей других творческих профессий. На месте сносимых сооружений фабрики, не представляющих архитектурной ценности, планируется возведение элитного жилого комплекса. На западной части Стрелки Острова в месте, окруженном с трех сторон водой и удаленном от городских магистралей, расположится гостиница, кафе и рестораны. Двухэтажная подземная автостоянка площадью около 50 тысяч кв.м. расположится под дном гидротехнического сооружения Водоотводного канала между памятником Петру I и Малым Каменным мостом. Подземное пространство автостоянки соединится с подземной частью комплекса «Мегаполис Центра» на Стрелке Острова»[22].

Продолжение таблицы 2

<p>Проект Сергея Скуратова реструктуризации территории завода «Красный пролетарий» Москва</p>	<p>В планировочной структуре проектируемой территории основным видится взаимопроникновение двух градостроительных направлений: «белого» и «красного». Их взаимодействие, основанное на цветовом решении красно-кирпичной и белокаменной архитектуры монастыря, становится главной стилеобразующей темой нового квартала. При этом красный цвет — это монастырская и красно-кирпичная промышленная застройка. Белый цвет декоративной отделки памятников классической московской архитектуры и основной цвет новой, легкой и динамичной архитектуры 20 века. Такое образное решение позволяет одновременно сохранить «гений места» и реабилитировать его под новую жизнь и новые функции. В сохраняемом и реконструированном здании завода вдоль Малого Калужского переулка предлагается разместить выставочно-просветительский центр с художественными галереями, школой искусств и арт-салонами.</p>
<p>Проект реорганизации промышленной зоны «Коломенское» в Южном округе, Москва</p>	<p>Согласно проекту реорганизации промышленной зоны «Коломенское» в Южном округе, на участке площадью 3,5 гектара построят многофункциональный гостиничный комплекс, в котором откроются магазины, рестораны и кафе. Посетителей и работников комплекса обеспечат парковкой на 550 машиномест, 80 из них обустроят на подземном уровне, а для оставшихся возведут отдельный восьмизэтажный паркинг. В результате реорганизации промзоны появится 670 новых рабочих мест. В планах также существенно улучшить транспортное обслуживание района. Для этого будет реконструирована проезжая часть Старокаширского шоссе: её расширят до трёх полос, организуют переходно-скоростную полосу перед съездом с Каширского на Старокаширское шоссе, зону стоянки для автобусов. Для сохранения экологического баланса в районе проведут целый ряд мероприятий по благоустройству и озеленению. В том числе будет создан новый природный комплекс вдоль реки Жужа площадью 1,61 гектара[23].</p>
<p>Проект реорганизации Коломенской набережной в Южном округе, Нагатинский Затон Москва</p>	<p>На прогулочной зоне в начале набережной предполагается реконструкция каменных ротонд. По всей набережной предполагается поставить четыре тренажерные площадки. Предполагается установка пандуса и устройство скейт-парка, автостоянки и подъездной дороги к ней со стороны Коломенской набережной. Предполагается создать легальные оборудованные места (шашлычные площадки), например, на полуострове между Нагатинским рукавом и Западным заливом, предварительно освободив его от немногочисленных арендаторов и сделав рекультивацию почвы. Согласно проекту, недалеко от шлюзов предлагается сделать точку общепита и туалет. Предполагается грамотное озеленение: благородные деревья, травы, кустарники, цветы, а также естественные поляны, тропинки, поэтому количество высаживаемых деревьев было бы правильно увеличить в несколько раз от заявленных 33 единиц. Возле шлюзов с исторической точки зрения было бы правильно установить памятный знак или табличку в память о погибших от нечеловеческих условий «каналоармейцах» – строителях гидроузла. Находящиеся по-соседству отстойники Мосводоканала следовало бы привести в порядок, а именно сделать нормальную ограду и построить современные бытовые помещения. Сейчас же это место выглядит как зона отчуждения.</p>
<p>Проект нового транспортно-пересадочного узла и станции метро «Нагатинский затон»</p>	<p>В Южном административном округе столицы построят новый транспортно-пересадочный узел и станцию метро, в составе Третьего пересадочного контура. Расположить объекты планируется недалеко от парка-заповедника «Коломенское», между Коломенской улицей и Кленовым бульваром. Два участка музея-заповедника «Коломенское» площадью 0,34 гектара отдадут под строительство третьего пересадочного контура метро. Это следует из проекта планировки участка от станции «Каширская» до «Нижегородской улицы». Участок метро пройдет под заповедником и Москвой-рекой. Общая площадь будущего ТПУ «Нагатинский затон» - 11,5 гектар, в подземной его части оборудуют паркинг. Также проект пересадочного узла предусматривает обустройство зала ожидания, комнаты для матерей с детьми, комфортных зон посадки и высадки пассажиров. Здесь же будут построены гостинично-деловой центр и многофункциональный комплекс, а на месте нынешней пешеходной зоны вдоль берегов реки Москвы появится благоустроенная набережная.</p>

Вопросы ревитализации городских территорий в городах России бесспорно актуальны. Каждый индустриальный город по-своему уникален и неповторим, но градостроительная политика государства привносит в эти города общие черты, воплощенные в облике и архитектурно-планировочном содержании. Создание отдельных комплексов готовых помещений модульного типа уже давно практикуется в индустриальных парках мира. Однако, в России до последнего времени таких комплексов практически не создавали, из-за больших сроков окупаемости подобных инновационных проектов и неясностей с наполнением проекта резидентами. Такие площади интересны компаниям, которые не планируют строить собственные производственные помещения в силу ограничения в сроках начала поставок или в связи с тем, что в финансовой модели бизнеса не предусмотрены расходы на строительство[24].

По утвержденной Стратегии развития отрасли мусоропереработки, в 2030 году на переработку будет отправляться до 80% от всех отходов. В Минпромторге считают, что именно

создание экотехнопарков в значительной степени способствует выполнению стратегии. В соответствии с целевыми показателями стратегии Минпромторга, образующиеся в регионах промышленные отходы необходимо утилизировать или обезвреживать на 86%. Как этого добиться? Как раз подобные технологии и нужно отрабатывать в экотехнопарках. Кроме того, экотехнопарк должен не просто переработать мусор, а изготовить из него товарную продукцию, проводить научные исследования, вести образовательную деятельность, готовить специалистов по обращению с отходами[25].

Вот таких экотехнопарков в России должно быть создано 70, согласно Стратегии Минпромторга, то есть практически в каждом регионе. Но кроме этого стране нужны многофункциональные мусоросортировочные комплексы, заводы по обезвреживанию отходов. Чтобы справиться со всем объемом мусора, необходимо порядка 500 новых предприятий[26].

Экотехнопарки позиционируются как комплексы для замыкания циклов. Они представляют собой несколько производств, расположенных рядом друг с другом и связанных цепочкой технологического процесса. То есть отходы от одного производства могут быть сырьем для другого. Также это площадки для упрощенного согласования, стимулирования развития технологий, инноваций и пилотных производств, предназначенные для того, чтобы экологическая ситуация изменилась в лучшую сторону[27].

Федеральный экотехнопарк ЮФО ГК «Чистый город» — завершающая неотъемлемая часть модели замкнутого цикла. Его основная задача — переработка в конкурентоспособный продукт вторичного сырья, отбираемого на базе региональных экотехнопарков. Зона обслуживания — объединение региональных экотехнопарков мощностью не менее 1,5 млн. тонн отходов в год. Концепция, разработанная и реализуемая ГК «Чистый город» основана на сети региональных и едином федеральном экотехнопарке. Деятельность регионального экотехнопарка направлена на минимизации захоронения. Основные элементы его состава включают сортировочный комплекс, оборудование по обезвреживанию медицинских, биологических и прочих отходов, полигон. Модель замкнутого цикла поэтапно внедряется ГК «Чистый город» на территории 4 субъектов ЮФО. В настоящий момент в различной стадии эксплуатации, строительства и проектирования находятся 10 региональных экотехнопарков общей мощностью более 2 млн. тонн/год с полным завершением строительства до конца 2018 года, ведется проектирование федерального экотехнопарка. Его мощность — до 400 тысяч тонн вторичного сырья в год. Планируемая к выпуску продукция получит применение в сферах: ЖКХ и строительства, сельскохозяйственной, дорожном строительстве, благоустройстве территории и позволит снизить, в том числе, бюджетные расходы при закупке товаров из вторичного сырья[28].

Экотехнопарк в Балахнинском районе Нижегородской области — это собственная генерация энергии с утилизации дымовых газов, газопровод высокого давления, централизованное водоснабжение и водоотведение, гостиница, офисные помещения; раздельный сбор отходов в г.г. Нижний Новгород, Кстово, Дзержинск, Бор (пилотные проекты); полигон твердых коммунальных отходов (263 тыс. т.) с сортировочным комплексом производительностью 40 тыс.т/год и участком компостирования органических отходов с применением вермитехнологий; полигон промышленных отходов с участком демеркуризации ртутьсодержащих отходов и участком обезвреживания отходов производства 3 класса опасности; участок утилизации стекла, в том числе триплекса мощностью 30000т/год; участок утилизации и обезвреживания промышленных отходов мощностью 10950 т/год; участок строительных отходов, мощность — 20450 т/год; участок обработки электронных отходов, транспортная компания (24 мусоровоза, с системой Глонасс). Развитие инфраструктуры экотехнопарка: строительство железнодорожного подъездного пути необщего пользования протяженностью 3383 м с общим объемом перевозок 1,2 млн. тонн /год; реконструкция централизованных систем водоснабжения и водоотведения; строительство локальных очистных сооружений. Строительство предприятий по утилизации отходов гальванического производства, металлургического производства, отходов резинотехнических изделий, полимерных отходов[29].

Концепция создания экотехнопарка «Новокузнецк» разработана и реализуется Администрацией города Новокузнецка, Кузбасской Ассоциацией переработчиков отходов и Научно-инжиниринговым центром «Систем-Интегретех». Проект экотехнопарка основан на

специфике промышленного развития г. Новокузнецка и Южно-Кузбасской агломерации с образованием наряду с отходами потребления различных промышленных отходов от добычи и переработки полезных ископаемых: порода обогащения, металлургические шлаки и шламы, отходы огнеупоров, золошлаковые отходы от сжигания угля и др. Накопления разнообразных техногенных отходов превышают 500 млн.т. В рамках экотехнопарка накопленные и образующиеся техногенные отходы рассматриваются в качестве стратегического ресурса для дальнейшего развития экономики территории, на которой создается система управления отходами, обеспечивающая развитие отходоперерабатывающей отрасли и создание гармоничной с окружающей средой городской среды. Технологическим базисом экспериментального экотехнопарка являются комплексы переработки накопленных и образующихся отходов производства и потребления. Реализация проекта позволит перерабатывать ежегодно 5215 тыс.т. отходов и производить 4194 тыс.т. различных видов продукции[30].

В настоящее время стоит острая необходимость выработки экономического инструментария для ускорения процессов реорганизации производственных территорий при помощи Московской администрации и ведущих институтов. Помимо этого, требуется усиление городского центра по ЧП, занимающегося привлечением частных инвестиций, проработкой экспресс бизнес-проектов по предложениям санации производственных территорий[31].

Таким образом, проведенная оценка социально-экономического значения и анализ текущего развития экологических индустриальных парков в России и за рубежом показал, что в проектах экологических индустриальных парков заложен большой территориальный потенциал и положительное инфраструктурное влияние на развитие региона, в котором реализуется проект развития экологического индустриального парка, в частности это повышение показателей качества жизни населения региона, стимулирование предпринимательской деятельности в регионе, повышение инвестиционной привлекательности территории для бизнеса, и формирование ее отраслевой принадлежности.

#### Литература

1. Рукина И. М., Филатов В. В. Роль фундаментальных ценностей в общественном развитии. Микрoэкономика. 2017. № 4. С. 107–116.
2. Зотов В. Б. Стратегия интеграции научно-технического потенциала Москвы в глобальную экономику. Научные труды Вольного экономического общества России. 2009. Т. 108. С. 106–117.
3. США: 213 детских площадок Нью-Йорка — в запущенном состоянии, 75 — опасны для жизни. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://новости-сша.ru-an.info/новости/сша-2-3-детских-площадок-нью-йорка-в-запущенном-состоянии-75-опасны-для-жизни/>
4. Бурак П. И., Рождественская И. А., Рукина И. М. и др. Основы экономики крупного города. Монография. Издательство «Экономика», Москва, 2009, с. 647
5. Россия и США: рубежи сотрудничества. Информационно-аналитический бюллетень, № 1, 2013
6. Сагина О. А., Голованов В. В., Филатов В. В., Язев Г. В. Ревитализация городских территорий на основе индустриальных парков. Муниципальная академия, № 2, 2018, с. 35–45
7. Индустриальные парки — это территории для размещения новых производств. Создание, управление и сервис. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://fb.ru/article/289544/industrialnyie-parki—eto-territorii-dlya-razmescheniya-novyih-proizvodstv-sozdanie-upravlenie-i-servis>
8. Anja-Katrin Fleig. ECO-Industrial Parks. A Strategy towards Industrial Ecology in Developing and Newly Industrialised Countries. Pilot Project Strengthening Environmental Capability in Developing Countries (ETC), Working Papers, etc — 11, Eschborn, Germany, 2000, p.48
9. Zollverein Coal Mine Industrial Complex in Essen. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://whc.unesco.org/en/list/975>
10. The Old Vinyl Factory. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.bridgesfundmanagement.com/portfolio/old-vinyl-factory/>
11. Андреев М. Реновация промышленных территорий и объектов, Режим доступа: [http://arch-grafika.ru/publ/bez\\_kategorij/bez\\_kategorij/renovacija\\_promyshlennykh\\_territorij\\_i\\_obektov/12-1-0-69](http://arch-grafika.ru/publ/bez_kategorij/bez_kategorij/renovacija_promyshlennykh_territorij_i_obektov/12-1-0-69)
12. Архитектор превратил заброшенный цементный завод в свой дом. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://onedio.ru/news/arhitektor-prevratil-zabroshennyj-cementnyj-zavod-v-svoj-dom-i-mashtaby-porazhayut-18087>
13. Superkilen: мультикультурное безумие на окраине Копенгагена. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://urbanurban.ru/blog/space/384/Superkilen-multikulturnoe-bezumie-na-okraine-Kopengagena>
14. Плавающие дома из контейнеров Urban Rigger. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://econet.ru/articles/137920-plavuchie-doma-iz-konteynerov-urban-rigger>
15. Валерий Нефёдов. Общественное пространство: тренды нового века. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://green-city.su/obshhestvennoe-prostranstvo-trendy-novogo-veka/>
16. Сафонова Д. Е. Экореконструкция заброшенных промышленных зон в процессе рефункционализации. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://archvuz.ru/node/1963>
17. Зотов В. Б., Голованов В. И. Система муниципального управления в схемах. Учебное пособие. Издательство: Юридический Дом «Юстицинформ» Москва, 2018, с.166
18. Заброшенные мегамоллы в США. Закат капитализма. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://bigpicture.ru/?p=503011>
19. Истории опустевших небоскребов. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://hodor.lol/post/105582/>
20. Япония представит РФ план модернизации инфраструктуры Владивостока. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://news.mail.ru/politics/32445093/?frommail=1>

21. Петербуржцам понравился проект Нормана Фостера по реконструкции Новой Голландии, Режим доступа: <https://regnum.ru/news/590008.html>
22. Болотный остров — проект «Золотой остров» с видом на Кремль, Режим доступа: <http://delovoy-kvartal.ru/bolotnyiy-ostrov-proekt-zolotoy-ostrov-s-vidom-na-kreml/>
23. Гостиница и паркинг появятся на территории промзоны «Коломенское». <http://gazeta-moy-rayon-donskoy.ru/2015/10/01/11405/>
24. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях/ Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 4–12.
25. Положенцева И. В., Филатов В. В. Государственные инвестиционные стратегии, ориентированные на создание технопарков в современных условиях экономической нестабильности. Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. № 16. С. 117–122.
26. Богдан Логинов. 70 экотехнопарков появится в России. <https://nblife.info/national-business/rubrics/business-life/2018-05-ekologiya-zavyalov/>
27. Эксперт о внедрении экотехнопарков в России. <https://nevnov.ru/557832-ekspert-o-vnedrenii-ekotekhnoparkov-v-rossii>
28. Презентации реализованных кейсов на II Общероссийском форуме «Экотехнопарки России». <http://infolom.su/>
29. Vladimir Filatov, Grigory Yazev, Oksana Sagina. Revitalization of urban areas on the basis of industrial parks. MATEC Web of Conferences 170, 01130 (2018), <https://doi.org/10.1051/mateconf/201817001130>, SPbWOSCE-2017
30. Рукина И. М., Филатов В. В. Отходы производства и потребления как стратегический ресурс экономики будущего. Микроэкономика. 2017. № 5. С. 57–63.
31. Рукина И. М., Филатов В. В. Стратегическое управление переработкой твердых бытовых отходов в муниципальных образованиях Московского региона. Микроэкономика. 2017. № 6. С. 85–94.
10. The Old Vinyl Factory. [Electronic resource] — access Mode: <http://www.bridgesfundmanagement.com/portfolio/old-vinyl-factory/>
11. Andreev M. Renovation of industrial areas and facilities, access Mode: [http://arch-grafika.ru/publ/bez\\_kategorij/bez\\_kategorij/renovacija\\_promyshlennykh\\_territorij\\_i\\_obektov/12-1-0-69](http://arch-grafika.ru/publ/bez_kategorij/bez_kategorij/renovacija_promyshlennykh_territorij_i_obektov/12-1-0-69)
12. The architect turned an abandoned cement plant into his home. [Electronic resource] — access Mode: <https://onedio.ru/news/arhitekto-prevratil-zabroshennyj-cementnyj-zavod-v-svoj-dom-i-masshtaby-porazhayut-18087>
13. Superkilen: multicultural madness on the outskirts of Copenhagen. [Electronic resource] — access Mode: <http://urbanurban.ru/blog/space/384/Superkilen-multikulturnoe-bezumie-na-okraine-Kopengagena>
14. Floating houses from Urban Rigger containers. [Electronic resource] — access Mode: <https://econet.ru/articles/137920-plavuchie-doma-iz-konteynerov-urban-rigger>
15. Valery Nefedov. Public space: trends of the new century. [Electronic resource] — access Mode: <http://green-city.su/obshhestvennoe-prostranstvo-trendy-novogo-veka/>
16. Safonov D. E. ecological reconstruction of abandoned industrial areas in the process of refunctionalization. [Electronic resource] — access Mode: <http://archvuz.ru/node/1963>
17. Zotov V. B., Golovanov V. I. municipal management system in schemes. Textbook. Publisher: law House “Justicinform” Moscow, 2018, c.166
18. Abandoned shopping Mall in the United States. The decline of capitalism. [Electronic resource] — access Mode: <http://bigpicture.ru/?p=503011>
19. Stories of deserted skyscrapers. [Electronic resource] — access Mode: <https://hodor.oh?lol/post/105582/>
20. Japan will present the Russian plan of modernization of infrastructure of Vladivostok. [Electronic resource] — access Mode: <https://news.mail.ru/politics/32445093/?frommail=1>
21. The city residents liked the project of Norman foster for the reconstruction of New Holland, available at: <https://regnum.ru/news/590008.html>
22. The marsh island project “Golden island” with views of the Kremlin, the Regime of access: <http://delovoy-kvartal.ru/bolotnyiy-ostrov-proekt-zolotoy-ostrov-s-vidom-na-kreml/>
23. The hotel and Parking will appear on the territory of the industrial zone “Kolomenskoye”. <http://gazeta-moy-rayon-donskoy.ru/2015/10/01/11405/>
24. Zotov V. B. Prospects of development of local self-government in modern Russian conditions/ Municipal Academy. 2017. No. 1. P. 4–12.
25. Polozhentseva I. V., Filatov V. V. State investment strategies focused on the creation of technoparks in modern conditions of economic instability. Bulletin of the University (State University of management). 2012. No. 16. P. 117–122.
26. Bogdan Loginov. 70 ekotermoprom will appear in Russia. <https://nblife.info/national-business/rubrics/business-life/2018-05-ekologiya-zavyalov/>
27. Expert on the implementation ekotermoprom in Russia. <https://nevnov.ru/557832-ekspert-o-vnedrenii-ekotekhnoparkov-v-rossii>
28. Presentation of completed cases at the II all-Russian forum “Ecotechnici of Russia”. <http://infolom.su/>
29. Vladimir Filatov, Grigory Yazev, Oksana Sagina. Revitalization of urban areas on the basis of industrial parks. MATEC Web of Conferences 170, 01130 (2018), <https://doi.org/10.1051/mateconf/201817001130>, SPbWOSCE-2017
30. Rukina I. M., Filatov V. V. production and consumption waste As a strategic resource of the future economy. Microeconomics. 2017. No. 5. P. 57–63.
31. Rukina I. M., Filatov V. V. Strategic management of municipal solid waste processing in Moscow region municipalities. Microeconomics. 2017. No. 6. P. 85–94.

## Literature

1. Rukina I. M., Filatov V. V. Role of fundamental values in social development. Microeconomics. 2017. No. 4. P. 107–116.
2. Zotov V. B. Strategy of integration of scientific and technical potential of Moscow into the global economy. Scientific works of the Free economic society of Russia. 2009. Vol. 108. P. 106–117.
3. USA: 2/3 playgrounds in new York-in a state of neglect, 75-life-threatening. [Electronic resource] — access Mode: <http://новости-сша.ru-an.info/новости/сша-2-3-детских-площадок-ню-йорка-в-запущенном-состоянии-75-опасны-для-жизни/>
4. Burak P. I., Christmas I. A., Rukina I. M., etc. bases of economy of a big city. Monograph. Publishing house “Economy”, Moscow, 2009, p. 647
5. Russia and the United States: frontiers of cooperation. Information and analytical Bulletin, № 1, 2013
6. Sagina O. A., Golovanov V. V., Filatov V. V., Yazev G. V. Revitalization of urban areas on the basis of industrial parks. Municipal Academy, № 2, 2018, p. 35–45
7. Industrial parks are territories for new production facilities. Creation, management and service. [Electronic resource] — access Mode: <http://fb.ru/article/289544/industrialnyie-parki-eto-territorii-dlya-razmesheniya-novyih-proizvodstv-sozdanie-upravlenie-i-servis>
8. Anja-Katrin Fleig. ECO-Industrial Parks. A Strategy towards industrial Ecology in Developing and Newly Industrialised Countries. Pilot Project Strengthening Environmental capacity in Developing Countries (ETC), Working Papers, etc-11, Eschborn, Germany, 2000, p. 48
9. Zollverein Coal Mine Industrial Complex in Essen. [Electronic resource] — access Mode: <http://whc.unesco.org/en/list/975>

## Повышение качества государственных услуг в социальных учреждениях: домах отдыха и пансионатах.

## Improving the quality of services in social institutions: holiday homes and boarding houses.



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

Anfimau Anna Yulievna  
Ph.d., Associate Professor of the Department of State and municipal management ANOVO Moscow International University, Moscow, Russia



Рукина Ирина Михайловна, академик РАЕН, доктор экономических наук, профессор, Начальник отдела социально-экономических исследований регионов России АО «Институт региональных экономических исследований» (ИРЭИ),  
irinarukina@mail.ru

Rukina Irina Mikhailovna  
doctor of Economics, professor  
Head of the Department of socio-economic research of the regions of Russia  
"Institute of regional economic research" (IREI).

### **Аннотация:**

В статье анализируется практика злоупотреблений работниками санаторно-курортных учреждений в сфере обслуживания клиентов. Авторами предлагается организационный механизм решения данной проблемы.

### **Ключевые слова**

Региональная экономика, санаторно-курортное обслуживание, нормы питания, республика Крым.

### **Annotation**

The article analyzes the practice of abuse of employees of health resorts in the customer service sector. The authors propose an organizational mechanism for solving this problem.

### **Keyword**

Regional economy, Spa services, food standards, the Republic of Crimea.



Повышение качества обслуживания клиентов на предприятиях туристского комплекса в Российской Федерации является важнейшей экономической задачей, конечная цель которой—развитие туристских кластеров в стране, выход на международный уровень сервиса. Между тем качество обслуживания на государственных предприятиях отдыха зачастую не только не соответствует международным стандартам, но и наносит прямой ущерб отдыхающим.

Авторы данной статьи проанализировали систему предоставления услуг общепита в пансионатах крымского побережья, как в частном секторе, так и в государственном. Проведённый анализ показал, что в борьбе за клиента частные пансионаты не только показывают более высокий уровень обслуживания, но и более высокую порядочность по отношению к затратам клиентов. Речь пойдёт о заместительной системе питания в системе полного пансиона.

Большинство пансионатов и санаториев государственного и частного сектора предлагают систему трёх-четырёх разового питания. Как правило, в высокий сезон раздаточная линия работает по системе «шведский стол». В небольших пансионатах действует система—меню на выбор.

В анализируемом нами государственном пансионате города Судак раздаточная линия не являлась самостоятельной столовой. Еду привозили из головного подразделения. Стоит отметить, что также можно купить путёвку без питания, а также заказать питание отдельно дополнительно. Стоимость питания в категориях: завтрак, обед и ужин, была указана на доске объявлений в административном корпусе, где находится рецепция и касса оплаты услуг пансионата, и составляла согласно прейскуранту: 250, 450 и 350 рублей с человека соответственно. Формат питания—«шведский стол».

Каждый день в столовой вывешивалось примерное меню дня, которое включало перечень блюд, входящих в каждый приём пищи. Как правило, это несколько блюд на выбор: первые блюда, горячее, закуски, гарнир, салаты, выпечка, напитки, фрукты—не менее 3-х наименований каждого. Все меню в обязательном порядке включали мясные или рыбные блюда. Питание было составлено сбалансировано в соответствии с диетическими требованиями. Однако ни стоимость блюд, ни нормы отпуска (раскладывались по тарелкам шеф-поваром), указаны не были. Предполагается, что формат питания—«шведский стол»—не привязан к ко-

личеству потребляемого продукта.

Однако стоимость завтраков, обедов и ужинов, указанная в администрации, следуя стандартам, должна включать как минимум:

1. Завтрак—каша, бутерброд или сосиска, запеканка или яйцо, напиток;

2. Обед—салат, первое блюдо, горячее (мясо, птица или рыба), гарнир, десерт, напиток;

3. Ужин—горячее (мясо, птица или рыба), гарнир, запеканка, фрукты, напиток.

Состав блюд вполне обосновывает стоимость.

При питании отдыхающих в столовой, обслуживание вполне соответствует нормам. Однако при выезде отдыхающих на экскурсии им выдаются «сухие пайки». Даже не ланч-боксы. Впрочем, упаковка соответствует данному понятию—пластиковая коробка, помещённая в полиэтиленовый пакет-майку плюс напиток. Интерес представляет содержимое «пайка». Мы рассмотрим содержимое, выданное нам взамен обеда. Как помним, стоимость горячего обеда указана—450 рублей.

Содержимое «пайка»:

1. Бутылка газированной воды 0,5 л;

2. Пачка печенья малая;

3. Два куса чёрного хлеба, нарезанного углом;

4. Два тонких ломтика варёно-копчёной колбасы;

5. Два тонких ломтика сыра;

6. Помидор (или огурец);

7. Яблоко.

Проведя нехитрые подсчёты, мы выясним, что стоимость «пайка» с трудом «дотягивает» до 100 рублей.

В частном пансионате в ланч-бокс нам упаковывали варёный картофель, сырые овощи, варёную куриную ножку, фрукт. Напиток—сок. Стоимость обеда практически соответствовала меню.

На наш справедливый вопрос о разнице в стоимости в государственном пансионате, нам ответили, что деньги за неиспользованные услуги не возвращаются. («Если не хотите брать пайк—не ездите на экскурсии»). К слову об экскурсиях—прямо возле столовой в период завтрака располагается палатка экскурсионного бюро (некое ИП, которое собирает деньги, взамен выдаёт квитанции). И тут же сидит администратор пансионата и вносит в ноутбук в график—сколько необходимо подготовить сухих пайков.

Мы обратили внимание, что отдыхающие активно покупают экскурсии целыми семьями.

Каждый день в холодильнике в зале столовой располагаются по несколько десятков пакетов с пайками. Некоторые отдыхающие приобретают дальние экскурсии — на весь день, то есть весь день вместо горячего питания они получают одни и те же сухие пайки.

Несложные расчёты показывают, что семья из трёх человек, заказав одну экскурсию, пропуская один приём пищи, теряет в средствах от 450 до 1050 рублей. И это им никто не компенсирует! За период отдыха люди покупают 2–3, а то и более, экскурсии.

Можно представить масштабы обмана клиентов только в этом подразделении, где четыре жилых корпуса, в каждом проживает 400 человек.

Нам не известно, является ли данная схема обмана потребителей организованной сверху, или непосредственно работниками подразделения, но прецедент имеет место. Большая часть отдыхающих в пансионатах — пожилые люди и женщины с детьми. То есть, социально-незащищённые категории граждан, права которых грубо нарушаются.

С целью пресечения подобных правонарушений в системе государственных объектов отдыха авторы предлагают следующий организационный механизм:

1. Министерству Здравоохранения РФ — Разработать положение о заместительном питании и нормах так называемого «сухого пайка» для граждан, не имеющих возможности получить полноценное горячее питание в стационарных условиях.

Внести изменения в Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21 июня 2013 г. № 395н «Об утверждении норм лечебного питания». Разработать положение об ответственности санаторно-курортных учреждений за нарушение норм заместительного питания.

2. Контролирующим органам — Обеспечить контроль на местах за соблюдением прав граждан и недопущения злоупотреблений.

Своевременное внесение изменений в существующие нормативно-правовые акты позволит значительно улучшить обслуживание граждан санаторно-курортными учреждениями и предупредит нарушения в организации питания.

#### Литература:

1. Приказ Министерства здравоохранения РФ от 5 мая 2016 г. № 279н «Об утверждении Порядка организации санаторно-курортного лечения» Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21 июня 2013 г. № 395н «Об утверждении норм лечебного питания» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 5 июля 2013 г., регистрационный № 28995).
2. Анфимова А. Ю., Дорофеев А. Ю., Новицкий И. Ю., Голованов В. И., Фадеев А. С. Сегментация рынка гостиничной недвижимости крупного города. Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» <https://naukovedenie.ru> Том 7, № 5 (сентябрь — октябрь 2015). 17 стр.
3. Анфимова А. Ю., Рукина И. М. Организационный механизм развития туризма в республике Крым. Микроэкономика. № 3 2018. Стр. 56–59.
4. Голованов В. И. Проблемы развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в муниципальных образованиях в современных условиях. Сборник трудов ежегодной Международной научно-практической конференции «Экономические аспекты развития Российской индустрии в условиях глобализации». М.: Моск. политех. университет, 15.12.2016.
5. Голованов В. И., Латыпов Н. А. Повышение конкурентоспособности государственных и муниципальных унитарных предприятий при функционировании и осуществлении предпринимательской деятельности. Экономические аспекты технологического развития современной промышленности 9/2017 / Материалы Международной научно-практической конференции. Москва 19 мая 2017.
6. Зотов В. Б., Базиян К. Н. Проблемы развития государственно-частного партнёрства в Российской Федерации. Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2015. № 6. С. 25–27.

#### Literature:

1. Order of the Ministry of health of the Russian Federation of 5 may 2016 n 279n "On approval of the Procedure for the organization of sanatorium-resort treatment"
2. Order of the Ministry of health of the Russian Federation of June 21, 2013 № 395n "on approval of the norms of medical nutrition" (registered by the Ministry of justice of the Russian Federation on July 5, 2013, registration number 28995).
3. Anfimova, Dorofeev, A., Novitsky, I., Golovanov, V. I., Fadeev, A. S. Segmentation of the hotel real estate market of a large city. Internet-journal "science of SCIENCE" <https://naukovedenie.ru> Vol. 7, No. 5 (September — October 2015). 17 pages.
4. The Organizational mechanism of tourism development in the Republic of Crimea. Microeconomics. No. 3, 2018. Page. 56–59.
5. Golovanov V. I. Problems of development and support of small and medium-sized businesses in municipalities in modern conditions. Proceedings of the annual International scientific and practical conference "Economic aspects of Russian industry development in the context of globalization". M.: Mosk. Polytech. University, 15.12.2016.
6. Golovanov V. I., Latypov N. Ah. Improving the competitiveness of state and municipal unitary enterprises in the functioning and implementation of business activities. Economic aspects of technological development of modern industry 9/2017 / Proceedings of the International scientific and practical conference. Moscow 19 may 2017.
6. Zotov V. B., Bazian K. Problems of public-private partnership development in the Russian Federation. Economics, statistics and Informatics. Herald of UMO. 2015. No. 6. Pp. 25–27.

## Content

STATE UNIVERSITY OF MANAGEMENT 100 YEARS. Objectives of the anniversary year.....	2	Financial support of higher education in Russia.....	89
<b>Lobanov Ivan Vasilievich</b> Russian municipal academy of local self-government development system.....	9	<b>Vasyunina Margarita</b> <b>Filatova Daria</b> Formation of competitive environment in the economy of the region .....	93
<b>Zotov Vladimir Borisovich</b> Renovation of industrial areas on the basis of ecological industrial parks .....	14	<b>Tamara T. Zatklanova</b> <b>Candidate of economic Sciences</b> <b>Erdniev Elzata V.</b> The role of the budgets of federal, regional and municipal level in the implementation of infrastructure investment projects in the sphere of services.....	100
<b>Filatov Vladimir Vladimirovich</b> <b>Rukina Irina Mikhailovna</b> <b>Golovanov Vladimir Ivanovich</b> <b>Polozhentseva Irina Veniaminovna</b> Tools of support of small business on an example of the Bryansk region .....	22	Investigation of the role of public opinion in improving the efficiency of local government .....	109
<b>Panina Olga Vladimirovna</b> <b>Ephim Nikita Sergeevich</b> Use of public-private partnership tools as a factor for improving the efficiency of regional and municipal governance.....	27	<b>Sirazhdinov R. Zh.</b> Modern information and communication technologies in state and municipal management .....	114
<b>Ibjatov Fail Muzhipovich</b> State support for the development of cooperatives .....	32	<b>Elena G. Hmelchenko</b> <b>Kartsev Boris Vladimirovich</b> <b>Хмельченко Елена Геннадьевна</b> Theoretical and methodological approaches to the determination of the effectiveness of State and municipal management in the major city .....	125
<b>Filatov Vladimir Vladimirovich</b> <b>Golovanov Vladimir Ivanovich</b> <b>Yazev Gregory Valerevich</b> <b>Sagina Oksana Aleksandrovna</b> Development of the Agro-Industrial Complex in the framework of the macregion of the countries of the EAEU: experience of Russia and Kazakhstan .....	43	<b>Barsukov Igor</b> <b>Leonid B. Kasimov</b> On some aspects of training state and municipal servants in Russia.....	131
<b>Lukhmanova Gulnar Koishybaevna</b> <b>Mishchenko Inna Vitalievna</b> Some aspects of development of social entrepreneurship in Russia .....	50	<b>Sirazhdinov Nikolay Rifatovich</b> <b>Svyatoslav V. Shaposhnikov</b> Recycling of polymer wastes of production and consumption on the basis of biotechnological innovations.....	135
<b>Olga Petrina</b> On the influence of the range of solid utility waste on the quality of underground water in the Moscow and Vladimir regions.....	55	<b>Filatov Vladimir Vladimirovich</b> <b>Rukina Irina Mikhailovna</b> <b>Golovanov Vladimir Ivanovich</b> Improving the efficiency of the housing management system of Moscow: problems and solutions.....	143
<b>Elena G. Hmelchenko</b> <b>Kazakova Irina Genrihovna</b> <b>Yuri Gerasimovich Bogomolov</b> <b>Savelyev Arkady Fedorovich</b> <b>Medovar Yuri Anatolievich</b> <b>Yushmanov Igor Olegovitch</b> Peculiarities of the implementation of the state policy of Russia in the demographic sphere .....	63	<b>Stadolin Mihail</b> <b>Frantsuzova Margarita</b> Animals composed of municipal property: issues of theory and practice.....	149
The role of human potential in the context of transition to an innovative socio-oriented type of economic development.....	70	<b>Kabanova Irina Evgenjevna</b> Proposals to improve the management of beach infrastructure in Evpatoria of the Republic of Crimea .....	156
<b>Stanislav E. Prokofiev</b> <b>Maria V. Elesina</b> Ways of improving the efficiency of monitoring financial and economic activities in joint stock companies with state and municipal participation .....	79	<b>Anfimau Anna Yulievna</b> <b>Golovanov Vladimir Ivanovich</b> Revitalization of urban areas on the basis of ecological industrial parks.....	159
<b>Alexander Yurievich Yakovlev</b> Theoretical aspects of the use of tax benefits .....	84	<b>Filatov Vladimir Vladimirovich</b> <b>Rukina Irina Mikhailovna</b> <b>Golovanov Vladimir Ivanovich</b> Improving the quality of services in social institutions: holiday homes and boarding houses.....	167
<b>Irena Milkina</b> <b>Garegin Bezhanyan</b>		<b>Anfimau Anna Yulievna</b> <b>Rukina Irina Mikhailovna</b>	

Информационно-аналитический журнал зарегистрирован в Роскомнадзоре.  
Свидетельство о регистрации СМИ:  
ПИ № ФС77-50260 от «22» июня 2012 г.  
Подписной индекс в каталоге  
«Роспечать» 70500

## УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия» включён в Перечень научных журналов, рекомендованных ВАК РФ для публикации материалов кандидатских и докторских диссертаций.

В издании публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

При написании и оформлении статей редакция журнала «Муниципальная академия» просит придерживаться правил, представленных на сайте.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте журнала «Муниципальная Академия»:

[www.journal-rma.ru](http://www.journal-rma.ru)

По вопросам публикации статей следует обращаться

в редакцию журнала по телефонам:

8 (915) 405–64–19

8 (916) 870–73–20

или по электронной почте:

[journal-rma@mail.ru](mailto:journal-rma@mail.ru)

ООО «Муниципальная академия»  
Адрес: 109428, г. Москва, Рязанский проспект, д. 10, стр. 2, офис 506.  
Дополнительный офис: 121099, г. Москва, Новый Арбат, д. 36, офис 1418.  
Тел.: 8 (915) 405–64–19  
8 (916) 870–73–20  
E-mail: [journal-rma@mail.ru](mailto:journal-rma@mail.ru)  
Сайт: [www.journal-rma.ru](http://www.journal-rma.ru)

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

**Бурак Петр Иосифович** — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета  
**Быков Александр Владимирович** — д.п.с.н., профессор  
**Зотов Владимир Борисович** — д.э.н., профессор  
**Пупырев Евгений Иванович** — д.т.н., профессор  
**Мокрый Владимир Семенович** — д.ю.н., профессор  
**Рош Елена Сергеевна** — д.э.н., профессор  
**Калабеков Алан Лазаревич** — д.б.н., профессор  
**Найданов Александр Сергеевич** — к.пед.н.  
**Толкачев Сергей Генрихович** — к.э.н.  
**Ружицкий Владимир Петрович** — д.т.н., профессор  
**Белых Ирина Викторовна** — к.э.н.  
**Шульга Татьяна Ивановна** — д.п.с.н., профессор  
**Рой Олег Михайлович** — д.с.н., профессор  
**Беляев Александр Матвеевич** — д.с.н., профессор  
**Грищенко Леонид Леонидович** — д.ю.н., профессор  
**Рагулина Юлия Вячеславовна** — д.э.н., профессор  
**Семкина Ольга Сергеевна** — к.э.н., профессор  
**Бутова Татьяна Витальевна** — к.э.н., доцент

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор:

**Зотов Владимир Борисович**, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

**Голованов Владимир Иванович**, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

**Кириллова Ариадна Николаевна**, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

**Рагулина Юлия Вячеславовна**, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

**Авдеева Татьяна Тимофеевна**, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

**Рождественская Ирина Андреевна**, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

**Терехова Кристина Олеговна**

Заместителя главного редактора:

**Анопченко Татьяна Юрьевна**, д.э.н., профессор

Выпускающий редактор:

**Вишнякова Татьяна Витальевна**

Вёрстка: **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](http://www.fop.ru)  
Подписан в печать 26.09.2018 г.  
Заказ № 23808  
Тираж 1000 экз.  
Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, неподлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна.

Открыта подписка на научный  
информационно-аналитический журнал

## Научный информационно-аналитический журнал Муниципальная Академия

### На второе полугодие 2018 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](http://www.journal-rma.ru).

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам:

+7 (915) 405-64-19

+7 (916) 870-73-20

или по электронной почте: [journal-rma@mail.ru](mailto:journal-rma@mail.ru).

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: 70500.



