

Муниципальная Академия

№4 • октябрь-декабрь • 2018

Государственному университету управления 100 лет

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ
В СИСТЕМАХ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ



Официальный печатный орган Российской муниципальной академии

Содержание

Меморандум I-го Международного научного форума «Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика»	2	Экономика и финансы	
Итоги XVIII Российского муниципального форума	7	Влияние государственной помощи в приобретении жилья на уровень цен и последствиях снижения процентной ставки по ипотеке	87
Юркова С. Н., Широков А. Н., Милькина И. В.		Демин А. В., Рыбальченко И. В.	
Информационные технологии в системах территориального управления		Реакция российского мегарегулятора на международные санкции	91
Антропология цифрового управления	12	Балацкий Е. В., Екимова Н. А., Юрвич М. А.	
Латфуллин Г. Р.		Анализ результативности функционирования особых экономических зон туристско-рекреационного типа (на примере ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь»)	98
Маркетинг территорий в эпоху развития цифрового пространства: особенности, проблемы и перспективы	17	Милькина И. В., Лебедева Ю. А., Мищенко И. В.	
Хмельченко Е. Г., Убушаева Б. Г.		Круговая экономика, полимерные отходы, экологические решения СБ ООН	107
Развитие цифровых технологий в практике наемного труда	24	Филатов В. В., Рукина И. М., Голованов В. И., Положенцева И. В.	
Убушаева Б. Г.		Некоторые аспекты развития кластерной организации экотуристических пространств Краснодарского края	119
Развитие регионов и муниципальных образований		Лебедева Ю. А., Белозерова Ю. М.,	
Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих	30	Инновационная экономика: человеческий капитал и новые аспекты образования	132
Зотов В. Б.		Кирнарская С. В., Анфимова А. Ю.	
Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципальных образований	38	Технология управления	
Сираждинов Р. Ж.		Совершенствование муниципального управления — важный фактор эффективного функционирования социальной системы	137
Особенности правового регулирования деятельности муниципальных общественных объединений в различных субъектах РФ	43	Черкасова М. А.	
Велиев Э. Э.		Формирование и развитие человеческого капитала местного сообщества на основе проектного управления	144
Конкурс ВКР как зеркало подготовки выпускников по направлению «Государственное и муниципальное управление»	49	Аржанухин С. В., Макович Г. В.	
Милькина И. В., Зуденкова С. А.		Формирование системы раздельного сбора ТКО как условие рационального обращения с отходами	151
Основные стадии урбанизации и их отражение в развитии Московской городской агломерации	56	Мусинова Н. Н.	
Соколова С. В.		Волонтерство в России: этапы становления и приоритеты развития	156
Особенности формирования общегородских общественных пространств в городе Москве	62	Петрина О. А.	
Стадолин М. Е., Варванин Е. Н.		Сравнительный анализ различных типов государственных и муниципальных учреждений	161
Государственная политика в области местного самоуправления на современном этапе его реформирования и развития	68	Яковлев А. Ю.	
Широков А. Н., Юркова С. Н.,		Государственное развитие мотивации населения к общественной деятельности	166
Организация системы общественного контроля в Российской Федерации (на материалах Общественной палаты Московской области)	76	Околышева И. А.	
Околышев Д. А.			
Реновация промышленных территорий в моногородах на основе индустриальных парков	82		
Филатов В. В., Голованов В. И., Жукова Н. В., Диброва Ж. Н.			

Уважаемые читатели!

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

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

МЕМОРАНДУМ

I Международного научного форума «Шаг в будущее: искусственный ин- теллект и цифровая экономика» (Москва, 6–7 декабря 2018)

6–7 декабря 2018 года в Москве состоялся II Международный научный форум «Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика», организованный Государственным университетом управления.

Предыдущая конференция, состоявшаяся в декабре 2017 года, создала предпосылки к тому, что сегодня Государственный университет управления стал центром притяжения для ведущих российских и зарубежных ученых и экспертов в области управления в реальном секторе экономики, политиков, предприятий малого и среднего бизнеса, общественных организаций и вузов, студентов.

Принимая во внимание назревшие вопросы в области не только реалий цифровой экономики, но и глобальные проблемы, связанные с вступлением человечества в новую цифровую эпоху, эксперты форума на пленарной сессии «Цифровая экономика: как избежать цивилизационной катастрофы при столкновении гуманитарных и технологических вызовов новой информационной эпохи?» выделили основные точки роста, необходимые для дальнейшего развития диалога между наукой, бизнесом и властью. Спикеры из Франции, Нидерландов, Германии, Китая и стран БРИКС высказали экспертное мнение о проблемах электронного бизнеса, нейроэкономики, а также о данных в цифровой форме, как о новом, ключевом факторе производства в современном мире.

В 2018 году форум проходил при поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, под эгидой Комиссии РФ по делам ЮНЕСКО и в партнерстве с Ассоциацией бизнес-школ стран БРИКС. Одним из значимых

событий первого дня форума стало торжественное открытие кафедры ЮНЕСКО «Социально-правовые и этические основы общества знаний (Информационного общества)», деятельность которой направлена на поиск решений в такой актуальной на сегодняшний день области как развитие компетенций, направленных на решение проблем, препятствующих доступу к новым знаниям во всем мире.

Во второй день работы форума состоялись экспертные дискуссии в рамках 8 тематических секций.

В рамках секции **«Когнитивное моделирование и нейронные сети: новые технологии управления?»** обсуждались прикладные вопросы, связанные с разработкой технологий и инструментария цифровой экономики. Эксперты затронули темы нейросетевого и когнитивного моделирования, генетических алгоритмов и распознавания текста.

Ключевая дискуссия секции посвящена использованию математического аппарата, обеспечивающего реализацию концепций искусственного интеллекта и адаптивных систем управления, в частности нечетких моделей (fuzzy models) и «мягких» вычислений (soft computing), эволюционного моделирования и генетических алгоритмов, моделирования рассуждений и неклассическую логику, моделирование образного мышления и когнитивную графику, нейронные сети, генерацию и распознавание текста, обработку речи.

В рамках работы секции было отмечено, что для построения адаптивных систем искусственного интеллекта требуется разработка и внедрение алгоритмов обработки информации, представленной сложными

когнитивными структурами. Нейросетевые алгоритмы способны создавать, по крайней мере, базовые инструменты фильтрации и агрегации данных, характеризующихся неопределенностью, неясной и нечеткой структурой, влиянием большого числа разнородных факторов и наличием множества альтернативных вариантов развития.

В ходе состоявшихся в рамках секции **«Цифровая экономика и искусственный интеллект: крах привычного уклада экономики и новый техногенный социум»** дискуссий было отмечено, что в отраслевой экономике цифровизацией «заражён» весь мир: с ней напрямую связаны 20% ВВП мировой экономики, автоматизация процессов за счет роботизации растет на 60% в год. И недооценивать этот фактор недопустимо, поскольку это способ повысить эффективность и конкурентоспособность как отдельного бизнеса, так и России в целом.

Основная сложность реализации концепции цифрового управления состоит в том, что детерминированные процессы (технологические процессы, процессы материального производства) автоматизируются достаточно хорошо, но как только требуется участие человека, то процесс уже не является детерминированным и плохо поддается автоматизации современными средствами. Распространенные подходы (ERP, CRM, BPM) не обеспечивают надлежащей автоматизации процессов управления предприятием и позволяют реализовать только фрагментарные исследования.

Отсутствие национального программного обеспечения тормозит развитие цифровой экономики. Должны создаваться предпосылки для перехода к цифровому управлению, все это требует новых компетенций у менеджеров. На секции проработаны теоретические аспекты развития теоретического менеджмента для функционирования в условиях цифровой экономики. Государственный университет управления готов приступить к подготовке менеджеров «новой волны», способных эффективно работать в условиях цифровизации.

По итогам работы секции отмечен большой интерес к вопросам цифровизации реального сектора экономики со стороны бизнеса, государства, научной и вузовской

общественности. Кроме того, был отмечен ряд факторов, тормозящих развитие цифровой экономики, в частности отсутствие национального программного обеспечения.

Принято решение о разработке совместной программы сотрудничества Государственного университета управления с Министерством промышленности и торговли и Министерством энергетики Российской Федерации. Также, немаловажным итогом следует считать решение о разработке дорожной карты по взаимодействию с бизнесом, отраслевой наукой и образовательными учреждениями с целью признания новой концепции развития теории менеджмента в цифровизации экономики на базе постоянно действующего семинара: «Развитие управления в социальных системах».

Выступавшие на секции **«Философская, правовая и этическая экосистема цифровой экономики»** отметили, что только реализация общенационального проекта цифрового образования даст России возможность получить исторический шанс оставаться в числе передовых стран по качеству образования и человеческого капитала как основного двигателя социально-экономического развития.

По результатам выступлений экспертов был сформулирован ряд вызовов и рисков, характерных для периода цифровизации, а именно: рост безработицы на рынке труда, сохраняющаяся в отдельных регионах цифровая безграмотность, новые источники киберугроз.

Последствия цифровизации в социальной сфере, социальные медиа и анализ социальных сетей, интеллектуальные обучающие системы и среды, компьютерная лингвистика, обработка естественного языка — эти темы стали ключевыми вопросами, затронутыми на секции **«Цифровые трансформации в социальной сфере»**. Отмечалась необходимость своевременной оценки возможных политических, социальных, экономических и общественных изменений, которые могут быть вызваны цифровизацией как государственного управления, так и всей общественной системы в целом. Ключевой вопрос — как тотальная цифровизация скажется на жизни простого гражданина, рядового жителя страны?

Секция **«Smart-city: техногенный социум под властью искусственного интеллекта»** собрала экспертов в области инновационной экономики, городской инфраструктуры, электронного правительства. Выступавшие отметили, что развитие городских агломераций в купе с научно-техническим прогрессом и цифровизацией экономики позволили сформировать концепцию развития «умного города» («Smart City»), который является эффективной интеграцией физических, цифровых и человеческих систем в искусственно созданной среде с целью обеспечения устойчивого развития территории и повышения уровня жизни граждан. В России полномасштабная работа в этом направлении только начата. В список пилотных городов для реализации проекта «умный город» попали 18 городов из 15 регионов. Однако эксперты секции констатировали низкую готовность российских городов к комплексной цифровизации и внедрению цифровых технологий управления.

По итогам работы секции достигнута договоренность с Салфордским университетом (Финляндия) об участии в совместных образовательных программах и компанией «Швабе» (входит в структуру «Ростех») о создании базы практики для студентов Государственного университета управления.

Итоги секции **«Искусственный интеллект как новая индустриальная платформа»** показали, что технологии в области работы с данными, коммуницирующие роботы, аддитивные технологии, аддитивное производство и Интернет вещей сформировали четвертую индустриальную революцию. В настоящее время мы наблюдаем продолжение развития технологических основ и доминантных технологий («Industry 4.0»). Прежде всего это новая автоматизация на основе компьютерно-интегрированных систем, киберфизические системы, коммуникации M2M, технологии индустриального Интернета вещей, новые принципы проектирования (ориентированные услуги, модульность, параметрический дизайн, персонализированные продукты, и т.д.), оперативная совместимость и децентрализация, виртуализация, накопление и анализ данных в реальном времени.

Развитие и применение всех этих технологий оказывает мощнейшее трансформирующее влияние на бизнес: сокращение времени от идеи до ее воплощения

на рынке; конкуренция по скорости изменения бизнес-моделей; обеспечение гибкости и создание уникальных изделий в условиях массового производства; переход на безлюдное производство и массовое внедрение роботизированных технологий; повсеместное использование облачных сервисов; анализ и оценка данных на основе технологий Big Data; формирование «Maker Economy» на основе 3D принтеров; создание Smart Factory; сквозная автоматизация и интеграция «от оборудования до министерства»; и т.д. Все это вместе формирует новую индустриальную платформу в экономике.

На заседании секции **«Цифровые технологии в образовании»** был отмечен значительный перекосяк в количественных образовательных показателях против компетентностных. Цифровая эпоха радикально меняет бизнес-модели и подходы к менеджменту: глобальная автоматизация уже изменяет рынок труда и карту профессий, технологические тренды ведут к поляризации рынка труда, разрыв между востребованными и фактически имеющимися навыками возрастает по мере развития карьеры. Эксперты отметили, что в настоящее время наблюдается неразвитость «мягких» навыков (Soft skills) специалистов-управленцев, и это является ключевой проблемой выпускников вузов.

Несмотря на значительное продвижение информационных технологий в область образования, их внедрение продолжает носить локальный характер и ни одна из них не является стандартизированным общегосударственным решением. В связи с этим остается ряд нерешенных вопросов, большинство из которых могут быть решены только в формате единой Государственной информационной системы (ГИС). Экспертами отмечено также, что использование цифровых технологий в сфере образования должно строго соответствовать требованиям, предусмотренным правом на образование, а преподаватели должны обладать компетенцией и свободой в адаптации цифровых технологий к местным условиям и иметь полномочия перестраивать онлайн-новые учебные материалы и методологию в целях наилучшего удовлетворения потребностей страны в сфере образования.

На заседании секции **«Цифровые технологии социальных и бизнес-коммуникаций»** было отмечено, что применение

цифровых технологий в социальной сфере—это наиболее эффективный метод решения различных проблем, возникающих в ходе модернизации социальной среды, представляющий собой основной фундамент общества. С их помощью можно улучшить и автоматизировать процессы обработки данных, которые в последние годы занимают значимое место в жизненном процессе человеческого общества. Вопросы, обсуждаемые на секции, затронули как социальную, так и бизнес среду.

По итогам развернувшейся на секции дискуссии, было принято решение о необходимости заключения соглашения о совместной образовательной и профессиональной деятельности с Департаментом здравоохранения г. Москвы.

Всего за два дня работы форума на мероприятие зарегистрировались и посетили 1354 человека из 14 субъектов Российской Федерации, а также иностранные политики, ученые и эксперты из Германии, Финляндии, Нидерландов, Франции, Китая, Вьетнама, стран БРИКС и стран СНГ.

В ходе работы пленарного заседания, Директор Департамента координации деятельности организаций высшего образования Министерства науки и высшего образования РФ Екатерина Бабелюк, предложила Государственному университету управления принять участие в программе создания центров по подготовке кадров для цифровой экономики. Кроме того, по итогам работы форума было принято решение о заключении соглашения о сотрудничестве между Государственным университетом управления и АНО «Цифровая страна», являющимся одним из головных учреждений по реализации стратегии развития информационного общества в Российской Федерации. В рамках состоявшегося открытия кафедры ЮНЕСКО прошло подписание четырехстороннего соглашения между Государственным университетом управления, Университетом Нинбо (КНР), Папским католическим университетом (Бразилия) и Ксавьерским институтом менеджмента и предпринимательства (Индия).

Учитывая итоги пленарного заседания форума, а также результаты дискуссий, состоявшихся на секционных заседаниях, Государственный университет управления, в партнерстве с представителями бизнеса и государственной власти, считают необходимым декларировать следующее:

1. В целях решения задач структуризации, анализа и принятия управленческих решений в сложных и неопределенных ситуациях (геополитических, внутривластных, военных и т.п.), при отсутствии статистической количественной информации о происходящих процессах, описывающих окружение экономического субъекта, необходимо внедрение методик когнитивного моделирования и нейросетевой кластеризации.

2. С учетом важности внедрения современных технологий в городскую среду, необходима разработка государственной программы «Умные города РФ» (в настоящий момент «умный город» является всего лишь одним из направлений программы «Цифровая экономика РФ»). Такая программа должна найти свое отражение в основополагающих документах государственного стратегического планирования—стратегии социально-экономического развития и промышленной политики соответствующего региона, стратегии территориального развития и т.п. Кроме того, она должна быть интегрирована в «Стратегию социально-экономического развития РФ» и увязана с ключевыми индикаторами «Прогноза социально-экономического развития РФ». С учетом того, что полномасштабное внедрение технологий «умного города» охватывает сферы, относящиеся к компетенции различных региональных и федеральных министерств и ведомств, для координации их работы необходимо создать на уровне Правительства РФ координационный орган «Совет по развитию умных городов».

3. С учетом того, что практически все проекты «умного города» носят социальный характер, необходима разработка специальных механизмов их реализации и финансирования с использованием как бюджетных, так и внебюджетных средств. В частности, необходимо исследовать возможность применения механизма государственно-частного или муниципально-частного партнерства, а также разработать необходимые меры государственной поддержки (налоговые льготы, субсидии и т.п.). Данные исследования должны курироваться Минфином РФ и могут быть поручены ведущим вузам и научным центрам.

4. Для реализации государственной программы импортозамещения необходимо чтобы при внедрении решений в сфере искусственного интеллекта значительная

часть заказов в обязательном порядке размещалась на российских предприятиях. При этом при выборе поставщика предпочтение должно быть отдано не перепродавцам, а изготовителям, чьи производства полностью находятся на территории России. Для этого на базе ресурсов Минпромторга РФ необходимо создание и ведение реестра отечественных производителей решений искусственного интеллекта.

5. В условиях трансформации образовательных систем, особенно высшего образования, за счет использования цифровых технологий государство в силу своих международно-правовых обязательств по-прежнему несет главную ответственность за уважение и защиту права на образование.

6. С целью расширения доступа к образованию и повышению его качества рекомендуется и дальше активно развивать диверсификацию подходов к обучению за счет использования различных способов получения образования, таких как электронное обучение, массовые открытые онлайн-курсы и открытие образовательные ресурсы. Однако неравенство доступа к цифровым технологиям по-прежнему сохраняется, и нам необходимо принять меры для преодоления «цифрового разрыва».

7. Кроме того, органы государственной власти должны обеспечить отношение к использованию цифровых технологий как к одному из средств получения образования, а не как к субституту очного образования. Они должны признать, что человеческие контакты в образовании играют решающую роль в учебно-педагогическом процессе.

8. Необходим системный подход при внедрении цифровых технологий в систему образования в целом. Решение комплексной задачи построения равнодоступной образовательной среды, результаты обучения в которой признаются всеми заинтересованными сторонами невозможно без создания Федеральной ГИС. Одна из важнейших проблем, которую необходимо решить в рамках ГИС — стандартизация и унификация документооборота, исключения

дублирования информации в различных системах учета, обеспечения гарантированного хранения архивной информации. Важно при этом создать среду, эргономичную и комфортную для пользователей, работа в которой будет реально способствовать повышению эффективности качества образования.

9. Государственные власти должны также принимать меры, необходимые для повышения уровня подготовки преподавателей в области использования цифровых технологий, при сохранении в то же время за ними свободы в использовании ими своих педагогических подходов

10. Современные трансформации экономики нуждаются в оценке рисков и последствий для общества. Очевидно, что смена технологических укладов ведет к формированию иной социальной структуры общества и это требует специальных исследований. Другой существенной задачей является задача образования — формирование поколений «цифровых аборигенов» новой экономики, сочетающие менеджерские, инженерные и другие компетенции с цифровыми умениями. Недостаток квалифицированного персонала — один из существенных рисков.

11. С целью расширения доступа к образованию и повышению его качества рекомендуется и дальше активно развивать диверсификацию подходов к обучению за счет использования различных способов получения образования, таких как электронное обучение, массовые открытые онлайн-курсы и открытые образовательные ресурсы. Однако неравенство доступа к цифровым технологиям по-прежнему сохраняется, и нам необходимо принять меры для преодоления «цифрового разрыва».

12. В целях снижения рисков и учитывая необходимость подготовки кадров для цифровой экономики, владеющих цифровыми компетенциями и сквозными технологиями, необходимо усилить базовую математическую и IT подготовку на всех направлениях бакалавриата и магистратуры.

Итоги XVIII Российского муниципального форума



С 19 по 21 сентября 2018 года в Анапе состоялся ежегодный XVIII Российский муниципальный Форум. Мероприятие много лет традиционно проходит при участии руководства профильных комитетов Совета Федерации и Государственной Думы, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Всероссийского совета местного самоуправления, Российской муниципальной академии, Общественной палаты РФ, Института государственного управления и права Государственного университета управления.

Форум проходил при поддержке Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного

самоуправления, Всероссийского совета местного самоуправления (ВСМС), Общественной палаты РФ.

Организаторы Форума: Академия социального управления, Фонд «Устойчивое развитие», Российская муниципальная академия, Институт государственного управления и права Государственного университета управления, отмечающего в 2019 году свое 100-летие, Общенациональный союз НКО, Комитет гражданских инициатив, ООО «Правда-ТУР».

Уже 18 лет Форум объединяет на единой профессиональной площадке исследователей, экспертов, преподавателей, специалистов в области местного самоуправления, представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления и способствует развитию сотрудничества, обмену теоретическими разработками, практическим опытом и информацией в области местного самоуправления и подготовки кадров в сфере государственного и муниципального управления.



На Форуме собралось **более 100 участников**—представителей федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, СМИ, научных, консалтинговых, некоммерческих организаций, руководителей образовательных учреждений, представителей учебно-методических подразделений образовательных учреждений, профессорско-преподавательский состав, студентов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление».

География участников Форума представлена **27 субъектами Российской Федерации из 7 федеральных округов**, в том числе из трех республик (Республика Хакасия, Республика Саха (Якутия), Республика Марий-Эл); четырех краев (Краснодарский край, Пермский край, Ставропольский край, Алтайский край); 18-ти областей (Владимирская область, Воронежская область, Кемеровская область, Курганская область, Ленинградская область, Московская область, Калужская область, Оренбургская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Тю-

менская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ярославская область, Нижегородская область, Рязанская область, Новосибирская область); двух городов федерального значения (г. Москва, г. Санкт-Петербург).

Первый день работы Форума был посвящён вопросам государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Перед участниками выступил председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления **Диденко А. Н.** Он рассказал о законодательных перспективах государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации. В своем приветствии участникам Форума он отметил, что за постреформенное время с 90-х годов сформировался пул экспертов и практиков, которые могут проанализировать текущую ситуацию и сделать необходимые выводы из тех этапов развития, которые прошло местное самоуправление за последние 20 лет. Он также подчеркнул, что накопленный практический и теоретический опыт, предложения и замечания участников Форума необходимы для совершенствования института

местного самоуправления и востребованы в центральных органах законодательной и исполнительной власти.

Перед участниками Форума также выступил заместитель Председателя Комитета Совета Федерации по экономической политике, председатель Экспертного Совета ВСМС **Тимченко В. С.** Он рассказал о деятельности Экспертного Совета и актуальных задачах развития местного самоуправления на современном этапе.

В рамках пленарного заседания к участникам Форума обратился президент Российской муниципальной академии, президент Общенационального союза некоммерческих организаций, генеральный директор Российского агентства развития информационного общества Айгистов А.А., который подчеркнул важность создания муниципальных общественных палат как одного из эффективных институтов гражданского участия жителей в решении вопросов местного значения.

В рамках панельной дискуссии по теме «Российская модель местного самоуправления: как повысить эффективность деятельности местной власти и какова роль общественного участия?» участники высказали свои мнения

и предложения по улучшению текущей ситуации в данном вопросе.

Во второй день—по традиции это день науки и практики—состоялась научно-практическая конференция «Муниципальное управление: что нового предлагают исследователи и практики?», на которой не только обсуждались проблемы в сфере местного самоуправления, муниципального управления, но и были представлены пути их решения и успешный опыт в данной сфере. Большой интерес у участников вызвали выступления представителей Калужской и Челябинской областей, которые представили свои успешные практики муниципального управления.

Третий день. Форума был посвящен вопросам профессиональной подготовки кадров для органов местного самоуправления и муниципального управления, обсуждались вопросы подготовки кадров, государственные образовательные стандарты в сфере государственного и муниципального управления и методическое обеспечение учебного процесса. В конце дня были подведены итоги, и награждены победители VI Российского конкурса выпускных квалификационных работ в области государственного и муниципального управления и XVIII Российского



конкурса образовательных программ и методического обеспечения подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для муниципального управления, результаты которых ежегодно анализируются в рамках Российского муниципального Форума.

На Форуме выступили представители ряда Министерств Российской Федерации, которым участники смогли задать напрямую интересующие их вопросы. От Министерства юстиции Российской Федерации выступил директор Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Корнев А.А. Он рассказал о проблемах и путях решения в сфере законодательства и правоприменительной практики в области местного самоуправления.

Актуальные вопросы финансового обеспечения муниципальных образований и межбюджетных отношений затронул в своем выступлении консультант отдела муниципальных образований Де-

партаменты межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации Плюснин С.А.

Вопросов реализации Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на муниципальном уровне коснулся в своем выступлении референт Департамента планирования территориального развития Министерства экономического развития Российской Федерации Дьяконов А.А.

С интересом участники выслушали выступление о перспективах реализации проекта «ЖКХ и городская среда» директора Центра компетенций по вопросам городской среды Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Зоря О.В.

Как всегда, много вопросов было адресовано представителю Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации — консультанту отдела политики в сфере государственной службы и методологии развития му-



ниципальной службы Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Сидоровой В. А., которая уже не первый год участвует в работе Форума и освещает вопросы регулирования муниципальной службы в деятельности Минтруда России.

За три дня плодотворной работы от участников Форума поступило немало конструктивных предложений, касающихся законодательства, а также вопросов гармонизации территорий, уточнения компетенций МО и ресурсов для реализации компетенций, развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества и др.

Все предложения участников Форума обобщены в **Резолюции**, которая по традиции передается в соответствующие государственные органы.

Справка: Российский муниципальный Форум учрежден в 2001 году по инициативе Федерального государственного научного учреждения «Российский научный

центр государственного и муниципального управления» и Межрегиональной общественной организации «Академия менеджмента и рынка» при поддержке Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации. За 18 лет существования и работы Форума сложилось содружество профессионалов в области местного самоуправления и муниципального управления, наработан большой практический опыт полезного обмена информацией. Подробные материалы Форумов, начиная с 2012 года можно найти на портале «Муниципал» www.municipal-sd.ru в разделе Российский муниципальный Форум.

**Юркова С. Н.,
Широков А. Н.,
Милькина И. В.**



Антропология цифрового управления

Anthropology of digital governance



Латфуллин Габдельхат Рашидович,
доктор экономических наук, профессор, директор Института
государственного управления и права, заведующий кафедрой
теории управления Государственного университета
управления, г. Москва

Latfullin Gabelahat Rashidovich
doctor of economic sciences, professor, director of Institute of public
administration and law, head of the management theory of the
State Management University, Moscow

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы четвертой промышленной революции- перехода на цифровую экономику и управление с точки зрения общей антропологии. Акцентируется разнообразие поведения личности в более актуализированной искусственной экосистеме — цифровой среде. Антропология рассматривается как гуманитарная технология XXI века, которая позволяет решать проблемы цифровой экономики с точки зрения ее очеловечения.

Ключевые слова: Цифровизация, цифровая экономика и управление, управленческая антропология, антропология, экосистема.

Annotation: This article discusses the problem of the fourth industrial revolution-the transition to the digital economy and in terms of overall management of anthropology. Emphasizes the diversity of behaviour of the individual in a more up-to-date artificial ecosystem-Digital Wednesday. Anthropology regarded as humanitarian technology of the 21st century, which makes it possible to solve the problem of the digital economy in terms of its ochelovechenija.

Keywords: Digitalization, digital economics and management, management, anthropology, anthropology, ecosystem.

Назревающие проблемы в области не только реалий цифровой экономики, но и глобальные проблемы, связанные с вступлением человечества в новую цифровую экосистему, вызывают необходимость рассмотрения основных точек роста, необходимых для дальнейшего развития диалога между наукой, бизнесом и властью, т.е. управлением.

Цифровизацией «охвачен или и заражен» весь мир: с ней напрямую связаны 20% ВВП мировой экономики, автоматизация процессов за счет роботизации растет на 60% в год. И недооценивать этот фактор недопустимо, поскольку это способ повысить эффективность и конкурентоспособность России в целом. По оценкам Всемирного банка по цифровизации страна занимает в мире 39-е место.

Реально, более одного трлн. рублей до 2024 года будут выделены на шестилетний проект «Цифровая экономика». Для управления проектом определены пять известных базовых направлений развития цифровой экономики. Абсолютно каждое направление реализуется человеком и для него, что актуализирует роль общей антропологии в цифровизации. Что же нам дает и даст цифровая экономика? Так, Всемирный банк отметил «Цифровые дивиденды:

- рост производительности труда;
 - повышение конкурентоспособности компаний;
 - снижение издержек производства;
 - создание новых рабочих мест;
 - преодоление бедности и социального неравенства.
- Но при этом были отмечены и риски цифровой экономики:
- киберугрозы;
 - «цифровое рабство»;
 - рост безработицы на рынке труда;
 - цифровая безграмотность.

Указанные дивиденды и ожидаемые риски также связаны с человеком, который может усилить дивиденды и ослабить возможные риски, неравенство доступа к цифровым технологиям по-прежнему сохраняется, и необходимо принять меры для преодоления «цифрового разрыва», что многократно актуализирует роль общей антропологии.

Нейросетевые алгоритмы, способные создавать базовые инструменты фильтра-

ции и агрегации данных, характеризующихся неопределенностью, неясной и нечеткой структурой, влиянием большого числа разнородных факторов и наличием множества альтернативных вариантов развития, а значит и всевозможных вариантов управленческих решений, предопределяющих мейнстрим менеджмента. Действительно, цифровизация управления усложняет его неопределенность многократно.

«Управление, как целенаправленное воздействие, изначально исходит, содержание обосновывается, организационно сопровождается, результативно оценивается на основе непрерывного информационного обеспечения. Постоянно возрастающие требования оперативной актуализации непрерывно расширяющихся и усложняющихся баз данных необходимо обуславливают переход к цифровым форматам постановки и разрешения все более широкого комплекса информационных задач. Определенность и своевременность разработки вариантов управленческих решений, расчет показателей и выбор принимаемых воздействий, необходимость оперативного сопровождения их реализации, адекватность оценки получаемых результатов и учет их в процессе дальнейшего функционирования качественно усложняют роль и существенно расширяют функции цифровых технологий на всех этапах взаимодействия субъектов и объектов управления» [3, с. 128–129].

Наука управления изучает отношения людей по поводу управления, экономическая наука изучает экономические отношения, организационная наука — организационные отношения людей. Но каждый человек или группа в организации уникальны. Эта уникальность проявляется в характерологических особенностях каждой личности. Учитывает ли экономическая наука, ее цифровизация эти особенности? Можно ответить и да, и нет. На данные вопросы отвечает такая наука, как антропология.

Антропология — это гуманитарная технология XXI века, которая, благодаря уникальному набору методик и фундаментальности, позволяет решать самые разнообразные задачи: от познания миров прошлого и настоящего до повышения уровня продаж в секторе высоких технологий. Именно, антропология дает возможность смотреть на мир широко раскрытыми глазами; глубоко понимать проблемы

человечества; способность действовать эффективно в культурно-неоднородной среде, особенно в условиях четвертой промышленной революции—перехода к цифровой экосистеме.

Что же представляет, многим неизвестная категория, как антропология?

Как же характеризует антропология человека, его жизнь, его отношение к цифровой экономике и, наконец его многообразное поведение: экономическое, когнитивное, социальное, организационное, политическое, коммуникативное и др.

Все мы люди разные—разная система ценностей, разный алгоритм поведения, разный ум!

Действительно, каждый из нас—в течении жизни, начиная с утробной жизни младенца, постепенно переходя к детству, отрочеству, юности, старости, дряхлости и смерти всегда связан с организацией, группой. Мы живем в мире, где существуют множество самых различных групп, которые различаются по признакам расовости, национальности, религиозности, культуры и др. Учимся мы, работаем или отдыхаем, нам приходится общаться и взаимодействовать с самыми различными людьми, находясь в той или иной организации, в природной или искусственной экосистеме. В каких только организациях, ситуациях не пребывает человек. Эти организации могут быть постоянными (семья, работа), временными (пассажир, командированный), ситуационными (пожар, стихия) и др. Каждая из этих организаций может характеризоваться возрастом, по половому признаку, по национальности, по постоянству и др. Это могут быть христиане, мусульмане, буддисты, русские, поляки, папуасы, китайцы, цыгане, холерики, меланхолики, здоровые, больные и др. Но внешняя среда, весь мир динамичны и мы все больше общаемся и взаимодействуем друг с другом, с группами и общаемся виртуально. Такое неизбежное общение, особенно в цифровой экосистеме, все более становится весьма сложным и многообразным. Такое многообразие представляют этносы или этнические общности. Правомерно, что этническая функция является неотъемлемой составляющей любой культуры. Выделяют также этническую культуру, которую не следует смешивать с культурой этноса (нации) в целом.

Антропология—это актуальная необходимость понять каждому единую природу

и разнообразие человека и способов его существования, необходимость ответить на жизненный вопрос, как мы можем гармонично жить вместе, не уничтожая друг друга и повышая в целом организационную культуру конкретной организации, группы.

Реализация требований общей антропологии (физической и духовной) помогает полноценно жить в социально усложняющейся природной и искусственной экосистемах, особенно в формируемой полноценной цифровой среде, расширяет горизонты результативного взаимодействия, развивает мировоззрение. Таким образом, каждый из нас пребывает в самых различных организациях. Если эти цивилизованные организации, можно утверждать, что нет плохих организаций, а есть плохое управление или самоуправление в этих организациях. Так, нет плохих государств, а есть плохое государственное управление и плохая организация самоуправления в этих государствах. Далеко за примерами ходить не надо, достаточно с точки зрения управленческой антропологии, а не политики проанализировать события в бывшей Югославии, Украине и др.

Антропология—(от греческих слов *anthropos*—человек, и *logos*—понятие, учение, слово, разум) область научного познания, в которой изучаются проблемы происхождения, существования человека в природной и искусственной экосистеме, т.е. это наука о человеке в самом широком понятии.

Трудно даже перечислить область знаний, наук, занимающихся человеком. Поэтому, очень важно, кем бы мы не были, особенно руководителем любой организации, знать и реализовывать антропологическую составляющую экономики и управления. Известно, что человека изучают свыше двухсот наук, и каждая из них находит в нем свой предмет. Можно утверждать, что каждая наука о человеке имеет свою антропологию, т.е. идет процесс антропологизации гуманитарных наук о человеке. Будь это физиология, психология, философия, история, археология, культура, этнология, этнолингвистика и многие другие, то есть можно выделять антропологию физиологическую, психологическую, философскую и т.д. Понятно также, что для антропологии общим предметом изучения является не столько сам человек, сколько человек, взятый в соотношении с его социальным и природным

окружением, а сегодня ситуация связана, прежде всего, с миром цифровизации.

Появление науки антропологии связано с именем Аристотеля. Слово «антропология» впервые было использовано Аристотелем. Древний мудрец обозначил им область знания, объектом изучения которого является духовная сторона человеческой природы. Данный термин просуществовал в этом значении более 1000 лет. Но это уже предмет исторической антропологии. Возникает вопрос о том, является ли антропология единой наукой? Антропология — это совокупность наук. Предметом изучения этих наук является человек и человеческое общество, состоящее из различных организаций.

Предметом антропологии являются закономерности и механизмы взаимодействия человека с его социальным и природным окружением в условиях конкретной культурной системы, т.е. в определенной экосистеме.

Основная цель антропологии — это обеспечение целостного, системного изучения людей и человеческой природы в конкретной экосистеме. В настоящий момент и в будущем актуализируется цифровая экосистема. Все мы люди разные, но очень важно взаимопонимание между нами, где бы мы не находились.

Антропология в целом изучает происхождение и историческую эволюцию человека. Существуют такие вполне сложившиеся основные ее направления, как физическая антропология, включающая в себя палеонтологию, учение об антропогенезе и морфологию человека. Самостоятельную ветвь антропологии составляет управленческая, социальная, культурная, организационная антропология, которая формируется на базе достижений, прежде всего, этнографии и этнической антропологии.

Восприятие конкретным человеком, его физиологией техники и технологии цифровизации имеет огромное значение для соответствующих разработчиков, т.е. физическая антропология наряду с эргономикой играет огромную роль при конструировании соответствующей техники цифровизации.

Актуальна ли сегодня физическая антропология в цифровизации? Ответ однозначен, в управлении, особенно в цифровом, руководитель при воздействии и взаимодействии с объектом не может не учитывать факторы физической антропологии.

Более того, если мы трактуем антропологию как единство души и тела, то образно цифровизацию можно рассматривать как единство человека и цифровой техники и технологии. Действительно, существенно возрастают технико-технологические проблемы, формируемые требованиями безусловного обеспечения перманентности сбора, независимости обработки и ответственности представления информации. «Они подчеркивают необходимость обеспечения безусловной защиты параметров и процедур цифрового управления от субъективного искажения, вне зависимости от его целей. Очевидно, что не решив эти проблемы на методологическом уровне, субъект управления, неизбежно, обречен на постоянно повторяющиеся «срывы» по реализации конкретных процедур внедрения цифрового управления. В преодолении этих проблем существенную помощь должны оказать технологические решения, определяемые необходимостью разработки и поддержания, открытого, унифицированного программного обеспечения цифрового управления» [3, с. 36].

Понимание управленческой антропологии невозможно без уяснения принципиальных положений о культуре вообще, ее функций, факторов развития, взаимодействия культур, развития символических систем и т.д.

Управленческая антропология (духовная) и физическая антропология (телесная) неотделимы друг от друга, как душа и тело. Они характеризуются большим спектром самых разных понятий и категорий, часть которых мы уже привели.

Управленческая антропология рассматривает вопросы воздействия и взаимодействия субъекта управления с учетом антропологических характеристик объекта, в рамках которого человек существует, живет и действует. «Современные возможности цифровой формализации управления формированием, функционированием и развитием социально-экономической организации, адекватно представляющие модели ее эволюции, категорийно — понятийный аппарат, логику мышления персонала, достигаемый ими уровень общей и профессиональной идентификации, во многом определяются общей методологической обоснованностью научных исследований, разработок, реализаций и образовательной деятельности» [3, с. 128].

Трудно представить себе, как сегодня управленец воздействует и взаимодействует с объектом управления, не учитывая менталитет, ритуалы, традиции, обычаи, мифы, сторителлинг и др. управляемой организации [См.4, с. 36–61].

Таким образом антропология цифровизации (англ. Digital anthropology) — сфера общей антропологии, которая занимается

изучением взаимодействия человека, как в естественной, так и в искусственной экосистемах (цифровая экосистема).

Следует также подчеркнуть, что сами антропологи при своих исследованиях также не могут обойтись без цифровых технологий. Здесь особенно можно выделить исследователей по визуальной антропологии.

Литература:

1. Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации».
2. Программа развития цифровой экономики в Российской Федерации до 2035 года. <http://Spkurdyumov.ru/гзщфвы/2017/05/Strttgy.pds>.
3. Латфуллин Г., Райченко А. Методология управления: Учебник для вузов. — СПб.: Питер, 2019. — 240 с.
4. Организационная культура: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. В. Г. Смирновой. — М.: Издательство Юрайт, 2018. — 308с.

Literature:

1. Russian Federation Government Decree № 1632, July 28, 2017 approving the programme “Digital economy of the Russian Federation”.
2. The program for the development of the digital economy in the Russian Federation up to the year 2035. <http://Spkurdyumov.ru/гзщфвы/2017/05/Strttgy.pds>.
3. Latfullin G., Raychenko A. Management Methodology: a textbook for high schools. — Spb.: Piter, 2019. — 240 p.
4. Organizational culture: a tutorial and workshop for academic undergraduate ed. V.G.Smirnova. — M.: Harvard Business Press, 2018. — 308 p.

Маркетинг территорий в эпоху развития цифрового пространства: особенности, проблемы и перспективы

Marketing territories in the epoch of development of digital space: features, challenges and prospects



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

Khmelchenko Elena Gennadievna
Candidate of Biological Sciences,
Associate Professor of Public and Municipal Administration
FBGOU IN "State University of Management"
elenamba@mail.ru



Убушаева Байрта Григорьевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления»

Ubushaeva Bayrta Grigorievna
Candidate of economic Sciences,
associate Professor of the Department of state and municipal management
FBGOU IN "State University of Management"
e-mail: ubgyy@bk.ru

Аннотация: В статье анализируется применение современных маркетинговых технологий и инструментов, которые в настоящее время широко используются учеными и практиками для решения комплексных задач по развитию территорий. Применение современных инструментов маркетинга, построенное на использовании цифровых технологий, является залогом успеха любого проекта, предусматривающего успешное решение вопросов, связанных с социально-экономическим развитием территории.

Ключевые слова: цифровая экономика, инструменты маркетинга территорий.

Annotation: The article analyzes the use of modern marketing technologies and tools that are now widely used by scientists and practitioners to solve complex problems of the development of territories.

The use of modern marketing tools based on the use of digital technologies is the key to the success of any project involving the successful solution of issues related to the socio-economic development of the territory.

Keywords: digital economy, tools of territory marketing.

В настоящее время тема цифрового пространства широко и активно обсуждается в обществе, а цифровая экономика тесным образом связана с использованием искусственного интеллекта, современных информационных и коммуникационных технологий [3].

Применение современных информационных и коммуникационных технологий во всех сферах жизнедеятельности может повысить их эффективность и конкурентоспособность [1,8].

Задача цифровой или электронной экономики сегодня—активное внедрение информационно-коммуникационных технологий в жизнь общества [15].

Цифровая революция в экономике связана, прежде всего, с формированием нового мышления человека, нового восприятия происходящих перемен и процессов во всех сферах деятельности [4].

Маркетинг сегодня является примером того как в данной сфере деятельности с большим успехом применяют современные цифровые технологии в рекламной деятельности, PR-компаниях, проведении различных мероприятий, в продвижении товаров и услуг [16].

В последнее время наиболее популярным направлением в маркетинге является цифровой маркетинг или digital (с.англ. «цифровой») маркетинг.

Digital-технологии или цифровые технологии в маркетинге—это комплекс мероприятий, связанный с применением маркетинговых инструментов с помощью телекоммуникационных устройств, цифровых систем с компьютерным управлением, которыми можно управлять с помощью программного обеспечения.

Понятие digital-маркетинга можно трактовать как совокупность определенных стратегий и тактик, привлечения клиентов и удержание их в компании за счет применения цифровых технологий. Цифровые технологии в данном виде деятельности это, прежде всего, методы распространения рекламы и коммуникаций, которые используют различные электронные каналы.

В общем представлении digital- маркетинг является наиболее удобным и эффективным способом продвижения бренда или компании. Раньше, для успешного продвижения компании на онлайн-рынки, было достаточно заказать сайт и создать несколько целевых страниц с помощью онлайн-сервисов, также дать рекламные посты в социальных сетях

и заняться поисковой оптимизацией сайта.

Такие методики обеспечивали предпринимателям определенную прибыль, но современный мир меняется очень быстро, поэтому необходимо применять новые решения для продвижения своего бизнеса.

Интернет технологий уже недостаточно для полноценного ведения рекламной деятельности, старые технологии рекламы становятся неэффективными, интернет-страницы быстро устаревают, поэтому одно неверное решение может привести к потере базы подписчиков.

Наряду со старыми каналами связи появляются новые каналы с масштабным спектром возможностей для продвижения.

Digital-маркетинг это:

- совокупный подход к продвижению компании, всех продуктов и услуг в цифровой среде, который охватывает не только онлайн, но и оффлайн потребителей, использующих гаджеты, игры и иные цифровые средства связи;
- объединение большого количества различных технологий (веб-технологий, мобильных, CRM-систем и др.) с клиентскими базами и продажами;
- качественная двухсторонняя связь с рекламодателями и конечными потребителями продуктов или услуг;
- правильное сочетание технологий и человеческих ресурсов, следуя потребностям целевой аудитории;
- быстрая динамика роста и достижение маркетинговых целей;
- оперативная оценка и анализ результатов продвижения.

Digital-продвижение можно эффективно применять в различных областях от интернет-магазинов до онлайн-обучения; при продажах с длительным циклом действия, в различных агентствах связанных с торговлей недвижимостью, в маркетинге территорий и др.

Digital-маркетинг позволяет охватить всю представленную аудиторию и использовать максимально все каналы коммуникаций. Также он позволяет общаться с целевой аудиторией. Гибкость настройки показывает рекламу именно тем людям, которые заинтересованы в покупке товара или услуги.

Результаты, которые можно получить при использовании Digital-маркетинг:

- увеличение продаж;
- увеличение существующей аудитории;
- возможность постепенного возврата вложенных в проект инвестиций;

– создание недорогих и одновременно эффективных решений для продвижения своих товаров и услуг по более эффективной рекламе.

Digital-маркетинг имеет большое количество каналов для продвижения. Поэтому, основной задачей является поиск наиболее оптимального канала, который позволит установить эффективную двухстороннюю коммуникацию и максимальную окупаемость инвестиций в рекламу.

Наиболее популярные каналы коммуникаций в digital-маркетинге:

- поисковый маркетинг;
- интернет-реклама;
- контекстная реклама;
- баннерная реклама;
- социальные сети;
- видео-реклама.

У каждого канала продвижения в digital-маркетинге существуют свои инструменты продвижения.

Для более эффективного продвижения продукции рекомендуется использовать максимальное количество инструментов, используя при этом различные каналы и применяя эффективные стратегии.

Наиболее популярными инструментами продвижения в digital-маркетинге являются:

1. Поисковая оптимизация (SEO).

Под понятием поисковой оптимизации подразумевается процесс увеличения количества посетителей на веб-сайтах за счет поднятия источника на первые позиции в выдачах поисковой системы.

SEO-продвижение может показаться сложным инструментом, но его базис достаточно прост для понимания настройки рекламы.

Изначально специалисты проводят исследование ключевых слов для того, чтобы определить, что собственно пользователи ищут в поисковых запросах. На следующем этапе происходит внутренняя оптимизация содержимого страницы и ее HTML-элементов. После этого действия идет внешняя оптимизация, т.е. происходит наращивание ссылочной массы, помимо этого понятие внешней оптимизации можно трактовать, как продвижение контента через различные социальные сети. На последнем этапе SEO-продвижения осуществляется технический SEO.

2. Контекстная реклама.

Контекстная реклама—это продвижение продукта через текстовые объявления, которые транслируются пользователям по их запросам, если данные запросы рекламодатель

установил в настройке канала передачи информации. Данный тип объявления возникает при условиях, когда пользователь проявляет интерес к различным товарам и услугам, готов их купить. Контекстная реклама бывает как поисковой, так и тематической. Большинство инструментов маркетинга начинают приносить прибыль только спустя какое-то время, а использование контекстной рекламы может давать сразу очень быстрые результаты.

Сейчас существует множество платформ для создания контекстной рекламы. В России наиболее популярными являются Google Adwords, Яндекс.Директ.

3. Google Adwords.

Google Adwords—это инструмент контекстной рекламы, также известный, как PPC (pay-per-click,) т.е. идет оплата за клик каждый раз, когда кто-то нажимает на рекламу, которая показана в поисковой выдаче или контекстно-медийной сети Google.

4. Яндекс. Директ.

Яндекс.Директ—это инструмент для создания рекламных компаний, которые находятся на страницах «Яндекса» и партнеров Рекламной сети Яндекса (РСЯ).

В Яндекс.Директ также как и в Google Adwords можно настраивать рекламу как для поисковой выдачи, так и для рекламной сети Яндекса.

5. Контент-маркетинг.

Другими важными инструментами продвижения рекламы являются инструменты контент-маркетинга.

Под контент-маркетингом понимается всё то, что пользователи сети в той или иной форме видят в интернете: например, фото и видео различного содержания, посты в блогах и т.д.

6. Блоггинг.

Блоггинг является отличным инструментом для продвижения информационных каналов компании в социальных сетях. Такой вид рекламы может быть полезным, так как позволяет общаться с текущими и потенциальными клиентами.

7. Реклама на YouTube.

Реклама на YouTube является одной из самых эффективных и самых дорогих инструментов продвижения продукта. Пользователей YouTube более 1 млрд. человек. Ежедневные просмотры превышают более миллиарда часов видео. Это огромное количество людей, которые потенциально могут являться потребителями любой продукции.

8. Реклама во Вконтакте и Facebook (SMM-реклама).

Реклама в социальных сетях Вконтакте и Facebook, достаточно эффективная и недорогая форма цифровой рекламы.

9. Алгоритмическая закупка рекламы (programmatic advertising).

Это процесс покупки цифрового рекламного пространства через определенную технологию, автоматизирующую процесс самих покупок.

Покупку рекламы осуществляют через платформу управления данными (DMP, data management platform). Эта платформа используется для сбора и анализа данных, с сегментацией на аудитории. Алгоритмическая закупка рекламы позволяет более эффективно подходить к расходованию рекламных бюджетов.

10. Ретаргетинг (ремаркетинг).

Под ретаргетингом понимается определенный рекламный механизм, с помощью которого онлайн-реклама направляется конкретному пользователю, ранее посмотревшему продукт, посетившему веб-сайт (веб-страницу) рекламодателя.

Если кто-то попадает на лендинг, кликнув по РСРС-рекламе, а потом покидает его, так и не совершив конверсию, вполне возможно, что назад он уже никогда не вернется. Но с помощью ретаргетинга можно продолжать показывать этому человеку рекламу того продукта, который он смотрел на сайте.

Одним из примеров эффективности стратегий digital-маркетинга является его применение в управлении территорией.

Главным инструментом управления в этой сфере является интернет-маркетинг.

Он позволяет обеспечивать различным субъектам управления доступ для использования различных ресурсов территории, а также проведения мониторингов и анализов для своевременного выявления различных изменений.

В тоже время интернет-маркетинг способствует координации процесса управления и облегчает контроль. Все эти возможности позволяют территориальным субъектам управления быстро адаптироваться к меняющимся условиям как внешней, так и внутренней среды в минимальные сроки [9].

Интернет-маркетинг территории использует различные принципы для более эффективного управления территорией.

Во-первых, это помогает более эффективно ориентироваться на перспективы развития территории.

Во-вторых, это один из самых демократичных источников информационного воздей-

ствия. Интернет выступает в роли посредника между участниками сети и предоставляет каждому из них свободный доступ к информации. Интернет дает возможность каждому из участников высказываться по соответствующим вопросам и распространять информацию для более широкого круга пользователей сети.

Существует множество причин для того, чтобы обратить внимание на digital-каналы продвижения.

Например, для работы и обратной связи с узкой и молодой целевой аудиторией можно использовать контекстную рекламу и сопутствующие инструменты продвижения (различные баннеры, посты, партнерские проекты).

Для правильного использования digital-маркетинге в создании рекламных компаний также необходимо понимать поведение клиентов, их психологию выбора, принципы и правила процесса принятия решений.

Сейчас невозможно представить продвижение товаров, услуг, компаний, работу органов государственной власти и местного самоуправления без существования официального сайта, страничек в социальных сетях и других средств коммуникации [17].

В современных условиях маркетинг территорий становится локомотивом продвижения территории, играет важную роль в повышении ее конкурентоспособности, привлечении инвесторов, успешных компаний и туристов.

Планирование—залог успеха любой деятельности, связанной с развитием территорий [5].

В условиях усиливающейся конкуренции маркетинг территорий приобретает все более обширный интерес по повышению эффективности и продвижению товаров, инвестиций, по поддержке предпринимательства, а также повышению привлекательности областных, городских территорий с целью привлечения инноваций. Территориальная единица превращается в своеобразный товар, и для эффективности продвижения используются маркетинговые инструменты и технологии.

Поэтому и понятен растущий интерес к территориальному маркетингу, направленный на привлечение потенциального потребителя и рост благосостояния жителей на территории.

Маркетинг—одно из наиболее сложных понятий современной экономической науки. Маркетинг обычно связан с продвижением, но продвижение—только один инструмент территориального маркетинга. Другие

инструменты—пространственные действия и организационные меры. В то время как пространственные и организационные меры направлены на улучшение фактической ситуации в городе или области, первичная цель управленческого позиционирования, использующего маркетинговые технологии, направлена на повышение конкурентоспособности территории и изменение ее имиджа.

Маркетинг территорий—это целенаправленная деятельность на социально-экономическое развитие. Территория является продуктом, а заинтересованные в продукте покупатели—это целевой рынок. Маркетинговая деятельность привлекает на территорию общегосударственные программы, международные проекты, инвестиции.

Во всем мире органы исполнительной власти с успехом используют современные технологии и инструменты маркетинга для продвижения городских территорий и создания неповторимого образа, связанного с имиджем территории [2].

В настоящее время маркетинг территорий формируется как один из новых факторов регионального управления.

В России успешно реализованы маркетинговые проекты по продвижению территорий, такие как проект «Сочи-2014», когда Россия завоевала право проведения XXII Зимних олимпийских игр в городе Сочи Краснодарского края, проект по созданию зимней резиденции и родины российского Деда Мороза в Великом Устюге, проект по созданию «бизнес-сити» в одном из районов Санкт-Петербурга на территории Выборгской стороны.

Для продвижения российского проекта «Сочи—2014» были использованы информационные и коммуникационные технологии и основные каналы коммуникации: электронные и печатные СМИ, Интернет, телевидение, радио и наружную рекламу, ВТЛ-акции [11].

Маркетинговые исследования, анализ и изучение зарубежного опыта по перепрофилированию территорий позволили изменить направление развития и имидж Выборгской стороны города Санкт-Петербурга [12].

Замысел по созданию зимней резиденции и родины российского Деда Мороза в Великом Устюге, является примером успешной реализации уникального проекта, который и сегодня пользуется спросом среди российских и зарубежных туристов [13]. Сегодня этот проект продолжает развиваться с помощью современных средств коммуникации—через Интернет, рекламу, социальные сети.

Благоустройство территории—ключ к эффективному продвижению территории, повышению ее имиджа [10].

Именно благоустройство сегодня является той составляющей территории, которая может сформировать комфорт, эстетическую и функциональную привлекательность, качество и удобство жизни граждан [6,7].

Это предполагает целый комплекс мероприятий, направленных на то, чтобы сделать территорию красивой и комфортной для проживания.

Выделим некоторые из направлений: укрепление материально-технической базы и техническое перевооружение отрасли городского зеленого хозяйства; внедрение передовых технологий, современных приемов и методов озеленения; улучшение эстетического облика территорий; контейнерное озеленение, озеленение балконов, вертикальное озеленение, озеленение крыш, привлечение компаний путем оформления цветников в форме логотипов, применение архитектурной подсветки и т.д.

Еще одно направление может быть связано с тематическим оформлением улиц, связанное с историей, личностей, в честь которых названы улицы, наличием известных достопримечательностей с использованием стилиобразующих элементов, таких, как билборды, сити-борды, вывески, плакаты сити-формата. Тематическое оформление должно меняться в зависимости от времени года и праздников.

Для создания определенного имиджа также необходимо использовать информационные стилизующие элементы: разновидности флагового оформления; использование светового оформления; оформление сценических площадок для концертных программ и выступлений на открытом воздухе в парках; оформление магазинных витрин и входов в торговых центрах и в небольших магазинах; тематическое и праздничное оформление витрин декорациями и стикерами; оформление наземного транспорта, создание медиазон и т.д.

Создание малых архитектурных форм позволит создать не только особенный эстетический облик, но и станет новым культурным элементом территории, которое позволит жителям получать эстетическое удовольствие, благотворно влияющие на психоэмоциональное и физическое состояние человека.

Применение таких систем приводит к тому, что территория, которая оформляется

с их помощью, становится уникальной, и более приспособленной к комфортному отдыху, а, следовательно, более популярной. Что, в конечном итоге, положительно сказывается на ее имидже, а также органов власти и организаций, обеспечивающих городское благоустройство.

Цель маркетинга территорий направлена на привлечение капитала и обеспечение устойчивого социально-экономического развития территории за счет оптимального использования наличных ресурсов и всего потенциала территории. Это связано с удовлетворением потребностей населения этой территории в условиях безопасного, достойного, комфортного, проживания.

Сегодня качество жизни граждан является основным показателем развития территории [14]. Комфортное проживание на территории невозможно представить без использования современных информационных и коммуникационных технологий.

Мобильный телефон, планшет, компьютер являются теми средствами, которые обеспечивают коммуникации между индивидами, органами власти и внешним миром. Все эти каналы можно эффективно использовать не только в классическом маркетинге для продвижения товаров и услуг, но и для развития территорий.

С помощью применения Digital-технологий в маркетинге территорий можно эффективно взаимодействовать со всеми целевыми группами территории, применять эти инструменты для ее успешного социально-экономического развития.

Сегодня конкурентоспособность территории определяется степенью ее «брендируемости», цель брендинга территории — обеспечение присутствия узнаваемости в информационном пространстве, обеспечение притока финансовых ресурсов.

Следует определить 2 основных этапа создания бренда:

1. Поиск и выделение отличий. Отличие — это совокупность множества деталей, каждая из которых может быть очень индивидуальной и, как правило, весьма незначительной. Очень важное условие в успешном брендинге — это создание своей собственной темы, идеи — миссии, цели.

2. Усиление отличий. Состоит в возвышении мельчайших отличительных особенностей до тех пор, пока они не окажутся значимыми, чтобы произвести впечатление на умы других людей.

Но, кроме создания бренда, нужно разрабатывать механизмы продвижения и поддержания «брендируемости» территории.

В сфере применения средств маркетинга в продвижении территорий требуется совершенствовать систему управления организационно-экономическими отношениями и планированием в данной сфере:

- определение и выбор целевых аудиторий, наиболее значимых для улучшения качества жизни на территории и ее развития;

- проведение SWOT-анализа территории, т.е. анализ ее сильных и слабых сторон, а также возможностей и угроз со стороны внешней и внутренней среды;

- установление ориентации развития субъекта — установить, какие из четырех направлений развития — параметры факторов, условия спроса, стратегии, родственные отрасли — используются данной территорией в полном объеме, какие частично, а какие не используются;

- определение стадии продвижения территории; по выявленным детерминантам установить стадию развития территории;

- формулировка, ранжирование целей и составление «дерева целей»; в соответствии с установленным этапом развития территории сформулировать цели, которые ранжируются по степени значимости на основе результатов спроса группы экспертов, и составить «дерево целей» по рассчитанным рангам важности;

- применение маркетинговых инструментов, позволяющих добиться территории конкурентных преимуществ;

- оценка конкурентоспособности территории;

- создание стратегического плана продвижения территории.

Таким образом, применение современных Digital-технологий в маркетинге территорий позволит более эффективно взаимодействовать со всеми целевыми группами территории и будет являться залогом успеха ее социально-экономического развития, продвижения и повышения конкурентоспособности.

Литература:

Literature:

1. Зотов В. Б. Современные информационные технологии как средство повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 8–20.
2. Зотов В. Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления и права. Сборник научных статей V международной научно-практической конференции «Управленческие науки в современном мире». Под ред. С. Е. Прокофьева [и др.]. 2018. С. 58–62.
3. Зотов В. Б., Бронников И. А. Информационно-коммуникационные технологии — лейтмотив городского управления // Власть. 2015. № 11. С. 94–100.
4. 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.
5. Миронова Н. Н., Хмельченко Е. Г. Управление организационно-экономическими отношениями и планированием // Вестник национального института бизнеса. 2017. № 28. С. 333–338.
6. Петрина О. А., Стадолин М. Е. Комфортная городская среда: тенденции и проблемы организации // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2018. № 6. С. 34–38.
7. Стадолин М. Е., Зуденкова С. А. Развитие современной системы управления жилищным хозяйством и благоустройством территории районов Москвы // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2015. № 1. С. 66–69.
8. Убушаева Б. Г., Курнеев М. С. Сущность категории «рыночная инфраструктура» в контексте региональных отношений в России // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. № 17. С. 112–115.
9. Убушаева Б. Г., Даганова Н. Б. К вопросу социально-экономической сущности региональной инфраструктуры // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 8. С. 105–109.
10. Хмельченко Е. Г., Заиц К. И. Роль управления благоустройством территории в формировании имиджа города Москвы // Вестник университета (Государственный университет управления). 2017. № 4. С. 38–42.
11. Хмельченко Е. Г. Маркетинговые технологии в развитии территории на примере проекта «Сочи — 2014» // Вестник университета (Государственный университет управления). 2010. № 22. С. 138.
12. Хмельченко Е. Г., Петрина О. А. Маркетинговые технологии в развитии городских территорий // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 20. С. 119–124.
13. Хмельченко Е. Г. Применение инструментов маркетинга в управлении системой формирования имиджа муниципальных образований // Муниципальная академия. 2016. № 4. С. 62–66.
14. Хмельченко Е. Г. Качество жизни как показатель развития муниципального образования // 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.
15. Хмельченко Е. Г. Технологии внедрения инноваций в комплексную систему управления предприятием // Вестник университета (Государственный университет управления). 2017. № 4. С. 33–37.
16. Хмельченко Е. Г. Применение информационных технологий в маркетинге // В сборнике: Инновационная экономика, стратегический менеджмент и антикризисное управление в субъектах бизнеса. Сборник статей I Международной научно-практической конференции. 2018. С. 536–539.
17. Хмельченко Е. Г. Современные информационные и коммуникационные технологии в государственном и муниципальном управлении // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 114–117.
1. Zotov V. B. Modern information technologies as a means of increasing the effectiveness of local government // Municipal Academy. 2017. № 4. P. 8–20.
2. Zotov V. B. Information technologies in the service of power interaction with the population // In the collection: Actual problems and prospects of development of public administration and law. Collection of scientific articles of the V international scientific-practical conference "Management Sciences in the Modern World". E d. S. E. Prokofiev [et al.]. 2018. pp. 58–62.
3. Zotov V. B., Bronnikov I. A. Information and communication technologies — the leitmotif of urban management // Power. 2015. No. 11. P. 94–100.
4. Milkina I. V. Analysis of development institutions in the system of support of innovation activities in the regions and municipalities // Science. Innovation. Education. 2016. № 2 (20). Pp. 61–84.
5. Mironova N. N., Khmelchenko E. G. Management of organizational-economic relations and planning // Bulletin of the National Institute of Business. 2017. № 28. P. 333–338.
6. Petrina O. A., Stadoln M. E. Comfortable urban environment: trends and problems of organization // University Bulletin (State University of Management). 2018. No. 6. P. 34–38.
7. Stadoln M. E., Zudenkova S. A. The development of a modern system of housing management and landscaping in the districts of Moscow // Bulletin of the University (State University of Management). 2015. No. 1. S. 66–69.
8. Ubushaeva B. G., Kurneeov M. S. The essence of the category "market infrastructure" in the context of regional relations in Russia // University Bulletin (State University of Management). GUU, 2012. № 17. P. 112–115.
9. Ubushaeva B. G., Daganova N. B. To the question of the socio-economic nature of the regional infrastructure // University Bulletin (State University of Management). 2013. No. 8. P. 105–109.
10. Khmelchenko EG, Zaits K. I. The role of territorial improvement management in shaping the image of the city of Moscow // University Bulletin (State University of Management). 2017. No. 4. P. 38–42.
11. Khmelchenko E. G. Marketing technologies in the development of the territory on the example of the project "Sochi — 2014" // University Bulletin (State University of Management). 2010. № 22. P. 138.
12. Khmelchenko E. G., Petrina O. A. Marketing technologies in the development of urban areas // University Bulletin (State University of Management). 2013. № 20. Pp. 119–124.
13. Khmelchenko E. G. The use of marketing tools in the management of the system of formation of the image of municipalities // Municipal Academy. 2016. № 4. P. 62–66.
14. Khmelchenko E. G. Quality of life as an indicator of the development of a municipality // State and municipal management in the Russian Federation: contemporary problems and development prospects collection of scientific works of teachers, graduate students and students of the department of state and municipal government. Moscow, 2017. P. 146–151.
15. Khmelchenko E. G. Technologies of introducing innovations into the integrated enterprise management system // University Bulletin (State University of Management). 2017. No. 4. P. 33–37.
16. Khmelchenko E. G. The use of information technology in marketing // In the collection: Innovative economics, strategic management and crisis management in business entities. Collection of articles of the I International Scientific and Practical Conference. 2018. pp. 536–539.
17. Khmelchenko E. G. Modern information and communication technologies in state and municipal management // Municipal Academy. 2018. № 3. P. 114–117.

Развитие цифровых технологий в практике наемного труда

Development of digital technologies in the practice of hired labor



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 IN "State University of Management"
e-mail: ubgyy@bk.ru

Аннотация: Исследование наемного труда является актуальным вопросом на современном этапе развития общества и относится к числу важнейших общеэкономических проблем. Это объясняется тем, что именно социально-трудовая сфера выступает наиболее чувствительным элементом жизнедеятельности общества, так как напряженность и несогласованность отношений, лежащих в ее основе, способна вызвать социальный взрыв, последствия которого в основном предсказуемы в отрицательном плане.

Ключевые слова: труд, рабочая сила, наемный труд, эксплуатация, самозанятость.

Annotation: The study of wage labor is topical issue at the modern stage of development of society and is one of the most important General economic problems. The reason is that the social and labor sphere is the most sensitive element of society's life, since the tension and inconsistency of the relations underlying it can cause a social explosion, the consequences of which are mostly predictable in a negative way.

Key words: labor, labor force, wage labor, exploitation, self-employment.

Труд — это деятельность человека, в основе которой находятся удовлетворение не только личных потребностей, но и общественных нужд. Индивидуум (т.е. человек) на основе превращения располагаемых ресурсов и способностей изготавливает некий продукт (услугу), предназначенный для потребления.

В XVIII веке известный французский писатель Ф.Р. Шатобриан отметил, что наемный труд, его социально-экономическая сущность не может являться догмой, «от крепостного права мы перешли к наемному труду, но он в свою очередь должен измениться, ибо не предоставляет полную свободу [1]».

Экономисты прошлого показали, что характер собственности на средства производства и характер производственных отношений определяют, являются ли наемные работники равноправными и свободными гражданами или нет [11]. И в то же время в силу многих объективных и субъективных причин, не имея возможности быть собственниками средств производства, и чтобы не умереть, вынуждены продавать рабочую силу. «Труд работников ..., лишенных средств производства и вынужденных продавать капиталистам свою рабочую силу, подвергаясь эксплуатации со стороны последних [7]; [8]».

К. Маркс в «Капитале» обосновывал, что прибавочную стоимость создает только наемный труд. И, в то же время мировая история доказывает, что наемный труд имеет относительно независимое от прибавочной стоимости движение, которое является объектом специального учения [4].

Анализ отношений между собственниками средств производства и наемными работниками, которые еще были заложены в период буржуазного общества, позволяет сделать вывод: рабочая сила вступает в товарно-денежные связи с собственниками средств производства, последние определяют обязанности, которые наемный работник согласен выполнять. Но он к процессу труда относится как чему-то чуждому ему, что не корреспондируется с его сущностью, личностью. Иными словами, перспектива наемного работника в период буржуазно-капиталистической формы отношений — это рассмотрение его как фактора производства.

Важным вопросом при анализе наемного труда выступают два аспекта: а)

отчуждение труда как деятельности; б) отчуждение труда от собственности.

Общеизвестно, что отчуждение от вещных условий труда происходит в процессе целенаправленной деятельности людей. Труд в овеществленном состоянии является объектом собственности, а в процессе деятельности происходит отчуждение, так как он регулируется со стороны собственника средств производства.

Отчуждение от условий труда и прежде всего от собственности на средства производства характерно всем экономическим формациям.

Практика показывает, чем выше степень отделения наемного работника от средств производства, тем ниже его мотивация в процессе и результатах труда. Отчуждение от результата труда усугубляется, если усиливается отчуждение от собственности. Минимизация не происходит, даже если изменяется характер труда. «Отчуждение труда порождается возникающими по мере становления общественного разделения труда объективными отношениями отделения работников от творческого труда и сведения их труда к репродуктивному, а также отделения работников от собственности [4]».

Создание и культивирование условий, при которых способности, творчество, ресурсы наемной рабочей силы угасают, порождают отчуждение. Природа трудового отчуждения заложена в углублении и усложнении разделения труда [9]. Последнее вызывает нарастающую диверсификацию трудовых функций. Иными словами, работники, принимая участие в производстве товаров или услуг, не хотят или не могут ассоциировать себя с важнейшим звеном данного процесса.

Таким образом, возникновение отчуждения происходит на основе двух направлений, а именно: собственник средств производства рассматривает наемного работника как фактор производства, и в случае, когда рабочий теряет мотивацию к труду, принимает его как средство к существованию. Последнее, как правило, базируется не на интересах и целях, а на страхах (физическое наказание, голод и др.).

В отечественной научной мысли имела долгое время место позиция, что иная формация, отличная от капиталистической системы, «создает принципиально иные

способы и формы его распределения в строгом соответствии с интересами трудящихся и всего населения в целом [14].

Советская формация рассматривала наёмный труд как понятие, идущее параллельно с капиталом. Поэтому наемный труд и социализм были долгое время несовместимыми категориями. И связано это было с тем, что единственным собственником средств производства являлось государство. Государство пропагандировало девиз [2] (который основывался на специальных декретах и указах), что несмотря на то, что все работники являлись наемными (исключение составляли колхозники и работники потребительской кооперации), они выступали собственниками социалистической экономики. В то же время, парадокс анализируемого заключается в том, что все трудовое население огромнейшей и богатейшей страны оказалось в руках достаточно узкого слоя работников, которые де юре не являлись собственниками (директора заводов, партийные работники и др.), а де факто имели право контролировать рабочую силу практически во всех сферах жизнедеятельности и распоряжаться результатами производства.

Существовавшая практически до конца XX века в России экономическая формация была нацелена не на благополучие работника как гражданина, а на развитие промышленности, которая в основном была ориентирована на оборону страны. К началу 90-х годов XX века после многочисленных необдуманных реформ наша страна имела огромную массу обнищавших трудовых ресурсов, которые согласно пропагандистским лозунгам, были собственниками в рамках государственной и кооперативно-колхозной форм собственности.

Отличительная особенность современного состояния наёмного труда заключается в том, что научная мысль пропагандирует, что развитие рабочей силы происходит в более цивилизованных отношениях. И что наемному труду в современных демократических условиях не этично применять категорию «эксплуатация». В нынешних условиях система эксплуатации наёмного труда трансформировалась в более иные формы, в отличие от первоначальной (классической). Например, среди эксплуататорских средств, кото-

рые проявляет государство в наше время, это изменения налогового, трудового, пенсионного законодательства, которые в итоге приводят к нарушению прав и свобод субъектов наемного труда. Помимо этого, к эксплуататорским средствам относятся расширение преференций для крупного бизнеса, которые позволяют ущемлять права работника, и обострение социальной сферы, которая ведет к серьезному расслоению населения.

В новейшей истории России наблюдается перенос государственных обязательств на плечи самих трудящихся. Например, отказ увеличения минимальной оплаты труда, давление капитала на труд через выплату заработной платы в конвертах, ухудшение условий труда и др.

Иными словами, возможно в настоящее время стоит не применять классическое восприятие к категории эксплуатации наемных работников (так как многие современные экономисты отказываются исследовать это явление, исходя из прогрессивности и толерантности нашего общества), но признавать и бороться с ним необходимо.

Развитие рыночных отношений, их расширение на основе новых возможностей позволяют преодолеть отчуждение наемного труда. Например, стало возможным внедрение в экономику информационных технологий. Если на начальном этапе была характерна только ее компьютеризация, усовершенствование программного обеспечения, то в настоящее время это цифровизация, которая позволяет ускорить и увеличить взаимодействие между экономическими субъектами.

Особенность современной экономики труда — это широкое распространение гибкости (за рубежом экономисты подразумевают под гибкостью понятие «гигономика» (gigesonomy, от английского gig — «подработка») наемного работника. Ценность данного явления (в настоящее время в мире оно имеет название «фрилансерство») для работника заключается в том, что оно дает свободу в доходах и возможность поиска баланса между работой и личной жизнью. Для работодателя предоставляет скорость и экономию в поиске квалифицированных специалистов, а также немаловажный факт — экономию на соцпакетах, офисных площадях, обучении персонала, и наконец,

разницу налогов для штатных и внештатных сотрудников.

Профсоюз фрилансеров США и бир-

жи фрилансеров Upwork в 2017 году подсчитали, что к 2027 году 50,9% американцев будут фрилансерами. Как отмечают

Специальность	Количество занятых в%
Программисты, компьютерная помощь	11,0
2.Дизайнеры, художники	10,0
3.Такси, грузовые перевозки	6,0
4.Косметические и парикмахерские услуги	6,0
5.Сельское хозяйство	6,0
6.Строительство	6,0
7.Репититерство	5,0
8.Няни и сиделки	3,0
9.Фотографы и видеооператоры	3,0
10.Кулинария	3,0
11.Уборка, помощь по хозяйству	2,0
12. Другое	39,0

Таблица 1. Рейтинг специальностей самозанятых в России [10]

эксперты, таких работников подсчитать сложно, но то, что их количество растет [3] — это факт.

Российское законодательство не использует понятие «фрилансер». Только с 2017 года законодатель дал этому явлению определение «самозанятые». Последние не являются ИП, а работают на основании патента. Для них до конца 2018 г. действуют налоговые каникулы. Такие люди лично оказывают платные услуги без привлечения посредников — это няни, тренеры, репетиторы, сиделки, домработницы, водители и т.п. [6].

В настоящее время Госдума в первом чтении приняла законопроект о введении налога для самозанятых граждан. В качестве эксперимента его планируют ввести в Москве, Московской и Калужской областях, а также Татарстане на период 2019–2028 гг.

Дискуссии пока вызывает вопрос, какой именно налог должны платить самозанятые граждане и будет ли у них налоговый вычет. Минэкономразвития предлагает ставку налога в 3% для тех, кто оказывает услуги физическим лицам, и 6% для тех, кто работает на юридическое лицо. По расчетам экономистов, введение данного налога будет ежегодно приносить около 80–120 млрд. рублей в бюджет России.

В России под эту категорию попадают, по мнению экспертов, 8200000 [3] человек (около 10% трудоспособного населения страны). Основные сферы, где используют свои навыки и знания самозанятые, отражены в таблице 1.

В настоящее время, по оценке Агентства «DataInsight» [9] и информационной платформы «Avito», этот рынок оценивается в 5,5 трлн. руб. в год и почти каждый пятый житель России (18%) старше 18 лет

Средний доход	20882 руб.
Мужчины	27429 руб.
Женщины	16300 руб.
В городах	23103 руб.
В селах	8000 руб.
Общий годовой доход—2 трлн.рублей	

Таблица 2. Заработная плата самозанятых России [10]

является фрилансером. Ежегодное количество заказов для фрилансеров—2,4 млрд. лотов. В этой сфере занято почти 9,6 млн. человек, или почти 10% взрослого населения страны, а для 74% из них оказание услуг—это основная деятельность и источник дохода. Больше 80% выручки российских самозанятых приходится на пять сфер: ремонт жилья, строительство, деловые услуги, транспорт и перевозки, ремонт автомобилей.

По мнению экспертов, доходная часть данной категории наемных лиц также существенна (См.: Табл. 2).

Практика показывает, что главный канал распространения фрилансерства—это цифровые технологии, а именно: специализированные сайты по удаленной и сдельной работе широкого профиля (это лидер для поиска заграничных заказов—25%), узкопрофильные сайты для поиска по конкретному виду деятельности, группы в соцсетях и т.д. Также к ним относятся «онлайн-платформы управления талантами»—от сервисов, агрегирующих резюме (например, LinkedIn) до маркетплейсов фрилансеров (вроде Upwork) и услуг (Uber).

Наемный труд, который активно вовлекает в свою деятельность цифровые технологии, является намного конкурентоспособнее. Классический пример цифровизации наемного труда—сервис Instagram, объединивший мессенджер, площадку по поиску и распространения своих профессиональных навыков, социальную сеть, ленту отзывов и рекомендаций. Самые наглядные примеры цифровой трансформации возникают на стыке отраслей. Например, индустрия красоты в настоящее время—это сочетание научно-медицинских, цифровых и информационных технологий.

Цифровые решения делают жизнь наемного труда комфортнее и позволяют развивать соответствующую инфраструктуру [5]. Например, биржа Upwork.com, которая включает в себя более 12 млн. пользователей-фрилансеров и 5 млн. заказчиков, ежегодно публикует 3 млн. вакансий на сумму около \$1 млрд. [3]. Участники получают работу (заказ) или услуги в любое время и в любом месте, виртуально общаясь друг с другом. При этом данные передаются в зашифрованном виде, а для защиты информации и гарантии бесперебойного обслуживания все компоненты платформы работают в режиме балансирования нагрузки.

На другой популярной бирже—израильской Fiverr.com (сопоставима по объему зарегистрированных пользователей с Upwork) фрилансеры выступают в роли продавцов. Фрилансер создает свой профиль с описанием услуг, которые он готов предложить. Этот товар называется на сайте словом «GIG». Профиль и портфолио фрилансера не играют на Fiverr такой важной роли, как на всех других биржах. Главное—хорошо продать свой GIG, т.е. описать свою услугу [9].

Мы видим, что в России наемному труду пока не удастся полностью реализовать свой потенциал. Причины можно найти все в тех же зонах конкурентоспособности [12], а именно: проблемы с инфраструктурой, развитием человеческого капитала и т.д. Изменение убеждений, навыков и опыта на основе современных технологий позволит совершить долгожданный рывок наемного труда, так как этот процесс не нужно начинать с нуля: достаточно опереться на опыт стран, которые уже прошли этот путь.

Литература:

1. Гиттон А. Переосмыслить трудовые отношения: (безработица и наемная рабочая сила) / Реферат РАН. — М., 1992. — С. 8.
2. Зотов В. Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления и права Сборник научных статей V международной научно-практической конференции «Управленческие науки в современном мире». Под ред. С. Е. Прокофьева [и др.]. 2018. С. 58–62.
3. Козлова А., Перекрест В. Налог на самозанятых: Справедливость или новый побор // Комсомольская правда. 2018 г., 31 октября. — С. 4.
4. Кузьминов Я. И. и др. Отчуждение труда: история и современность / Я. И. Кузьминов, Э. С. Набиуллина, Вад. В. Радаев, Т. П. Субботина. — М.: Экономика, 1989. — С. 10–11.
5. Милькина И. В., Косарин С. П. Искусственный интеллект в системе управления городом // В сборнике: Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика. Материалы 1-й Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 258–264.
6. Петрина О. А. Некоторые аспекты развития социального предпринимательства в России // Муниципальная академия, 2018. № 3. — С. 52.
7. Политэкономический словарь / Под ред. Борисова Е. Ф., Жемина В. А., Макаровой М. Ф. Изд-е 2-е, — М; Изд-во политической литературы, 1972. — С. 170.
8. Политическая экономия: словарь / Под ред. М. И. Волкова и др., Изд-е 3-е, доп. — М.: Политиздат, 1983. — С. 254.
9. Свободные кадры // Ведомости, 2018. 31 октября. — С. 8.
10. Фрилансеры в России уже 18%. НАФИ. <https://nafi.ru/analytics/>. Дата обращения 29.10.2018 г.
11. Хмельченко, Е. Г. Применение инструментов маркетинга в управлении системой формирования имиджа муниципальных образований / Е. Г. Хмельченко // Муниципальная академия, 2016. — № 4. — С. 63.
12. Цатхланова Т. Т., Эрдниева Э. В. Формирование конкурентной среды в экономике региона // Муниципальная академия, 2018. № 3. — С. 95.
13. Эрикссон К. Отчуждение и труд // Социологические исследования, 1988, № 3. — С. 124.
14. Экономическое положение России и трудовые отношения / Под ред. Воейкова М. И., — М.: РАН институт экономики, 1996. — С. 32.

Literature:

1. Gitton A. Rethink labor relations: (unemployment and labor force) / Abstract RAS. — M., 1992. — P. 8.
2. Zotov V. B. Actual problems of socioeconomics in the XXI century // Collection of student work/2017. Volume issue 5.
3. Kozlov A., Cross over V. the Tax on self-employed: the new Equity, or the exaction // Komsomolskaya Pravda. 2018, 31 October. — P. 4.
4. Kuzminov Ya. I., and others. the Alienation of labor: history and modernity / Yaroslav Kuzminov, Elvira Nabiullina, VAD. V. Radaev, T. P. Soubbotina. — Moscow: Economy, 1989. — P. 10–11.
5. Milkina I. V., Kosarin S. P. Artificial intelligence in the city management system // In the collection: A Step into the future: artificial intelligence and digital economy. Materials of the 1st International scientific-practical conference. State University of management. 2017. P. 258–264.
6. Petrina O. A. Some aspects of the development of social entrepreneurship in Russia Municipal Academy, 2018. No. 3. — P. 52.
7. Political and economic dictionary / ed. by E. F. Borisov, Zhemina V. A., Makarova M. F. Ed-e 2-e, — M; Publishing house of political literature, 1972. — P. 170.
8. Political economy: the dictionary / Under the editorship of M. I. Volkov and others, Ed-e, s-e, DOP. — M.: Politizdat, 1983. — P. 254.
9. Free personnel // Vedomosti, 2018. 31 Oct. — P. 8.
10. Freelancers in Russia already 18%. NAFI. <https://nafi.ru/analytics/>. Date of access 29.10.2018 G.
11. Application of marketing tools in the management of the system of formation of the image of municipalities / E. G. Khmelchenko / Municipal Academy, 2016. — № 4. — P. 63.
12. Tsathlanova T. T., Erdnieva E. V. Formation of competitive environment in the economy of the region // Municipal Academy, 2018. No. 3. — P. 95.
13. Erickson K. Alienation and labor / Sociological research, 1988, № 3. — P. 124.
14. Russia's economic situation and the employment relationship / ed Voeikov M. I. — M.: RAS Institute of Economics, 1996. — P. 32.

Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих

Strategic objectives of training of public and municipal servants



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: В статье обозначены основные проблемы действующей системы подготовки служащих в сфере государственного и муниципального управления в современной России. Определены цели и изменяющиеся приоритеты подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадрового управленческого корпуса в условиях административной реформы и инновационно-ориентированного социального экономического развития страны, транзитивных политических условий. Выявляются эффективные механизмы в области оптимизации процессов подготовки и повышения квалификации кадров для государственной службы. Целевая обусловленность подготовки служащих в сфере государственного и муниципального управления связывается автором с системным, адаптивным, практико-ориентированными подходами, реализуемыми на базе комплексной образовательной платформы, расширением системы непрерывного образования, ее содержания и охвата, активизацией практики реализации целевых, гибких практико-ориентированных образовательных программ, включающих широкий состав курсов по выбору, с учетом индивидуальных образовательных траекторий и соответствия изменяющимся социальным требованиям.

Ключевые слова: государственное управление, муниципальное управление, государственная служба, государственные служащие, муниципальные служащие, квалификация государственных и муниципальных служащих, компетенции государственных и муниципальных служащих, кадры, образование, профессиональные стандарты

Abstract: In the article there discussed the main problems of the modern system of training of employees serving in the sphere of public and municipal administration in Russia. There are defined the purposes and the changing priorities of first education, retraining and upgrade qualifications of the public managers in the conditions of administrative reform and the innovative focused social economic development of the country, transitive political conditions. Effective mechanisms in the field of optimization of processes of training and development of public service employees come to light. The target conditionality of training of specialists in the sphere of the public and municipal administration there are connected by the author with system, adaptive, focused on practice approaches realized on the basis of the complex educational platform, expansion of a system of continuous education, its maintenance and coverage, activation of practice of implementation of the target, flexible educational programs including wide structure of elective courses taking into account individual educational trajectories and compliance to the changing social requirements.

Keywords: public administration, municipal management, public service, public servants, municipal employees, qualification of the public and municipal servants, competences of the public and municipal servants, staff, education, professional standards

В настоящее время в нашей стране под влиянием процессов глобализации и особенностей национального развития происходят ключевые изменения в политической, экономической, социальной и ряде других важных сфер. Достижение стратегических целей, поставленных перед государством, возможно лишь при условии обеспечения эффективной работы органов государственной и муниципальной власти, дальнейшей рационализации процессов управления [1, с.25], генерации нового поколения государственных и муниципальных специалистов, способных оперативно принимать целесообразные обстоятельства эффективные решения в системе управления. Сегодня на всей территории России формируется и развивается новая система государственного и муниципального управления, ориентированная на формирование продуктивных условий для достижения значимых социально-экономических ориентиров государства, инновационного характера его развития, с учетом ключевых цивилизационных тенденций общественной эволюции, регулирования и координации полного цикла внедрения приоритетов и перспектив развития российского общества в новых условиях современности, включая реальный и устойчивый рост уровня жизни населения, его социальной защищенности, благосостояния и активности, удовлетворение социальных потребностей в предоставляемых государством благах и услугах [2]. Международные события последних лет также проявили необходимость формирования класса «государственных и муниципальных менеджеров», умеющих демонстрировать гибкий, адаптивный подход в своей деятельности, осуществлять обмен передовым опытом (в т.ч. в международном формате), выработку идей и налаживание горизонтальных связей в различных отраслях и условиях деятельности. [3, с.22] Происходящие в связи с этим трансформации в содержании целей, задач, функций, компетенций и предметов ведения государственных, муниципальных органов представительной и исполнительной власти, местного самоуправления, поисках их баланса в единой системе социально-ориентированного управления в национальном масштабе, привели к значительному усложнению и расширению поля деятельности государственных и муници-

пальных служащих, требуя непрерывной модернизации и обновления системы их функционирования.

Результативность осуществляемых сегодня реформ в сфере государственного и муниципального управления, их административный и социальный эффекты пропорционально коррелируют с эффективностью процессов профессионального развития, формирования и подготовки кадрового корпуса государственных и муниципальных служащих, отвечающего насущным требованиям, предъявляемым государственной кадровой политикой и развивающимся современным социумом, поиском сохраняющихся в данной области проблем и определением возможностей и направлений их преодоления как целевых ориентиров дальнейшего развития. Следует отметить, что проводимый в последние годы рядом исследователей (см., например, [1, 3, 4-6]) мониторинг кадровой ситуации, изучение практики управления профессионально-должностным и компетентностным развитием специалистов в сфере государственного и муниципального управления демонстрирует пока еще недостаточный уровень их профессионализма, готовности к работе в новых условиях, соответствия требованиям реформационных процессов. Кадровое обеспечение остается одним из наиболее проблематичных мест функционирования органов государственной и муниципальной власти и осуществляемой административной реформы. Формирование кадрового корпуса государственных и муниципальных служащих сегодня осуществляется под влиянием объективных и субъективных факторов, в числе негативных среди которых специалистами, в частности, выделяется «закрытость российской управленческой системы, ее чрезмерная вертикальность и авторитарность, обусловленные спецификой исторических традиций российской государственности, недостатки кадровой политики отечественных управленческих структур» [4, с. 56]. Многими представителями российского научного сообщества [1, 3, 4, 7 и др.] подчеркивается тот факт, что практика функционирования российской управленческой системы свидетельствует о необходимости безотлагательных кардинальных мер по ее дальнейшей оптимизации на основе комплексного под-

хода, охватывающего модернизацию всех составляющих ее элементов. Опережающий темп решения данных важнейших задач также отмечается в рамках положений Указа Президента РФ от 11.08.2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» [8], определяющего в качестве одного из ключевых стратегических направлений развития государственной службы в РФ на ближайшую перспективу непрерывное совершенствование системы профессиональной подготовки и развития государственных и муниципальных служащих, условий повышения их профессионализма и компетентности.

Необходимо отметить тот факт, что задачи повышения эффективности государственного управления, качества кадрового состава, роста квалификационно-компетентностного уровня работников государственной и муниципальной службы актуальны сегодня для многих стран мира. Передовые подходы в области модернизации государственного аппарата и механизмов его функционирования получили свое развитие в рамках активного внедрения в мировом пространстве (еще с 80-х гг. XX в.) концепции нового государственного менеджмента (New Public Management, NPM) [9], положенной в основу российской административной реформы, с выходом в 2005 г. Распоряжения Правительства РФ № 1789-р «О Концепции административной реформы» [10]. Положениями концепции декларируются возможности применения и адаптации результативных управленческих технологий, применяемых в бизнес-сфере, к системе государственного и муниципального управления, что ставит новые требования перед системой профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров в исследуемой области.

Повсеместность и непрерывный характер повышения уровня профессионализма кадрового корпуса государственной и муниципальной служб также определяется положениями «Стратегии инновационного развития РФ на временной промежуток до 2020 г.» [11] как все-российской программы модернизации государственного управления. При решении данной проблемы важная роль при-

надлежит сфере дополнительного профессионального образования в системе повышения квалификации. Это обусловлено теми обстоятельствами, что в силу результатов проводимых в настоящее время реформ (местного самоуправления и административной), а также по данным регулярно проводимой ротации государственных и муниципальных служащих необходимость в подготовке высококвалифицированных кадров для органов государственной, муниципальной власти и местного самоуправления, соответствующих изменяющимся требованиям, в будущем будет непрерывно возрастать в связи с увеличением темпа происходящих реформ и социальных, а также другого рода трансформаций [1, с.26]. Уже сейчас, например, законодательство РФ обязывает каждого госслужащего проходить аттестацию минимум 1 раз в 3 года и каждые 5 лет повышать свою профессиональную квалификацию. Закономерно, что в перспективе данные временные «контрольные точки» будут в значительной степени уменьшены с учетом ускорения процессов, которые свойственны транзитивному обществу. На основании данных обстоятельств актуализируется необходимость обеспечения перманентного переобучения и профессионального развития государственных и муниципальных служащих, повышения квалификации в сфере дополнительного профессионального образования как важнейшего целевого ориентира государственной службы и кадровой политики.

Надо заметить, что сегодня мы сталкиваемся с проблемами, которые во многом связаны с отсутствием реального и четкого запроса рынка, в том числе государственного и бюджетного сектора, на образовательные услуги—переподготовку (как во многом и подготовку) управленческих кадров. Еще одна сохраняющая свою актуальность проблема связана с тем, что муниципальную или государственную службу в РФ очень часто осуществляют специалисты, в большинстве случаев не получившие базового профессионального образования в сфере управления, а именно в социальной сфере. В результате кадровая система государственного и муниципального управления испытывает дефицит профессиональных компетентных в обозначенных вопросах

специалистах. Необходимость повышения уровня компетентности по вопросам профессии специалистов, которая была создана исключительно практическим путем, является своего рода нестандартной. Восполнить данные пробелы позволит нацеленность системы дополнительного профессионального образования на решение задач профессионального развития государственных и муниципальных служащих в соответствии с современными требованиями к их служебной деятельности и формирование их профессиональной компетентности в соответствии с актуальными потребностями в области качества профессиональной подготовки, предусматривающими серьезную ответственность. Сложившаяся ситуация ставит перед системой дополнительного профессионального образования задачу перехода от традиционных форм повышения квалификации специалистов в сфере муниципального и государственного управления к созданию комплексной системы развития современных компетенций человеческого капитала органов власти, с привлечением инновационного инструментария, ресурсного теоретико-методологического, профессионального, практического потенциала научно-образовательных организаций, бизнеса и профессиональных, общественных объединений, обеспеченной четко разработанным критериальным аппаратом и инструментами мониторинга результатов как резервов развития субъектов образования и всей системы в целом. Высокое качество профессиональной переподготовки управленцев нового типа должно обеспечиваться «на основе современных научных знаний о менеджменте и роли инноваций в управлении с привлечением ведущих экспертов и преподавателей мирового и российского уровней». [1, с.26]

Следует отметить, что многие действующие в настоящий момент на территориях страны системы повышения квалификации, переподготовки в рамках государственной программы, нацеленной на развитие кадрового потенциала, охватывают только контингент государственных и муниципальных служащих. Однако данными категориями не исчерпывается кадровый резерв в анализируемой нами области, что требует безусловного расширения

контингента, на который может распространяться госзаказ, в том числе включая управленческий и молодежный кадровый резервы. Раскрытие потенциала государственных и муниципальных служащих, лиц, состоящих в резерве, необходимо с помощью точечных, ориентированных на практику программ развития, обеспечивающих эффективное рабочее поведение и увеличивающих производительность отдельного сотрудника и организации в целом, с акцентуацией фокуса развития в соответствии с целями конкретных организаций.

Не менее важным является вопрос подготовки государственных и муниципальных служащих, которые будут приняты на службу впервые—то есть будущих специалистов. Можно систематизировать ряд проблем профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, определяющих стратегические ориентиры и цели развития системы образования и оптимизации процессов реформирования механизма государственного и муниципального управления в данной сфере. В первую очередь, речь идет о недостаточно коррелирующем с практикой механизме выявления потребностей рынка и самих государственных и муниципальных служащих в уровне подготовке и дальнейшем профессиональном развитии. На первом аспекте мы уже останавливались ранее в статье. В контексте анализа второго из указанных аспектов следует заметить, что свои профессиональные потребности, как свидетельствует практика, гражданские и муниципальные служащие в РФ, как правило, определяют самостоятельно, без учета компетентностного, глубокого аналитического и исследовательского подходов. При разработке индивидуальных траекторий и планов профессионального развития кадровыми службами, осуществляющими запрос на подготовку и повышение квалификации специалистов, достаточно редко методологически корректно применяется компетентностный подход, чаще всего, апелляция к компетенциям носит больше декларативный, а не практико-ориентированный характер. В этой связи поставленные цели обучения не соответствуют получаемым конечным результатам, а подготовка специалистов приобретает нерациональный характер.

Еще раз подчеркнем тот факт, что подготовка, повышение квалификации и переподготовка государственных и муниципальных служащих должна носить выраженную, практико-обусловленную целевую направленность. Для этого целесообразно осуществлять формирование государственного задания от кадровых служб органов власти с учетом региональной, муниципальной специфики, отраслевых приоритетов, индивидуальных планов развития (ИПР) служащих и резервистов. Практика свидетельствует, что сегодня наблюдается особая востребованность не в теоретических, общеразвивающих курсах, а специализированных, отраслевых (здравоохранение, ЖКХ) или тематических курсах, сформированных под определенную группу специалистов (ЗАГС, СО НКО и т.д.) и нацеленных на развитие определенного перечня компетенций и квалификационных характеристик. В целевом контексте необходимой является разработка и внедрение гибких практико-ориентированных образовательных программ, включающих широкий состав курсов по выбору, с учетом реализации индивидуальных образовательных траекторий. [1, 12] В то же время, не следует забывать о том, что система подготовки и переподготовки «должна обеспечивать удовлетворение постоянно изменяющихся потребностей и запросов потребителей услуг» [5, с. 11].

Необходимость непрерывного развития профессиональных навыков и компетенций работников выступает объективным откликом на насущные потребности современного мира, что обусловило разработку профессиональных стандартов, пришедших на замену старой системе квалификаций. С 1 января 2017 года для государственных служащих были введены квалификационные требования. Профессиональный стандарт включает базовые (уровень образования, продолжительности стажа государственной службы, основным знаниям и навыкам) и функциональные квалификационные требования, соответствие которым необходимо для исполнения должностных обязанностей по направлению деятельности с учетом специализации, и направлен на обобщение норм поведения, определение культурных рамок и выработку схем поведения. Также Министерством труда

и социального развития РФ подготовлен Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к претендентам на замещение соответствующих должностей [13], который позволяет обозначить целевой характер подготовки, отбора, расстановки кадров и определения уровня их квалификации, ее повышения. Однако квалификационные требования к специалистам в сфере государственного и муниципального управления сегодня, на наш взгляд, все еще чрезмерно диссеминированы по различным уровням законодательства — федерального, регионального, общего, специального и носят, в целом, скорее «рамочный характер», что затрудняет их четкую категоризацию и определение содержания как целевых ориентиров подготовки будущих специалистов, их переподготовки и повышения профессиональной квалификации. В современных, транзитивных условиях требования к подготовке кадров в сфере государственного и муниципального управления должны определяться на основе непрерывного анализа перечня компетенций и их содержания для каждого отдельно взятого направления, ключевых показателей их эффективности (KPI), а также сформированных в организациях индивидуальных планов развития управленцев (ИПР) [1, с.28]. Сегодня важнейшей задачей в российских условиях является выстраивание качественных коммуникаций между ключевыми участниками рынка образовательных услуг в сфере дополнительного профессионального образования для непрерывной корректировки целей подготовки кадрового состава и их компетентностных характеристик, профессионально-квалификационных моделей с учетом региональной, муниципальной специфики, задающих конкретные целевые ориентиры подготовки специалистов и выступающих «реальным практическим управленческим инструментом для руководителей и основой для системы управления человеческими ресурсами» [14, с. 1290]. Категоризация только по направлениям общих и отраслевых компетенций не решает существующих в данной области проблем. В вопросах обучения, практики, трудоустройства, дальнейшей аттестации должностных лиц, оценки уровня квалификации специалистов и результатов прохождения повыше-

ния квалификации должна прослеживаться четкая взаимосвязь.

Помимо этого, присутствует такая проблема, как недостаточная заинтересованность самих будущих специалистов в обучении, нацеленном на непрерывное повышение квалификации, а также низкая мотивация в данной области, непонимание сути профессионального развития и отсутствие четкого представления о его содержании. Еще достаточно высокий процент выпускников высших учебных заведений по завершении связывает свою профессиональную деятельность не с полученной специальностью, а сферой бизнеса и другими областями. Кроме того, в сфере государственного и муниципального управления характерна высокая текучесть кадров, обусловленная как процессами аттестации, так и другими факторами, что часто приводит к замещению должности сотрудниками с более низким уровнем профессиональной квалификации. Во многих регионах большую часть муниципальных служащих сегодня составляют специалисты 40–50 лет [15, 16], которые проходили основное обучение много лет назад, совершенно в другой системе образования, в другом государстве, в иных обстоятельствах. Построение системы развития, повышения квалификации должно происходить с учетом конкретных возможностей человека, а также его компетенций, выступая не раздражающим, чуждым повседневной практике элементом, а стимулом личностного и профессионального самосовершенствования специалиста, его адаптации к новым функциям, карьерному росту, решению новых социальных задач. Пока будущий государственный и муниципальный служащий не будет иметь четкого осознания важности собственной конкурентоспособности на рынке труда, его мотивация к обучению, дальнейшей профессиональной деятельности и повышению своей квалификации будет оставаться на низком уровне. Пока устанавливаемые компетенции специалистов не будут маркированы ролью практико-ориентированной компоненты и прохождением тщательной адаптации, в том числе в условиях региональной специфики государственного и муниципального управления,—система определяемых компетенций как целевых ориентиров

подготовки будет носить теоретический, декларативный характер.

Государственные и муниципальные служащие могут приобрести конкретный, собственный опыт и мотивацию только на практике, работая непосредственно в организации. Профессиональные компетенции государственных и муниципальных служащих на уровне компетентности, как «высшей степени развития профессионализма» [12, с.4] также могут быть сформированы только при их закреплении в практико-ориентированной деятельности. Обязательный период бюджетной практики служащего, как в ходе, так и по завершению обучения, в том числе с интегрированной подсистемой наставничества во взаимосвязи с целевыми программами, на наш взгляд, может существенно повысить целевой характер обучения и дальнейшего повышения квалификации, нацеленность подготовки персонала с расчетом на долгосрочную перспективу, обеспечить формирование и поддержание лояльности организации, возможность «выращивания» собственных квалифицированных кадров, реализации инновационных, разработанных в ходе обучения проектов на уровне конкретных организаций как «социально-управленческих инкубаторов», а также выступить эффективным механизмом организационного стимулирования непрерывного профессионального развития и работы по специальности. Использование и развитие механизмов стимулирования (в дополнение к организационным расширенным также социальными методами—рост доли компенсации в области оплаты повышения квалификации со стороны местных бюджетов, обеспечение социальных гарантий и благоприятных условиях труда, в том числе, в период практики и т.д.—могут выступить в данной области лишь немногими из возможных социальных мероприятий), позволяет повысить градус эффективности целевого характера подготовки и его результатов [16], повысить престиж публичной службы, «позволяет служащим найти свое место в структуре управления, стимулирует их к более полному раскрытию профессиональных, деловых и личностных возможностей» [17, с.54]. Возращение в практику обучения целевых программ и формирование за счет этого кадрового резерва, дает возможность вырастить качественных специ-

алистов, которые уже непосредственно связаны с необходимостью прохождения государственной и муниципальной службы. В случае такого обучения, организация может сама выбрать образовательное учреждение и контролировать программы обучения, успеваемость студента и т.д. [15] Очевидно целесообразно и расширение системы непрерывного образования—от профильных классов в школе до подготовки наставников в рамках государственной службы. [6]

Таким образом, целевая обусловленность подготовки служащих в сфере государственного и муниципального управления связывается нами сегодня с системным, адаптивным, практико-ориентированными подходами на базе комплексной образовательной платформы, которая предусматривают не только гибкий учет особенностей обучения каждого слушателя (различных возрастов, стажа, квалификации и т.д.)—адаптивную среду, но и обеспеченность адаптации государственного и муниципального служащего к ежедневно динамично изменяющейся среде образования, которая сформирована под направленным воздействием непосредственно общества и государства, конкретных субъектов и объектов сфе-

ры государственного и муниципального управления и их потребностей (сфера образования); реализацию адаптивного процесса формирования и развития профессиональных компетенций служащего, учитывая потребности конкретной личности, а также государства и общества. Необходимо развивать систему непрерывного профессионального образования, переподготовки и повышения квалификации с опорой на получение профессиональной установочной задачи при направлении обучающихся на образовательную программу и возможности контроля за получением профессионального результата при окончании программы.

Реализация представленных рекомендаций, выявляющих существующие пробелы и определяющих на их основе стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих в РФ, будет способствовать дальнейшей оптимизации условий профессионального развития государственных служащих и повышения их профессиональной компетенции в интересах обеспечения эффективной работы системы государственной и муниципальной власти в современных транзитивных, инновационных условиях.

Литература:

Literature:

1. Луковцева Е. Н. Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных гражданских служащих: опыт и практика // *Лидерство и менеджмент*. 2017. Т. 4. № 1. С. 25–38. DOI: 10.18334/lim.4.1.37775
2. Слатинов В. Б. Административная реформа в России: промежуточные итоги // *Образование и общество*. 2006. № 1. С. 10–16
3. Малик Е. Н. Практико-ориентированные механизмы подготовки кадров в системе государственного управления // *Вестник государственного и муниципального управления*. 2016. № 3. С. 21–25. DOI: 10.12737/22385
4. Меркулов П. А. Актуальные проблемы подготовки управленческих кадров в современной России // *Вестник государственного и муниципального управления*. 2014. № 3. С. 55–59
5. Меркулов П. А., Малик Е. Н. Развитие государственного управления в России через систему подготовки кадров // *Управленческое консультирование*. 2016. № 4 (88). С. 8–13
6. Беспалова Н. А. Актуальные вопросы развития профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих РФ в современных условиях // *Лидерство и менеджмент*. 2017. Т. 4. Т. 2. С. 67–76
7. Мирзоян М. В. Проблемы формирования кадрового потенциала государственной службы в контексте реализации нового государственного менеджмента // *Управленческие науки*. 2017. № 4. С. 80–89.
8. Указ Президента РФ от 11.08.2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // *СЗ РФ*. 2016. N33. Ст. 5165
9. New Public Management Model: Management Study Guide [Электронный ресурс]. URL: <https://www.managementstudyguide.com/new-public-management.htm> (дата обращения: 14.11.2018)
10. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // *СЗ РФ*. 2005. N46. Ст. 4720.
11. Стратегия инновационного развития РФ на временной промежуток до 2020 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 г. N2227-р) // *СР РФ*. 2012. N1. Ст. 216.
12. Черняк Т. В. Управление компетентностью государственных служащих: из опыта Сибирской академии государственной службы // *Государственное управление*. 2005. № 5. С. 4.
13. Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим. Версия 2.0 (утв. Минтрудом России) [Электронный источник] // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=640303> (дата обращения: 11.11.2018)
14. Иваненко И. Н., Коваленко Е. А. Совершенствование профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих // *Политематический сетевой научный журнал Кубанского государственного аграрного университета*. 2017. № 131. С. 1289–1300. DOI: 10.21515/1990-4665-131-107
15. Несмеянова С. Э., Булавина Д. В. Образование муниципальных служащих в современной России: нормативное правовое регулирование // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2017. № 3 (20). С. 71–74
16. Казанцева О. Л. К вопросу об эффективности стимулирования муниципальных служащих (на примере г. Барнаула) // *Известия Алтайского государственного университета*. 2017. № 3 (94). С. 51–55. DOI: 10.142258/isyazu(2017)3-08
17. Самарова Г. М. Комплексная оценка профессиональной компетентности кадров органов местного самоуправления // *Экономический анализ: теория и практика*. 2009. № 2. С. 50–61
1. Lukovceva E. N. Vocational retraining and upgrading the skills of civil servants: experience and practice//*leadership and management*. 2017 T.4. № 1. P. 25–38. DOI: 10.18334/lim.4.1.37775.
2. Slatinov V. B. Administrative reform in Russia: interim results// *education and society*. 2006. № 1. P. 10–16.
3. Malik E. N. Practice-oriented training mechanisms in public administration//*Bulletin of State and municipal management*. 2016. № 3. P. 21–25. DOI: 10.12737/22385.
4. Merkulov P. A. Topical problems of management training in modern Russia//*Vestnik of State and municipal management*. 2014. № 3. P. 55–59.
5. Merkulov P. A., Malik E. N. Development of public administration in Russia through a system of training//*management consulting*. 2016. № 4 (88). P. 8–13.
6. Bespalova N. A. Topical questions of development of the professional competence of the RUSSIAN FEDERATION of State and municipal employees in modern conditions//*leadership and management*. 2017 T. 4. T. 2. P. 67–76.
7. Mirzoyan M. V. Problem human capacity of the public service in the context of the implementation of the new public management// *management science*. 2017. № 4. P. 80–89.
8. Decree of the President of the Russian Federation from 11.08.2016 № 403 “On main directions of development of the civil service of the Russian Federation on 2016–2018 years”//*SZ RF*. 2008. 2016 № 33. Article 5165.
9. New Public Management Model: Management Study Guide. URL: <https://www.managementstudyguide.com/new-public-management.htm> (date 14.11.2018).
10. Russischen Föderation Regierung Dekret 25.10.2005 1789-R “Auf dem Konzept der Verwaltungsreform in der Russischen Föderation in den Jahren 2006–2010”//*SZ RF*. 2008. 2005. № 46. Article. 4720.
11. Strategie für die innovative Entwicklung der Russischen Föderation für den Zeitraum bis 2020 (genehmigt durch das Dekret der Regierung der Russischen Föderation 12.08.2011, N2227) // *CP der Russischen Föderation*. 2012. № 1. Article. 216.
12. Stelly T. V.— Kompetenz der Beamten: aus der Erfahrung der sibirischen Akademie des öffentlichen Dienstes // *Steuerung*. 2005. № 5. P. 4.
13. Methodische Instrumente für den Aufbau der Qualifikationsanforderungen für Bewerber für den öffentlichen Dienst Beiträge und staatliche Beamte. Version 2.0 (zugelassene Russlands) [eine elektronische Quelle] // «Consultantplus». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=640303> (Datum: 11.11.2018).
14. Ivanenko I. N., Kovalenko E. A. Improvement of professional training of state and municipal employees // *Polythematic network scientific journal of the Kuban state agrarian University*. 2017. № . 131. P. 1289–1300. DOI: 10.21515/1990-4665-131-107.
15. Nesmeyanov S. E., and Bulavin, D. V., Education of municipal employees in modern Russia: legal regulation // *the Municipality: economy and management*. 2017. № 3 (20). P. 71–74.
16. Kazantseva O. L. On the effectiveness of stimulation of municipal employees (on the example of Barnaul) // *proceedings of the Altai state University*. 2017. № 3 (94). P. 51–55. DOI: 10.142258/isyazu(2017)3-08.
17. Shamarova G. M. Complex assessment of professional competence of personnel of local self-government // *Economic analysis: theory and practice*. 2009. № 2. P. 50–61.

Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципальных образований

Strategic planning of socio-economic development of municipalities



Сираждинов Р. Ж., к.э.н., старший научный сотрудник, доцент
(ФГБОУ ВО «Государственный Университет Управления», Москва)
Email: rifsir@yandex.ru

R. Zh. Sirazhdinov, Ph. D., senior researcher, associate Professor
(State University of Management, Moscow)

Аннотация: Устойчивое развитие муниципальных образований зависит от многих факторов. Однако даже учет всех факторов, влияющих на это, не всегда решает в полной мере стоящие перед муниципальным образованием проблем. Очень многое зависит от методической базы. В работе рассматриваются методические принципы стратегического планирования развития социально-экономических систем муниципального уровня.

Ключевые слова: Стратегическое планирование, муниципальные образования, социально-экономическая система, стратегия, предметная область, целевые индикаторы.

Abstract: the Sustainable development of municipalities depends on many factors. However, even taking into account all the factors that influence it, does not always fully solve the problems facing the municipality. A lot depends on the methodological basis. The paper deals with the methodological principles of strategic planning for the development of socio-economic systems at the municipal level.

Keywords: Strategic planning, municipalities, socio-economic system, strategy, subject area, target indicators.

Использование стратегических подходов в планировании социально-экономического развития территорий началось с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1]. Этот закон установил основные нормативно-правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации.

Рассмотрим некоторые аспекты и особенности реализации его норм и правил в российской практике.

Наиболее используемым словарем Ожегова Стратегия определяется «Стратегия—искусство руководства общественной, политической борьбой» [5]. Там же дается определение терминов планирование и стратегический. «Планировать— составлять план развития чего-нибудь» и «стратегический— относящийся к осуществлению общих планов операций» [6].

Упомянутым законом предметная область несколько расширена. В законе статьей 17 целью стратегического планирования определена «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления» [1]. Как следует из анализа, предметная область значительно расширена, без необходимого на то обоснования.

В качестве объекта в законе рассматриваются социально-экономические системы. Закон требует реализации принципов стратегического планирования через учет территориальных особенностей в нормативных актах субъектов федерации. Далее на следующем этапе муниципальные образования должны формировать свой пакет стратегических плановых документов. Рассмотрим приведенную выше цепь нормативных актов, регулирующих правовые отношения по вопросам стратегического планирования в Московской области. Эта цепь нормативных актов продолжается Законом Московской области «О стратегическом планировании социально-экономического развития Московской области» от 26.02.2015 № 20/2015-ОЗ. В нем уточнен состав стратегических документов, определяющих основное содержание и этапы

стратегического планирования [2]. В качестве таковых определены: стратегия, прогноз социально-экономического развития, бюджетный прогноз на долгосрочный период, государственная программа, схема территориального планирования, цель социально-экономического развития, задача социально-экономического развития.

В анализируемом нормативном акте в качестве субъектов стратегического планирования отсутствуют собственно муниципальные образования как основные объекты стратегического планирования. Кстати аналогичные подходы используются и в законах других субъектов федерации.

Конкретизация задач стратегического планирования на уровне муниципальных образований рассмотрим на материалах Люберецкого муниципального района от 11.12.2014 № 3524-ПА «Об утверждении плана подготовки документов стратегического планирования» [3].

Статьей 6 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определен перечень документов стратегического планирования, разрабатываемым на муниципальном уровне, включающий следующие:

- стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- муниципальные программы.

По решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, реализовываться стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Таким образом, в рамках задач стратегического планирования разрабатываются два документа.

В Люберецком районе реализуются оба документа стратегического планирования. Целью разработки стратегии социально-экономического развития декларируется— определение путей и способов обеспечения устойчивого повышения благосостояния

граждан города, динамичного развития экономики муниципального образования в долгосрочной перспективе.

Представленная стратегия должна являться документом целеполагания и концептуальной основой системы стратегического планирования развития Люберецкого муниципального района. В стратегии определены долгосрочные цели и ориентиры, к которым будет стремиться район в своем социально-экономическом развитии, предлагаются основные направления и механизмы достижения поставленных целей.

В настоящее время стратегия фактически представляет из себя набор целевых индикаторов. Среди приведенного перечня индикаторов в стратегии развития района многие имеют весьма опосредованное отношение к устойчивому повышению благосостояния граждан.

В мировой практике для характеристики благосостояния, скорее качества жизни используют систему показателей, основные из которых:

- уровень рождаемости, смертности и средней продолжительности жизни населения;
- объём продовольствия, приходящегося на 1 жителя;
- жилищные условия: жильё, его стоимость и доступность;
- соотношение реального среднего дохода и среднего уровня расходов населения;
- индекс уровня потребительских цен.

Эксперты чаще всего для используют несколько основных параметров, которые выражаются в конкретных цифрах: реальный доход среднестатистического жителя и среднюю продолжительность жизни. В Российской Федерации используются параметры качества жизни, определенные Постановлением Госкомстата РФ от 09.01.1998 № 2 «Об утверждении Унифицированной системы показателей, характеризующих социально-экономическое положение муниципального образования» [4].

В упомянутом постановлении сформирован перечень, характеризующий уровень жизни, важнейшие из которых: средний размер месячной пенсии всех пенсионеров, количество семей, получающих субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг; прожиточный минимум по основным социально-демографическим группам населения (в среднем на душу) и другие.

Из всего приведенного перечня показателей ни на один из них муниципальные органы управления не могут оказывать практически никакого влияния, за исключением нескольких, в частности связанных с оплатой коммунальных услуг. Но муниципальные органы управления не в состоянии бороться с монополистами в большинстве отраслей.

Важнейшим элементом стратегии развития муниципального образования, ее ядра является обоснование его перспективной специализации. То есть на одном из первых мест, по нашему мнению необходимо определить структуру социально-экономической системы муниципального образования. В качестве таковых мы понимаем социальную инфраструктуру и структуру экономики. Структура экономики — это носитель определенных качеств, дающих ему возможность выполнять ту или иную совокупность функций.

Необходимым условием научного обоснования концепции социально-экономического развития муниципального образования является учет и использование внутренних закономерностей и связей его развития. Соединение этих знаний с результатами анализа стартовых условий его социально-экономического развития и оценкой внешних условий создают достаточные условия для формирования научно обоснованной концепции его социально-экономического развития.

Исходным пунктом рассмотрения закономерностей функционирования муниципальных образований служит анализ причин их образования, функций, выполняемых ими. Территориальная форма общественного разделения труда приводит к образованию в муниципальном образовании комплекса отраслей специализации, выполняющих основную системообразующую роль. Такой комплекс отраслей является функциональной доминантой, ибо они удовлетворяют важную и несущую общественную потребность, которая не может быть эффективно удовлетворена без его участия.

В качестве внутреннего источника развития территориальных социально-экономических систем принято рассматривать структурно-функциональное противоречие между специализацией и комплексностью. Действительно, уровень социально-экономического развития муниципального образования во многом зависит от эффек-

тивности функционирования комплекса отраслей специализации.

Российский подход к стратегическому планированию, как элемента территориального, должен опираться на имеющиеся традиции долгосрочного территориального планирования [9].

Программа комплексного социально-экономического развития муниципального образования—реализующий концепцию прогнозный документ, содержащий совокупность увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам реализации мероприятий, направленных на достижение намеченных целей социально-экономического развития [7],[8].

Стратегические планы городов за рубежом содержат, как правило, меры по содействию развитию именно и только ключевых для города отраслей и сфер деятельности. Для реализации этих задач и целей необходимы значительные ресурсы, которых у муниципальных образований, как правило, нет. В нашем случае в качестве индикаторов используется вся гамма показателей характери-

зующих всю гамму социальных показателей.

Стратегический план нужно рассматривать лишь как документ презентационного характера, содержащий систему мер и проектов, направленных на создание условий для реализации приоритетных функций города, определенных в качестве его стратегического выбора. По существу, он может быть представлен в качестве отдельного блока в составе комплексной программы, реализующей концепцию перспективного комплексного социально-экономического развития.

Проведенный нами небольшой анализ возможностей муниципальных образований по разработке и реализации стратегических планов весьма ограничен. Кроме того, следует отметить достаточно низкую квалификацию муниципальных служащих особенно в вопросах стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований, для повышения которой, необходимо менять систему квалификационных требований и их компетентностный багаж [5].

Список литературы:

1. Федеральный закон от 28.06.2014 N172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "О стратегическом планировании в Российской Федерации" // Режим доступа <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=287039&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.2999400772008065#04594709833270354>. Дата обращения 20.10.2018 г.
2. Закон Московской области от 26.02.2015 N20/2015-03 (ред. от 03.07.2018) "О стратегическом планировании социально-экономического развития Московской области" (принят постановлением Мособлдумы от 12.02.2015 № 2/115-П) // Режим доступа <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MOB&n=270740&rnd=601A4466C3E7E3F0387B11B1EB9D2A53&from=204101-0#04749934945466796/> Дата обращения 20.10.2018 г.
3. Решение Совет депутатов муниципального образования Люберецкий муниципальный район Московской области от 08.12.2016 г. № 169/26 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования Люберецкий муниципальный район Московской области до 2026 года» // Режим доступа <http://www.lubreg.ru/files/reshsovdep/2016/Стратегия.docx>. Дата обращения 20.10.2018 г.
4. Постановление Госкомстата РФ от 09.01.1998 N2 «Об утверждении Унифицированной системы показателей, характеризующих социально-экономическое положение муниципального образования» <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=117510&fld=134&dst=100011,0&rnd=0.22496941870895681#05526299548635492>
5. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 4–12.
6. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: Ок. 100000 слов, терминов и фразеологических выражений/ С. И. Ожегов; Под ред. Проф. Л. И. Скворцова. — 28-е изд., перераб. — М.: ООО «Издательство «Мир и Образование»: ООО «Издательство Онис». 2012. — 1376 с. — (Новые словари)
7. 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.
8. Сираждинов Р. Ж. Направления повышения эффективности муниципального управления // Муниципальная академия. 2016. № 4. С. 110–114.
9. Сираждинов Р. Ж. Повышение эффективности территориального планирования // Труды Братского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2010. Т. 1. С. 135–139.

List of references:

1. Federal law of 28.06.2014 N172-FZ (as amended on 31.12.2017) "on strategic planning in the Russian Federation" // access Mode <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=287039&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.2999400772008065#04594709833270354> Date of circulation 20.10.2018 g.
2. Law of the Moscow region of 26.02.2015 NO. 20/2015-03 (ed. from 03.07.2018) " on strategic planning of socio-economic development of the Moscow region " (adopted by the resolution of the Moscow regional Duma from 12.02.2015 № 2/115-P) // access Mode <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MOB&n=270740&rnd=601A4466C3E7E3F0387B11B1EB9D2A53&from=204101-0#04749934945466796/> date of circulation 20.10.2018 g.
3. The decision of the Board of deputies of municipality Lyuberetskiy municipal district of Moscow region from 08.12.2016, No. 169/26 "On approving the Strategy for socio-economic development of municipal education Lyuberetskiy municipal district of Moscow region until 2026" // access Mode <http://www.lubreg.ru/files/reshsovdep/2016/Стратегия.docx>. Date of access 20.10.2018 G.
4. Resolution of Goskomstat of the Russian Federation of 09.01.1998 N2 "On approval of the Unified system of indicators characterizing the socio-economic situation of the municipality" <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=117510&fld=134&dst=100011,0&rnd=0.22496941870895681#05526299548635492>
5. Zotov V. B. prospects of development of local self-government in modern Russia // the Municipal Academy. 2017. No. 1. P. 4–12.
6. Ozhegov S. I. dictionary of Russian language: OK. 100000 words, terms and phraseological expressions/ S. I. Ozhegov; ed. Prof. L. I. Skvortsova. — 28-ed., revised — М.: ООО "Publisher "Peace and Education": LLC "Publishing Onyx". 2012. — 1376 p. — (new dictionaries)
7. 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 prospects of the collection of scientific works of teachers, postgraduates and students of the Department of state and municipal management. Moscow, 2017. P. 51–57.
8. Sirazhdinov R. Zh. Directions of increase of efficiency of municipal management / / Municipal Academy. 2016. No. 4. P. 110–114.
9. Sirazhdinov R. Zh. Improving the efficiency of territorial planning // Proceedings of the Fraternal state University. Series: Economics and management. 2010. Vol. 1. P. 135–139.

Особенности правового регулирования деятельности муниципальных общественных объединений в различных субъектах РФ

Features of the legal regulation of the activities of municipal public associations in various subjects of the Russian Federation



Велиев Э.Э.
аспирант ГУУ,
elnur.veliev@gmail.com

Veliev E.E.
graduate student,
elnur.veliev@gmail.com

Аннотация: в данной статье рассматриваются правовые аспекты деятельности муниципальных общественных объединений на примере законодательства различных субъектов РФ. Анализируются особенности регионального законодательства в сфере регулирования деятельности муниципальных общественных объединений.

Ключевые слова: местное самоуправление, субъекты РФ, общественные объединения.

Annotation: this article discusses the legal aspects of the activities of municipal public associations on the example of the legislation of various constituent entities of the Russian Federation. The features of regional legislation in the sphere of regulation of the activities of municipal public associations are analyzed.

Keywords: local government, subjects of the Russian Federation, public associations.

Основы деятельности муниципальных общественных объединений определены Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹, в ст. 4 которого он обозначается в качестве ключевого. Остальные требования к данному виду формирования могут устанавливаться другими законами, но в строгом соответствии ему. При этом в рассматриваемой статье нормативного акта не делается акцента на том, какие именно это могут быть законы — федеральные или региональные.

Безусловно, как справедливо отмечает Н.А. Михалева, региональное законодательство должно полностью соответствовать положениям федерального нормативного правового регулирования для сохранения единства правовой системы². Это объясняет не самое широкое законодательное участие субъектов Российской Федерации в рассматриваемых процессах.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что региональных актов, всецело посвященных деятельности общественных объединений крайне мало. Это связано с тем, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут только обеспечивать дополнительное гарантирование деятельности общественных формирований, в том числе, муниципальных, что осуществляется в основном за счет различных программ развития общественных инициатив, принимаемых в отдельных регионах. Именно в этом и выражаются правовые особенности деятельности муниципальных общественных объединений в разных субъектах Российской Федерации, обусловленные возможностями самих регионов.

Как заметил Таболин В.В., одной из главных задач в бюджетно-финансовой деятельности является эффективное расходование бюджетных средств, другими словами, потраченные средства должны приносить максимальную общественную пользу³. Направления повышения эффективности расходов местных бюджетов можно представить, как нормирование расходов на

определённые виды муниципальных услуг, усиление контроля за расходованием бюджетных средств, конкурсное размещение муниципального заказа, внедрение ресурсосберегающих технологий в городском хозяйстве⁴.

Некоторые субъекты Российской Федерации смогли даже ввести отдельную строку бюджета, предусматривающую поддержку местных общественных объединений, как правило, это «богатые» регионы: Москва и Московская, Тюменская области и др.⁵. Это позволяет им стабилизировать деятельность социально ориентированных муниципальных общественных объединений, снимая опасения окончания финансирования по отдельным государственным программам, рассчитанным на ограниченное количество времени. Отдельные программы финансирования присутствуют и в других регионах России.

В.В. Комарова классифицирует государственную поддержку муниципальных общественных объединений социальной направленности, выражающуюся в финансово-экономическом и информационно-организационном содействии нуждающимся в этом сторонам на:

- совместные социально значимые проекты, где могут принимать участие самые разные субъекты правоотношений;
- гранты органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении общественных формирований;
- целевые программы субъекта Федерации и его социальные заказы, которые могли бы выполнить местные объединения граждан⁶.

Однако при реализации любой из указанных форм поддержки муниципальных общественных объединений все в конечном счете сводится к перераспределению бюджетных средств.

С.А. Васильев также констатирует организационное содействие муниципальным общественным объединениям со стороны

⁴ Зотов В. Б. Система муниципального управления: учебник для вузов. — Москва, 2006. С. 394

⁵ Кряклина Т. Ф. Общественная инициатива как основа создания и институционализации национально-культурных объединений в Российской Федерации // Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народности: сборник статей. — Барнаул, 2015. С. 142.

⁶ Комарова В. В. Конституционные основы социальной политики в сфере энергетики России // Успехи современного естествознания. 2015. № 1. С. 1060.

¹ Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ (ред. от 20 декабря 2017 года) // Собрание законодательства РФ. 1995. 22 мая. № 21. Ст. 1930.

² Михалева Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex russica. 2013. № 12. С. 1309.

³ Таболин В. В. Правовая теория современного российского города. — Москва, 2012. С. 379

региональных общественных палат, которые, по мнению отдельных авторов, в некоторой степени относятся и к государственным органам⁷ и также помогают достигать социально полезных результатов.

Конкретные же направления предоставления деятельности помощи муниципальным общественным объединениям закреплены в нормативных правовых актах республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных округов и автономной области Российской Федерации. Рассмотрим некоторые примеры по субъектам РФ с различным правовым статусом.

На основании п. 1.4 Порядка предоставления грантов детским и молодежным общественным объединениям Республики Татарстан на реализацию социально значимых проектов и программ в области государственной молодежной политики, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 6 августа 2016 года № 539⁸, Министерство по делам молодежи и спорту Республики Татарстан реализует:

- предоставление информации о конкурсе, требованиях к его участникам, его итогах на официальном сайте в информационной и телекоммуникационной сети «Интернет»;
- формулирование номинаций конкурса;
- консультирование по вопросам подготовки заявок для участия в конкурсе;
- организация приема и регистрации заявок и обеспечение их сохранности;
- осуществление создания и организационного обеспечения деятельности Экспертного совета для проведения конкурса;
- заключение договора с победителями конкурса о предоставлении грантов;
- осуществление контроля за получателями грантов, соблюдений целей, условий и порядка предоставления.

Таким образом, на территории данной республики создан отдельный самостоятельный орган государственной власти,

деятельность которого непосредственно направлена на поддержку общественных объединений, среди которых могут быть и муниципальные. Это обусловлено спецификой самой сферы деятельности—дела молодежи и спорт—которая, как правило развивается в сегменте институтов гражданского общества.

Как пишет Л.С. Пастухова, в настоящее время отмечается тенденция, направленная не только на развитие молодежных объединений, но и формирование кадрового резерва для будущих муниципальных управленцев в ходе конструктивного сотрудничества органов местного самоуправления и муниципальных образований⁹.

Для того, чтобы законно распределять денежные средства между муниципальными общественными объединениями некоторые республики в составе Российской Федерации ведут официальный учет самих формирований. При чем нормативные правовые акты в этой части принимаются на уровне министерств и ведомств субъекта РФ. Так, Положением о порядке формирования и ведения реестра молодежных и детских общественных объединений, действующих на территории Республики Коми, утвержденным Приказом Министерства образования Республики Коми от 15 декабря 2009 года № 276 определяются правила регистрации соответствующих объединений с установлением мер ответственности за нарушения в рассматриваемой сфере. Орган государственной власти ведет специальный реестр, в котором зафиксированы все муниципальные общественные объединения детей и молодежи¹⁰, что облегчает ведение государственной политики по поддержке и развитию соответствующих инициатив.

О.А. Коряковцева отмечает, что государственная поддержка местных молодежных формирований или иных организаций, занимающихся реализацией молодежной политики, является традиционным для наше-

7 Васильев С. А. Государственно-общественные формирования как субъекты конституционно-правовых отношений // *Lex russica*. 2017. № 1. С. 154.

8 Постановление Кабинета Министров № 539 от 06.08.2016 «Об утверждении Порядка предоставления грантов детским и молодежным общественным объединениям Республики Татарстан на реализацию социально значимых проектов и программ в области государственной молодежной политики» / *Собрание законодательства Республики Татарстан*. 2016. 19 августа. № 14.

9 Пастухова Л. С. Молодёжный кадровый резерв: закрепление и реализация на практике // *Точки над Е*. 2012. № 2. С. 26.

10 Положение о порядке формирования и ведения реестра молодежных и детских общественных объединений, действующих на территории Республики Коми, утвержденным Приказом Министерства образования Республики Коми от 15 декабря 2009 года № 276 // *Официальный сайт Министерства образования и науки Республики Коми*. URL: <http://minobr.rkomi.ru/page/9135/>. (дата обращения — 15 июня 2017 г.).

го государства, т.к. именно молодежь является основным ресурсом власти, поэтому должна активно им поддерживаться¹¹.

Вместе с тем специфика функционирования такого рода муниципальных общественных объединений, по мнению отдельных авторов, нарушает конституционный принцип равенства молодых людей в случае их переезда из одного субъекта Федерации в другой, т.к. изначально он мог привыкнуть к определенным благам, а на территории другого региона таких же благ он может лишиться¹². С нашей точки зрения, поддержка муниципальных молодежных общественных объединений—добровольное дело каждого региона, в связи с чем нарушения законодательства в данном случае усмотреть нельзя.

Согласно п. 2.1 Положения о грантах администрации Краснодарского края для поддержки социально полезных программ общественных объединений, утвержденно-го Постановлением Главы Администрации Краснодарского края от 5 марта 2003 года № 220 региональная финансовая поддержка муниципальным общественным объединениям может быть оказана в отношении программ, имеющих социальную направленность. В частности, эти формирования должны осуществлять в соответствии со своими уставными целями такую деятельность как:

- социальная помощь жителям муниципальных образований;
- работа с населением муниципального образования в части преодоления последствий катастроф разного характера, а также предотвращения несчастных случаев;
- защита животных и охрана окружающей среды;
- охрана, содержание и восстановление объектов и территорий, имеющих культурное, историческое, природоохранное значение, а также мест захоронений;
- юридическая помощь на льготной или безвозмездной основе местным общественным формированиям, правовое обучение населения, а также деятельность, направленная на защиту прав и свобод человека и гражданина;

¹¹ Коряковцева О. А. Особенности реализации государственной молодежной политики в постсоветской России. — Ярославль: Ярославский гос. пед. ун-т им. К. Д. Ушинского, 2008. С. 5.

¹² Манухин В. В. Состояние и перспективы правового регулирования участия молодежи в жизни общества // Юридический мир. 2012. № 3. С. 60.

– предотвращение социально опасной формы поведения граждан;

– добровольчество и благотворительность, а также деятельность в области содействия подобным инициативам;

– содействие духовному развитию личности в области образования, науки, просвещения, культуры, здравоохранения, искусства, профилактики и охраны здоровья граждан, улучшения морального и психологического состояния населения, популяризация здорового образа жизни, физической культуры и спорта;

– защита социальных и трудовых прав, интересов граждан;

– деятельность, которая направлена на развитие духовного и нравственного воспитания, возрождение духовных и моральных норм, в том числе путем создания и функционирования объектов, которые обеспечивают процесс духовного и нравственного возрождения.

Похожая деятельность ведется и в других краях Российской Федерации. Например, на основании п. 1.5 Положения о грантах Губернатора Алтайского края в сфере деятельности общественных объединений, утвержденного постановлением Администрации Алтайского края от 21 февраля 2007 года № 73 денежные средства из краевого бюджета, выделяются для решения вопросов:

– материнства и детства, демографии, популяризация здорового образа жизни, семейных ценностей;

– охраны окружающей среды и экологии;

– поддержки талантливой молодежи;

– развития науки, образования и культуры;

– патриотического воспитания и молодежной политики;

– охраны и защиты прав и законных интересов человека и гражданина;

– поддержки ветеранов, военнослужащих и членов их семей;

– поддержки инновационных образовательных программ в части профессиональной деятельности общественных объединений;

– реабилитации инвалидов;

– профилактики межнациональных конфликтов;

– укрепления межнационального сотрудничества¹³.

¹³ Положение о грантах Губернатора Алтайского края

Е.Г. Буянкина в этой связи отмечала, что наметилась тенденция на централизацию усилий местных общественных объединений под крылом регионального координационного центра. Например, 16 организаций, включая муниципальные, объединились в Ассоциацию национально-культурных объединений Алтая, что позволяет им вести более успешную деятельность в части сохранения культурного наследия народов, проживающих на территории данного региона¹⁴.

В отдельных областях Российской Федерации принимаются законы, направленные на оптимизацию государственной поддержки определенных направлений деятельности муниципальных общественных объединений. Так, на основании Закона Оренбургской области от 31 августа 2011 года № 396/64-V-ОЗ «О мерах государственной поддержки общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных в Оренбургской области»¹⁵ за счет областного бюджета осуществляется финансирование соответствующих формирований.

Финансирование из государственного бюджета муниципальных общественных объединений, по мнению коллектива авторов, исследовавших гражданскую активность в Ярославской области, имеет большое значение в особенности на самых первых этапах. В результате такая деятельность дает положительные результаты в муниципальных образованиях, а впоследствии и на территории всего региона¹⁶.

В городе федерального значения Мо-

в сфере деятельности общественных объединений, утвержденное постановлением Администрации Алтайского края от 21 февраля 2007 года № 73 // Официальный сайт Алтайского края. URL: http://www.altairregion22.ru/official_docs/c-2/one-647.html. (дата обращения — 15 июня 2017 г.).

14 Буянкина Е. Г. Формирование и деятельность национально-культурного регионального общественного объединения (анализ опыта общественных организаций алтайского края) // Мир науки, культуры, образования. 2008. № 1. С. 35.

15 О мерах государственной поддержки общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных в Оренбургской области: Закон Оренбургской области от 31 августа 2011 года № 396/64-V-ОЗ // Официальный сайт Департамента пожарной безопасности и гражданской защиты Оренбургской области. URL: <http://gochs.orb.ru/dokumenty/npa/>. (дата обращения — 15 июня 2017 г.).

16 Региональные аспекты гражданской активности в современной России: на примере Ярославской области: монография / Е. А. Исаева [и др.]. — М: Проспект, 2015. С. 5.

ске функционирует специальный государственный орган, взаимодействующий с муниципальными общественными объединениями для благополучного их функционирования и решения вопросов социального значения.

На основании п. 4.2 Положения о Комитете общественных связей города Москвы, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 23 июля 2013 года № 485-ПП, данный орган принимает решения:

- о предоставлении субсидий из средств бюджета города Москвы юридическим лицам в случаях, которые установлены правовыми актами;

- о проведении с общественными и иными негосударственными некоммерческими организациями конференций, встреч, семинаров, дискуссий, «круглых столов», общественных слушаний, публичных обсуждений по разным направлениям социального, экономического, общественного, политического и культурного развития города Москвы;

- о проведении ярмарок, выставок, социально значимых программ и проектов, гражданских форумов по актуальным вопросам общественной жизни в Москве, обеспечение проведения гражданского форума в городе;

- о содействии общественным и другим некоммерческим негосударственным организациям в проведении и подготовке социально значимых для общества мероприятий, которые проходят в рамках реализации государственной программы города Москвы и внепрограммные мероприятия;

- о поддержке в определенном порядке деятельности негосударственных некоммерческих и общественных организаций;

- по другим вопросам, которые связаны с выполнением полномочий субъекта РФ в определенной сфере деятельности и организации деятельности Комитета, в случаях, которые установлены законами города Москвы, Уставом города Москвы и другими правовыми актами города Москвы¹⁷.

Подобный орган создан и в другом городе федерального значения — Санкт-Петербурге. На основании разд. II Положения о совете по взаимодействию с общественными объединениями при комитете по пе-

17 Положение о Комитете общественных связей города Москвы, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 23.07.2013 N485-ПП (ред. от 10 июня 2016 года) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2013. 30 июля. № 42.

чати и связям с общественностью, утвержденного Приказом Комитета по печати и связям с общественностью Администрации Санкт-Петербурга от 2 августа 2001 года № 155¹⁸.

В самом общем виде региональные особенности деятельности муниципальных общественных объединений, в сущности, зависят от того, каким образом органы государственной власти субъекта Российской Федерации организуют эту работу на своей территории. Обобщив рассмотрен-

¹⁸ Положение о совете по взаимодействию с общественными объединениями при комитете по печати и связям с общественностью, утвержденного Приказом Комитета по печати и связям с общественностью Администрации Санкт-Петербурга от 2 августа 2001 года № 155 // Портал «Леград: Законодательство Ленинградской области». URL: <http://legrad.info/2001/08/polozhenie102133.htm>. (дата обращения — 15 июня 2017 г.).

ные в данном параграфе исследования, нормативные правовые акты и практику их применения можно выделить следующие модели:

– непосредственное участие ключевых исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в деятельности муниципальных общественных объединений;

– создание специального органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, занимающегося вопросами поддержки муниципальных общественных объединений;

– программы коммерческих организаций, привлекающих муниципальные общественные объединения для осуществления социально полезной деятельности.

Список использованной литературы:

1. Буянкина Е. Г. Формирование и деятельность национально-культурного регионального общественного объединения (анализ опыта общественных организаций алтайского края) // Мир науки, культуры, образования. 2008. № 1. С. 35.
2. Васильев С. А. Государственно-общественные формирования как субъекты конституционно-правовых отношений // Lex russica. 2017. № 1. С. 154.
3. Войтенков Е. А. Общественные организации в деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения и их взаимодействии с органами государственной и муниципальной власти (историко-правовой обзор) // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 45.
4. Зотов В. Б. Система муниципального управления: учебник для вузов. — Москва, 2006. С. 394
5. Комарова В. В. Конституционные основы социальной политики в сфере энергетики России // Успехи современного естествознания. 2015. № 1. С. 1060.
6. Коряковцева О. А. Особенности реализации государственной молодежной политики в постсоветской России. — Ярославль: Ярославский гос. пед. ун-т им. К. Д. Ушинского, 2008. С. 5.
7. Кряклина Т. Ф. Общественная инициатива как основа создания и институализации национально-культурных объединений в Российской Федерации // Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия: сборник статей. — Барнаул, 2015. С. 142.
8. Манухин В. В. Состояние и перспективы правового регулирования участия молодежи в жизни общества // Юридический мир. 2012. № 3. С. 60.
9. Михалева Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex russica. 2013. № 12. С. 1309.
10. Пастухова Л. С. Молодёжный кадровый резерв: закрепление и реализация на практике // Точки над Е. 2012. № 2. С. 26.
11. Региональные аспекты гражданской активности в современной России: на примере Ярославской области: монография / Е. А. Исаева [и др.]. — М: Проспект, 2015.
12. Таболин В. В. Правовая теория современного российского города. — Москва, 2012. С. 379

References:

1. Buyankina E. G. Formation and activity of the national-cultural regional public association (analysis of the experience of public organizations of the Altai Territory) // World of science, culture, education. 2008. No. 1. P. 35.
2. Vasiliev S. A. State-public formations as subjects of constitutional-legal relations // Lex russica. 2017. No. 1. P. 154.
3. Voytenkov E. A. Public organizations in activities to ensure road safety and their interaction with the state and municipal authorities (historical and legal review) // State power and local government. 2011. № 10. P. 45.
4. Zotov V. B. The system of municipal management: a textbook for universities. — Moscow, 2006. P. 394
5. Komarova V. V. Constitutional foundations of social policy in the field of energy in Russia // Successes of modern natural science. 2015. No. 1. P. 1060.
6. Koryakovtseva, O. Features of the implementation of the state youth policy in post-Soviet Russia. — Yaroslavl: Yaroslavl State. ped. un-t them. K. D. Ushinsky, 2008. p. 5.
7. Kryaklina T. F. Public initiative as the basis for the creation and institutionalization of national-cultural associations in the Russian Federation // Institute for Public Initiative in the Russian Federation as one of the means of implementing the constitutional principle of democracy by the people: collection of articles. — Barnaul, 2015. P. 142.
8. Manukhin V. V. The state and prospects of legal regulation of the participation of young people in society // Legal world. 2012. № 3. P. 60.
9. Mikhalev N. A. The 1993 Constitution — a legal model of the present and the future of Russia // Lex russica. 2013. No. 12. P. 1309.
10. Pastukhova L. S. Youth personnel reserve: consolidation and implementation in practice // Dots above Y. 2012. No. 2. P. 26.
11. Regional aspects of civic activism in modern Russia: the example of the Yaroslavl region: monograph / E. A. Isaeva [et al.]. — M: Prospect, 2015.
12. Tabolin V. V. Legal theory of the modern Russian city. — Moscow, 2012. С. 379

Конкурс ВКР как зеркало подготовки выпускников по направлению «Государственное и муниципальное управление»

Competition of final qualifying works as a mirror of preparation of graduates in the direction "State and municipal administration"



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

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



Зуденкова Светлана Александровна
Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
zudenkova_s.a@mail.ru

Zudenkova Svetlana
Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor, Department of state and municipal governance of Financial University under the Government of the Russian Federation
zudenkova_s.a@mail.ru

Аннотация: В статье рассматриваются особенности подготовки выпускных квалификационных работ по направлению подготовки бакалавров и магистров «Государственное и муниципальное управление». Анализируются результаты конкурса ВКР, прошедшего в рамках Российского муниципального форума в 2018 году. На основе проведенного анализа сформулированы основные проблемы и предложены направления совершенствования методических разработок и подходов к выполнению выпускных квалификационных работ по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление».

Ключевые слова: бакалавр, магистр, государственное и муниципальное управление, выпускная квалификационная работа.

Annotation: The article discusses the features of the preparation of final qualifying works in the direction of bachelors and masters "State and municipal management". The results of the competition of final qualifying works held within the Framework of the Russian municipal forum in 2018 are analyzed. On the basis of the analysis the main problems are formulated and the directions of improvement of methodological developments and approaches to the implementation of final qualifying works in the direction of training "State and municipal management" are proposed.

Key words: bachelor, master, state and municipal management, final qualifying work.

Продолжая разговор о качестве подготовки выпускных квалификационных работ по направлению «Государственное и муниципальное управление», начатый в журнале «Муниципальная академия» за 2016 год № 4 [1], следует отметить, что за прошедшее время данная тема не стала менее дискуссионной. Позднее, на страницах журнала обсуждались проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для системы государственного управления [2], в которой автор акцентировал внимание на проблемах подготовки по направлению «Государственное и муниципальное управление» через сопоставление требований к выпускникам со стороны образовательного стандарта, общества, работодателей, и ожиданиями выпускников.

Возвращаясь к теме, напомним, что выпускная квалификационная работа является одним из заключительных этапов подготовки и переподготовки кадров государственного и муниципального управления. В ней как в зеркале отражаются результаты освоения образовательной программы, проявляются профессионализм и компетентность выпускника. В настоящее время, подготовкой кадров по направлению «Государственное и муниципальное управление» занимается порядка 500 образовательных организаций, а, следовательно, вопрос о тематике, структуре и качестве выпускной квалификационной работы остается актуальным.

Одним из направлений изучения опыта выполнения выпускных квалификационных работ является проведение конкурса ВКР с целью повышения практической значимости, качества подготовки путем создания дополнительных мотиваций выпускникам для реализации своего научно-исследовательского потенциала. Помимо популяризации научного направления, конкурсы ВКР позволяют увидеть достижения и основные проблемы подготовки выпускников по направлению подготовки, а также отследить актуальные тенденции в системе государственного и муниципального управления на региональном и местном уровне.

Изучение конкурсной документации позволило выделить три группы конкурсов:

1) конкурсы, для участия в которых необходимо внесение организационного взноса,

2) конкурсы, для участия в которых не требуется внесение организационного взноса, без призового фонда,

3) конкурсы, для участия в которых не требуется внесение организационного взноса, с призовым фондом.

Однако участие в конкурсах не является массовым. Среди причин неучастия студентов в конкурсах ВКР можно выделить:

- отсутствие информации о проводимых конкурсах,
- необходимость оплаты организационного взноса,
- слабая заинтересованность студентов в результатах конкурса: полученные дипломы и грамоты оказываются невостребованными будущими работодателями, зачастую не учитываются при поступлении на программы магистратуры и аспирантуры (особенно если студент поступает в магистратуру в год окончания бакалавриата).

В настоящее время в области государственного и муниципального управления проводятся:

- Всероссийский конкурс ВКР в области государственного и муниципального управления (Российский муниципальный форум совместно с Государственным университетом управления);
- Всероссийский конкурс ВКР по управленческим направлениям на базе Поволжского государственного технологического университета;
- Всероссийский конкурс студенческих проектных работ «Управление социально-экономическими объектами и процессами в современном регионе: проблемы, решения, механизмы реализации» (г. Тамбов, «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»);
- Всероссийский конкурс выпускных квалификационных работ по специальности «Государственное и муниципальное управление» (г. Саранск, МГУ им. Н.П. Огарева);
- Международный конкурс ВКР, проводимый Международным институтом сертифицированных бухгалтеров и финансовых менеджеров (г. Новосибирск) (один из профилей «Государственное и муниципальное управление»);
- внутривузовские конкурсы ВКР.

Специфика Всероссийского конкурса выпускных квалификационных работ [3] в области государственного и муниципального управления заключается в том, что участие в конкурсе является бесплатным.

В 2018 году конкурс прошел уже шестой раз. Среди критериев оценки ВКР следует отметить такие как: теоретическое обоснование; практическая значимость и возможность внедрения, наличие авторской точки зрения на проблему, авторский вклад в теоретическое исследование, прикладной характер исследования и отражение его в проектной части; аргументация выводов.

Изучение динамики количества работ,

поступающих на конкурс (рис. 1) свидетельствует о том, что на конкурс ежегодно представляют порядка 200 выпускных квалификационных работ, среди которых преобладают бакалаврские работы (рис. 2). Значимой тенденцией последних лет является рост количества магистерских выпускных квалификационных работ (более чем на 50%).

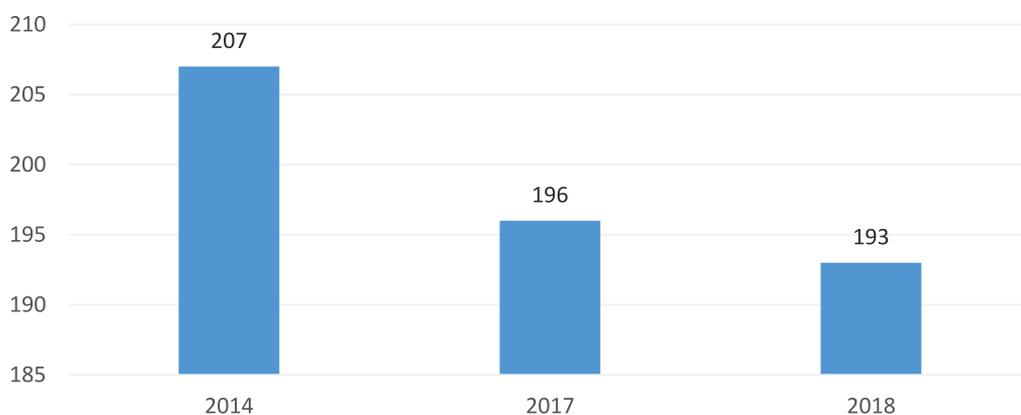


Рис. 1. Динамика количества работ, поступивших на конкурс ВКР

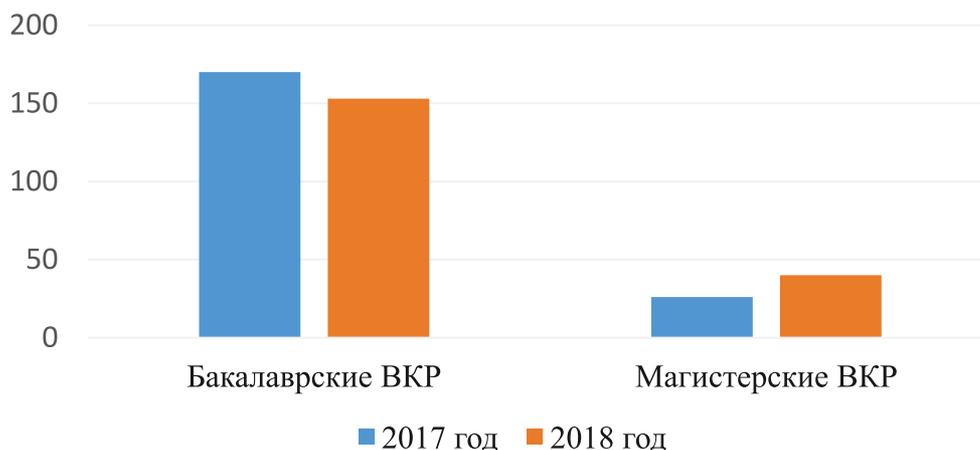


Рис. 2. Динамика количества бакалаврских и магистерских ВКР, поступивших на конкурс.

В конкурсе активно участвуют ВУЗы Краснодарского края, Челябинской области, Республики Удмуртия, Курганской области, а также Москвы, Республика Башкортостан, Тверской области (Таблица 1). Все это свидетельствует о том, что целевая аудитория конкурса сформировалась, потенциа-

льные участники знают о сроках, требованиях к предоставляемым материалам, используют площадку конкурса как барометр для определения новых тенденций в подготовке выпускников по направлению «Государственное и муниципальное управление».

Таблица 1. Распределение конкурсных работ по регионам РФ

	Регион	2016	2017	2018
1	г. Москва	11	9	11
2	г. Санкт-Петербург		4	2
3	Алтайский край	2		
4	Брянская область	5		
5	Владимирская область		1	1
6	Иркутская область	1		3
7	Кемеровская область	7		
8	Кировская область		7	
9	Краснодарский край	43	40	28
10	Курганская область	6	7	13
11	Курская область		2	
12	Ленинградская область	2		10
13	Московская область	1	4	3
14	Новосибирская область	4	7	2
15	Орловская область	5	4	2
16	Пермский край	2		
17	Приморский край	1	1	5
18	Псковская область			2
19	Республика Адыгея	3		6
20	Республика Коми		2	
21	Республика Мордовия	10	6	8
22	Республика Башкортостан	10	18	11
23	Республика Саха (Якутия)	3		
24	Республика Удмуртия	15		
25	Ростовская область	15	13	4
26	Рязанская область	8	11	
27	Самарская область	4	6	8
28	Саратовская область	5		9
29	Свердловская область	22	17	8
30	Ставропольский край	3		1
31	Тверская область	6	6	10
32	Тюменская область			1
33	Ульяновская область			8
34	Удмуртская республика		14	16
35	Челябинская область	13	16	18
36	Ярославская область		1	2

Таблица 2. Распределение призовых конкурсных работ по ВУзам в 2018 году

	Вузы	% призовых работ
1	ФГАОУ ВО «Дальневосточный федеральный университет»	100,00
2	ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет им. И.С. Тургенева»	100,00
3	ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»	100,00
4	ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»	100,00
5	ФГБОУ ВО «Псковский государственный университет»	100,00
6	ФГБОУ ВО «Уральский государственный педагогический университет»	100,00
7	ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»	100,00
8	ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва»	87,50
9	ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина»	74,07
10	ГБОУ ВО Московской области «Академия социального управления»	66,67
11	ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет»	62,50
12	ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»	62,50
13	ФГБОУ ВО «Уфимский государственный авиационный технический университет»	54,55
14	ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»	50,00
15	ФГБОУ ВО «РАНХиГС при Президенте РФ» Тверской филиал	50,00
16	ФГБОУ ВО «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова»	50,00
17	ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»	43,75
18	ФГБОУ ВО «Ульяновский государственный университет»	37,50
19	АОУ ВО Ленинградской области «Государственный институт экономики, финансов, права и технологий»	33,33
20	ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»	25,00
21	ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет»	25,00
22	ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет»	20,00
23	ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» Саратовский социально-экономический институт (филиал)	14,29
24	ФГБОУ ВО «РАНХиГС при Президенте РФ» Курганский филиал	7,69
25	ФГБОУ ВО «РАНХиГС при Президенте РФ» Челябинский филиал	7,69
26	ГАОУ ВО Ленинградской области «Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина»	0,00
27	ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»	0,00
28	ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»	0,00
29	ФГБОУ ВО «Иркутский государственный университет»	0,00
30	ФГБОУ ВО «Майкопский государственный технологический университет»	0,00
31	ФГБОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»	0,00
32	ФГБОУ ВО «РАНХиГС при Президенте РФ» Владимирский филиал	0,00
33	ФГБОУ ВО «РАНХиГС при Президенте РФ» Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина	0,00
34	ФГБОУ ВО «РАНХиГС при Президенте РФ» Сибирский институт управления	0,00
35	ФГБОУ ВО «Тюменский индустриальный университет»	0,00
36	ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет»	0,00

Распределение призовых выпускных квалификационных работ по ВУЗам отражено в таблице 2.

В соответствии с ФГОС ВО по направлению подготовки 38.03.04 [4] объектами профессиональной деятельности выпускников, являются органы государственной власти федерального и регионального уровней, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные предприятия и учреждения, институты гражданского общества, общественные и иные организации, включая международные, научные и образовательные, т.е. потенциальная тематика выпускных квалификационных работ достаточно широка. Учитывая многоплановость проблем, рассматриваемых в рамках направления подготовки «Государственное и муниципальное управление», организаторы проводили ранжирование по следующим номинациям: управление отраслями народного хозяйства, управление образованием, управление здравоохранением, управление городским хозяйством, управление государственной и муниципальной собственностью, развитие туристского потенциала территорий, социально-экономическое развитие территорий, развитие инвестиционного потенциала территории, государственная и муниципальная соци-

альная политика, социальная поддержка и защита детей, муниципальное управление, государственная и муниципальная молодежная политика, межсекторное социальное партнерство, государственное управление, государственные и муниципальные финансы, государственные и муниципальные услуги, информационные технологии управления территорией. Таким образом, проводимый конкурс позволяет более глубоко оценить приобретенные выпускниками компетенции и уровень профессионализма, проявленные в рамках выпускной квалификационной работы.

Анализ выпускных квалификационных работ, представленных на конкурс, позволяет утверждать, что в рамках тем выпускных квалификационных работ, представленных на конкурс, отражены отдельные квалификационные требования к знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, что закреплено в Справочнике, утвержденным Минтрудом России [5]. Динамика количества призеров конкурса выпускных квалификационных работ отражена на рис. 3.

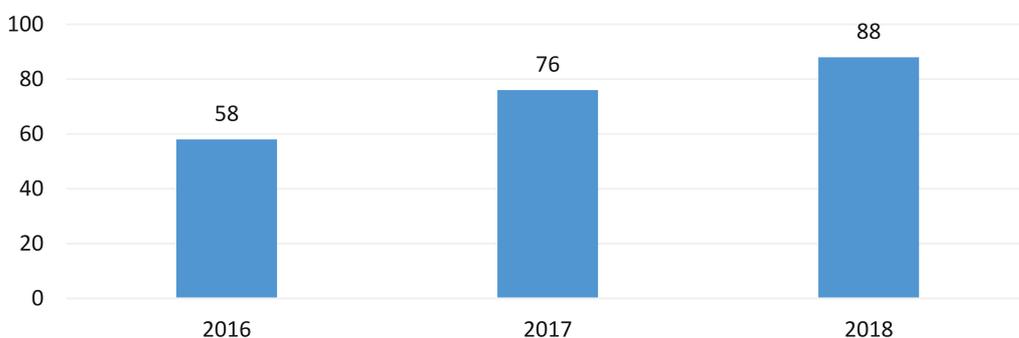


Рис. 3. Динамика количества призеров — ВКР, поступивших на конкурс.

Вместе с тем, рассмотрение конкурсных работ показывает, что в ВКР, подготовленных бакалаврами и магистрами не достаточно внимание уделяется вопросам стратегического планирования, проектного и программного управления. От выпускников по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» требуется знание инструментария стратегического планирования, умение на практике реализовывать принцип взаимосвязи и взаимозависимости задач обеспечения

национальной безопасности с социально-экономическим развитием государства, муниципального образования, что связано с реализацией положений Федерального закона 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Требуется владение навыками составления проектных и программных документов (как отраслевых, так и территориальных), что должно быть отражено в выпускной квалификационной работе.

Некоторые замечания, отмеченные экс-

пертами по результатам конкурса в прошлые годы, были выявлены в текущем году: в частности, выпускные квалификационные работы различаются по структуре. Так, отдельные бакалаврские выпускные квалификационные работы состоят из двух глав (разделов): обобщенно, теория и анализ, а отдельные работы содержат три полноценные главы (раздела): теоретическую, аналитическую, проектную. Соответственно, выпускные квалификационные работы различаются по объему, степени конкретизации исследования. В отдельных выпускных квалификационных работах отмечается недостаточный объем графического материала, что затрудняет структурирование проведенного исследования: классификации, структуры управления, статистических показателей.

В целях устранения замечаний экспертов, высказанных в ходе проверки конкурсных работ, следует:

- сохранить 3-х частную структуру выпускных квалификационных работ, что позволит сбалансировать отдельные главы выпускной квалификационной работы;
- в бакалаврских работах больше внимания уделить аналитическим материалам, а не теории вопроса, поскольку требования к таким работам не предусматривают разработку новизны в части уточнения существующих теоретических положений и методических подходов;
- в проектной части выпускной квалификационной работы помимо перечня рекомендаций и предложений следует сосредоточиться на углубленной проработке одного-двух мероприятий;
- вместо совершенствования нормативно-правовых актов следует разрабатывать механизм реализации предлагаемого мероприятия, а потом указывать, каким нормативно-правовым актом этот механизм может быть урегулирован.

Представленные замечания отражают направления дальнейшего совершенствования методических разработок и подходов к выполнению выпускных квалификационных работ по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление».

Литература:

1. Милькина И. В., Зуденкова С. А. К вопросу о подготовке выпускной квалификационной работы по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» // Муниципальная академия. 2016. № 4. с. 90–96.
2. Зотов В. Б. Проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для системы государственного муниципального управления // Муниципальная академия. 2017. № 3. с. 96–101.
3. Положение о VI Конкурсе дипломных проектов в области государственного и муниципального управления — Режим доступа: <http://www.municipal-sd.ru/>
4. Приказ Минобрнауки России от 10.10.2014 № 1567 «Об утверждении Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата)».
5. Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (утв. Минтрудом России) // Консультант Плюс — <http://www.consultant.ru>

Literature:

1. Milkina I. V., Zudenkov S. A. On the issue of preparation of final qualification work in the direction 38.03 “State and municipal management” // Municipal Academy. 2016. No. 4. p. 90–96.
2. Zotov V. B. The problems of training and retraining of personnel for the system of state municipal management // Municipal Academy. 2017. No. 3. p. 96–101.
3. Position on VI Competition of graduation projects in the field of state and municipal management — Mode of access: <http://www.municipal-sd.ru/>
4. Order of the Ministry of education and science of 10.10.2014 № 1567 “On approval of the Federal state educational standard of higher education in the field of training 38.03.04 State and municipal administration (bachelor level)”.
5. Directory of qualification requirements to specialties, directions of training, knowledge and skills which are necessary for replacement of positions of the public civil service taking into account area and a type of professional office activity of the public civil servants (UTV. By The Ministry Of Labour Of Russia) // Consultant Plus — <http://www.consultant.ru>

Основные стадии урбанизации и их отражение в развитии Московской городской агломерации

Main stages of urbanization and their reflection in the development of Moscow city agglomeration.



Соколова Светлана Викторовна,
доцент, к.э.н., доцент кафедры государственного
и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный
университет управления» (г. Москва)
prepodsokolova@yandex.ru

Sokolova Svetlana Viktorovna,
associate professor of the Department of State and Municipal
Administration of FSBEU VO "State University of Management"
(Moscow).
prepodsokolova@yandex.ru

Аннотация: Современный этап урбанизации связан прежде всего с формированием и развитием городских агломераций. В работе автор рассматривает основные стадии урбанизации и их отражение в развитии крупнейшей в России Московской городской агломерации, которая лидирует не только по масштабам, но и по скорости протеканий агломерационных процессов. Изучение и анализ этих трансформаций представляет значительный интерес, поскольку опыт Московской агломерации может помочь пониманию тенденций развития и проблем и других агломераций страны.

Ключевые слова: агломерация, урбанизация, субурбанизация, рурбанизация, реурбанизация.

Abstract: The current stage of urbanization is primarily associated with the formation and development of urban agglomerations. In this paper, the author examines the main stages of urbanization and their reflection in the development of the largest Moscow urban agglomeration in Russia, which is leading not only in scale, but also in the rate of flow of agglomeration processes. The study and analysis of these transformations is of considerable interest, since the experience of the Moscow agglomeration can help understanding the development trends and problems and other agglomerations of the country.

Keywords: agglomeration, urbanization, suburbanization, rurbanization, reurbanization.

Московская городская агломерация является крупнейшим и наиболее развитым урбанистическим образованием России, которое лидирует по скорости протекания агломерационных процессов. Изучение этих трансформаций представляет значительный интерес, поскольку они могут распространяться и на другие агломерации страны.

В классическом понимании городская агломерация — это компактное скопление населенных пунктов, главным образом городских, объединенных в сложную многокомпонентную динамичную систему с постоянными и интенсивными связями (производственными, транспортными, рекреационными, культурными и т.п.) [3, 5]. То есть главный критерий выделения агломерации — наличие связи между объектами системы. При этом ключевую роль агломерации играют трудовые и другие связи в пределах двухчасовой доступности, важна и плотная сеть населенных пунктов, в первую очередь городов, что характерно для наиболее крупных агломераций.

Несмотря на все многообразие современных агломераций и наличие существенных различий между ними, можно говорить о том, что все они проходят определенные стадии развития. В советской России урбанизация казалась очевидной и необратимой, но резкие колебания на рубеже XXI века заставили задуматься о степени универсальности ее стадий или их временных рамок, зависящих от конкретных условий районов.

В конце 1980-х гг., когда в СССР замедлился рост городов, было обращено внимание на стадийные схемы [1]. На Западе авторы давно трактовали урбанизацию как серию стадий: от концентрации населения в главных центрах до его деконцентрации. В 1980-х гг. стало ясно, что в развивающихся странах преобладает концентрация, в развитых — деконцентрация, а в СССР слабеют центростремительные сдвиги и намечаются центробежные. К 1990 г. многое оставалось спорным, но исследования России на время прервались. А на Западе появились новые модели, получившие общее название теории дифференциальной урбанизации [3, 5].

Достаточно универсальная схема естественноисторической эволюции урбанизации была разработана американским ученым Дж. Джиббсом, который выделил 5 стадий урбанизации: [5]:

1. Появление городов; их демографическое развитие происходит медленнее по сравнению с сельской местностью.

2. Дальнейший рост заселения сельских территорий и городов, при этом темпы роста заселения городов незначительно выше, чем сельского населения.

3. Относительное и абсолютное уменьшение сельского населения; усиление миграционного потока («село-город»).

4. Концентрация населения в городах и одновременно дифференциация структуры городов; уменьшение числа малых поселений.

5. Тенденция к деконцентрации населения и стабилизации.

В СССР основы стадийного подхода заложил Н. Д. Кондратьев.

Стадиальный подход к эволюции урбанизации на основе использования теории Н. Д. Кондратьева и идей Дж. Джиббса рассматривает урбанизацию как циклический процесс, который на определенном этапе общественного развития как бы возвращается на исходную точку, начинается новый цикл на качественно новом уровне. Данный подход выделяет 4 стадии урбанизации.

1. Собственно урбанизация или стадия точечной урбанизации. В современной литературе термин «урбанизация» используется в узком и широком смыслах.

Традиционно, или в узком смысле, термин употребляется, как правило, в сочетании «урбанизация населения» и означает процесс увеличения доли городского населения в общей численности населения и количественный рост городов. Такая урбанизация характеризуется периодом развития крупного промышленного производства, массовым миграционным оттоком населения из сельских населенных пунктов в города, концентрацией городского населения в отдельных крупных городах, высокими темпами роста городского населения. В настоящее время эта стадия широко представлена в развивающихся странах.

В широком смысле урбанизация означает сложный исторический процесс повышения роли городов в развитии общества, который охватывает изменения в размещении производительных сил, в расселении населения, его социально-демографической структуре, образе жизни, культуре. В первую очередь он связан с распространением городского образа жизни на сельские населенные пункты.

Среди основных факторов, которые обуславливают развитие процесса урбанизации можно выделить:

А). Безвозвратную миграцию населения из сельских населенных пунктов в городские, прежде всего в города, роль которой особенно велика на начальных этапах урбанизации.

В). Естественный прирост самого городского населения.

С). Образование новых городских населенных пунктов.

Д). Изменение границ городских населенных пунктов, при расширении которых в городскую черту включаются пригородные территории, в том числе с сельскими населенными пунктами.

2. Субурбанизация—процесс развития пригородов, связанный с оттоком населения, производства и сферы услуг из крупных городов в пригородные зоны. Первоначально она проявляется в возникновении вокруг крупных городов пригородных зон. Затем начинается более быстрое развитие пригородов (прежде всего демографическое) по сравнению с центральным городом. Наконец, пригороды начинают развиваться за счет центрального города, т.е. начинается интенсивное переселение в пригородную зону жителей из центрального города, перенос туда промышленных и других функций. При этом численность населения в центральных районах постепенно сокращается.

Среди основных причин, «выталкивающих» население из центральных городов, можно назвать высокую стоимость хорошей недвижимости в городе, перенаселенность и моральный износ жилья, высокие местные налоги, обострение социальных проблем, непrestижность адреса и пр..

Со стремлением жить в собственных домах согласуются относительно низкая стоимость недвижимости в пригородах, хорошая экология, низкие местные налоги. Существенны и такие причины, как возрастание потребности в большой жилой площади, развитие пригородной инфраструктуры, стремление иметь престижный адрес. Новые пригородные поселения отличаются к тому же, как правило, большой социальной однородностью, которая поддерживается системой специальных мер. Эта продажа земли только большими участками, завышенная стоимость домов для нежелательных поселенцев и др. В ито-

ге в данном населенном пункте не могут поселиться люди с уровнем доходов ниже определенной величины.

Необходимым условием субурбанизации является развитие транспорта для обеспечения перевозок между местами жительства и местом работы, так как переселяющиеся в большинстве продолжают работать в центральном городе. Поэтому интенсивная субурбанизация возможна только в условиях массовой автомобилизацией населения. Первоначально из центрального города в пригороды переселяются наиболее обеспеченные слои населения, а по мере повышения благосостояния в переселение вовлекаются все более широкие массы.

За субурбанизацией населения следует субурбанизация промышленности и других сфер занятости. Начинается она с вывода за пределы центральных городов крупных промышленных предприятий, требующих больших площадей и небезопасных в экологическом отношении (химические, нефтеперерабатывающие, металлургические и т.п.). Среди причин субурбанизации промышленности обычно называют возрастание спроса предприятий на крупные земельные участки, их переориентацию на автомобильный транспорт вместо железнодорожного и внутреннего водного, более низкую стоимость земли в пригородах, миграцию квалифицированных работников в пригородную зону и др. Субурбанизация торговли и услуг непосредственно связана с субурбанизацией населения. При этом центральные города лишаются значительной части налоговой базы, в них сокращается количество рабочих мест и соответственно растет безработица, увеличивается концентрация слоев населения с низкими доходами.

Т.о. субурбанизация характеризуется процессами роста и развития пригородной зоны, опережающим по сравнению с городом-центром; развитием поселений в сферах влияния крупных городов, развитием окраин, возрастающей плотностью населения в пригородах.

3. Рурбанизация или дезурбанизация—процесс, который характеризуется прежде всего опережающим ростом экономической активности на внеагломерационных пространствах, в малых и средних городах, в сельской местности. Постепенно происходит распространение городских

жизненных стандартов в сельские населенные пункты.

4. Реурбанизация—процесс, который характеризуется стабилизацией численности населения крупных городов, их перестройкой и обновлением, в том числе градостроительной реконструкцией. В настоящее время этот процесс наблюдается в крупных городах западноевропейских стран.

Таким образом можно говорить о том, что в своем зарождении и развитии любая городская агломерация проходит несколько последовательных переходов, или стадий развития. То же самое можно отнести и к Московской городской агломерации.

До сих пор вопрос о составе Московской городской агломерации, т.е. о выделении ядра и пригородной зоны трактуется по-разному разными авторами. Связано это с тем, что официально Московская городская агломерация никем не учреждалась и не выделялась, а сложилась в ходе векового развития Москвы и окружающих ее территорий.

Предпосылки к образованию Московской агломерации связаны с развитием капитализма в XIX веке. Так, промышленный переворот 1830–40-х годов обусловил превращение Москвы в один из крупнейших центров мануфактурной промышленности России, окруженный «кустами» сельских промыслов. С середины XIX века железнодорожное строительство, дублируя основные тракты, способствовало стягиванию населения к Москве и росту ее взаимосвязей с ближним окружением, задавая характерную «звездообразную» форму будущей агломерации. К 1912 году Москву (тогда—десятый по размерам населения город мира и второй в России) окружал формирующийся пояс разнообразных пригородов, в том числе промышленных, жилых, дачных и пр.[5].

К моменту переписи населения 1926 года, после возвращения в марте 1918 года столичного статуса и завершения восстановительного периода, формирующаяся Московская агломерация включала 8 городов и 36 поселков городского типа, при общей численности населения около 2,5 млн. человек. Ускоренная индустриализация и сопряженная с ней урбанизация, а также превращение Москвы в главный политический и экономический центр страны привели к тому, что за годы первых пятилеток

людность столичной агломерации, как и ее ядра, выросла более чем в 2 раза. В этот же период (к 1940-м гг.) происходит усложнение состава агломерации, а на базе основных городов-спутников Москвы начинают формироваться будущие центры агломераций второго порядка.

В 1950-е годы эти тенденции усиливаются: растет число градообразующих отраслей промышленности, более выраженными становятся научные и другие непроизводственные функции. Развивается транспортная сеть региона, включая пригородные автобусные маршруты, электрификация более чем половины всех железных дорог резко активизирует интеграционные процессы, в т.ч. трудовые связи, и ведет к расширению зоны двухчасовой доступности Москвы. В 1959 году Москва превысила 5-миллионный рубеж, а население всей агломерации составило 9 млн. чел. [5]. Начинается замедление темпов ее роста, которое происходило при усложнении структуры, выраженном в ускорении роста агломераций второго порядка, которые окончательно оформились к концу 1950-х гг. Сама Москва была окружена плотным кольцом пригородов, которые по своим характеристикам и функциям становятся своеобразными «внешними» районами столицы.

Важным рубежом стало решение о создании Большой Москвы. В 1960–1961 гг. в состав столицы была включена вся зона ее ближайших пригородов, в том числе 5 городов и 14 поселков городского типа. Территория столицы была расширена в 2,5 раза, а ее население увеличилось на 1 млн. чел. В 1960-е годы темпы урбанизационных процессов продолжают замедляться при расширении зоны влияния Москвы, нарастании плотности населения и хозяйственной деятельности в Московской области. К моменту переписи населения 1970 года агломерация превысила десятиллионный рубеж (11,6 млн. чел.), подойдя по отдельным направлениям вплотную к границам Московской области, а в ее составе развивались 16 агломераций второго порядка разной степени сформированности. В 1970-е годы дальнейшее развитие получают отрасли, определяющие научно-технический прогресс, повышается роль непроизводственной сферы. Завершается электрификация железных дорог, строятся скоростные шоссе, растет интенсивность сообщения.

Происходит интенсификация урбанизационных процессов. Число городских поселений стабилизируется, хотя население агломерации продолжает расти, достигнув в 1979 году 13,6 млн. человек, в том числе в Москве — 7,9 млн. чел. В 1970–1980-е годы внешние границы столичной агломерации по отдельным лучам приближаются к границам агломераций, развивающихся вокруг соседних областных центров, образуя ту форму расселения наагломерационного уровня, которую на Западе именуют мегалополисом [2].

Современные особенности Московской городской агломерации обусловлены тем, что в последние 20 лет агломерация продолжала интенсивно развиваться, сохраняя тенденции уплотнения ядра, усложнения структуры и периметрического расширения, заложенные еще в конце позднесоветского периода. В настоящее время для территориальной структуры Московской агломерации характерны:

- моноцентризм всего столичного региона, связанный с экономической мощью Москвы и ее влиянием на окружение;

- полицентризм спутниковой зоны агломерации (наличие ряда равнозначных экономических центров и так называемых агломераций второго порядка);

- высокая демозкономическая насыщенность и обширность этой крупнейшей в России агломерации;

- радиально-концентрическое и секторно-поясное устройство агломерации с резкими различиями между центром и периферией, а также асимметрией западной и восточной частей;

- развитие окраинных центров и ареалов в местах транспортных контактов с центрами соседних областей, что отличает Московскую городскую агломерацию от других;

- расползание города в свои пригороды происходит одновременно с неконтролируемым разрастанием самой агломерации по всем направлениям, что обостряет проблемы транспортной доступности, делая часть агломерации недоступной для ежедневных поездок из-за пробок на дорогах.

Концентрация новых рабочих мест, особенно в Москве, автомобилизация населения, рост скоростей на железных дорогах (за счет экспресс-поездов до центров смежных областей) расширили ареал тру-

довых связей, отодвинув изохрону двухчасовой транспортной доступности Москвы на границу области и далее. Практически уже все Подмосковье стало пригородной зоной Москвы, вне которой остались лишь самые недоступные части западных и восточных окраин, своего рода «медвежьи углы» на стыке границ районов и областей.

Хотя вопрос о составе ядра и пригородной зоны Московской агломерации остаётся открытым и разными авторами трактуется по-разному, можно говорить о том, что в постсоветский период первоначально пропорции внутри агломерации изменились в пользу ядра за счёт более быстрого роста населения Москвы. В целом такая динамика соответствует стадии классической крупногородской урбанизации, когда город-ядро концентрирует основной демографический и социально-экономический потенциал, а центростремительные связи, прежде всего трудовые, доминируют над центробежными. В 1990-х годах при общем спаде доля экономического потенциала увеличивалась в Москве. Однако на этапе роста экономики в 2000-х годах тенденция «подтягивания» социально-экономического потенциала Московской области к столичному говорит о проявлении процесса субурбанизации в виде обратного процесса диффузии промышленных и сервисных функций в агломерационную зону.

Таким образом в настоящее время затруднительно однозначно определить современную стадию урбанизации Московской городской агломерации. Довольно широкое распространение имеет точка зрения, что до изменения границ Москвы в 2012. агломерация находилась на стадии классической (точечной или крупногородской) урбанизации, при которой центральный город растет быстрее пригородов и именно в нем проживает большая часть населения, и эта стадия пока еще не закончилась. Изредка встречается мнение, что Московская агломерация уже вступила в третью стадию дезурбанизации.

Однако наиболее верной представляется точка зрения, согласно которой современное развитие Московской городской агломерации соответствует второй стадии, те субурбанизации. При этом специфика субурбанизации в Московской городской агломерации в значительной степени определяется сезонной дачной миграцией. Более 3 млн. москвичей имеет дачное жилье,

причем свыше полумиллиона владеют все-сезонными дачными домами, однако масштабы проживания за городом на постоянной основе пока существенно меньше [3, 4]. Доминирование рекреационной функции дач над функцией постоянной селитьбы подтверждает и сохранение традиционной модели проживания на даче в выходные дни независимо от сезона года. Пока для москвичей жизнь в мегаполисе невозможна без дач, но и постоянное проживание за городом для них еще неприемлемо.

Однако, несмотря на распространенность сезонных дачных миграций, людность постоянного населения субурбий превышает численность сезонного населения Московской агломерации в два раза. При этом более 80% постоянного населения по-прежнему живет в городских населен-

ных пунктах, по количеству и плотности которых пригородная зона столицы не имеет себе равных в России (80 городов и 72 поселка городского типа).

В результате сокращения численности дневного населения пригородов в будний зимний день более чем в 1,3 млн. чел. за счет трудовых маятниковых миграций и его увеличения в летние выходные более чем на 3 млн. чел. за счет дачников Московская городская агломерация имеет ярко выраженный пульсирующий характер. Эта специфика современного этапа субурбанизации еще отчетливее наблюдается в границах Москвы до 2012 г., где разница в численности населения составляет оценочно почти 5 млн. чел. (9 млн. чел. в летний выходной день и 14 млн. в будний зимний) [4].

Список литературы:

1. Зотов В. Б. Управление городом на примере г. Москвы: — М.: Издательство «Юстицинформ», 2018 г., 44 стр.
2. Алексеев А. Ю., Соколова С. В., Шапошников С. В. Современный опыт формирования городских агломераций // Вестник университета. 2014. № 16. С. 88–93.
3. Махрова А. Г., Бабкин Р. А. Анализ пульсаций системы расселения Московской агломерации с использованием данных сотовых операторов // Региональные исследования. 2018. № 2 (60). С. 68–79.
4. Махрова А. Г., Кириллов П. Л. Сезонная пульсация расселения в Московской агломерации под влиянием дачной и трудовой маятниковой миграции: подходы к изучению и оценка // Региональные исследования. 2015. № 1 (47). С. 117–125.
5. Нефедова Т. Г., Покровский Н. Е., Трейвиш А. И. Урбанизация, дезурбанизация и сельско-городские сообщества в условиях роста горизонтальной мобильности // Социологические исследования. 2015. № 12. С. 60–69.

Bibliography:

1. Zotov V. B. Management of the city on the example of Moscow: — M.: Publishing house "Yustitsinform", 2018, 44 p.
2. Alekseev A. Yu., Sokolova S. V., Shaposhnikov S. V. Modern experience in the formation of urban agglomerations // University Bulletin. 2014. № 16. Pp. 88–93.
3. Makhrova A. G., Babkin R. A. Aalysis of the pulsations of the settlement system of the Moscow agglomeration using the data of cellular operators // Regional studies. 2018. № 2 (60). Pp. 68–79.
4. Makhrova A. G., Kirillov P. L. Seasonal pulsation of settlement in the Moscow agglomeration under the influence of summer and labor pendulum migration: approaches to the study and assessment // Regional studies. 2015. № 1 (47). Pp. 117–125.
5. Nefedova, TG, Pokrovsky, NE, Treivish, AI, Urbanization, Deurbanization, and Rural-Urban Communities in the Conditions of Increasing Horizontal Mobility, Sociological Studies. 2015. No. 12. P. 60–69.

Особенности формирования общегородских общественных пространств в городе Москве

Peculiarities of the formation of the citywide public spaces in the city of Moscow



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



Варванин Евгений Николаевич, магистрант ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва evgeny.varvanin@mail.ru

Varvanin Eugene
master student State University of Management(Moscow)
evgeny.varvanin@mail.ru

Аннотация: В настоящее время, формирование современной комфортной городской среды, важнейшей частью которой являются крупные общественные пространства, в городе Москве приобретает особое социально-экономическое значение для властей города и предусматривает широкое вовлечение жителей в благоустройство общественных территорий, что сталкивается с рядом проблем законодательного, организационного и информационного характера, обусловленных спецификой их формирования в столице.

Ключевые слова: комфортная городская среда, городское общественное пространство, концепция развития территории, бюджетные средства, общественная инициатива, общественное участие, инвестиционная привлекательность территорий.

Annotation: At present, formation of the modern comfortable urban environment which major part are large public spaces in the city of Moscow gains special social and economic value for city authorities and provides broad involvement of inhabitants in improvement of public territories that faces a number of the problems of legislative, organizational and information character caused by specifics of their formation in the capital.

Keywords: comfortable urban environment, urban public space, the concept of development of the territory, budgetary funds, public initiative, public participation, investment attractiveness of the territories.

Современный город представляет собой сложноорганизованную динамичную пространственную структуру, состоящую из комплекса территориальных зон, которые различаются по своему функциональному и планировочному назначению [2]. Одной из важнейших составляющих этого комплекса являются городские общественные пространства, которые делают город привлекательным и комфортным для жизнедеятельности населения.

К городским общественным пространствам относятся территории функционально, социально, политически, экономически и исторически значимые для города, обособленные с помощью архитектурных и ландшафтных средств и являющиеся важнейшими элементами формирования историко-культурного, художественного и эмоционального облика городских территорий [6].

Необходимо отметить, что относительно понятия «городское общественное пространство» до сих пор не установлено единых критериев для определения этой разновидности городских территорий.

Так в зарубежных странах специалисты по урбанистике в основном используют термин «public space», который рассматривается в трех основных аспектах: 1) как открытое пространство для отдыха, рекреации; 2) пространство для общественных дебатов; 3) пространство — доступное для всех, основанное на основе социальной свободы передвижения и анонимности.

Отечественные специалисты наряду с термином «общественное пространство» используют такие как «публичное пространство», или «социальное пространство» [5].

В Градостроительном кодексе РФ [1] применяется понятие «территории общего пользования», под которыми понимаются городские территории, занятые площадями, улицами, проездами, дорогами, набережными, скверами, бульварами и другими объектами.

Именно общественные пространства определяют суть современного города, отражают его общественное проявление. Они не только связывают между собой разрозненные городские ячейки, выполняя логистическую функцию, но и играют социально значимую роль интеграции городского населения, обеспечивают коммуникацию и взаимодействие различных групп населения с властными структурами управления городом [3].

Наряду со всеми своими объединительными функциями и социальными значениями общественное пространство городов является также местом исторических и политических событий, а затем — носителем коллективной памяти городского сообщества.

Вид общественного пространства определяет требования к его организации. Очевидно, что площадь для организации городских праздников требует иного подхода, нежели городской парк или площадь внутри квартала, а торговая улица должна быть организована иначе, чем внутри дворовая территория.

Формирование общественных пространств города направлено на повышение качества и комфортности городской среды [8]. При развитии общественных пространств повышается инвестиционная привлекательность и социальная стабильность города, формируется позитивный образ поселения, что делает его притягательным для жизни.

Таким образом, общественные пространства становятся одним из важнейших инструментов развития города, что отвечает тенденциям современного урбанизма, ориентированного на человека и ценности гуманистического общества.

Несмотря на возрастающую роль общественных пространств в настоящее время, проблема их качественной организации в городах России, стоит очень остро.

На сегодняшний момент общегородские общественные пространства формировались, в основном, стихийно, являясь достаточно случайным элементом городской среды, так как при массовой городской застройке их создание на практике не предусматривалось.

В современных условиях приватизации и коммерциализации городских территорий, массовой трудовой миграции, изменения демографической ситуации, уплотнения жилой застройки, особенно в крупных городах и вокруг них, вопросы эффективного использования городских общественных пространств становятся крайне актуальным для всей системы территориального управления страной.

Низкое качество городской среды, в том числе общественных пространств, — общенациональная проблема, на ее решение была направлена федеральная программа «Комфортная городская среда»,

предполагающая обновление ключевых городских общественных пространств в России, которую в феврале 2017 года, по инициативе Президента России запустил Минстрой[6].

В 2017 году на территории Российской Федерации на реализацию Приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» выделено 42,2 млрд. руб., в том числе:

– из федерального бюджета—25,6 млрд. руб.;

– из региональных бюджетов—16,6 млрд. руб.

По итогам года на реализацию проекта направлено 56,5 млрд. руб. (134% от запланированного объема), в том числе:

– из федерального бюджета—24,47 млрд. руб. (96% от запланированного объема);

– из региональных бюджетов—20,77 млрд. руб. (125% от запланированного объема);

– из местных бюджетов — 10,07 млрд. руб.;

– средства граждан—0,25 млрд. руб.;

– средства заинтересованных лиц—0,94 млрд. руб.

По итогам 2017 года в рамках проекта реализовано благоустройство 23016 объектов (103,3% от планового показателя), в том числе:

– 20232 дворовые территории;

– 2572 общественных пространства;

– 212 парков в городах численностью населения до 250 тыс. человек.

В продолжение указанной программы с 2018 году в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» на 2018–2024 г.г. в ряде городов страны реализуется федеральный проект «Формирование комфортной городской среды», на который только из федерального бюджета выделяется более 50 млрд. руб. [6]

Но указанные государственные проекты направлены, в основном, на благоустройство дворовых территорий и других общественных пространств в малых и средних городских поселениях большинства субъектов Российской Федерации, за исключением крупных городов, таких как город Москва.

В городе Москве, по инициативе С.С. Сабянина, в последние годы, происходит коренная модернизация городских общественных пространств, формируется их новая инфраструктура.

Необходимость такого подхода к развитию общегородских общественных пространств обусловлено, на наш взгляд, следующими факторами:

– В Москве градостроительные решения в последние десятилетия привели к появлению сложной современной проблемы— утраты общественных центров в большинстве крупных развивающихся городских зон жилой застройки.

– Планировочное переуплотнение существующей застройки центральной части Москвы велось в пределах средневековых габаритов улиц и переулков, часто без учета исторически сложившейся архитектурно-планировочной, гармоничной и сбалансированной структуры прежней застройки. Пространства вдоль магистралей, улиц, а также внутри кварталов оказались застроены крайне плотно.

– Кроме того большой проблемой для современной Москвы остается ликвидация многих известных и исторически ценных общественных пространств в центре города (площадей больших и малых, озелененных и окруженных разными интересными культурными и административными зданиями, с памятниками и монументами, с фонтанами и скверами).

За прошедший период «сталинской реконструкции столицы» и «хрущевской оттепели» многие исторические площади были ликвидированы вместе с застройкой, более трети площадей подверглось значительной реконструкции, а некоторые просто исчезли.

Оставшиеся же центральные площади фактически превратились в транспортные развязки и парковочные пространства. Фактически были утрачены исторические функционально-планировочные и архитектурно-пространственные решения этих заповедных уголков нашей столицы.

– При активной уплотненной застройке пространств микрорайонами домами повышенной этажности было фактически утрачено то пространство, в котором человек фактически живет.

– В новых жилых, «спальных» районах с определенного времени не создавалось и не благоустраивалось крупных городских площадей, которые могли бы стать общегородскими общественно-культурными центрами планировочных зон и территорий.

Такое пренебрежение одним из самых важных элементов городской градостроительной структуры сказалось на снижении

комфортности проживания населения, на их безразличном, а иногда и негативном отношении к своему району, его центру, которому в большинстве случаев недостает общественной, культурной составляющей.

В то же время, как показывает зарубежная практика, комфортное общественное пространство—это магнит, активно притягивающий в город туристов, что влечет за собой приток инвестиций, растут цены на землю и на недвижимость, развивается экономика города [4]. Общественные пространства—это точки приложения труда для малого бизнеса и развития сферы услуг, а также центры притяжения горожан и туристов, своеобразные драйверы развития городских территорий.

Таким образом, организация общественных пространств—это не только расходы, (по оценкам специалистов качественное благоустройство общественного пространства в Москве не может стоить меньше ста миллионов рублей за один гектар), но и экономические выгоды. Вариантов их улучшения, как правило, два: реорганизация существующих объектов или создание новых.

Поэтому тренд последних лет—растущее внимание Московского правительства к созданию современных общественных пространств, что становится одной из наиболее приоритетных задач московской градостроительной политики.

По новому Генплану развития Москвы функционально-планировочные, архитектурно—пространственные решения и благоустройство сохранившихся, существующих и новых городских площадей должны были быть направлены на сохранение, воссоздание исторически сложившейся среды данных мест города или на ее создание в современных формах.

С приходом мэра Москвы С.С. Собянина, городские власти начали вкладывать значительные средства в развитие общественных, социально значимых территорий, были запущены масштабные проекты по реконструкции исторических и культурных объектов, благоустройству улиц и созданию новых точек притяжения не только в центре, но и на периферии города.

Так, согласно проекта закона «О бюджете города Москвы на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов», принятого Мосгордумой в первом чтении, по статье «Благоустройство» в 2019 году предусмо-

рено выделение 244 млрд. руб., что на 12% больше объема бюджетного финансирования на эти цели в текущем году.

Все нововведения, по замыслу властей, кардинально улучшают качество жизни людей в городе.

Особое значение придается развитию крупных общественных пространств общегородского значения.

Примеры тому—уникальный парк «Зарядье», который стал главным знаковым образцом Москвы XXI века; обновленный и расширенный парк Горького, экономический эффект от кардинальных преобразований которого превзошел прогнозы—доходность парка после начала обновления и реконструкции выросла в 22 раза; реконструкция ВДНХ, которую вернули в собственность города и заменили большинство торговых точек бывшей ВВЦ на образовательные и музейные объекты, превратив ее в одно из главных публичных пространств города наряду с Парком Горького и «Зарядьем».

В отличие от других крупных общегородских общественных пространств, реконструкция территории ВДНХ активно продолжается; выставка превращается в многофункциональное культурно-образовательное пространство, одинаково доступное и интересное для всех категорий посетителей, становится крупнейшим экспозиционным, музейным и рекреационным комплексом в России и одним из самых популярных общественных территорий Москвы.

Уже сегодня ежедневно ВДНХ принимает около 60 тысяч посетителей, а по выходным дням—до 250 тысяч человек, что показывает успешность сервисно—экономической модели и других маркетинговых технологий развития общественной территории [9].

Но, тем не менее, при реконструкции территории и объектов выставочного комплекса возникает ряд проблем, нередко проявляющихся и при формировании других крупных общегородских общественных пространств г. Москвы.

К ним можно отнести:

– изменение статуса общественной территории. В 2015 году, когда Выставка была признана достопримечательным местом одновременно со снятием имевшихся здесь более строгих ограничений—была фактически аннулирована охранный режим объектов культурного наследия и отменён режим особо охраняемой природной

территории, без соответствующей экологической экспертизы [7], и, соответственно, изменены режимы и регламенты строительной и хозяйственной деятельности.

Например, последние разрешают встройки высотой до 20 метров на целом ряде участков, активно проводится организационная работа по сокращению ограничений на высоту и объёмы нового строительства на территориях, в основном, сданных в аренду коммерческой организации, что вызывает законное недовольство представителей общественности, настаивающих на сохранении исторического облика территории выставки и всех элементов сложившейся градостроительной среды как объекта культурного наследия, а так же жителей близлежащих жилых массивов.

– не была представлена городской общественности и концепция дальнейшего развития территории ВДНХ. Где и какая зона и постройки планируются, как будет изменена дорожная сеть, проведено соответствующее компенсационное озеленение—ответов на эти вопросы в форме единого документа о будущем Выставки в публичном доступе нет, как нет и общественного обсуждения дальнейших планов по развитию этой общественной территории.

Вместо этого о грядущих изменениях на том или ином участке территории выставки можно узнать только частично из пресс-релизов администрации выставки, когда технические задания написаны и проведены конкурсы, ставятся заборы и появляются рабочие.

Таким образом, основная проблема дальнейшего успешного развития общественных пространств в г. Москве состоит в недостаточном привлечении городских сообществ в формировании концепций и планов действий по преобразованию городской пространств, в частности:

– отсутствуют концепции преобразования городской среды, обсужденные и согласованные с городским сообществом;

– на данный момент в нормативно-правовых актах на федеральном уровне не уделяется достаточного внимания общественным пространствам, не определено понятие «общественное пространство» в федеральных законах, в том числе и в основном документе, регламентирующем пространственное развитие городских территорий—Градостроительном Кодексе.

– приоритеты развития общественных пространств, в основном, определяются исключительно городскими органами территориального управления и не всегда учитывают реальные потребности и предпочтения жителей;

– критерии отбора предложений общественности не всегда известны заранее, количество и стоимость проектов лимитируется объемом выделенных средств;

– участие граждан часто сводится к общественному обсуждению уже принятых решений и подготовленных к реализации проектов благоустройства городских территорий, например, с помощью информационного портала «Активный гражданин»;

– власти города не всегда выражает готовность к сотрудничеству с представителями общественных сообществ, к всестороннему обсуждению проектов развития и реконструкции городских территорий с горожанами, добавление их предложений;

– не предлагаются дифференцированные решения для различных правовых ситуаций, связанных с особенностями статуса, межевания и планировки общегородских территорий Москвы, а используется, в основном, административный ресурс.

Между тем все жители города имеют равные права, равную возможность доступа к городским пространствам. Именно поэтому крайне важно привлекать к участию в процессах проектирования создания и реконструкции общегородских общественных пространств самих жителей, представляющих различные городские группы и сообщества.

Литература:

Literature:

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N190-ФЗ (с изм. и доп.), (редакция, действующая с 1 сентября 2018 года) [Электронный ресурс].— Режим доступа: Справочная правовая система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/>(дата обращения: 13.11.2018).
2. Зотов В. Б. Кластерные системы в экономике города. /В.Б. Зотов // Научные труды Вольного экономического общества России 2007. Т. 82. С. 206–220.
3. Зотов В. Б., Бронников И. А. Информационно-коммуникационные технологии — лейтмотив городского управления. / Зотов В. Б., Бронников И. А. //Власть. 2015. № 11. С. 94–100.
4. Милькина И. В. Концессионные отношения в системе управления государственной собственностью в г. Москве / Милькина И. В.// Вестник Университета (Государственный университет управления). 2015. № 6. С. 141–146.
5. Петрина О. А., Милькина И. В. Развитие территорий с особым правовым и экономическим статусом в России / Петрина О. А., Милькина И. В. //Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 38–45. 6. Петрина О. А., Стадолин М. Е. Комфортная городская среда: тенденции и проблемы организации/ Петрина О. А., Стадолин М. Е.// Вестник Университета (Государственный университет управления). 2018. № 6. С. 34–38.
7. Сираждинов Р. Ж. Повышение эффективности государственной экологической экспертизы. / Сираждинов Р. Ж.// 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. 58–63
8. Стадолин М. Е. Современные тенденции организации благоустройства территорий поселений как основы формирования комфортной городской среды / Стадолин М. Е.// 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. 140–145.
9. Хмельченко Е. Г., Петрина О. А. Маркетинговые технологии в развитии городских территорий./ Хмельченко Е. Г., Петрина О. А.//Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 20. С. 119–124.

1. Urban Development Code of the Russian Federation of December 29, 2004 N190-FZ (as amended and supplementary), (revised from September 1, 2018) [Electronic resource].— Access mode: Reference legal system GARANT: <http://base.garant.ru/> (address: 13.11.2018).
2. Zotov V. B. Cluster systems in the city economy. / VB Zotov // Scientific works of the Free Economic Society of Russia 2007. T. 82. P. 206–220.
3. Zotov V. B., Bronnikov I. A. Information and communication technology — city management leitmotif. / Zotov V. B., Bronnikov I. A. // Power. 2015. No. 11. P. 94–100.
4. Milkina I. V. Concession relations in the system of state property management in Moscow / Milkina IV. // University Bulletin (State University of Management). 2015. No. 6. P. 141–146.
5. Petrina, OA, Milkina, I. V. Development of territories with special legal and economic status in Russia / Petrina, OA, Milkina, IV, // Municipal Academy. 2017. No. 4. P. 38–45.
6. Petrina O. A., Stadolin M. E. Comfortable urban environment: trends and challenges organizations / Petrina OA, Stadolin ME // University Bulletin (State University of Management). 2018. No. 6. P. 34–38.
7. Sirazhdinov R. Zh. Improving the effectiveness of state environmental impact assessment. / Sirazhdinov R. Zh.// In the collection: State and Municipal Administration in the Russian Federation: Modern Problems and Prospects of Development, a collection of scientific works of teachers, graduate students and students of the Department of State and Municipal Management. Moscow, 2017. P. 58–63
8. Stadolin M. E. Modern trends in the organization of landscaping settlements as the basis for creating a comfortable urban environment / Stadolin ME // In the collection: State and Municipal Management 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. P. 140–145.
9. Khmelchenko E. G., Petrina O. A. Marketing technologies in the development of urban areas. / Khmelchenko EG, Petrina O. A. // University Bulletin (State University of Management). 2013. No. 20. P. 119–124.

Государственная политика в области местного самоуправления на современном этапе его реформирования и развития

The present stage of reforming and developing public policy in the field of local government



А.Н. Широков, к.полит.н.,
действительный государственный советник
Российской Федерации 3-го класса

A.N. Shirokov
Doctor of Science (Politics), 3rd Class Full State Counsellor
an_shirokov@mail.ru



С.Н. Юркова, к.т.н, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования Московской области «Академия социального управления».

S.N. Yurkova, Doctor of Science (Engineering), Professor of State and Municipal Administration Dpt, Social Management Academy, Moscow
s_yurkova@mail.ru

Аннотация: В статье представлены результаты анализа сложившейся на данный период государственной политики в области местного самоуправления и подведены некоторые итоги муниципальной реформы. Для анализа государственной политики использованы три источника: заявления политических деятелей, официальные документы — правовые акты, предпринимаемые действия в рассматриваемой сфере. Авторы отмечают, что актуальный документ, определяющий в настоящее время данную политику, в системном виде отсутствует. Его отсутствие принципиально снижает эффективность государственной политики в области местного самоуправления.

Ключевые слова: государственная политика, Президент Российской Федерации, Федеральный закон № 131-ФЗ, местное самоуправление, проблемы.

Abstract: The article summarizes the results of the current public policy analysis in the field of local self-government and some outcomes of the municipal reform. Three sources were used for the analysis of public policy: statements of political figures, official documents (legal acts), and actions taken in this sphere. The authors note that the document defining the current policy is not available in a systematic form. Its absence fundamentally reduces the effectiveness of public policy in the field of local self-government.

Keywords: public policy, President of the Russian Federation, federal law No.131-FZ, local self-government, problems.

Двадцатипятилетие принятия Конституции Российской Федерации и пятнадцатилетие вступления в силу Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон) дают достаточный повод для анализа сложившейся на данный период государственной политики в области местного самоуправления и подведения некоторых итогов муниципальной реформы.

Для анализа государственной политики у нас есть три исходных источника: заявления политических деятелей, официальные документы (особенно правовые акты), предпринимаемые действия в рассматриваемой сфере.

Основные направления внутренней политики, к которой, очевидно, относится политика в области местного самоуправления, согласно Конституции Российской Федерации определяет Президент Российской Федерации. А его официальные заявления относительно государственной политики делаются в форме посланий Федеральному Собранию Российской Федерации.

В последний раз местному самоуправлению посвящено несколько абзацев в Послании Президента Российской Федерации на 2014 год [1]. Поскольку Послание было оглашено в 2013 году, в год 20-летия Конституции Российской Федерации, о местном самоуправлении, как одной из основ конституционного строя России, не сказать было просто нельзя. Высказано было несколько важных соображений.

Во-первых, о роли местного самоуправления. Президент Российской Федерации подчеркнул, что «именно развитие земств, местного самоуправления в свое время позволило России совершить рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований. В том числе для аграрной реформы Столыпина и переустройства промышленности в годы Первой мировой войны», и выразил уверенность, что «и сейчас сильное местное самоуправление способно стать мощным ресурсом для пополнения и обновления кадрового потенциала страны».

Во-вторых, он отметил необходимость поддержки гражданской активности «на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать

участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни».

В-третьих, в этой связи он уточнил, что «местная власть должна быть устроена так — а ведь это самая близкая власть к людям, — чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой».

В-четвертых, он обозначил объективную заинтересованность государства и общества в том, «чтобы через механизмы выборов во власть приходили подготовленные, целеустремленные, профессиональные люди, готовые ответственно исполнять свои обязанности», т.е. еще раз напомнил об одном из основополагающих принципов местного самоуправления — принципе выборности органов и должностных лиц.

Проблемами, препятствующими становлению и развитию эффективного местного самоуправления на данном этапе, по мнению Президента Российской Федерации, являются несбалансированность объема ответственности и ресурсов муниципалитетов; следующая из этого неразбериха с полномочиями, постоянно перекидываемыми с одного уровня власти на другой; выхолащивание районного уровня путем передачи его полномочий в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты в регионы.

Исходя из этого, Президент обратился к Всероссийскому совету местного самоуправления, Конгрессу муниципальных образований, к губернаторам, членам Федерального Собрания Российской Федерации, Правительству Российской Федерации с предложением и поручением посмотреть «на эти проблемы еще раз со всех сторон, чтобы наконец привести ситуацию в соответствие со здравым смыслом, с требованием времени» и, считая «важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах», начать такую работу «и в основном законодательно обеспечить уже в следующем, 2014 году — в год 150-летия знаменитой Земской реформы».

Не согласиться здесь не с чем. И роль, и значение местного самоуправления определены, хотя и не развернуто, но точно. И проблемы названы реальные. И задача поставлена вполне правильная и понятная.

В общем, пусть и не детально, но текущая политика в отношении местного самоуправления сформулирована.

В четырех последующих посланиях Президента [2–5] слова «местное самоуправление» встречаются один раз, а именно в последнем Послании, прозвучавшем в марте 2018-го года [5]. Укрепление местного самоуправления названо одним из условий движения вперед, динамичного развития. Правда, что для этого (для укрепления местного самоуправления) необходимо сделать, ничего не говорится. Т.е., укрепление местного самоуправления—одно из важных направлений государственной политики, но не очень ясно, каким образом его укреплять. Поручений Президента Российской Федерации по этому поводу в Послании не содержится. Ничего не сказано и о том, как обстоят дела с реализацией поручений, данных в Послании на 2014 год.

В двух предыдущих посланиях, как и в названном, очень много говорится о развитии системы детских дошкольных учреждений, учреждений дошкольного и школьного образования, системы здравоохранения. Особенно много сказано о развитии городов, поселков, сельских населенных пунктов, их благоустройстве, о развитии дорожной сети и других коммуникаций, создании современной среды для жизни. Казалось бы, это именно те вопросы, которыми по своей природе должны заниматься органы местного самоуправления. Однако, во-первых, никак не обозначено, что нужно сделать на государственном уровне, чтобы местные власти могли решать эти вопросы наиболее эффективно и результативно; а, во-вторых, относительно этих вопросов Президент Российской Федерации, как правило, обращается не к местным, а к региональным властям.

Говорится в посланиях о продолжении курса на развитие политической системы, институтов прямой демократии, на повышение конкурентоспособности выборов, о прямом и непосредственном диалоге с людьми. Вроде бы, и тут все в первую очередь относится к местному уровню власти, но все это звучит в контексте парламентских и президентских выборов, а также политики регионов.

Какие выводы следуют из этого? В общем, можно предположить одно из двух: или местное самоуправление развито настолько, что уже не надо в его отношении

что-либо предпринимать на государственном уровне, а надо только требовать от него эффективной деятельности во всех обозначенных сферах; или местное самоуправление как важный и, главное, самостоятельный и обеспеченный необходимыми ресурсами уровень публичной власти не сильно государству интересен, а рассматривается только как механизм исполнения на нижнем уровне управления государственной (федеральной и региональной) воли. К сожалению, второе представляется более реальным.

Рассмотрим теперь, как государственная политика в области местного самоуправления отражается в законодательстве. Изменения и дополнения, внесенные в базовый Федеральный закон в предыдущие периоды подробно и многократно рассматривались и анализировались экспертным сообществом и другими заинтересованными сторонами. В результате анализа констатировано, что принципиальные изменения и дополнения коснулись трех важнейших основ местного самоуправления—территориальной организации, структуры органов и компетенции. В итоге, если сказать коротко, создана правовая основа для укрупнения муниципальных образований посредством создания городских округов с упразднением муниципальных районов и поселений вместо приближения местной власти к населению; введения «конкурсного» главы муниципального образования вместо выборного; перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти, изъятия из перечня вопросов местного значения сельских поселений части их «природных» вопросов. Можно утверждать, что законодатели («уточнили») в период с 2014 по 2017 годы общие принципы организации местного самоуправления, как это и предлагал Президент в Послании на 2014 год, только в противоположном от предлагавшегося направлении. Это уже свершившийся факт. А что в нерассмотренный еще период между осенью 2017-го и осенью 2018-го годов? Вернемся к посланиям Президента и оценим, как их положения отразились в последних изменениях и дополнениях в Федеральном законе.

Насчет обеспечения близости местной власти к людям трудно говорить в условиях укрупнения муниципальных обра-

зований, особенно создания городских округов в границах упраздненных муниципальных районов. Но что-то сделать в этом направлении было нужно, и законодатель это сделал. В Федеральный закон введена новая статья—статья 27.1 [6], предусматривающая возможность назначения старосты сельского населенного пункта, не имевшего ранее или утратившего в связи с укрупнением муниципальных образований статус муниципального образования. Институт старост в ряде субъектов Российской Федерации и без этого получил определенное распространение. Федеральный закон окончательно этот институт ввел, но в специфической форме. Староста не избирается населением, как можно было бы предположить, а назначается представительным органом муниципального образования. При этом он не замещает ни муниципальную должность, ни должность муниципальной службы и не состоит в трудовых отношениях с органами местного самоуправления. Т.е., староста не входит в структуру органов местного самоуправления и не имеет к ним никакого отношения, хотя ими и назначен. А, значит, он не является «самой близкой к людям властью», поскольку не имеет властных полномочий. Это следует и из его функций, основными из которых являются взаимодействие с органами самоуправления и с населением. По существу, староста—назначенный органами местного самоуправления посредник между ними и населением. Если исходить из природы тех или иных органов и должностных лиц местного самоуправления, то представление и отстаивание интересов населения, посредничество между населением и органами власти входят в прямые задачи депутатов представительных органов. Но с учетом укрупнения муниципальных образований и минимизации численности представительных органов, надо понимать, что не от каждого населенного пункта или даже небольшой их группы избирается депутат представительного органа. Поэтому приходится статифицировать новый общественный институт, но почему-то персонифицируемый органами местной публичной власти, а не самим обществом. Можно в этом случае вспомнить мысль Президента Российской Федерации, прозвучавшую в одном из названных посланий, о том, что по множеству его поручений или ничего не делается или делается не так.

Проблема в том, что эта мысль касается не только данного конкретного случая, но и множества других, что мы еще увидим далее.

В частности, далее Президент Российской Федерации указал на необходимость поддержки гражданской активности на местах, обеспечения реальной возможности у людей принимать активное участие в управлении своим населенным пунктом, в решении повседневных вопросов, учета мнения населения при решении важных для населения вопросов. На это законодатель тоже отреагировал. Наряду с публичными слушаниями появилась новая форма учета мнения населения—общественные обсуждения (дополнения в статью 28 Федерального закона) [6]. Требования к порядку их проведения Федеральным законом не установлены; организация и проведение общественных обсуждений регламентируются муниципальным правовым актом «с учетом положений законодательства о градостроительной деятельности». Нет ясности и с последствиями этих обсуждений (видимо, тоже в градостроительном законодательстве). Общее впечатление—статус общественных обсуждений ниже статуса публичных слушаний. Однако они могут проводиться вместо публичных слушаний по важнейшим вопросам функционирования и развития муниципального образования.

В отношении повышения гражданской активности, обеспечения учета мнения населения при решении местных вопросов в Федеральный закон внесено еще два дополнения (в статью 25.1) [6]. Мы уже сказали, что в сельских населенных пунктах появляется новое лицо с внутренне противоречивым статусом—староста. Как следует из этих дополнений, до назначения старосты представительным органом муниципального образования его кандидатура может выдвигаться на сходе граждан; также сход граждан может проводиться и по вопросу досрочного прекращения полномочий этого лица. Кроме того, сход граждан может проводиться в сельском населенном пункте «в целях выдвижения кандидатур в состав конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о муниципальной службе». Это уже менее понятное дополне-

ние. Здесь два вопроса. Во-первых, почему «может проводиться», а не «должен проводиться»; т.е. по воле органа местного самоуправления, а не по воле населения. Во-вторых, почему этот вопрос обсуждается на сходе в сельском населенном пункте, если он касается всего муниципального образования? Видимо не «почему?», а «для чего?»: для того, чтобы придать видимость значимости воли населения населенного пункта, утратившего или не имевшего и не имеющего статуса сельского поселения.

Говорил Президент Российской Федерации и о развитии высшей формы осуществления народом своей власти—непосредственной демократии, которая на местном уровне реализуется в трех формах: местный референдум, муниципальные выборы; сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования. В части местного референдума изменения и дополнения в Федеральный закон в последние годы не вносились. Относительно муниципальных выборов можно напомнить, что стала возможной замена выборного главы муниципального образования фактически назначаемым по результатам конкурса. За указанный выше последний рассматриваемый период в соответствующую статью Федерального закона (статья 23) [6] внесена только юридико-техническая правка, но не учитывающая, что городские округа больше не определены как поселения. Статья о сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования (статья 25 Федерального закона) [6], также не претерпела существенных изменений. А, вот, сход граждан в населенном пункте, входящем в состав муниципального образования, либо расположенном на межселенной территории в границах муниципального района, получил новое полномочие—решать вопрос введения и использования средств самообложения граждан на территории данного населенного пункта. К развитию непосредственной демократии все сказанное имеет малое отношение, а к привлечению средств населения прямое отношение имеет.

Очень похоже, что большой интерес законодателя вызвали положения посланий Президента Российской Федерации и других его выступлений по вопросу развития населенных пунктов, городской среды,

благоустройства. Это не о развитии местного самоуправления, а о более понятных вещах. Менять что-либо в Федеральном законе особой необходимостью не было. Соответствующие вопросы местного значения и полномочия по их решению и в этом законе, и, тем более, в отраслевом законодательстве определены. Однако реакция последовала. Понятие «благоустройство территории» заменено понятием «правила благоустройства территории» [6], которое, в свою очередь, поглотило понятие «благоустройство» и ничего не добавило, т.к. понятие «правила» уже в соответствующих отраслевых актах определено. А остальные изменения и дополнения (их немало)—юридико-техническая правка в связи с введением понятия «правила благоустройства».

Если рассматривать все внесенные в Федеральный закон в названный период и не упомянутые здесь изменения и дополнения, то они тоже носят юридико-технический характер.

Решены ли в правовой части те проблемы, которые, по мнению Президента Российской Федерации, препятствуют становлению и развитию эффективного местного самоуправления на данном этапе?

Поскольку решений по увеличению ресурсов муниципальных образований практически не принималось, то проблема «несбалансированности объема ответственности и ресурсов муниципалитетов» не решена (даже не решалась).

«Неразбериха с полномочиями, постоянно перекидывающимися с одного уровня власти на другой» вследствие изменения принципов формирования компетенции сельских поселений и, особенно, предоставленной субъектам Российской Федерации возможности перераспределять полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления только усилилась.

«Выхолащивание районного уровня путем передачи его полномочий в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты в регионы» продолжилось. Более того, с преобразованием муниципальных районов в городские округа районный уровень вообще исчезает.

В итоге, «привести ситуацию в соответствие со здравым смыслом, с требованием времени» и обеспечить «развитие сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах» явно не удалось.

А что удалось? Удалось, как сказано выше, провести «уточнение общих принципов организации местного самоуправления» в противоположном от решения поставленных Президентом Российской Федерации задач и сформулированных им проблем направлении. И мы снова возвращаемся к словам Президента Российской Федерации, что по множеству его поручений или ничего не делается или делается не так.

Теперь последний источник для анализа государственной политики в области местного самоуправления—действия государственной власти в его отношении.

К положительным моментам отнесем то, что Президент Российской Федерации поручил реорганизовать Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике [7] и включить в его компетенцию задачи и функции, решаемые и исполняемые в отношении местного самоуправления, и это поручение выполнено. Появился орган, ответственный за разработку предложений по формированию государственной политики в области местного самоуправления и контроль за ее реализацией [8]. Можно констатировать, что многочисленные предложения относительно необходимости наличия в государстве органа, занимающегося политикой в области местного самоуправления, в определенной части услышаны и восприняты. Мы говорим «в определенной части», потому что в структурах исполнительной власти такого специального органа по-прежнему нет, если не считать Минюст России, формально уполномоченный такие вопросы решать.

Не орган государственной власти, но весьма важный орган, а именно Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека проблемы, связанные с изменением принципов территориальной организации местного самоуправления, тоже услышал, рассмотрел и направил соответствующее заключение Президенту Российской Федерации [12]. Правда, на этом все и закончилось, т.к. реакция не последовала.

В отдельных регионах же в части действий по реализации государственной политики в области местного самоуправления особенно ярко проявляются действия как раз по изменению территориальной основы местного самоуправления [13]. Рассмотрим, например, такой субъект

Российской Федерации как Московская область. Не потому только, что она является одним из инициаторов территориальных преобразований, а еще и потому что она находится в «шаговой доступности» от федеральной власти. И если ее органам государственной власти что-то позволено, то более удаленным от центра позволено тоже. Обратимся к официальной статистике.

По информации, размещенной на официальном сайте Правительства Московской области на 10.02.2017 г., «за последние два года в регионе появилось 12 новых городских округов, а всего их на данный момент 39» [11]. Значит, до преобразований их было 27. По данным, взятым из Общероссийского классификатора территорий муниципальных образований, на июль 2018 г. в Московской области уже 50 городских округов [10]. Т.е., количество городских округов в Московской области возросло на 23 единицы (почти вдвое), и это не в результате присвоения такого статуса городским поселениям, а в результате преобразования муниципальных районов в городские округа.

Не рассматривая подробно в рамках статьи другие примеры, назовем общие цифры. По данным статистических сборников «Россия в цифрах» по состоянию на конец 2016 года всего муниципальных образований в России насчитывалось 22327, на начало реформы их было более 24000 [9]. Естественный вывод: около двух тысяч муниципальных образований упразднено в процессе укрупнения, в том числе преобразования муниципальных районов в городские округа. Данных за 2017 г. пока нет, но полагаем, что тенденция сохраняется.

Проблема не в том, что укрупнение само по себе негативно отзывалось на состоянии местного самоуправления. Внешне похожие территориальные реформы в разное время проводились в Германии, в Японии и в ряде других стран. Если говорить о Японии, то там это во многом связано с плотностью населения. Фактически границы многих населенных пунктов сомкнулись. В Германии и других странах свои причины. Но и там, и там реформам предшествовали длительные и детальные расчеты последствий (экономических, социальных, политических и т.п.) и велась многолетняя разъяснительная работа со всеми, кого эти реформы затрагивали. А у нас (в других социально-экономических, со-

циально-политических условиях и условиях другого расселения) фактически проводится определенная «кампания». Именно это и порождает проблему.

Подводя итог, мы должны сказать, что если рассматривать государственную политику так, как рассматривали ее мы, т.е. как систему трех названных нами элементов: политических заявлений, принимаемых нормативных актов, действий по их реализации,—то о наличии, отсутствии, противоречивости или о других характеристиках политики (не давая качественной оценки политике) можно судить по связи между этими элементами. Если есть прямая связь между всеми элементами, то есть и политика. Тогда уже можно оценивать и ее качество. Если связи нет или связь не столь однозначна, то либо нет единой политики, либо она противоречива. Причин тому может быть много, в частности рассогласованность между элементами политической системы, хотя трудно себе это представить в условиях властной «пирамиды», венчаемой в соответствии с Конституцией Российской Федерации наделенным достаточны-

ми полномочиями главой государства. Но имеется и еще один случай: при публично декларируемых вполне определенных и взаимосвязанных целях, направлениях, задачах политики всеми элементами политической системы реализуются иные цели, задачи и направления. В этом крайнем случае можно говорить о наличии двух принципиально разных политик—публично заявляемой и истинной. Такая ситуация всегда опасна радикальными последствиями.

Что касается политических заявлений относительно современной государственной политики (декларируемой) в области местного самоуправления, то мы, как неоднократно отмечено в статье, рассматривали ее по отдельным высказываниям Президента Российской Федерации. Актуальный документ, определяющий эту политику в целостном виде и признаваемый всеми институтами публичной власти, в настоящее время отсутствует. Его отсутствие, во-первых, затрудняет проведение полноценного анализа данной политики; а, во-вторых, и это главное, принципиально снижает ее эффективность.

Список литературы:

List of references:

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013
«Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию». — «Российская газета», № 282, 13.12.2013.
2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 04.12.2014
«Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию». — «Российская газета», № 278, 05.12.2014.
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 03.12.2015
«Послание Президента Российской Федерации». — «Российская газета», № 275, 04.12.2015.
4. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.12.2016
«Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию». — «Парламентская газета», № 45, 02–08.12.2016.
5. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.03.2018
«Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию». — «Российская газета», № 46, 02.03.2018.
6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». — Режим доступа: www. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 10.10.2018).
7. Указ Президента Российской Федерации от 21.06.2004 N791 (ред. от 14.06.2018) «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике». — Режим доступа: www. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=300207&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.24478093765179554#07026584870861612> (дата обращения: 10.09.2018).
8. Положение об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике (утв. Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2004 г. № 791). — Режим доступа: www. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=300207&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.24478093765179554#07026584870861612> (дата обращения: 10.09.2018).
9. Статистический сборник «Россия в цифрах. 2017». — Режим доступа: www. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/rusfig/rus17.pdf (дата обращения: 10.09.2018).
10. Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований. — Режим доступа: www. URL: <http://classinform.ru/oktmo/kod.html> (дата обращения: 10.09.2018).
11. Официальный сайт Правительства Московской области — <http://mosreg.ru/>.
12. Официальный сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека — <http://president-sovet.ru/>.
13. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 4–12.
1. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 12.12.2013
«Message Of The President Of The Russian Federation Vladimir Putin To The Federal Assembly». — «Rossiyskaya Gazeta», № 282, 13.12.2013.
2. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly dated 04.12.2014 «Message Of The President Of The Russian Federation To The Federal Assembly». — «Rossiyskaya Gazeta», № 278, 05.12.2014.
3. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly dated 03.12.2015 «Message Of The President Of The Russian Federation». — «Rossiyskaya Gazeta», № 275, 04.12.2015.
4. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 01.12.2016
«Message Of The President Of The Russian Federation To The Federal Assembly». — «Parliamentary newspaper», № 45, 02–08.12.2016.
5. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly dated 01.03.2018 «Message Of The President Of The Russian Federation To The Federal Assembly». — «Rossiyskaya Gazeta», № 46, 02.03.2018.
6. Federal law No. 131-FZ of 06.10.2003 (amended on 03.08.2018) «On General principles of local self-government in the Russian Federation». — Access mode: www. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (accessed: 10.10.2018).
7. The decree of the President of the Russian Federation of 21.06.2004 N791 (edition of 14.06.2018) «About the statement of Regulations on Management of the President of the Russian Federation on internal policy». — Access mode: www. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=300207&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.24478093765179554#07026584870861612> (date accessed: 10.09.2018).
8. Regulations on the Office of the President of the Russian Federation on internal policy (app. Decree of the President of the Russian Federation of June 21, 2004 № 791). — Access mode: www. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=300207&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.24478093765179554#07026584870861612> (date accessed: 10.09.2018).
9. Statistical collection «Russia in figures. 2017». — Access mode: www. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/rusfig/rus17.pdf (date accessed: 10.09.2018).
10. Official website of the presidential Council for the development of civil society and human rights — <http://president-sovet.ru/>.
11. Official website of the Government of the Moscow region — <http://mosreg.ru/>.
12. The all-Russian classifier of territories of municipalities. — Access mode: www. URL: <http://classinform.ru/oktmo/kod.html> (date accessed: 10.09.2018).
13. Zotov V. B. Prospects of development of local self-government in modern Russia // The Municipal Academy. 2017. No. 1. P. 4–12.

Организация системы общественного контроля в Российской Федерации (на материалах Общественной палаты Московской области)

Organization of the system of public control in Russian Federation (on the materials of the public chamber of the Moscow region)



Околышев Даниил Анатольевич
старший инспектор отдела по работе с общественными палатами управления по работе с институтами гражданского общества Главного управления социальных коммуникаций Московской области, daniilokolyshchev@mail.ru

Okolyshchev Daniil Anatolyevich
senior Inspector of the Department for Work with Public Chambers of the Office for Work with civil society institutions of the Main Department of Social Communications of the Moscow Region, daniilokolyshchev@mail.ru

Аннотация: в статье исследуется вопрос организации системы общественного контроля в Российской Федерации. По материалам Общественной палаты Московской области рассмотрен пример комплексного функционирования системы общественного контроля на региональном и муниципальном уровнях управления. Целью исследования является определение типовой модели функционирования системы общественного контроля в регионах Российской Федерации. Даны рекомендации по проведению мер регулирования общественной деятельности центральному управлению. Главным подходом к использованию в работе центрального управления является децентрализация системы общественного контроля по территориям муниципальных образований региона. Исследуемые результаты могут использоваться в работе органов государственной и муниципальной власти в отношении организации совместной деятельности по решению различных вопросов, в работе образовательных и научных учреждений для распространения практики деятельности Общественной палаты Московской области в организации системы общественного контроля, и могут послужить дальнейшему изучению проблемы организации системы общественного контроля.

Ключевые слова: система, рейтинг, общественный контроль, общественная палата, управление.

Abstract: the article examines the organization of the public control system in the Russian Federation. Based on materials from the Public Chamber of the Moscow Region, an example of the integrated functioning of the public control system at the regional and municipal levels of government is considered. The aim of the study is to determine the typical model of the functioning of the public control system in the regions of the Russian Federation. Recommendations on the implementation of measures for regulating public activity to the central government are given. The main approach to the use in the work of the central administration is the decentralization of the system of public control over the territories of the municipalities of the region. The studied results can be used in the work of state and municipal authorities regarding the organization of joint activities to resolve various issues, in the work of educational and scientific institutions to spread the practice of the activities of the Public Chamber of the Moscow Region in the organization of the public control system, and can further study the organization of the public control.

Keywords: system, rating, public control, public chamber, management.

Общественный контроль за деятельностью органов власти в Российской Федерации на сегодняшний день приобретает большую популярность. На региональном уровне управления общественный контроль фокусируется на проблемы региональной принадлежности, однако основная доля негативных точек напряженности, [1] с которыми в большей степени сталкиваются чиновники, приходится на уровне местного значения.

Общественный контроль в современной Российской Федерации появился в связи с вступившим в силу Федеральным законом от 05.11.2013 № 44 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Истоками разработки федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Закон) послужили научные разработки действующего в настоящее время Президента Российской Федерации В.В. Путина в своем диссертационном исследовании «Стратегическое планирование воспроизводства минерально-сырьевой базы региона в условиях формирования рыночных отношений (Санкт-Петербург и Ленинградская область)». В своей работе В.В. Путин актуальностью научного исследования определял постановкой принципиально новых задач общественного развития на переходном этапе рыночных отношений «необходимость более глубокого научного обоснования долгосрочных стратегических целей и путей развития, определения приоритетов в структурной перестройке экономики, стратегии их реализации».

Сегодня субъектами общественного контроля в соответствии с Законом определены:

1. Общественная палата Российской Федерации;
2. Общественные палаты субъектов Российской Федерации;
3. Общественные палаты и общественные советы муниципальных образований;
4. Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и региональных органах исполнительной и законодательной (представительной) власти.

Здесь следует отметить момент отсутствия общественного контроля среди федеральных органов законодательной (представительной власти), отсутствия общественного контроля в деятельности правоохранительных и надзорных органов государственной власти всех уровней управления.

Структурная система общественного контроля по-разному преобладает в субъектах Российской Федерации. Например, деятельность Общественной палаты города Москвы по активности уступает общественным советам города Москвы, а в Московской области наоборот. [2,3]

Также в соответствии с Законом для осуществления общественного контроля могут создаваться:

- общественные наблюдательные комиссии;
- общественные инспекции;
- группы общественного контроля;
- иные структуры общественного контроля.

Эти структуры могут создаваться исключительно субъектами общественного контроля, то есть нельзя производить общественный контроль будучи, не являясь членом общественной палаты, или членом общественного совета.

Основными различиями общественных палат и общественных советов можно считать:

1. Привязанность к структуре. Общественные советы создаются при каждом региональном (центральном) исполнительном органе государственной власти. Общественная палата региона осуществляет свою деятельность на всей территории во взаимодействии с региональными органами власти по компетенции;

2. Ограниченный круг вопросов. Общественные советы рассматривают нормативные документы и работу министерства, комитета, управления, индивидуально, выносят свои рекомендации по осуществлению деятельности данных структур. Общественная палата рассматривает общий круг вопросов на своих общих, профильных и межгрупповых заседаниях.

3. Принадлежность к территории. У общественных советов как правило деятельность территориальных региональных отделов ограничено полномочиями работы муниципального уровня управления. Здесь можно отметить практику работы территориальных отделов региональных министерств социального развития и общественных советов при территориальных отделах региональных министерств социального развития. Поскольку круг полномочий органов власти по компетенции ограничен, следует отметить особенности регионов, где деятельность общественных советов при территориальных структурах регионального управления существует далеко не везде.

У общественной палаты децентрализация общественного контроля ярко представляет-

ся в территориальной системе управления. На примере Общественной палаты Московской области для наиболее эффективного распространения функций общественного контроля, во всех муниципальных образованиях созданы муниципальные общественные палаты.

Законом Московской области от 22.07.2015 № 130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области» субъектами общественно-контроля определяются:

1. Общественная палата Московской области;
2. Общественные советы при Московской областной Думе и исполнительных органах государственной власти Московской области;
3. Общественная наблюдательная комиссия Московской области;
4. Общественные палаты муниципальных образований Московской области;
5. Иные субъекты общественного контроля.

Общественная наблюдательная комиссия Московской области реализует свои полномочия на основании Федерального закона от 10.06.2008 № 76 «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Таким образом, система управления общественной деятельности организуется исходя из действующих федеральных и региональных законов по компетенции. Следует выделить отсутствие методической основы, инструкции деятельности субъектов общественного контроля.[3,4] Многие председатели не знают своих полномочий, не понимают общественную работу в системе многозадачности и не знают основы государственного и муниципального управления. Работа с письменными обращениями требуют практической подготовки, осуществление аппаратной деятельности общественного контроля во взаимодействии с органами власти производится путем длительной формальной административной процедуры.

На наш взгляд разграничение системы общественного контроля необходимо упорядочить,[5] аккумулируя ядро системы общественной палаты. Таким образом, в нашем исследовании единым формальным представителем института гражданского общества является общественная палата, в которой организуется, координируется и контролируется деятельность органов государственной

и муниципальной власти по компетенции деятельности общественных структур.

Одним из важных элементов развития общественных палат является система рейтингования.[6] На федеральном уровне рейтингование общественных палат по субъектам Российской Федерации не производится. Ввиду изложенного, у нас есть основание предполагать, что действующая система рейтингования Общественной палаты Московской области может стать модельной системой в развитии институтов гражданского общества.[1,2,7,8]

Необходимо также отметить, что по опыту взаимодействия общественности с органами государственной и муниципальной власти Общественная палата Московской области преуспела больше по сравнению со всеми другими регионами Российской Федерации.[1,8] Активность деятельности Общественной палаты в большей степени поддерживается исходя из регионального центра. Без эффективной работы регионального центра деятельности общественной палаты на территории муниципальных районов и городских округов не было.

Система рейтингования муниципальных общественных палат в регионе позволяет проанализировать положение общественной палаты на территории муниципального образования и косвенно отражает ситуацию развития гражданского общества, обратной связи и взаимодействия по решению вопросов граждан.

По действующим в настоящий момент материалам Общественной палаты Московской области, методические рекомендации по рейтингованию общественных палат муниципальных районов и городских округов Московской области согласованы всеми председателями муниципальных общественных палат и утверждены Советом Общественной палаты Московской области 6 апреля 2018 года.

Методические рекомендации определяют основные показатели и порядок расчета рейтинга общественных палат как институтов гражданского общества, призванных осуществлять эффективную обратную связь между жителями и органами местного самоуправления, а также как субъектов общественного контроля за деятельностью власти.

Показатели рассчитываются по представленным из общественных палат коэффициентам в рабочий орган Общественной палаты Московской области. Рейтинг показателя выражается в балах (таблица 1).

№ пп	Обозначение и название показателя	Расчет показателя
	N—Наличие помещения, закрепленного за Общественной палатой	N = +10 баллов—при наличии помещения N= -100 баллов—при его отсутствии
	Q—Общее количество мероприятий, проведенных Общественной палатой, где: z, k, s, r, t—количество разноплановых мероприятий.	$Q = 20z + 15k + 30s + 10r + 2t$
	U—Участие в мероприятиях Общественной палаты представителей органов местного самоуправления	U = +5—при участии U = -5—без участия
	S—Наличие и P—полнота сайта Общественной палаты или её страницы на официальном сайте администрации муниципального образования, где: A—наличие документов Общественной палаты; B—наличие справочной информации; V—наличие материалов по деятельности Общественной палаты.	S = +10—при наличии сайта S = -50—при его отсутствии. P = A + B + V
	F—Количество сообщений, размещенных на сайте Общественной палаты Московской области (ОПМО)	F
	M—Медиаактивность Общественной палаты	M
	L—Показатель работы с обращениями граждан O—количество всех поступивших обращений; V—количество решенных проблем по обращениям жителей («решено» или «разъяснено»); D—количество нерешенных проблем или неподготовленных ответов заявителям	$L = O + 5V - D$
Рейтинг палаты R = N + Q + U + S + P + M + F + L		
Таблица 1. Показатели оценки деятельности муниципальных общественных палат Московской области		

1. Наличие помещения, закрепленного за Общественной палатой (показатель N), предполагает наличие одного и более помещений—только для нужд Общественной палаты. Также предполагается наличие на помещении вывески «Общественная палата муниципального района (городского округа) ...», распорядка работы и графика приема граждан.

Оценивается: N= +10 баллов—при наличии помещения, N= -100 баллов—при его отсутствии.

2. Количество мероприятий, проведенных Общественной палатой (показатель Q) рассчитывается по формуле:

$$Q = 20z + 15k + 30s + 10r + 2t, \text{ где:}$$

z—количество пленарных заседаний;

k—количество заседаний Совета Общественной палаты, заседаний комиссий, «круглых столов» и иных мероприятий подобного рода;

s—количество мероприятий общественно-контроля (общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественное обсуждение, общественные слушания);

r—количество мероприятий, проведенных Общественной палатой совместно с админи-

страцией муниципалитета, Советом депутатов, общественными объединениями и иными институтами гражданского общества;

t—количество мероприятий, в которых члены палаты приняли участие (например, совещания у главы, заседание Совета депутатов, выставка детского рисунка, концерт творческих коллективов и др.).

Все мероприятия, включенные в данные показатели проверяются.

3. Участие в мероприятиях Общественной палаты представителей органов местного самоуправления, показатель U. Оценивается единой цифрой за весь квартал: U= +5, если факт такого участия имел место; U= -5—если такого факта отмечено не было.

4. Наличие и полнота сайта Общественной палаты (страницы палаты на официальном сайте администрации).

Наличие автономного сайта Общественной палаты или страницы на официальном сайте администрации (показатель S):

Оценивается: S = +10 баллов, если сайт (страничка сайта) имеется, S = -50 баллов при его отсутствии.

Полнота сайта (P) определяется как сумма показателей, изложенных в пунктах А, Б, и В:

А) Наличие документов Общественной палаты:

— Положение об Общественной палате—+2 балла;

— Регламент Общественной палаты—+2 балла;

— Положение о консультантах-экспертах—+2 балла.

— Кодекс этики члена Общественной палаты—+ 2 балла

– иные нормативные документы, регламентирующие деятельность Общественной палаты (Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», закон Московской области от 22.07.2015 № 130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области») —+2 балла за каждый документ,

Б) Наличие справочной информации:

– структура палаты—+2 балла;

– персональный состав комиссий, межкомиссионных рабочих групп и временных рабочих групп при их наличии—+2 балла;

– план работы палаты на текущий год—+2 балла;

– план работы палаты на текущий месяц—+2 балла;

– график приема граждан—+2 балла;

– адрес и контакты Общественной палаты—+2 балла.

В) Наличие материалов по деятельности Общественной палаты:

– повестки и решения, принятые по результатам пленарных заседаний, заседаний Совета Общественной палаты, заседаний комиссий, межкомиссионных и временных рабочих групп с ответственными за выполнение решений и сроками их выполнения.

– резолюции или иные итоговые материалы, принятые по итогам «круглых столов»;

– итоговые материалы, принятые по итогам проведения мероприятий общественного контроля (общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественное обсуждение, общественные слушания). Оценивается по формуле: $V=10n$, где n — количество сообщений по всем мероприятиям о деятельности Общественной палаты за квартал.

Полнота сайта рассчитывается: $P = A + B + V$.

5. Количество сообщений, размещенных на сайте Общественной палаты Московской области (показатель F).

Количество сообщений, размещенных на сайте, рассчитывается как сумма всех новост-

ных сообщений, поступивших и размещенных на сайте Общественной палаты Московской области за квартал.

6. Медиа активность Общественной палаты.

Медиа активность Общественной палаты (показатель M) определяется как сумма количества публикаций в печатных СМИ, количества выступлений на ТВ и радио, количества публикаций о деятельности Общественной палаты в социальных сетях (Facebook, Вконтакте, Instagram)

Обязательное условие при размещении новостей в социальных сетях: использование хэштега #ОП(муниципалитет). Например: #ОПИвантеевка, или #ОПРаменское.

7. Показатель работы с обращениями граждан.

Показатель работы с обращениями граждан (показатель L) представляет собой сумму количества всех поступивших обращений (O) и количества решенных проблем (V) («решено» или «разъяснено»), умноженного на коэффициент 5, за вычетом количества нерешенных проблем или неподготовленных ответов заявителям (D).

$L = O + 5V - D$.

Итоговый рейтинг Общественной палаты рассчитывается по формуле:

$R = N + Q + U + S + P + M + F + L$.

Формирование Рейтинговой таблицы муниципальных общественных палат осуществляется для трех групп палат в зависимости от их численного состава: «малых» палат (численность 21 человек), «средних» (30 человек) и «больших» (45 человек). Первые три палаты в каждой группе выделяются зеленым цветом («лидеры»), последние три палаты—красным цветом («аутсайдеры»).

Муниципальные палаты, не представившие цифровые значения указанных показателей, размещаются в конце рейтинговой таблицы.

Таким образом, представленная в нашем исследовании методические данные рейтингования муниципальных общественных палат Московской области может позволить сформировать модель функционирования системы общественного контроля в регионах Российской Федерации.[9,10,11,12,13]

Данная модель при идеальном раскладе в условиях рыночной экономики на наш взгляд должна представлять собой наличие полноценных участников:

– государство;

– бизнес;

– третий сектор.

Эффективное взаимодействие этих трех

участников по результатам становления третьего сектора как самостоятельной структуры (института общества) позволит приведению

к балансу экономики и повышению валового национального продукта.[11,12,13]

Список литературы:

References:

1. Околышева И. А. Проблемы функционирования региональных общественных палат муниципальных образований // Перспективы и проблемы развития муниципальных образований России и за рубежом: сборник тезисов докладов и статей международной научно-практической конференции российских и зарубежных университетов и РЭУ им. Плеханова при участии представителей государственных и муниципальных органов власти 10.10.2017 / отв. ред. М. Н. Лукьянова. — Москва: РУСАЙНС, 2017. С. 180–184;
2. Околышев Д. А. Актуальные проблемы инвестиционной деятельности третьего сектора в процессе институализации // Государство, власть, управление и право: история и современность материалы 8-й Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С. 130–133.
3. Околышев Д. А. Общественные аспекты совершенствования инвестиционного климата России // 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. 118–123;
4. Милькина И. В. Развитие системы предоставления социально ориентированных финансовых продуктов в Российской Федерации // Журнал «Муниципальная академия». 2016. № 4. С. 128–133;
5. Милькина И. В., Практические аспекты стимулирования предпринимательской деятельности в инновационной сфере муниципальных образований // Журнал «Муниципальная академия». 2016. № 1. С. 87–93;
6. Околышева И. А. Оценка эффективности работы органов местного самоуправления // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2017. № 1. С. 38–41;
7. Околышев Д. А., Околышева И. А. Особенности институализации общественного контроля в России и за рубежом // Вестник научных конференций. 2017. № 9–3(25). С. 142–144;
8. Сираждинов Р. Ж. Исследование особенностей общественного контроля в Российской Федерации // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2017. № 1. С. 113–118;
9. Милькина И. В. Развитие системы предоставления социально ориентированных финансовых продуктов в Российской Федерации // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2016. № 4. С. 128–133;
10. Милькина И. В. Управление инновационным развитием муниципальных образований // Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва (2006) [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://dlib.rsl.ru/01003306563>;
11. Зотов В. Б. Территориальное управление — практический опыт и достижения // Социальное, экономическое и градостроительное развитие Юго-Восточного административного округа г. Москва / Москва, 2018;
12. Проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для системы государственного и муниципального управления // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2017. № 3. С. 96–101;
13. Зотов В. Б., Голованов В. И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2018. № 2. С. 57–61.

1. Okolysheva I. A. Problems of functioning of regional public chambers of municipal formations // Prospects and problems of development of municipal formations in Russia and abroad: a collection of abstracts of papers and articles of the international scientific and practical conference of Russian and foreign universities and REU them. Plekhanov with the participation of representatives of state and municipal authorities 10.10.2017 / resp. ed. M. N. Lukyanova. — Moscow: RUSAINS, 2017. P. 180–184;
2. Okolyshev D. A. Actual problems of investment activity of the third sector in the process of institutionalization // State, authority, management and law: history and modernity materials of the 8th All-Russian Scientific and Practical Conference. 2017. p. 130–133.
3. Okolyshev D. A. Social Aspects of Improving the Investment Climate of Russia // State and Municipal Management in the Russian Federation: Current Problems and Development Prospects / Collection of Scientific Works of Teachers, Postgraduates, and Students of the Department of State and Municipal Management. Moscow, 2017. P. 118–123;
4. Milkina I. V. Development of a system for providing socially oriented financial products in the Russian Federation // Municipal Academy Magazine. 2016. No. 4. P. 128–133;
5. Milkina IV, Practical Aspects of Stimulating Entrepreneurial Activity in the Innovation Sphere of Municipal Formations // Municipal Academy Magazine. 2016. No. 1. P. 87–93;
6. Okolysheva I. A. Evaluation of the performance of local authorities self-government // Scientific information and analytical journal “Municipal Academy”. 2017. No. 1. P. 38–41;
7. Okolyshev D. A., Okolysheva I. A. Features of the institutionalization of social control in Russia and abroad // Bulletin of scientific conferences. 2017. No. 9–3 (25). Pp. 142–144;
8. Sirazhdinov R. Zh. Study of the features of public control in the Russian Federation // Journal “Municipal Academy”. 2017. № 1. S.;
9. Milkina I. V. The development of a system for the provision of socially oriented financial products in the Russian Federation // Scientific Information and Analytical Journal “Municipal Academy”. 2016. No. 4. P. 128–133;
10. Milkina I. V. Management of innovative development of municipal formations // Thesis for the degree of candidate of economic sciences. Moscow (2006) [Electronic resource] — Access mode: <https://dlib.rsl.ru/01003306563>;
11. Zotov V. B. Territorial Administration — Practical Experience and Achievements // Social, Economic and Urban Planning Development of the South-Eastern Administrative District of Moscow / Moscow, 2018;
12. Problems of motivation of training and retraining of personnel for the system of state and municipal government // Scientific information and analytical journal «Municipal Academy». 2017. No. 3. P. 96–101;
13. Zotov V. B., Golovanov V. I. Problems of financial support in municipalities and the direction of increasing the level of autonomy of local authorities // Scientific information and analytical journal «Municipal Academy». 2018. No. 2. S. 57–61.

Реновация промышленных территорий в моногородах на основе индустриальных парков

Renovation of industrial areas in single-industry towns on the basis of industrial parks



Филатов Владимир Владимирович, академик РАМ, д.э. н., профессор кафедры «Менеджмент, государственное и муниципальное управление», ФБГОУ ВО Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г. Разумовского

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, д.э. н., профессор кафедры «Государственного и муниципального управления», АНОВО «Международный университет в Москве»

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



Жукова Наталья Викторовна, к.э.н., директор департамента по учебно-методической работе ФБГОУ ВО Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г. Разумовского

Zhukova Natalia Viktorovna
PhD in economics,
Director of the Department for educational and methodical work
Moscow state university of technology and management
after K.G. Razumovsky



Диброва Жанна Николаевна, к. э. н., доцент, кафедры «Управление персоналом», ФБГОУ ВО Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г. Разумовского

Dibrova Zhanna Nikolaevna
candidate of economic Sciences, associate Professor
Department of «Personnel management»,
Moscow state university of technology and management
after K.G. Razumovsky

Аннотация: В данной статье рассмотрены вопросы реновации промышленных территорий в моногородах на основе индустриальных парков на современном этапе. Развитие в России новой сервисной отрасли — индустриальных парков — стартовало менее 10 лет назад и постепенно приобретает системный характер. За последние годы в России появились десятки новых инициатив создания индустриальных парков различных форм собственности. Однако большинство площадей российских индустриальных парков остаются вакантными. Одной из основных проблем отрасли является то, что качество многих заявленных в стране проектов индустриальных парков не соответствует требованиям инвесторов — потенциальных резидентов.

Ключевые слова: реновация, промышленные территории, индустриальные парки, промышленные зоны, резиденты.

Вопросы реновации промышленных 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 ревитализации промышленных и городских территорий [1].

Однако, в России до последнего времени таких комплексов практически не создавали, из-за больших сроков окупаемости подобных инновационных проектов и сложностей с резидентами. Такие площади интересны компаниям, которые не планируют строить собственные производственные помещения по разным причинам.

В зависимости от формирования производственных мощностей индустриальные парки относятся к категории greenfield либо brownfield. В первом случае резиденту индустриального парка предоставляется земельный участок, на котором он самостоятельно ведет строительство производственных объектов. Во втором случае резидент приобретает либо арендует уже готовые производственные корпуса для реализации собственного проекта [2].

В настоящее время в России существует огромная потребность в поддержке и развитии индустриальных парков. Для решения проблемы государство предоставляет субсидии и налоговые льготы, специальные программы по кредиту как управляющим компаниям, так и резидентам. В рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» создана подпрограмма «Индустриальные парки» [3]. Кроме того, в постановлении Правительства РФ № 1605 при-

Annotation: This article deals with the issues of renovation of industrial areas in single-industry towns on the basis of industrial parks at the present stage. The development of a new service industry in Russia — industrial parks — started less than 10 years ago and is gradually becoming systemic. In recent years, dozens of new initiatives to create industrial parks of various forms of ownership have appeared in Russia. However, most of the areas of Russian industrial parks remain vacant. One of the main problems of the industry is that the quality of many projects of industrial parks declared in the country does not meet the requirements of investors — potential residents.

Key words: renovation, industrial territories, industrial parks, industrial zones, residents.

ведены определения промышленных парков, индустриальных парков, агропромышленных парков, частных промышленных парков и технопарков.

В качестве мер государственной поддержки начиная с 2014 по 2017 годы выделялось от 600 миллионов рублей до 1 миллиарда рублей и более ежегодно. Утверждены Правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам на капитальное строительство объектов инфраструктуры и промышленности индустриальных парков в рамках вышеуказанной подпрограммы.

В связи с западными санкциями регионами в 2017 г. было представлено более 20 новых проектов индустриальных парков, специализация которых связана с импортозамещением или переработкой продукции агропрома.

В настоящее время в России наметились три основных вектора развития индустриальных парков:

- улучшение их инфраструктуры, а также сервиса от управляющих компаний;
- количественный рост;
- разработка концепций строительства индустриальных парков рядом с моногородом.

Региональным российским властям в основном приходится создавать индустриальные парки с нуля, это так называемые проекты greenfield. Из 27 действующих greenfield — парков 12 создали российские власти, остальные — частные девелоперы. В индустриальных парках, организованных на месте уже существующих объектов (brownfield), два парка государственные, 12 — частные.

Индустриальные парки бывают как универсальные, где предприятия не связаны единой технологической цепочкой, так и специали-

зированные, образующие отраслевые промышленные кластеры. Последние формируются в основном вокруг якорных резидентов или арендаторов, занимающихся выпуском сложной конечной продукции, например автомобилей. Индустриальные парки за рубежом отличаются тем, что в них работают компании, связанные в одну цепочку технологиями и ресурсами, что позволяет им получать лучшие экономические результаты и снижать влияние на окружающую среду. В качестве инструмента по развитию малого и среднего предпринимательства (МСП) за счет реновации производственных территорий в моногородах предлагается создание благоприятных инвестиционных условий в рамках развития индустриальных парков.

Девелоперская или управляющая компания осуществляет facility management, когда непрофильные для владельцев зданий (помещений) бизнес-процессы отдаются на аут-

сорсинг. Используются все положительные факторы индустриального парка, в том числе его местоположение, чем повышают его привлекательность, снижают собственные расходы на содержание производств (таблица 1). Появляется возможность расширять и открывать новые производства, поскольку аренда промышленных помещений на территории парка значительно ниже.

Иновационные способы планирования территории внедряются во многих новых индустриальных парках, при этом используются новые способы зонирования, предполагающие разделение территории индустриальных парков на несколько функциональных зон (ИП «Кола», «ДЕГА» и др.) для размещения: многофункциональных общественно-деловых комплексов с торговыми площадками; логистики и складских комплексов, контейнерных площадок; промышленных зданий[4].

*- Преимущество в развитии **—Опыт рав-

Опыт	Резидентная политика	Базовые услуги	Дополнительные сервисы (эксплуатация территории)	Продвинутые сервисы (развитие бизнеса резидентов)
Российский	Средние и крупные компании; Субъекты МСП.	Продажа земли; Аренда земли; Аренда производственных помещений; Строительство под ключ.*	Охрана территории; Уборка; Ремонт эксплуатация объектов общего пользования; Логистические; Транспортные.**	Система «одного окна».
Зарубежный	Крупные, средние и малые компании; Субъекты МСП.*	Продажа земли; Продажа производственных помещений; Аренда производственных помещений; Строительство под ключ.	Охрана территории; Уборка; Ремонт эксплуатация объектов общего пользования; IT-услуги; Логистические; Транспортные; Кейтеринг.**	Система «одного окна»; обучение/переобучение персонала; спортивные объекты; общего пользования; R&D услуги; Центры кластерного развития; Центры дистрибуции; Центры развития экспорта.*

Таблица 1. Комплекс услуг управляющей компании: российский и зарубежный опыт[5]

нозначен

К особенностям российского менеджмента индустриальных парков стало создание в 2015 году «Корпорации развития индустриальных парков» для консолидации инвесторов, которые хотят и готовы инвестировать и строить свои предприятия в разных регионах РФ. В задачи корпораций входит разработка инвестиционных программ, поиск инвесторов для действующих в регионе и ряд других функций (рисунок 1). Именно от эффективной работы Корпораций развития во многом зависит наполняемость того или иного индустриального парка.

Разработка проектов и создание индустриальных парков возможно только при согласованном взаимодействии корпорации развития

со всеми институтами развития региона, министерствами и ведомствами, учитывая при этом интересы каждого из проектов индустриальных парков в моногородах и близлежащих пригородных территориях. При этом должна быть создана дееспособная команда проджект-менеджмента. За счет такой координации проектов всеми институтами управления региона достигнут успех в организации частных индустриальных парков в Калужской, Ульяновской, Ростовской областях и Республике Татарстан. В первую очередь в 2013–2015 гг. была профинансирована инфраструктура парков или ее элементы на сумму более 671 млн. руб..

В рамках государственной программы развития моногородов действуют и создаются но-

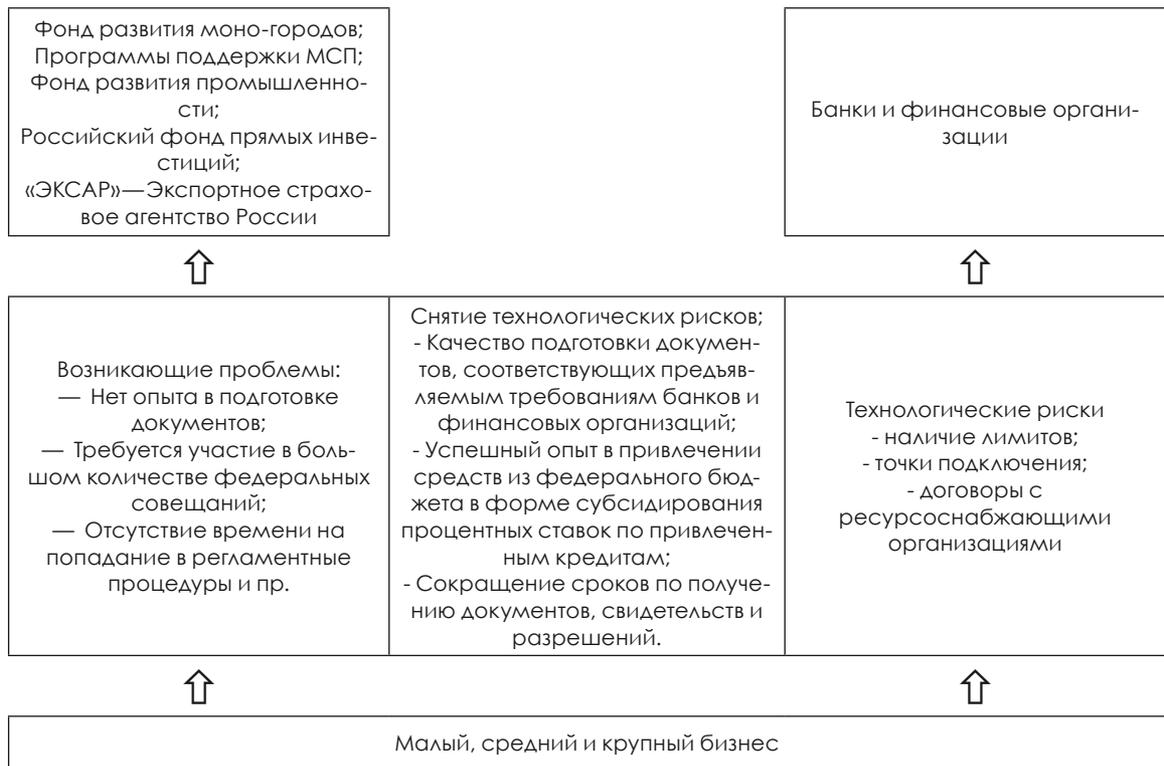


Рис.1. Структурно- логическая схема взаимодействия Корпорации развития с финансовыми институтами.

вые индустриальные парки в Калуге («Грабцево»), где располагается завод «Фольксваген», «Ворсино» для размещения заводов Nestle, НЛМК, Samsung, Балтийский индустриальный парк (Калининград) и другие. Здесь действует обязательная и самая серьезная поддержка государства. Очень хорошие перспективы развития индустриальных парков в Республике Башкортостан. К сожалению, местные проекты, поддерживаемые только на региональном уровне, развиваются далеко не так быстро и не с таким размахом[6].

В регионах создание индустриальных парков рассматривают в качестве одного из приоритетов в работе по развитию данных субъектов Федерации, что закреплено региональными законами «Об индустриальных парках» в Краснодарском крае, Воронежской и в Ивановской областях. Успешное развитие индустриальных парков привело к притоку инвестиций, росту налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, созданию рабочих мест, обеспечению социальной стабильности в регионах.

Важным является вопрос сотрудничества банков с индустриальными парками и их резидентами в сфере выполнения инвестиционных проектов. В сочетании с предоставляемыми регионами государственными гарантиями по кредитам такое взаимодействие повышает до-

ступность финансирования для управляющих компаний и резидентов индустриальных парков.

Создание индустриального парка за счет facility management—т.е. управления объектами в форме аутсорсинга дает возможность за счёт концентрации основной деятельности получать для его владельцев выгоду перед конкурентами. Здесь работают и синергия, и эффект масштаба, когда инфраструктура капиталоемкая, уменьшаются траты на необходимые услуги в т.ч. за счет компактного расположения предприятия [8].

Как показывает опыт, важную роль для развития парков является начало работы первых резидентов. Для их привлечения парки предлагают льготные условия, в том числе налоговые, объем которых часто зависит как от величины инвестиций в основные фонды, так и роли инвестиционного проекта для социально-экономического развития региона.

При формировании комплексной стратегии реорганизации промзон в индустриальные парки следует учитывать следующие ключевые принципы [9]:

1. Отбор городских функций— объектов для вывода, перемещения и нового закрепления;
2. Принятие решений по местам и способам вывода, перемещения и нового закрепления городских функций;

3. Принятие решений по юридическим вопросам и финансовым планам вывода, перемещения и нового закрепления городских функций;

4. Формирование планов взаимоувязки вывода, перемещения и нового закрепления городских функций и обеспечения транспортной, логистической и коммуникационной инфраструктуры;

5. Формирование планов закрепления перемещаемых городских функций и повышения их уровня.

Особенно важно в настоящее время решение вопроса импортозамещения, на которое стали ориентироваться производители продукции. Однако, ожидаемым трендом 2018 года из-за санкций становится резкое снижение объемов иностранных инвестиций в промышленные проекты России и сокращение удельного веса иностранных резидентов. Это позволяет предположить, что 2018 год обещает быть трудным как для потенциальных резидентов промышленных парков, так и за счет изменения источников и стоимости новых проектов.

Импортозамещение даже при высоких темпах реализации проектов ревитализации городских территорий на основе создания ин-

дустриальных парков, станет заметным фактором лишь через 2–3 года, после запуска хотя бы части запланированных проектов. Анализ развития моногородов, которых в России более 300, показал, что проекты развития промышленных парков пока не стали значимыми для этих городов. При этом с большой вероятностью можно утверждать что, снижение инвестиционной активности обострит необходимость оперативной реиндустриализации таких городов. Количество промышленных парков различного формата, предлагающие поддержку малого и среднего бизнеса, невелико (Московская область и Татарстан).

Таким образом, анализ создания и социально-экономического развития экологических промышленных парков в России и за рубежом показал, что в проектах в проектах промышленных парков в частности заложен большой потенциал положительного развития территории моногорода, в котором реализуется проект. Это рост инвестиционной привлекательности территории для бизнеса, формирование ее региональной и отраслевой специализации, и стимулирование предпринимательской деятельности, что в конечном итоге позволяет повысить качество жизни населения.

Литература:

Literature:

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. Сандлер Д. Г., Кузнецов П. Д. Индустриальные парки в России: концептуальная проработка проектов. Экономика региона № 1, 76–88, (2015)
3. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (с изменениями и дополнениями), Режим доступа <http://base.garant.ru/70643464/>
4. Рукина И. М., Филатов В. В. Центры технологического развития — ключевой фактор модернизации и дальнейшего развития экономики России на ближайшую перспективу. Качество. Инновации. Образование, 5 (96), 9–14, (2013)
5. Сычев Б. Основные итоги исследования международных и российских практик в области создания и развития промышленных парков. Ассоциации промышленных парков, М., (2015)
6. Рукина И. М., Филатов В. В. Центры технологического развития: как инструмент содействия инновационному развитию российской экономики. Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент, 2, 32, (2014)
7. Семёнова Е. А. Индустриальные парки России, Режим доступа: <https://riss.ru/analytics/3648/>
8. Индустриальные парки: передовые практики развития проектов, Режим доступа: <http://hubprom.ru/analytics/articles/3346>
9. Положенцева И. В., Филатов В. В. Государственные инвестиционные стратегии, ориентированные на создание технопарков в современных условиях экономической нестабильности. Вестник Университета (Государственный университет управления), 16, 117–122, (2012)

1. Zotov V.B. the strategy of the scientific and technical potential of Moscow in the global economy. Scientific works of the Free economic society of Russia. 2009. Vol. 108. P. 106–117.
2. Sandler D.G., Kuznetsov P.D. Industrial parks in Russia: conceptual study of projects. Economy of the region № 1, 76–88, (2015).
3. Order of the Government of the Russian Federation of 15.04.2014 N 328 «about the approval of the state program of the Russian Federation «development of the industry and increase of its competitiveness» (with changes and additions), the access Mode <http://base.garant.ru/70643464/>.
4. Rukina I.M., Filatov V.V. centers of technological development - a key factor in the modernization and further development of the Russian economy in the near future. Quality. Innovations. Education, 5 (96), 9–14, (2013).
5. The main results of the study of international and Russian practices in the field of creation and development of industrial parks. Association of industrial parks, Moscow, (2015).
6. Rukina I.M., Filatov V.V. Centers of technological development: as a tool to promote innovative development of the Russian economy. The scientific journal ITMO. Series: Economics and environmental management, 2, 32, (2014).
7. Semenova E.A. Industrial parks of Russia, access Regime: <https://riss.ru/analytics/3648/>.
8. Industrial parks: best practices of project development, access Mode: <http://hubprom.ru/analytics/articles/3346>.
9. Polozhentseva I.V., Filatov V.V. State investment strategies focused on creation of technoparks in modern conditions of economic instability. University Bulletin (state University of management), 16, 117–122, (2012).

Влияние государственной помощи в приобретении жилья на уровень цен и последствиях снижения процентной ставки по ипотеке

The impact of government assistance in the acquisition of housing on the level of prices and the impact of lower interest rates on mortgages



Демин Александр Васильевич,
д.э.н., доцент, член-корреспондент Академии ЖКХ, почетный работник
ЖКХ РФ,
Заместитель начальника ГКУ «Городской центр жилищных субсидий»

Demin Alexander Vasilievich,
doctor of Economics, Professor, corresponding member of the Academy of
housing and communal services, the honourable worker of housing and
communal services of the Russian Federation
Deputy head of GКУ «City center of housing subsidies»



Рыбальченко Илья Владимирович,
Юрист
Заместитель начальника ГКУ «Городской центр жилищных субсидий»

Rybalchenko Ilya Vladimirovich,
Lawyer
Deputy head of GКУ «City center of housing subsidies»

Аннотация: Принято считать, что снижение процентной ставки по ипотеке приводит к повышению доступности жилья. Но этот вопрос до сих пор оставался без внимания ученых-экономистов и не проходил сколько-нибудь серьезного экспертного обсуждения. В то же время, внимательное изучение вопроса приводит к совершенно противоположным выводам.

Ключевые слова: государственная поддержка, жилье, ипотека

Abstract: It is believed that reducing the mortgage rate leads to increased housing affordability. But this question has so far remained without the attention of economists and has not had any serious expert discussion. At the same time, a careful study of the question leads to completely opposite conclusions.

Keywords: government support, housing, mortgage

Все чаще говорят, что одна из самых главных задач обеспечения жильем россиян—это снижение ставки по ипотеке. Но так ли это на самом деле?

Действительно, принято считать, что снижение процентной ставки по ипотеке приводит к повышению доступности жилья. Но этот вопрос до сих пор оставался без внимания ученых-экономистов и не проходил сколько-нибудь серьезного экспертного обсуждения. В то же время, внимательное изучение вопроса приводит к совершенно противоположным выводам.

1. Незначительное изменение (1–2 пункта) ставки ипотечного кредитования не изменит поведения типичного заемщика. К примеру, доход в 100 тысяч рублей позволяет платить ежемесячно в погашение кредита 30 тысяч рублей. В год это 360 тысяч рублей. Кредит на 10 лет по ставке 12% такой заемщик сможет получить в размере 2 млн. 90 тысяч рублей, по ставке 8%— 2 млн. 472 тысячи. Разница чуть меньше 400 тысяч рублей. Этих денег в Москве хватит на два-три кв. метра. То есть снижение ставки не так значительно при таких ценах на недвижимость, недоступность жилья в значительной степени определяется ценами.

Для примера, в Канаде аналогичная ставка составляет всего 2%—и действительно является социально-ориентированным государственным инструментом. Чтобы ипотечные ставки в России были сопоставимы с американскими или европейскими, в РФ должны появиться отработанные банковские технологии и длинные дешевые деньги.

2. Мнение о том, что уменьшение ставки приведет к уменьшению финансовой нагрузки на население и облегчит приобретение квартир, неверно—на деле как раз наоборот—суммарный размер платежа увеличится.

Период до кризиса, 2007 год, был рекордным по объемам выдачи ипотечных кредитов в России. По сравнению с 2006 годом, в 2007 рынок ипотеки в России вырос вдвое—с 200 до 400 миллиардов рублей. Именно в этот период на рынок стали выходить новые игроки, банки продвигались в регионы, наблюдалось снижение ипотечных ставок, увеличение сроков кредитования. Однако доступность ипотечных продуктов привела к увеличению покупательского спроса, и, как следствие, вызвала рост цен на рынке недвижимости. В Москве, напри-

мер, в начале 2008 года темпы роста цен на жилье били все рекорды, а по итогам 1 полугодия рост цен составил почти 35%.

Условия кредитования действительно изменились в лучшую для заемщика сторону, но не сделали жилье доступнее. Главным следствием такой «ипотечной оттепели» стал рост покупательского спроса, и, как следствие, рост стоимости квадратного метра жилья.

3. Часто говорят, что достаточно снизить процентную ставку, а все остальное «отрегулирует рынок». Но рынка недвижимости эконом-класса в России нет. Квартир в России строится очень мало. Жилье строится темпами лучших времён СССР, но это составляет примерно лишь 84 млн. квадратных метров в год или по 0,6 квадратных метров на человека. А уже построенного жилья в среднем на одного человека в России в настоящее время приходится всего 24 квадратных метра. Баланс же спроса и предложения (а значит, появление рынка), по экспертным оценкам, достигим никак не раньше отметки в 50 кв. метров на человека. Несложно подсчитать, что до этого момента жильё нужно строить ещё минимум полвека—и то, это если предположить, что темп строительства будет увеличен, чтобы компенсировать рост численности россиян и вывод из эксплуатации ветхого жилья [4].

4. Считается, что ставки по ипотеке в настоящее время и так снижены существенно и даже «ниже минимума». Но это не так. Инфляция в России отнюдь не является нулевой. Если вычесть из ставки в 11% инфляцию в 7%—а примерно такую инфляцию аналитики ожидают в ближайшие несколько лет—мы получим, что реальная ставка (заруботок банка) по ипотеке составит как минимум 4%.

5. Дальнейшее снижение ставки не только усугубит ситуацию, но и взорвет рынок. Если представить ситуацию, что ставка по ипотеке еще упадет до 7–8%, то в таком случае количество заемщиков сразу же сильно увеличится—люди будут зарабатывать на покупке, как на инвестиционной—ведь процентная ставка будет находиться ниже уровня инфляции. Таким образом, низкая ставка по ипотеке станет не средством обеспечения доступности жилья, а выгодным финансовым спекулятивным инструментом.

6. Говорят, что резкое увеличение объе-

ма вводимого жилья достижимо методами экономического регулирования. Но строительство жилья в настоящее время не является рыночной отраслью в экономическом смысле. Вход на эти рынки практически закрыт. И это связано с тем, что основной ресурс, земельный, находится в административной системе регулирования [2]. Плюс к этому огромные сложности подключения к коммунальной инфраструктуре, непреодолимые административные барьеры [1].

Вывод. Ипотека подталкивает цены на жилье вверх в условиях, когда предложение на рынке никак не реагирует, не увеличивается вслед за ростом спроса. И только если в России будет создан нормальный, конкурентный рынок жилищного строительства, этого не произойдет.

Таким образом, единственный выход, который позволяет сделать жилищные кредиты доступными и при этом не спровоцирует взрывную волну цен—это снижать ставку по ипотеке лишь после адекватного увеличения объемов жилищного строительства. Необходимо учитывать, что доступность жилья зависит не от размера ставки, а, в первую очередь, от объема предложения жилья. Если просто субсидировать ставку без роста строительства, то это неизбежно приводит к росту цен и формированию особого ипотечного «пузыря» на рынке недвижимости.

Поэтому снижение ставок по ипотеке без отрицательного влияния на доступность жилья возможно только при сокращении уровня инфляции, существенном увеличении предложения на рынке недвижимости и при развитии рынка арендного жилья. Снижение ставок без соблюдения этих условий какими-то административными методами может привести только к росту цен на недвижимость. Государственная политика, направленная на увеличение доступности ипотечных продуктов, должна быть разумной и постепенной, а резкое удешевление ипотеки может повлечь за собой массовый ажиотаж на рынке жилья.

Отдельно рассмотрим вопрос—а как на цену квартиры влияет предоставление государственной помощи?

Допустим для примера, что на рынке недвижимости небольшого уральского поселка есть одна квартира за 600 тысяч рублей. (Она стоит 600 тысяч, так как на неё есть два покупателя: Иванов, у которого лежит в банке 600 тысяч, и Ласточин, у ко-

торого лежит в банке 590 тысяч рублей. Так как Иванов может заплатить за квартиру больше, цена на неё и устанавливается по возможностям Иванова.)

Допустим, Иванов и Ласточин могут теперь пойти в банк и взять там ипотеку на 1 миллион рублей. Сколько теперь стоит квартира?

1 600 000—так как именно столько готов теперь заплатить за квартиру Иванов (1 млн. кредит + 600 тыс. сбережения). Квартира-то одна: если Иванов попробует поторговаться с застройщиком, Ласточин тут же заплатит за нее свои 1 миллион 590 тысяч рублей.

Допустим, теперь банки понижают процент по ипотеке. Теперь благодаря низким процентам, Иванов может взять в кредит не миллион, а полтора миллиона рублей. То же самое может сделать и Ласточин. Сколько теперь будет стоить их единственная квартира?

Два миллиона рублей. Таким образом, низкие проценты по ипотеке «съедаются» удорожанием квартир. Жилья по-прежнему на всех не хватает [3], поэтому рынок в данном случае выжмет из покупателей максимум.

И это действительно так на деле—в Петербурге подобное увеличение цен можно было наблюдать в десять лет назад. В 2006 году квартиры уходили по 30 тысяч рублей за квадратный метр, а в 2008 году цена взлетела уже до 90 тысяч. Причина—банки начали массово выдавать ипотеку.

Представим, что городская власть (или соответствующая федеральная структура) начали выдавать социальные кредиты по низкой ставке на приобретение жилья. Что изменилось?

Вернемся к схеме Иванова и Ласточкина. Пусть каждый из них получит возможность социальной помощи в один миллион рублей (неважно, будет это кредит по низкой ставке, или субсидия—ведь наша задача в данном примере не обсуждать необходимость возврата, а изучить, как выделенные деньги повлияют на цену жилья).

Сколько стоит теперь та же квартира? Снова тот же 1 600 000 (потому что именно эту цену теперь диктует спрос, то есть потребность обоих претендентов-покупателей). И получается, что выделенные государством деньги никак не уменьшат финансовое бремя нуждающихся, но при этом взвинтят цену на рынке.

Таким образом, целесообразнее использовать лишь те механизмы общегосударственного рыночного регулирования, которые приводят к уменьшению цены квадратного метра жилья. Повышение же адресности социальной помощи, как мы

увидели на этом примере, будучи в целом эффективным инструментом, отнюдь не всегда является панацеей, и не может быть универсальным способом поддержки нуждающихся.

Литература:

1. 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.
2. Милькина И. В., Колесников В. Г. Анализ показателей развития имущественно-земельного комплекса города Москвы // Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 59–66.
3. Петрина О. А., Стадолин М. Е. Комфортная городская среда: тенденции и проблемы организации // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2018. № 6. С. 34–38.
4. Цветков А. Ю., Петрина О. А. Центр содействия строительству как инструмент инновационного развития градостроительной сферы Московской области // В сборнике: Актуальные проблемы стратегического управления территориальным развитием. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 2018. С. 333–339.

Literature:

1. Zotov V. B., Baziyan K. N. Problems of development of public-private partnership in the Russian Federation // Economy, statistics and computer science. Herald UMO. 2015. No. 6. pp. 25–27.
2. Milkina I. V., Kolesnikov V. G. Analysis of indicators of development of property and land complex of the city of Moscow // Municipal Academy. 2018. № 1. pp. 59–66.
3. Petrina O. A., Stadolina M. E. Comfortable urban environment: trends and problems of organization // University Bulletin (State University of Management). 2018. № 6. pp. 34–38.
4. Tsvetkov A. Yu., Petrina O. A. Center for Assistance to Construction as a Tool for Innovative Development of the Urban Planning Sphere of the Moscow Region // In collection: Actual Problems of Strategic Management of Territorial Development. Materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference. 2018. pp. 333–339.

Реакция российского мегарегулятора на международные санкции

Reaction of the russian mega-regulator based on international sanctions



Балацкий Евгений Всеволодович, доктор экономических наук, профессор, директор центра макроэкономических исследований, Финансовый университет при Правительстве РФ, главный научный сотрудник ЦЭМИ РАН
Контактный телефон: (499) 277-39-65
e-mail: evbalatsky@inbox.ru

Evgeny V. Balatsky, Doctor of Economics, Professor, Director of the Center for Macroeconomic Research of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Chief researcher of the Central Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences, Moscow,
Phone: (495) 277-39-65
e-mail: evbalatsky@inbox.ru



Екимова Наталья Александровна, кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник центра макроэкономических исследований Финансового университета при Правительстве РФ
Контактный телефон: (499) 277-39-65
e-mail: n.ekimova@bk.ru

Nataly A. Ekimova, PhD of Economics, Associate Professor, leading researcher of the Center for Macroeconomic Research of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia
Phone: (495) 277-39-65
e-mail: n.ekimova@bk.ru



Юревич Максим Андреевич, младший научный сотрудник центра макроэкономических исследований Финансового университета при Правительстве РФ
Контактный телефон: (499) 277-39-65
e-mail: maksjuve@gmail.com

Maksim A. Yurevich, junior researcher of the Center for Macroeconomic Research of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia
Phone: (495) 277-39-65
e-mail: maksjuve@gmail.com

Аннотация: В статье рассмотрена динамика трех новых специальных индексов – монетарной эффективности, монетарной стабильности и монетарной свободы. Эмпирический анализ показал, что международные санкции осложнили деятельность российского мегарегулятора – Банка России, который в предыдущие годы осуществлял однобокое государственное регулирование, отдавая предпочтение мерам стабилизации в ущерб политике по стимулированию экономики. Показано, что в настоящий момент создана основа для дальнейшего позитивного разворота в регулятивной деятельности мегарегулятора, однако времени на это уже практически не осталось.

Ключевые слова: денежно-кредитная политика, монетарный режим, индекс монетарной эффективности, индекс монетарной свободы, индекс монетарной стабильности

Abstract: The article considers the dynamics of three new special indices – monetary efficiency, monetary stability and monetary freedom. Empirical analysis has shown that international sanctions have complicated the activities of the Russian mega-regulator – the Bank of Russia, which in previous years carried out one-sided government regulation, preferring stabilization measures to the detriment of policies to stimulate the economy. It is shown that the basis for further positive reversal in the regulatory activities of the mega-regulator has been created, but there is almost no time left for this.

Keywords: monetary policy, monetary regime, monetary efficiency index, monetary freedom index, monetary stability index

1. Введение. Присоединение Россией Крыма в 2014 году вызвало жесткую реакцию со стороны международного сообщества — США и Европы. Введенные в отношении России международные санкции (МС) во многом нарушили поступательное движение страны по траектории экономического роста. Россия была вынуждена реагировать на негативное воздействие извне, что выразилось не только во введении так называемых антисанкций, но и в корректировке политики государственного регулирования. Одним из самых важных органов, ответственных за поддер-

2. Банк России и монетарный климат: инструменты диагностики. В 2017 году в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации был сконструирован индекс монетарной эффективности (ИМЭ), который позволяет оценить две стороны в деятельности БР — стабильность монетарной системы и бизнес-свободу экономических агентов [1]. В основе такого подхода лежит фундаментальное положение Д. Норта (D. North) о двойственной природе институтов [2], которое получило свое развитие в политической теории Д. Дзоло (D. Zolo) и согласно которой государство в процессе регулирования должно обеспечить балансировку полярных ценностей — безопасности и свободы граждан [3]. В данном контексте БР полностью подчиняется этому требованию и должен обеспечить, с одной стороны, надежность (безопасность) денежно-кредитной системы, а с другой — стимулы (свободу) для деятельности экономических агентов. В связи с этим ИМЭ представляет собой средневзвешенную сумму двух частных индексов: индекса монетарной стабильности (ИМСТ) и индекса монетарной свободы (ИМСВ); на практике указанные индексы подлежат ежемесячной оценке [1].

Разработанный ИМЭ представляет собой удобный инструмент для мониторинга монетарного климата и действий БР. Однако помимо традиционных диагностических свойств, ИМЭ обладает дополнительными аналитическими возможностями, которые позволяют с его помощью «расшифровать» направленность дей-

ствие в стране нормального экономического и делового климата, является Банк России (БР), который в настоящее время имеет статус мегарегулятора, так как отвечает за стабильность кредитного и страхового рынков. В действиях БР проявляется общий тренд в политике государственного регулирования в санкционный период.

В данной статье будет рассмотрено, как изменилась политика БР за последние годы. При этом наша задача состоит в выявлении доминирующего регулятивного тренда, сформировавшегося в 2014–2017 гг.

ствий отечественного мегарегулятора. Во-первых, ИМЭ связан с темпами экономического роста и позволяет с упреждением в несколько месяцев предсказывать производственную активность в стране. Во-вторых, характер связи темпов роста ВВП и субиндексов ИМЭ таков, что с геометрической точки зрения задает две параболы — с точкой максимума относительно ИМСТ ($ИМСТ^* = 122,5\%$) и с точкой минимума относительно ИМСВ ($ИМСВ^* = 88,8\%$). Таким образом, политика стабилизации монетарного климата имеет верхний предел, превышать который не имеет смысла, т.к. в этом случае возникает избыточное давление на кредитный рынок и это тормозит экономический рост. Аналогично политика стимулирования имеет нижний предел, за который падать категорически нельзя, ибо в этом случае возникает острый дефицит экономической свободы у российских предприятий и это также препятствует росту производства. Указанные две точки — ИМСТ* и ИМСВ* = 88,8 — являются чрезвычайно полезными вспомогательными индикаторами, позволяющими диагностировать «провалы» в регулятивной политике БР, когда возникает либо явный избыток стабилизирующих мер, либо ощутимая нехватка стимулирующих действий.

Более ранние количественные исследования с помощью агрегатов ИМЭ показали, что с начала 2014 г. и до конца 2015 г. имело место обрушение ИМСВ на фоне явно выраженного тренда к падению ИМСТ. В дальнейшем, до начала

2017 г. включительно, происходило постепенное восстановление ситуации. При этом стабильность монетарной системы, в конечном счете, поднялась выше отметки начала 2014 г., тогда как монетарная свобода так и не вышла на значения индекса досанкционного периода. В настоящий момент исследовательская интрига состоит в рассмотрении всего периода 2017 года, что позволит уяснить, смог ли российский монетарный климат окончательно восстановиться после всех раундов МС или, наоборот, внешнее давление привело к долгосрочному ухудшению ситуации. Данный вопрос органически связан с другим актуальным вопросом: смог БР вопреки МС овладеть ситуацией или нет?

3. Новая идеология в институциональных исследованиях. Прежде чем перейти непосредственно к количественному анализу, рассмотрим сущность подхода, положенного в основу монетарных индикаторов.

Начнем с того, что показатели ИМЭ, ИМСТ и ИМСВ направлены на определение эффективности монетарных институтов. Однако сами эти статистические агрегаты во многом зависят от экономической ситуации. В связи с этим возникает дискуссионный вопрос: так что от чего зависит — экономическое положение страны от институтов или институты от экономических успехов? Насколько, например, правомерно говорить об улучшении монетарных институтов за счет улучшения внешней конъюнктуры? Может ли рост мировых цен на нефть вести к росту эффективности институтов? Как соотносятся МС и институциональная эффективность?

Чтобы конструктивно ответить на поставленные вопросы следует определить некоторые исходные методологические принципы. Дело в том, что институты как некие абстрактные правила взаимодействия экономических субъектов сами по себе не имеют никакой силы. Таковую они обретают только в контексте рыночной среды, в которую они «погружены». В этом смысле сами по себе институты не обладают никакой имманентной эффективностью, а приобретают ее в результате сопряжения с конкретными рынками или, более точно, с рыночными

реалиями. Здесь уместна аналогия институтов с абстрактным вычислительным алгоритмом. Последний сам по себе не задает результат на выходе, ибо результат принципиальным образом зависит от загружаемых данных, т.е. от содержания обрабатываемой информации. При изменении исходных данных алгоритм будет выдавать совершенно разные результаты. Точно также и изменение экономических условий будет приводить к совершенно разной эффективности одних и тех же институтов. Например, жесткое таргетирование инфляции со стороны БР может быть высокоэффективным в стабильной монетарной среде, но рост мировых цен на нефть и введение МС способны сделать любые меры по сдерживанию инфляции малоэффективными.

Таким образом, институты (правила) лучше или хуже выполняют свою миссию (изначальную цель) в зависимости от экономических условий, в которых они «работают». Если исходить из того, что институты являются социальными технологиями, то их действенность, как и у производственных технологий, зависит от того, кто и как ими пользуется и какой материал они «перерабатывают». Отсюда понятно, что институты и экономические условия могут иметь совершенно разные оценки успешности. Так, можно в крайне тяжелых экономических условиях поддерживать эффективную работу институтов, а можно и при самых благоприятных обстоятельствах допустить институциональные провалы. Именно такое понимание эффективности институтов закладывается нами в монетарные индикаторы ИМЭ, ИМСТ и ИМСВ.

Подобный подход в частном случае предполагает изучение реакции российского макрорегулятора на МС посредством специальных индексов монетарной эффективности. Мониторинг этих показателей позволяет понять степень сопротивляемости БР неблагоприятным внешним условиям и адекватность его регулирующих действий.

4. Эмпирические данные о развитии ситуации. Результаты расчета ИМЭ и его агрегатов — ИМСВ и ИМСТ — за период времени 10.2014–12.2017 приведены на рис. 1–3. Рассмотрим произошедшие сдвиги более подробно.



Рисунок 1. Динамика индекса монетарной стабильности,%



Рисунок 2. Динамика индекса монетарной свободы,%



Рисунок 3. Динамика индекса монетарной эффективности,%

Во-первых, главной реакцией мегарегулятора России на МС стала целенаправленная политика усиленной стабилизации монетарной среды. Желая не выпустить ситуацию из-под контроля, БР проводил «чистку» банковской системы, ужесточая нормы и требования к ним. Причем стабилизация возрастала почти весь отчетный период. Например, максимальное значение ИМСТ за период 2014–2016 гг. достигло 115,8% на 01.2016, тогда как в первом месяце 2017 г. оно подскочило до 116,7 пунктов, а в последнем — до 119,2. Тем самым мегарегулятор России совсем близко подошел к критической черте, которую превышать категорически не следует — 122,5%. Регуляторный резерв БР по линии монетарной стабилизации составляет всего 3 пункта.

Нельзя не отметить, что эффект санкций по линии стабилизации не ослабевал, а лишь нарастал. Так, в среднем за 2016 г. ИМСТ составил 113,2%, а за 2017 г. — 118,2%, т.е. всего лишь за год произошло увеличение индекса на 5 пунктов. Следовательно, можно говорить о продолжающемся тренде по завинчиванию гаек в монетарной сфере, который свидетельствует о серьезности трудностей из-за МС.

Во-вторых, другой важной особенностью реакции БР явилось постепенное сокращение монетарных свобод с попытками возврата к прежним регулятивным нормам. Например, точкой минимума ИМСВ за период 2014–2016 гг. было значение 81,8%, которое лежало гораздо ниже допустимой отметки — 88,8%. В 2017 г. по сравнению с 2016 г. ИМСВ увеличился в среднем с 88,2% до 92,4%, что говорит об определенном улучшении ситуации. Тем не менее, в последние три месяца 2017 г. значения ИМСВ приняли значение 86,9, 87,0 и 88,1%, что лежит ниже критической отметки. Иными словами, политика БР по поддержанию бизнес-стимулов в кредитной сфере пока носит деструктивный характер с очень незначительным потенциалом к улучшению ситуации на фоне огромного «спроса на свободу» со стороны экономических агентов. За три с лишним года БР так и не смог вернуть ситуацию с монетарными свободами на исходный уровень периода 10.2014.

Если говорить об общей результирующей регуляторных действий БР, то она

отражается динамикой ИМЭ, которая имела слабую тенденцию к улучшению ситуации. Так, минимум индекса пришелся на 10.2015 (93,5%), тогда как максимум — на 06.2017 (108,0%). Тем самым в целом монетарный климат в стране в санкционный период даже немного улучшился, однако этого удалось достигнуть в основном за счет ограничительной политики, принеся в жертву бизнес-стимулы и экономическую мотивацию.

5. Обсуждение результатов. Полученные количественные оценки позволяют вполне определенно ответить на поставленные в начале статьи вопросы. На первый из них, смог российский монетарный климат окончательно восстановиться после всех раундов МС или нет, можно с некоторыми оговорками дать положительный ответ. На другой вопрос о том, смог БР вопреки МС овладеть ситуацией или нет, также можно ответить утвердительно. Однако все эти достижения были обеспечены за счет односторонних действий по усилению контроля и ограничению стимулов. Иными словами, российский мегарегулятор сам придерживался идеологии ужесточения наказания в ущерб построению системы поощрений, тем самым перенося внешние санкции на «плохих» участников рынка вместо того, чтобы всячески поддерживать «хорошие» предприятия и банки.

Подобная политика мегарегулятора имеет своих оппонентов в лице представителей власти. Так, например, С.Ю. Глазьев полагает, что «регуляторы выжгли экономическое пространство дотла» [5]. По его оценкам, БР изъял более 8 триллионов рублей из экономики за последние два года; регулятор не позволяет никаких отдушин, цифровые активы запрещают какие-либо способы облегчения денежного голода и создание собственных инструментов расчетов; на фоне сжимающейся экономической активности растет налоговый пресс [5].

Можно согласиться с С.Ю. Глазьевым в том, что без кредитов не будет инвестиций, экономического роста и технического развития. В таких условиях победа над инфляцией в 2017 г. оказывается пирровой, ибо в отсутствии кредитования экономического развития падение инвестиций оборачивается технологическим

отставанием, что в свою очередь влечет снижение конкурентоспособности, девальвацию национальной валюты, а затем и очередной всплеск инфляции [5]. Частичным оправданием действий БР служат МС, в условиях которых надо особенно активно бороться с финансовыми злоупотреблениями, вывозом капитала, надуванием ипотечных пузырей, махинациями по отмыву криминальных и теневых доходов и т.д.

Обозначенный выше перекося регулирующих мер БР в сторону рестриктивной политики объясняется довольно просто. Стабилизационная политика основывается на запретительной доктрине, а стимулирующая политика — на разрешительной. И первый тип регулирования по своей природе неизмеримо проще второго. Если запреты — это простая наука, то стимулирование — это высокое искусство. В условиях санкций российская экономика остро нуждается в обоих способах регулирования, а мегарегулятор пока более-менее освоил только первую опцию их общего арсенала мер воздействия.

Справедливости ради следует указать, что на практике всегда наблюдается строгая последовательность во введении двух способов регулирования: сначала осуществляется хотя бы минимально необходимая стабилизация и только потом формируется действенная система стимулов. Не исключено, что в настоящее время БР находится на первом этапе указанного цикла, а второй этап откладывается на будущее. И на этой стадии

следует использовать все возможные инструменты активизации бизнес-среды, включая разнообразные формы частотно-государственного партнерства [6].

6. Заключение. Более «свежие» расчеты специальных монетарных индексов показали, что МС оказали мощное воздействие на поведение российского мегарегулятора, действия которого оказались сильно перекошены в сторону ограничений, нежели в сторону стимулирования. Такая однобокая политика регулирования не позволяет повысить производственную активность экономической системы и не способствует экономическому росту. Однако на сегодняшний момент созданы основательные предпосылки для активной реализации новой фазы регуляторного цикла, связанной со стимулирующими действиями. Можно сказать, что поле расчищено для засеивания. Ничто не мешает БР осуществить ряд мер, которые приведут к оживлению российской экономики.

Можно констатировать, что одну составляющую общего цикла регулирования БР смог успешно реализовать, теперь очередь за второй. Если быстро и четко начать стимулирующие меры, то через год можно ожидать очень заметного результата — и в этом смысле пока ничего не упущено. Если же указанные меры начать снова откладывать, что Россия получит стабилизацию без развития или, другими словами, планомерную деградацию. Все в руках мегарегулятора — и отсчет идет на месяцы.

Литература:

1. Балацкий Е. В., Екимова Н. А. Индекс монетарной эффективности и его приложения. М.: «Перо», 2017. — 197 стр.
2. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010. — 256 с.
3. Дзоло Д. Демократия и сложность: реалистический подход. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010. — 320 с.
4. ВВП России — Индекс ВЭБ. [Электронный ресурс] — Режим доступа: https://veb.ru/analitika/vvp-rossii-indeks-veb/index.php?&from_19=3
5. Глазьев С. Ю. Регуляторы выжгли экономическое пространство дотла. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.glazev.ru/articles/6-jekonomika/62492-reguljatory-vyzhgli-jekonomicheskoe-prostranstvo-dotla>
6. Зотов В. Б. Развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации в системе формирования новых социально-экономических отношений / В сборнике: Социально-экономическое развитие предпринимательства и его роль в экономике России Материалы международной научно-практической конференции. М.: Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы, 2016. С. 12–15.

References:

1. Balatsky E. V., Ekimova N. A. Monetary Efficiency Index and Its Application. Moscow: Pero, 2017. Pp. 197.
2. North D. Understanding the Process of Economic Change. Moscow: Higher School of Economics, 2010. Pp. 256.
3. Zolo D. Democracy and Complexity: A Realist Approach. Moscow: Higher School of Economics, 2010. Pp. 320.
4. GDP Russia — Index ВЭБ. [Electronic resource] — Access Mode: https://veb.ru/analitika/vvp-rossii-indeks-veb/index.php?&from_19=3
5. Glazhev S. U. Regulators burned the economic space to the ground. [Electronic resource] — Access Mode: <http://www.glazev.ru/articles/6-jekonomika/62492-reguljatory-vyzhgli-jekonomicheskoe-prostranstvo-dotla>
6. Zotov V. B. The Development of Public-Private Partnership in the Russian Federation in Formation of a New Socio-Economic Relations / In: Socio-Economic Development of Entrepreneurship and Its Role in the Russian Economy Materials of the International Scientific-Practical Conference. M.: Moscow Academy of entrepreneurship under the Government of Moscow. 2016. P. 12–15.

Анализ результативности функционирования особых экономических зон туристско-рекреационного типа (на примере ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь»)

Analysis of the performance of special economic zones of tourist and recreational type (on the example of SEZ TRT "Turquoise Katun")



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

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



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

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



Мищенко Инна Витальевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры региональной экономики и управления, Алтайский государственный университет, Барнаул
mis.iv@mail.ru

Mishchenko Inna, Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor, Chair of Regional Economics and Management, Altai State University, Barnaul
mis.iv@mail.ru

Аннотация: В статье проводится анализ инструментов опережающего регионального развития — особых экономических зон (ОЭЗ). Особое внимание уделено рассмотрению результатов функционирования ОЭЗ туристско-рекреационного типа в разрезе стимулирования экономического развития регионов присутствия данных ОЭЗ. Рассмотрены итоги существования особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь» и дана оценка ее влияния на развитие Алтайского края. Авторы делают вывод, что несмотря на тезис о том, что ОЭЗ туристско-рекреационного типа не являются эффективными с финансовой точки зрения, вместе с тем, нельзя недооценивать эффективность создания территорий подобного типа для развития территорий. Она проявляется, в первую очередь, в создании рабочих мест, формировании инфраструктуры социального значения и самое главное — имиджа территории.

Ключевые слова: особая экономическая зона, региональное развитие, туристский потенциал

Abstract: The article analyzes the tools of advanced regional development—special economic zones (SEZ). Particular attention is paid to the results of the functioning of the SEZ of tourist and recreational type in the context of stimulating the economic development of the regions of the presence of these SEZs. The results of the existence of a special economic zone of tourist and recreational type “turquoise Katun” and the assessment of its impact on the development of the Altai territory. The authors conclude that despite the thesis that the SEZs of tourist and recreational type are not effective from a financial point of view. At the same time, we cannot underestimate the effectiveness of the creation of such territories for the development of territories. It is manifested, first of all, in the creation of jobs, the formation of infrastructure of social importance and most importantly — the image of the territory.

Keywords: special economic zone, regional development, tourism potential

Проблемы регионального развития занимают значительное место в современной экономике Российской Федерации. В настоящее время на федеральном уровне создано довольно большое число инструментов, относящихся к инструментам опережающего регионального развития, среди них—особые экономические зоны (ОЭЗ), территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), инновационные и туристские кластеры [6], наукограды, инновационные парки и др. [12].

Целесообразно рассмотреть результаты функционирования особых экономических зон туристско-рекреационного типа в разрезе стимулирования экономического развития регионов присутствия данных ОЭЗ.

В Российской Федерации регламентировано создание ОЭЗ четырех типов [1]:

- 1) промышленно-производственного типа (ППТ ОЭЗ);
- 2) технико-внедренческого типа (ТВТ

ОЭЗ);

- 3) туристско-рекреационного типа (ТРТ ОЭЗ);

- 4) портовые ОЭЗ (ПОЭЗ).

Деятельность особых экономических зон в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Решение о создании ОЭЗ утверждается Правительством Российской Федерации и оформляется постановлением Правительства Российской Федерации. ОЭЗ создаются на 49 лет.

По данным Министерства экономического развития России [13] на 2018 год России функционирует 25 ОЭЗ (таблица 1), из них 9 ОЭЗ туристско-рекреационного типа. В свою очередь, ОЭЗ ТРТ «АРХЫЗ», «ВЕДУЧИ», «ЭЛЬБРУС», «МАТЛАС», «АРМХИ» и «ЦОРИ» составляют туристический кластер «Курорты Северного Кавказа».

Тип ОЭЗ	Название ОЭЗ	Субъект РФ
ППТ ОЭЗ (9)	ОЭЗ ППТ «АЛАБУГА»	Республика Татарстан
	ОЭЗ ППТ «КАЛУГА»	Калужская область
	ОЭЗ ППТ «МОГЛИНО»	Псковская область
	ОЭЗ ППТ «ЛИПЕЦК»	Липецкая область
	ОЭЗ ППТ «ТИТАНОВАЯ ДОЛИНА»	Свердловская область
	ОЭЗ ППТ «ТОЛЬЯТТИ»	Самарская область
	ОЭЗ ППТ «УЗЛОВАЯ»	Тульская область
	ОЭЗ ППТ «СТУПИНО»	Московская область
	ОЭЗ ППТ «ЛОТОС»	Астраханская область
ТВТ ОЭЗ (6)	ОЭЗ ТВТ «ДУБНА»	Московская область
	ОЭЗ ТВТ «ИННОПОЛИС»	Республика Татарстан
	ОЭЗ ТВТ «ЗЕЛЕНОГРАД»	Москва
	ОЭЗ ТВТ «ИСТОК»	Московская область
	ОЭЗ ТВТ «ТОМСК»	Томская область
	ОЭЗ ТВТ «САНКТ-ПЕТЕРБУРГ»	Санкт-Петербург
ТРТ ОЭЗ (9)	ОЭЗ ТРТ «ЗАВИДОВО»	Тверская область
	ОЭЗ ТРТ «БАЙКАЛЬСКАЯ ГАВАНЬ»	Республика Бурятия
	ОЭЗ ТРТ «БИРЮЗОВАЯ КАТУНЬ»	Алтайский край
	ОЭЗ ТРТ «ВОРОТА БАЙКАЛА»	Иркутская область
	ОЭЗ ТРТ «АРХЫЗ»	Карачаево-Черкесская Республика
	ОЭЗ ТРТ «ВЕДУЧИ»	Чеченская Республика
	ОЭЗ ТРТ «ЭЛЬБРУС»	Кабардино-Балкарская Республика
	ОЭЗ ТРТ «МАТЛАС»	Республика Дагестан
	ОЭЗ ТРТ «АРМХИ» и «ЦОРИ»	Республика Ингушетия
ПОЭЗ (1)	ПОЭЗ «УЛЬЯНОВСК»	Ульяновская область

Таблица 1. Перечень ОЭЗ по состоянию на 2018 год

Каждая ОЭЗ наделена специальным юридическим статусом, который дает инвесторам ОЭЗ ряд налоговых и таможенных льгот, а также гарантирует доступ к транспортной, инженерной, деловой инфраструктуре. Издержки инвесторов при реализации проектов в ОЭЗ в среднем на 30% ниже, чем по Российской Федерации.

За 12 лет функционирования ОЭЗ на их территориях зарегистрировано более 650 резидентов, из которых—более 100 компаний с участием иностранного капитала из 35 стран мира. Общий объем заявленных инвестиций составил более 850 млрд. рублей, вложенных инвестиций—более 260 млрд. рублей, также создано более 25 тысяч рабочих мест, перечислено в территориальные бюджеты более 67 млрд. рублей налоговых и таможенных платежей [13].

За период существования показали свою эффективность только ОЭЗ техни-

ко-внедренческого и промышленно-производственного типа (100% эффективное функционирование). При этом, по оценке Министерства экономического развития, за период с начала функционирования особых экономических зон туристско-рекреационного типа, данные ОЭЗ являются неэффективными (34%). Несмотря на то, что в 2016 году ОЭЗ ТРТ показали положительную динамику (51%), в 2017 году наблюдается снижение эффективности до 44%.

На территориях ОЭЗ ТРТ: зарегистрировано 66 резидентов, создано 587 рабочих мест (по состоянию на 31.12.2017 г.). За 2016–2017 гг. построено и введено в эксплуатацию 44 объекта инженерной инфраструктуры. В таблице 1 приведены данные за 2016–2018 гг. о количественном составе резидентов ОЭЗ ТРТ без оценки ОЭЗ, входящих в туристический кластер.

ОЭЗ	Субъект РФ	Количество резидентов		
		2016	2017	2018
ОЭЗ ТРТ «ЗАВИДОВО»	Тверская область	-		3
ОЭЗ ТРТ «БАЙКАЛЬСКАЯ ГАВАНЬ»	Республика Бурятия	12	12	18
ОЭЗ ТРТ «БИРЮЗОВАЯ КАТУНЬ»	Алтайский край	18	20	34
ОЭЗ ТРТ «ВОРОТА БАЙКАЛА»	Иркутская область	6	6	7

Таблица 2. Количество резидентов в ОЭЗ ТРТ за 2016–2018 гг.

* Составлено авторами на основании отчетов Министерства экономического развития Российской Федерации о результатах функционирования ОЭЗ за 2016 год и 2017 год [12] и данных реестра резидентах ОЭЗ по состоянию на 29.05.2018 г. [9]

На основании отчетов Министерства экономического развития Российской Федерации проведено сравнение показателей функционирования ОЭЗ ТРТ за 2016, 2017 гг. (без оценки ОЭЗ, входящих в туристический

кластер, а также ОЭЗ ТРТ «Завидово», по которому в 2016 году оценка эффективности не проводилась в связи с созданием ТРТ в 2016 году) (таблица 2).

Название ОЭЗ ТРТ	ОЭЗ ТРТ «БАЙКАЛЬСКАЯ ГАВАНЬ»	ОЭЗ ТРТ «БИРЮЗОВАЯ КАТУНЬ»	ОЭЗ ТРТ «ВОРОТА БАЙКАЛА»	
Регион	Республика Бурятия	Алтайский край	Иркутская область	
Показатели				
Количество рабочих мест				
В 2016 всего	16	60	31	
В 2017 всего	16	82	37	
Объем инвестиций				
За 2016 г.	6,49 млн. руб.	25,37 млн. руб.	0 млн. руб.	Всего за период существования ОЭЗ объем инвестиций составил 185,74 млн. руб.
За 2017 г.	4,6 млн. руб.	143,34 млн. руб.	0 млн. руб.	

Название ОЭЗ ТРТ	ОЭЗ ТРТ «БАЙКАЛЬСКАЯ ГАВАНЬ»	ОЭЗ ТРТ «БИРЮЗОВАЯ КАТУНЬ»	ОЭЗ ТРТ «ВОРОТА БАЙКАЛА»
Объем выручки			
3а 2016 г.	-	17,37 млн. руб.	21,2 млн. руб.
3а 2017 г.	0,3 млн. руб.	27,85 млн. руб.	28,6 млн. руб.
Объем средств федерального бюджета, направленных на финансирование создания объектов инфраструктуры			
3а 2016 г.	40,3 млн. руб.	98,12 млн. руб.	17,98 млн. руб.
3а 2017 г.	31,75 млн. руб.	143,02 млн. руб.	24,89 млн. руб.
Объем налогов, уплаченных резидентами в бюджеты всех уровней			
3а 2016 г.	2,69 млн. руб. (за период функционирования ОЭЗ)	2,57 млн. руб.	9,31 млн. руб.
3а 2017 г.	1,71 млн. руб.	2,52 млн. руб.	3,63 млн. руб.
Объем неосвоенных денежных средств			
3а 2016 г.	49,27 млн. руб.	307,37 млн. руб.	22,56 млн. руб.
3а 2017 г.	4,73 млн. руб.	184,47 млн. руб.	124,44 млн. руб.
Показатели эффективности			
Ерез			
3а 2016 г.	0,34%	83,11%	88,33%
3а 2017 г.	149,66%	129,24%	109,58%
Рфб			
3а 2016 г.	19%	28%	90%
3а 2017 г.	15%	102%	528%
Еоу			
3а 2016 г.	100%	110%	104%
3а 2017 г.	47%	188%	110%
Еоэз			
3а 2016 г.	28% Неэффективное функционирование	50% Достаточно эффективное функционирование	91% Эффективное функционирование
3а 2017 г.	37% Неэффективное функционирование	100% Эффективное функционирование	100% Эффективное функционирование
Таблица 3. Показатели функционирования ОЭЗ ТРТ за 2016, 2017 гг.			

* Составлено авторами на основании отчетов Министерства экономического развития Российской Федерации о результатах функционирования ОЭЗ за 2016 год и 2017 год [13]

Интересен тот факт, что наличие ОЭЗ ТРТ в субъектах РФ не имеет значительного влияния на изменение таких показателей развития регионов присутствия ОЭЗ, как

снижение уровня безработицы, повышение уровня благосостояния граждан или рост ВРП (таблица 4).

Показатели	Годы	Субъекты РФ		
		Республика Бурятия	Алтайский край	Иркутская область
Уровень безработицы в регионах присутствия ОЭЗ за 2013–2017 гг., %	2013	8	8,3	5,7
	2014	8,4	7,2	5
	2015	9,2	8	6,2
	2016	9,6	8,6	6,1
	2017	9,6	6,9	5,7
Среднедушевые денежные доходы в месяц в субъектах за 2013–2017 гг., руб.	2013	20784,60	14751,60	19424,50
	2014	22326	17134	20224
	2015	25480	18254	22445
	2016	25172	17833	22268
	2017	24566	19046	22412
ВРП в субъектах присутствия ОЭЗ за 2013–2016 гг., млн.руб.	2013	2491423,30	416110,30	805197,50
	2014	2661210,00	446023,80	916317,50
	2015	3387417,70	487903,30	1001717,60
	2016	3742182,40	498789,10	1068724,60

Таблица 4. Показатели развития субъектов РФ, где функционируют ОЭЗ ТРТ

Источник: Росстат, Режим доступа: <http://www.gks.ru>, дата обращения: 26.10.2018 [14]

Рассмотрим первые итоги существования особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь» [5] и дадим оценку ее влияния на развитие Алтайского края.

Алтайский край относится к числу регионов с развитым туристическим комплексом. К сильным сторонам региона можно отнести следующее:

- разнообразие ресурсов для развития туризма;
- выгодное экономико-географическое положение;
- мощная база специализированных коллективных средств размещения;
- уникальные виды лечебно-оздоровительных процедур (радоновые ванны, пантолечение, траволечение и другие);

– активное развитие познавательного и культурного туризма, формирование сети краевых музеев, регулярное проведение различных культурно-массовых мероприятий;

- развитый АПК, производящий в достаточном количестве экологически чистые продукты питания в широком ассортименте;
- позитивный образ края как стабильно развивающейся территории, обеспечивающей социальное спокойствие и безопасность пребывания
- наличие свободной рабочей силы;
- реализацию крупных инвестиционных проектов в сфере туризма, в том числе особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь» и игровой зоны «Сибирская монета» [15].

Это позволяет позиционировать регион как туристический (таблица 5).

Основные показатели	Год			
	2010 (факт)	2015 (факт)	2020 (план)	2025 (план)
Объем туристского потока, проходящего через Алтайский край, всего, млн. чел. в год	1,18	2,3	2,7	3,2
Объем туристского потока с размещением на территории Алтайского края, млн. чел. в год	0,9	1,4	1,8	2,2
Число иностранцев, млн. чел. в год	0,1	0,15	0,25	0,25
Доля отрасли туризма в ВРП, %	8	11	12	16
Среднегодовой оборот туристского сектора, млрд. руб. (с учетом инфляции)	12,3	32	72	150
Средний объем реализации туристских услуг, млрд. руб. в год (с учетом инфляции)	3,1	6,5	6,9	7,3
Налоговые платежи от туризма в региональный бюджет, млрд. руб. в год	0,29	0,64	1,4	3,1
Средние расходы туристов на территории, тыс. руб./сут. (с учетом инфляции)	3	3	4	4,5
Число занятых в туристском секторе, тыс. чел. (с учетом предприятий-поставщиков)	110	150	160	160
Число коллективных средств размещения и туристических комплексов, ед.	400	500	600	600
Число сертифицированных коллективных средств размещения, ед.	12	40	90	110
Число коллективных средств размещения, относящихся к категории «4 звезды», «5 звезд», ед.	3	12	34	65

Таблица 5. Показатели развития туризма в Алтайском крае

Данные таблицы 5 свидетельствуют о наличии положительных тенденций в развитии рынка туристских услуг в Алтайском крае и полностью соответствуют основным положениям федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)». Кроме того, развитие данного вида экономической деятельности позволит пополнять доходную базу бюджета и направлять ее на развитие территорий. Этому будет способствовать и так называемый курортный сбор, введенный в Алтайском крае в 2018.

Способствует развитию туризма и создание особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь». Датой создания считается 2007 г., когда было официально подписано Постановление Правительства Российской Федерации «О создании на территории Алтайского района Алтайского края особой экономической зоны туристско-рекреационного типа» [2]. Данная ОЭЗ является одной из самых крупных среди зон такого типа в России (занимает площадь в 3329,04 км²) и предполагает использование конкурентных преимуществ территории для развития различного рода туризма: эко-туризма, водного, спортивного, оздоровительного,

спелиотуризма и семейного отдыха. Она находится в Алтайском районе Алтайского края и тесно граничит с Республикой Алтай.

В основу создания ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» заложен принцип государственно-частного партнерства [3]. Строительство инфраструктуры осуществляется за счет бюджетных средств, а туристских объектов — за счет средств частных инвесторов. Всего предполагается привлечь 10,8 млрд. руб. бюджетных средств, на реализацию проекта, в том числе:

- 8,2 млрд. руб. стоимость объектов внутренней инфраструктуры;
- 3,7 млрд. руб. стоимость объектов внешней инфраструктуры [7].

Для привлечения инвесторов созданы преференциальные условия налогообложения [4]. Так, налоговое бремя для инвесторов значительно сокращено. К примеру, налог на имущество и на землю составляет 0% в течение 10 и 5 лет соответственно. Существенно снижен налог на прибыль и социальные взносы работодателя (таблица 4) К 2017 г. объем полученных налоговых льгот достиг 11 млн. руб. В то же время объем налогов, выплаченных резидентами ОЭЗ за период с начала 2017 г. в бюджеты всех уровней, составил 11,68 млн. руб.

Налог	Россия	ОЭЗ
Прибыль	20%	15,5%—на весь срок существования ОЭЗ
Имущество	2,2%	0% в течение 10 лет с момента постановки имущества на учет
Земля	1,5%	0% в течение 5 лет с момента регистрации права собственности
Страховые взносы	30%	21% до 31.12.2018 г., 28% до 31.12.2019 г.

Таблица 6. Система налоговых льгот для инвесторов ОЭЗ

Вместе с тем, Счетная палата в 2016 году признала деятельность зоны неэффективной. Из заявленных 9,9 млрд. руб на конец

2016 г. поступило 709,54 млн. руб. (рисунок 1), а к концу 2017 г.— 852,88 млн. руб.



Рисунок 1—Количество резидентов и объём инвестиций в ОЭЗ

По официальным данным на 2017 г. ОЭЗ «Бирюзовая Катунь» не приносит прибыли ни региону, ни большинству инвесторов, и ушла в минус на 63,5 млн. рублей.

Эти данные коррелируют с мнением многих научных исследований и подтверждают тезис о том, что ОЭЗ туристско-рекреационного типа не являются эффективными с финансовой точки зрения. Вместе с тем, нельзя недооценивать эффективность создания территорий подобного типа для развития территорий. Она проявляется, в первую очередь, в создании рабочих мест, формировании инфраструктуры социального значения и самое главное—имиджа территории. Отметим, что туризм—это самая мультипликативная сфера услуг с точки зрения количества занятых в ней работников и создания дополнительных рабочих мест. Принципиальное отличие данного типа зон от промышленно-производствен-

ных и технико-внедренческих в том, что акцент в этих зонах делается не на производстве каких-либо товаров, а на оказании услуг населению. Развитие и рациональное использование туристских и лечебных ресурсов на территории ОЭЗ должно способствовать экономическому подъему в целом в данном регионе [8].

В паспорте ОЭЗ «Бирюзовая Катунь» заявлено создание 75 рабочих мест. На 2016 г. было создано 59 рабочих мест, а в 2017 году—уже 82 рабочих места, что составило 103% плановых значений. Учитывая, что в районе проживает всего 26 тыс. человек, это создает хорошую основу для решения проблемы безработицы в регионе и муниципальных образованиях.

Авторы исследования считают, что основной эффект от создания ОЭЗ «Бирюзовая Катунь» заключается в создании имиджа региона как туристического. Согласно все-

российскому рейтингу субъектов Российской Федерации по развитию туризма за 2017 г., Алтайский край входит в TOP-10 и за-

нимает 6 место среди регионов России (таблица 7, рисунок 2) [10]/

Рейтинг	Показатель	Субъекты РФ
Регионы-лидеры		
1	93,8	г. Москва
2-3	93,0	г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан
4	90,3	Краснодарский край
Регионы с высокими показателями развития туризма		
5	83,6	Калужская область
6	75,0	Алтайский край
7	73,0	Тульская область
8	72,2	Вологодская область
9	71,0	Свердловская область
10	68,2	Московская область

Таблица 7. Всероссийский рейтинг субъектов Российской Федерации по развитию туризма

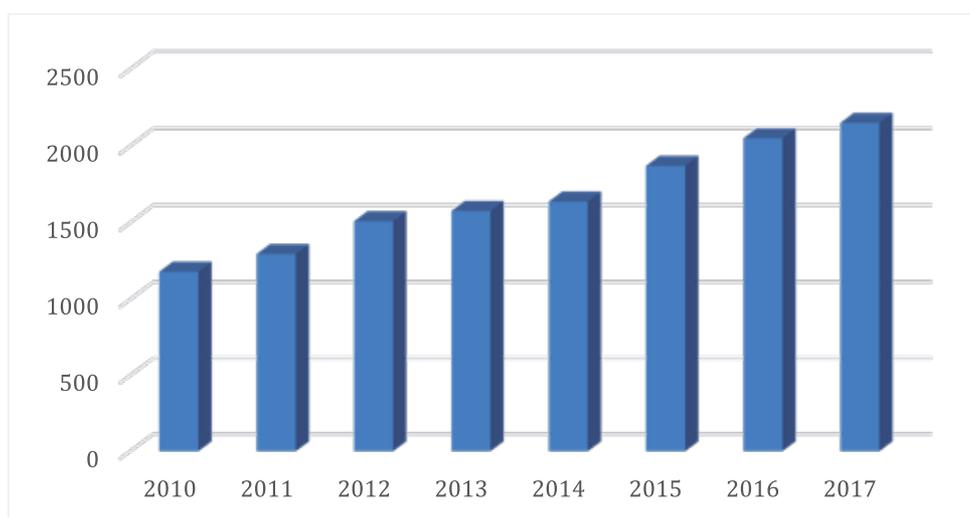


Рисунок 2—Туристский поток в Алтайский край, млн. человек в год.

Это благоприятно сказывается на инвестиционной привлекательности региона. Так, Алтайский край неоднократно выходил в лидеры в ежемесячном рейтинге «Инвест-Форсайта», проводимого в 2017 г. В основу рейтинга положены сообщения о запускаемых и реализуемых в российских регионах инвестиционных проектах. Согласно отраслевой структуре проектов, реализуемых на территории Алтайского края, в первую очередь регион смог выйти на первое место в рейтинге благодаря сообщениям об инвестициях в отрасли «АПК», «ЖКХ и инфраструктура», «Наука и технологии» и «Торговля и туризм» [11].

Стоит отметить, что зоны туристско-рекреационного типа обладают высоким по-

тенциалом развития, так как в настоящий момент туристическая отрасль является одним из самых динамичных сегментов мировой экономики. При этом зоны туристско-рекреационного типа требуют гораздо больше времени для привлечения резидентов, в связи с необходимостью «раскрутки» новых туристических маршрутов и новых нестандартных туристических услуг. А особые экономические зоны портового типа крайне необходимы для развития транспортного потенциала страны, при этом экономическая окупаемость инвестиций, вложенных непосредственно в портовые особые экономические зоны, возможна только в долгосрочной перспективе.

Литература:

1. Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 03.02.2007 № 69 «О создании на территории Алтайского района Алтайского края особой экономической зоны туристско-рекреационного типа».
3. Зотов В. Б. Развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации в системе формирования новых социально-экономических отношений // В сборнике: Социально-экономическое развитие предпринимательства и его роль в экономике России. Материалы международной научно-практической конференции. Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы. 2016. С. 12–15.
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. Особые экономические зоны туристско-рекреационного типа как государственный и муниципальный механизм стимулирования инвестиций // Муниципальная академия 2017 № 2. С. 66–72.
6. Убушаева Б. Г., Анжиров В. И. Развитие приоритетных кластеров в Республике Калмыкия // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 7. С. 145–148.
7. Индустриальный парк ОЭЗ ТРТ Бирюзовая катунь / Режим доступа: <http://russiaindustrialpark.ru/industrialnyy-park-oez-trt-biryuzovaya-katun/> / Дата обращения: 26.10.2018
8. Особенности туристско-рекреационных особых (свободных) экономических зон. Режим доступа <http://newinspire.ru/lektcii-po-mirovoy-ekonomike/osobennosti-turistsko-rekreatsionnich-osobich-svobodnich-ekonomicheskich-zon-1681/> / Дата обращения: 26.10.2018
9. Реестр резидентов ОЭЗ / Режим доступа <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/sez/201721114> / Дата обращения: 21.11.2018
10. Рейтинг субъектов Российской Федерации по развитию туризма / Режим доступа: <https://www.mkrf.ru/press/news/rejting-subektov-rossijskoy-federatsii-po-razvitiyu20171006160552/> / Дата обращения: 26.10.2018
11. Рейтинг инвестиционной активности регионов (август 2017) / Режим доступа: <https://www.if24.ru/investaktivnost-region-avgust-2017/> / Дата обращения: 26.10.2018
12. Фурщик М. Инструменты территориального развития / Режим доступа: <http://strategyjournal.ru/articles/instrumenty-territorialnogo-razvitiya/> / Дата обращения: 21.11.2018
13. <http://economy.gov.ru> — официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации
14. <http://www.gks.ru> — Росстат
15. www.tourvest.ru — Туристический вестник

Literature:

1. Federal law of 22.07.2005 № 116-FZ "About special economic zones in the Russian Federation".
2. Resolution of the Government of the Russian Federation of 03.02.2007 № 69 "About creation on the territory of the Altai district of the Altai territory of special economic zone of tourist-recreational type".
3. Zotov V. B. The development of public-private partnership in the Russian Federation in the system of formation of new socio-economic relations // Collection: Socio-economic development of entrepreneurship and its role in the economy of the Russian Federation in the international scientific and practical conference. Moscow Academy of entrepreneurship under the Government of Moscow. 2016. P. 12–15.
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. Special economic zones of tourist-recreational type as a state and municipal mechanism of investment promotion // Municipal Academy 2017. № 2. P. 66–72.
6. Ubushaeva B. G., Anjirov V. I. Development of priority clusters in the Republic of Kalmykia // Bulletin of University (State University of management). 2014. № 7. P. 145–148.
7. SEZ TRT industrial Park Turquoise Katun / access Mode: <http://russiaindustrialpark.ru/industrialnyy-park-oez-trt-biryuzovaya-katun/> / Date of application: 26.10.2018
8. Features of tourist and recreational special (free) economic zones. Access mode <http://newinspire.ru/lektcii-po-mirovoy-ekonomike/osobennosti-turistsko-rekreatsionnich-osobich-svobodnich-ekonomicheskich-zon-1681/> / Date of application: 26.10.2018
9. SEZ residents register/ Access Mode <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/sez/201721114> / Date of application: 21.11.2018
10. Rating of subjects of the Russian Federation on tourism development / Access Mode: <https://www.mkrf.ru/press/news/rejting-subektov-rossijskoy-federatsii-po-razvitiyu20171006160552/> / Date of application: 26.10.2018
11. Rating of investment activity of regions (August 2017) / Access Mode: <https://www.if24.ru/investaktivnost-region-avgust-2017/> / Date of application: 26.10.2018
12. Furshchik M. Tools of territorial development / Access Mode: <http://strategyjournal.ru/articles/instrumenty-territorialnogo-razvitiya/> / Date of application: 21.11.2018
13. <http://economy.gov.ru> — official website of the Ministry of economic development of the Russian Federation
14. <http://www.gks.ru> -Rosstat.
15. www.tourvest.ru -Tourist Bulletin.

Круговая экономика, полимерные отходы, экологические решения СБ ООН

The circular economy, plastic waste, UN resolution



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 формирования контуров круговой экономики, проблемы накопления полимерных отходов, и решения ООН по данным направлениям. По данным доклада ООН, в настоящее время в 50 странах принимаются меры по уменьшению пластикового загрязнения. В Кении, Камеруне, ЮАР и Бангладеш приняты решения на государственном уровне: за производство и продажу отдельных видов пластиковых изделий установлено уголовное преследование. Европейские страны, в частности, Англия, Франция, Германия и Дания, пошли по пути постепенного отказа от пластика, вводя лимиты и дополнительные пошлины на использование пластиковой упаковки. Подобные решения в этих странах стимулируют плавный переход на более экологичные материалы. Установлено положительная тенденция сетей супермаркетов в России и за рубежом от пластиковых пакетов и перехода на более экологичные виды упаковки. Рассмотрены инновационные технологии производства биоразлагающихся пластиковых пакетов и упаковки.

Ключевые слова: утилизация, рециклинг, инновационные технологии, полимерные отходы, пластик, ООН, биоразлагающаяся упаковка.

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].

«Статус пластика» — так называется первый опубликованный доклад ООН о пластмассах. Отрадно узнать, что более 60 стран сегодня активно борются с загрязнениями пластиковыми отходами. И что же является самой эффективной мерой в этой борьбе? Применение запретов или налогов на одноразовые пластиковые изделия, является наиболее успешным средством сокращения использования этого материала компаниями, заводами и другими предприятиями. Разумеется, в докладе приводятся не самые позитивные цифры текущего состояния переработки и утилизации пластика. Выяснилось, только девять процентов пластмасс перерабатывается, а 79% всего пластика попадает на мусорные свалки, полигоны или в окружающую среду. 12% сжигается, в результате чего загрязняющие вещества попадают в атмосферу и пагубно влияют на экологию и здоровье людей. Все также большой проблемой является засилье пластиковых пакетов, коих в любой стране мира предостаточно. Казалось бы, обычные пакеты, которые нам часто

Abstract: This article deals with the formation of the contours of the circular economy, the problem of accumulation of polymer waste, and UN solutions in these areas. According to the UN report, currently 50 countries are taking measures to reduce plastic pollution. In Kenya, Cameroon, South Africa and Bangladesh, decisions have been taken at the state level: the production and sale of certain types of plastic products have been prosecuted. European countries, in particular, England, France, Germany and Denmark, have followed the path of gradual abandonment of plastic, introducing limits and additional duties on the use of plastic packaging. Such solutions in these countries encourage a smooth transition to more environmentally friendly materials. A positive trend of supermarket chains in Russia and abroad from plastic bags and the transition to more environmentally friendly types of packaging. Innovative technologies of production of biodegradable plastic bags and packaging are considered.

Keywords: recycling, recycling, innovative technologies, polymer waste, plastic, UN, biodegradable packaging..

выдают бесплатно в магазинах, становятся опасностью, попадая в окружающую среду. Они блокируют водные пути, способствуют размножению насекомых, распространяющих болезни, и соответственно наносят вред дикой природе.

И вот здесь запреты и налоги оказались не слишком успешными! Пятьдесят процентов стран, которые внедрились запрет или налоги на использование полиэтиленовых пакетов — не смогли предоставить данные для объективной оценки влияния таких действий. Тридцать процентов сообщили, что ограничения уменьшили использование пластиковых пакетов в течение первого года, а двадцать процентов отметили, что их новые ограничения малоэффективны. По мнению ООН, проблема с малоэффективными результатами по данному вопросу вероятнее всего связана с плохим соблюдением законов в этой области или просто с тем, что потребители не имеют альтернативы. В качестве подтверждения своих слов ООН приводит успех Марокко, когда принудительный запрет привел к изъятию 421 тонны пластиковых пакетов и почти полной замене пластиковых пакетов на тканевые. Подытожив доклад, глава Окружающей среды ООН Эрик Солхайм заключил: «Наш отчет показывает, что действия могут быть безболезненными и прибыльными — с огромным успехом для людей и планеты, которые помогают избежать дорогостоящих затрат на усилия по очистке от загрязнения окружающей среды. Пластик — это не проблема. Проблема состоит в том, что мы делаем с этим» [2].

Человек является творением и одновременно создателем своей окружающей среды, которая обеспечивает его физическое существование и предоставляет ему возможности для интеллектуального, нравственного, социального и духовного развития. В ходе долгой эволюции человечества на нашей планете была достигнута такая стадия, на которой в результате ускоренного развития науки и техники человек приобрел способность преобразовывать многочисленными путями и в невиданных до сих пор масштабах свою окружающую среду. Оба аспекта окружающей человека среды, как естественной, так и созданной человеком, имеют решающее значение для его благосостояния и для осуществления основных прав человека, включая даже право на саму жизнь. «Идея нынешнего Всемирного дня окружающей среды проста — отказ от пластика одноразового употребления. Не надо пользоваться тем, что нельзя использовать повторно. Сообща мы сможем проложить путь к более чистому и зеленому миру». — Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш [3].

Всемирный день окружающей среды отмечается 5 июня. Праздник был учрежден ООН в 1972 г. Каждый год в качестве основной темы празднования выбирается наиболее актуальная экологическая проблема. В 2018 г. организация призвала общественность объединиться в борьбе с загрязнением окружающей среды пластиком. Об этом сообщается на сайте ООН. Согласно данным интернет-портала, посвященного празднику, в мире прошло 3096 тематических мероприятий. «Тема, выбранная страной, принимающей празднования в этом году, — Индией — взывает к каждому из нас с просьбой задуматься о том, что мы можем изменить в своей ежедневной жизни для облегчения давления пластикового загрязнения на окружающую среду, дикую природу и наше здоровье», — говорится на сайте ООН. Согласно данным ООН, ежегодно в мире используется 500 млрд. пластиковых пакетов, каждую минуту в мире покупают 1 млн. пластиковых бутылок. Каждый год на производство бутылок для воды уходит 17 млн. баррелей (2,7 млрд. л.) нефти. Половина пластика выбрасывается после первого применения. Пластик составляет порядка 10% мировых отходов [4].

По случаю Всемирного дня окружающей среды в ООН призвали к борьбе с природными загрязнениями, причём пластик вошёл в число наиболее значительных угроз, сообщает британская газета The Independent.

Подчёркивая успех многих международных инициатив, касающихся отходов из пластмассы, в организации подчеркнули, что «бич пластика» дотянулся до всех уголков земного шара. Эксперты ООН в специальном докладе призвали к скоординированным действиям по «преодолению тотального пластикового загрязнения». Среди наиболее эффективных стратегий разрешения этой проблемы были названы денежные сборы и запреты, подобные тем, которые уже введены на некоторую продукцию из пластмассы в Великобритании и других странах ЕС. Аналитики ООН провели тематические исследования по более чем 60 странам, рассмотрели различные стратегии борьбы с пластиковым загрязнением и предложили ряд мер, которые могут принять руководящие лица этих стран для того, чтобы справиться с проблемой. Весьма эффективными в разных сторонах света, например, в Нью-Йорке и Руанде, оказались запреты на такую продукцию, как стироловый пенопласт и полиэтиленовые пакеты. Согласно докладу экспертов ООН, в 30% стран, которые ввели ограничения на полиэтиленовые пакеты, в течение первого года наблюдалось значительное снижение их использования. Представленные в апреле 2017 г. результаты исследования правительственных учёных в Великобритании показали, что количество целлофановых пакетов, обнаруженных на морском дне по всей стране, в последние годы значительно сократилось. Это свидетельствует о том, что затраты на полиэтиленовые сумки для супермаркетов помогли сдержать их использование [5].

Как сообщается в статье, министры также рассмотрели возможность ввести налоговый сбор, нацеленный на сокращение использования одноразовых кофейных стаканчиков. Однако авторы доклада ООН предупреждают, что необходимо сделать намного больше. Они призвали предприятия к сотрудничеству, а также рекомендовали стимулировать круговую экономику, в которой пластмасса будет в значительной мере подвергаться переработке и рециклингу. Этот призыв следует за первым в мире договором о пластмассах, в рамках которого более 40 крупных британских компаний обязались отказаться от использования одноразовой пластмассы в упаковке ради борьбы с глобальным кризисом загрязнения окружающей среды. В странах, добившихся меньших успехов в борьбе с наплывом пластика, два основных затруднения связаны с отсутствием альтернативы пласт-

массе и невозможностью применения эффективных стратегий, направленных на защиту окружающей среды. Признавая, что каждая страна сталкивается с различными трудностями в связи с производством и утилизацией пластмасс, авторы доклада ООН предложили ряд универсальных шагов, которые можно предпринять в этой сфере. Их предложения включают призыв к использованию более экологичных альтернатив пластмассам и продвижению продукции многоразового применения. Как подчёркивают эксперты, проблема заключается не в самой пластмассе, а в том, что мы с ней делаем.

Доклад ООН был обнародован в Нью-Дели по случаю Всемирного дня окружающей среды—ежегодного мероприятия, проводимого организацией для повышения осведомлённости о проблемах экологии и продвижения инициатив, нацеленных на их преодоление. В честь этого события генеральный секретарь ООН Антониу Гуттериш выступил с заявлением, призвав всех «сыграть свою роль в защите нашего единственного дома». Гуттериш озвучил поразительные данные статистики, из которых следует, что количество частиц микропластика в океане сейчас превышает число звёзд в нашей галактике, а каждый год в мировой океан попадает порядка 8 млн. тонн пластика. «Наш мир засорён вредными пластиковыми отходами,—сказал генеральный секретарь ООН.—От отдалённых островов до Арктики—ничто не осталось не затронутым. Если нынешние тенденции сохранятся, к 2050 году пластика в наших океанах будет больше, чем рыбы» [6].

Отходы из пластика наносят серьёзный вред морским экосистемам. Материальный ущерб оценивается, по меньшей мере, в 13 млрд. долл. США ежегодно. Об этом сообщается в двух докладах Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), представленных на рассмотрение участников Ассамблеи ООН по окружающей среде. «Бесспорно, пластик играет важнейшую роль в современной жизни, но мы не можем игнорировать воздействие его использования на окружающую среду»,—заявил Исполнительный директор ЮНЕП Ахим Штайнер. «Эти доклады показывают, что сокращение доли пластмассы в производстве товаров, утилизация и переработка продукции с использованием пластмассы могут принести выгоды зеленой экономике...»,—добавил Ахим Штайнер. Он подчеркнул, что речь идет о сокращении экономического ущерба, который пластиковый

мусор наносит морским экосистемам, индустрии туризма и рыболовству, о привлечении инвестиций и внедрении инновационных методов ведения бизнеса. В настоящее время в мире производится в 20 раз больше пластика, чем 50 лет назад. Пластиковые отходы составляют до 40% муниципальных отходов. Значительные объёмы пластиковых отходов попадают в море в связи с засорением прибрежных районов, появлением там неорганизованных свалок, а также в результате туристической деятельности и рыболовства. Часть пластикового мусора оседает на дне океана, а некоторые его накопления переносятся на большие расстояния и накапливаются в массивных круговоротах посреди океанов. Скопление в морях и океанах пластикового мусора приводит к росту массовой гибели морских черепах, дельфинов, китов и многих других морских млекопитающих. Куски пластика уничтожают коралловые рифы. Эксперты ЮНЕП призывают государства и бизнес-компании активизировать мониторинг использования продукции из пластика и переработки отходов.

По данным доклада ООН, в настоящее время в 50 странах предпринимаются меры по уменьшению пластикового загрязнения. ООН сообщила, что Галапагосские острова будут запрещать одноразовую пластмассу, Шри-Ланка запретит пенополистирол, а Китай настаивает на использовании мешков для мусора, которые биоразлагаются. 60 государств по всему миру ввели полный или частичный запрет на использование пластиковой упаковки. Среди них как развитые государства (например, Бельгия и Канада), так и некоторые развивающиеся страны. В Кении, Камеруне, ЮАР и Бангладеш приняты решения на государственном уровне: за производство и продажу отдельных видов пластиковых изделий установлено уголовное преследование. Европейские страны, в частности, Англия, Франция, Германия и Дания, пошли по пути постепенного отказа от пластика, вводя лимиты и дополнительные пошлины на использование пластиковой упаковки. Подобные решения в этих странах стимулируют плавный переход на более экологичные материалы. В тех государствах, где проблема с пластиком не решается на правительственном уровне, ситуацию под свой контроль берут рядовые граждане. Жители шотландской деревни Аллапул «освободили» ее от пластиковых трубочек для напитков, а в Греции около сотни кофеен под влиянием волонтеров со-

гласились делать скидку тем, кто приходит за кофе со своей чашкой. Однако количество пластика на планете все еще растет. Главными виновниками этого остаются США, Китай и Япония. В ООН считают, что большинство правительств мира прикладывает недостаточно усилий для борьбы с «пластиковой чумой», и призывает все государства ввести ограничения на производство и продажу пластика—вплоть до полного запрета[7].

Но авторы доклада также предупреждают, что многое еще необходимо сделать для уменьшения огромного потока пластика, который загрязняет мировые реки и океаны. Кроме того, эксперты ООН считают, что во многих странах политика по сокращению пластиковых отходов потерпела неудачу из-за ненадлежащего выполнения. Во многих развивающихся странах полиэтиленовые пакеты становятся причиной наводнений, поскольку они блокируют стоки, ими также питается крупный рогатый скот. В докладе говорится, что политика по борьбе с пластиковыми отходами имеет неоднозначные результаты. В Камеруне, например, запрещены пластиковые пакеты, а домашние хозяйства получают награду за каждый килограмм пластиковых отходов, который они собирают, но все же полиэтиленовые пакеты контрабандой ввозят в страну. Во многих странах ограничения в отношении использования пластмассы существуют, но они не соблюдаются. В докладе представлены 35 потенциальных биологически безопасных заменителя пластика. В нем упоминается фирма QMilch, которая создает текстильные волокна казеина из отработанного молока. Также эксперты ООН подчеркивают, что теперь экологи уже не так положительно настроены на использование биотоплива, поскольку добыча пальмового масла, необходимого в пищевой и автомобильной промышленности, вызвала массовое уничтожение тропических лесов. Эрик Солхайм, руководитель отдела ООН по окружающей среде, заявил: «Оценка показывает, что политика по борьбе с пластиком может быть безболезненной и прибыльной». Эксперты ООН также ссылаются на потребность в более широком сотрудничестве с бизнесом: необходимо вводить ограничения на производителей пластмасс и стимулировать ее переработку[8].

Организация опубликовала ряд мер, с помощью которых жители могут уменьшить количество пластиковых отходов: использовать многоразовые сумки, термокружки, отказаться от одноразовой посуды и пластиковых тру-

бочек, собирать на пляжах мусор и призывать супермаркеты использовать альтернативные упаковочные материалы.

Сеть британских супермаркетов Waitrose, швейцарский ритейлер-гигант Nestle и аудиторская фирма KPMG объявили о намерении отказаться от использования неэкологичного пластика. Престижный ритейлер Waitrose, который предлагает своим постоянным клиентам бесплатные чай или кофе, заявил в годовом корпоративном отчете, что в 2018 году будет прекращено использование одноразовых стаканов, которые трудно перерабатывать. Клиенты смогут угощаться кофе в том случае, если они принесут с собой многоразовые чашки. «Мы верим, что отказ от всех одноразовых стаканов „на вынос“—правильный шаг для нас, и мы уверены, что большинство клиентов поддержат экологические меры»,—прокомментировал ситуацию Тор Харрис, руководитель отдела устойчивого развития. Компания Nestle, которой принадлежит более 2000 брендов по всему миру: от шоколадных изделий, например KitKat, до бутылочной воды, таких как Perrier,—объявила о намерении сделать всю свою упаковку пригодной для повторного использования к 2025 году. «Пластиковых отходов на данный момент являются одной из самых больших экологических проблем»,—сказал исполнительный директор Nestle Mark Schneider[9].

Фирма KPMG заявила, что к концу 2018 года компания прекратит использование пластиковых стаканов и столовых приборов во всех своих двадцати двух британских офисах. Аудиторская фирма сказала, что ежегодно она использует около трех миллионов пластиковых стаканов, общей стоимостью 60000 фунтов стерлингов (или 85000 долл. США). «Даже если мы обеспечим каждого из наших 15000 сотрудников бесплатной металлической бутылкой с водой, согласно прогнозам затраты окупятся в течение восемнадцати месяцев»,—сообщается в заявлении менеджера по окружающей среде KPMG Сара Линдсай. Напомним, что в декабре прошлого года почти 200 стран согласились сократить использование пластика, поскольку ученые настаивали на более жестких мерах, предупреждая, что к 2030 году количество мусора в океанах сможет превзойти количество рыбы. Эксперты ООН заявили о том, что ежегодно в океаны выбрасывается восемь миллионов тонн пластмасса: бутылок, упаковок и других отходов—которые уничтожают морскую жизнь и попадают в пищевые продукты. Первым из британцев

экологические заявления сделал ритейлер Iceland (сеть супермаркетов), который добровольно взял на себя обязательство отказаться от пластиковых упаковок во всех товарах под собственным брендом к концу 2023 года.

Многим активным гражданам РФ уже удалось добиться изменений. Например, благодаря россиянке Екатерине Добряковой сеть супермаркетов «Азбука вкуса» обязалась отказаться от пластиковых пакетов и начала вводить бумажные. «Начав ходить туда регулярно, обратила внимание, что они используют очень много пластика: кладут апельсины, бананы и перцы по одному в упаковку. Меня это возмутило, я стала, покупая, доставать фрукты и просить использовать контейнер еще раз. Продавцы на меня смотрели, как на сумасшедшую, и говорили: «Да ладно, нам не жалко, у нас их тысячи,—поделилась своей историей активистка с журналом «Собака.ру».—Я написала в Instagram пост о том, что это абсурд. Мы живем в XXI веке—помещать в пластик апельсин, который уже и так упакован природой, очень глупо. Неожиданно я увидела живой отклик: была целая волна комментариев и лайков. Оказалось, многих задевает за живое эта тема».

Как считают в международной экологической организации («Гринпис»), компании должны направить больше усилий на борьбу с загрязнением. «Одноразовый пластик повсюду. Он загрязняет экосистемы, наносит непоправимый ущерб животному миру и ухудшает качество жизни миллионов людей, проживающих вблизи свалок и мусоросжигательных заводов,—отметил руководитель проекта «Ноль отходов» Гринпис России Александр Иванников. Корпорации-производители одноразовых товаров и упаковки наряду с ритейлерами несут большую ответственность за это и должны приступить к немедленному сокращению своего пластикового следа, а также к созданию условий для ответственного потребления»,—заключил эксперт.

Однако, парламентская группа Green Alliance утверждает, что борьба с пластиком, набирающая обороты по всему миру, может принести больше вреда биосфере, чем пользы. В последние годы загрязнение окружающей среды пластиковыми отходами достигло такого уровня, что власти разных стран вводят законодательные ограничения. Запреты на пластиковые пакеты в супермаркетах, попытки синтезировать разлагаемый пластик или микроорганизмы, способные его разрушать, пластик из растительного сы-

рья и другие меры призваны ввести ситуацию под контроль и не оставить мир погребенным под слоем перерабатываемого мусора. Green Alliance предупреждает: недостаточно проработанные и скоропалительные меры борьбы могут принести природе еще больше вреда. Под растительное сырье для «зеленого» пластика будет вырубаться еще больше лесов. Если отказаться от пластиковой упаковки, сохраняющей продукты от порчи, еда будет чаще выбрасываться, ее будут еще больше выращивать—при том, что сельское хозяйство и без того один из основных источников углекислого газа. «Пластик—действительно огромная проблема. Однако мы опасаемся, что из-за давления обеспокоенной общественности власти и бизнес будут принимать неверные решения,—говорит Либби Пик, представительница Green Alliance.—Нам нужно убедиться, что предлагаемые меры не усилят выбросы парниковых газов, не нанесут дополнительный вред экосистеме и не приведут к росту количества отходов». Группа предлагает сконцентрировать усилия на переработке пластика, и разработке действительно менее вредных для природы альтернатив пластмассы[10].

Мелкие пластиковые частицы, содержащиеся в пищевых отходах, никуда не исчезают после переработки. К такому выводу пришли немецкие ученые, проанализировав образцы компоста. Германия—страна с очень серьезным подходом к сортировке отходов. Большинство немцев держат дома отдельные корзины для пищевых отходов, которые отправляют на специальные фабрики. Там отходы тщательно перерабатывают, делая из них удобрения. Однако такой подход не спасает от загрязнения пластиком[11]. Независимо от того, каким способом получены удобрения и насколько качественно они обрабатывались, некоторое количество пластиковых частиц в них присутствует всегда. Исключением стали только удобрения, полученные из полностью растительного материала. Микропластик представляет собой куда более серьезную проблему, нежели более крупные пластиковые отходы—такие как бутылки или контейнеры. Он гораздо легче проникает в продукты питания и при этом плохо поддается разложению. Работа ученых из Университета Байройта, опубликованная в Science Advances, констатирует, что после переработки в удобрения микропластик никуда не исчезает. Правда, его количество заметно меньше, если удобрение получено

анаэробным способом—без участия кислорода[12].

Американские химики синтезировали бесконечно перерабатываемый пластик. Основой для создания нового материала стал гамма-бутиролактон. Пластик можно многократно деполимеризовать и полимеризовать. Сложность переработки—основная проблема пластика. Он практически не разлагается, загрязняет реки и моря, накапливается в живых организмах. Ученые из США решили эту проблему, им удалось получить пластик, который можно подвергать практически неограниченной полимеризации и деполимеризации[13]. Мономером для нового соединения стала молекула гамма-бутиролактона. Процесс полимеризации не требует особых условий: реакция проходит при комнатной температуре и с минимальным количеством катализатора. По своим характеристикам новый материал близок к современным сортам пластика. Его главная отличительная черта—возможность многократной переработки. Материал легко деполимеризуется при температуре 120 °С в присутствии катализатора. При этом полученные мономеры снова можно использовать для создания пластика. Результаты работы ученые опубликовали в журнале *Science*. Подобные деполимеризуемые пластмассы уже изобретали ранее, но они были крайне непрочны и термически неустойчивы[14].

Индонезийская компания *EvoWave* разработала два типа упаковочного материала. Один из них полностью биоразлагаемый, а второй—съедобный. Индонезия—один из самых крупных загрязнителей мирового океана пластиком. Из-за неразвитых технологий вывоза и переработки мусора почти вся пластиковая упаковка попадает в океан. В то же время одна из самых перспективных отраслей индонезийской промышленности—выращивание морских водорослей. *EvoWave* предлагают за счет развития водорослевых ферм ликвидировать проблему загрязнения морских вод. Для этого в компании разработали два вида экологически чистой упаковки из ламинарии. Первый предназначен для непродовольственных продуктов, и хотя несъедобен, зато полностью биоразлагаем. Второй—наоборот, пригоден для употребления в пищу. В этом виде упаковки использованы пищевые добавки, которые позволяют избавиться от водорослевого вкуса и сделать упаковку подходящей к любому продукту. Если новое изобретение удастся внедрить в производ-

ство—это будет не только огромным плюсом для экологии Тихого океана, но и большим прорывом для индонезийской экономики. За счет инновационной технологии индонезийцы могут завоевать мировые рынки упаковочных материалов[15].

Упаковка—один из важнейших маркетинговых инструментов, когда-либо созданных человеком. На территории ЕС действует Директива «Об упаковке и отходах от упаковки», которой еще 19 лет назад были установлены требования к безопасности упаковки. Без их соблюдения товар не будет допущен на единый рынок Европейского Союза. Кроме того, установлены обязательные квоты по вторичной переработке и утилизации отходов, которые периодически подлежат ревизии и ужесточаются, задавая новые целевые показатели для перерабатывающей отрасли. В соответствии с Директивой не менее 60% от общей массы упаковочных отходов должны быть отсортированы и утилизированы, не менее 55%—вторично переработаны, в том числе не менее 20% полимеров. К тому же, в 2008 году была принята Директива «Об отходах», которая внесла существенные изменения в регулирование правоотношений в области обращения с отходами[17].

В законодательстве целого ряда зарубежных стран, между тем, действует запрет на применение пластиковой упаковки. В супермаркетах вам продадут внешне точно такие же пластиковые пакеты, только производятся они с введением специальной добавки-катализатора, заставляющей упаковку саморазлагаться на вполне безобидные компоненты при длительном нахождении на открытом воздухе. При обычных погодных условиях такие пакеты полностью распадаются всего за год. Причем, введение в рецептуру пластиков таких добавок не требует изменения технологического цикла, а себестоимость продукции практически меняется незначительно (несколько копеек на один пакет)[18].

Губернатор штата Нью-Йорк (США) Эндрю Куомо представил законопроект, который вступит в силу в 2019 году, запрещающий использование одноразовых пластиковых пакетов. Эндрю Куомо охарактеризовал эту меру как попытку противодействовать распространению пластиковых пакетов, которые «наносит разрушительный ущерб улицам, воде и природным ресурсам». Предложение губернатора сформировалось в результате доклада, подготовленного комиссией, которую глава штата создал в 2017 г. году после

блокирования городского законопроекта о введении сбора в 5 центов на каждый одноразовый пакет. Введение надбавки одобрил Городской совет Нью-Йорка 5 мая 2016 года, однако меру не поддержали члены Ассамблеи и Сената штата Нью-Йорк. Противники 5-центового сбора объясняли, что он станет несправедливой нагрузкой на потребителей с низкими доходами. Запрет пластиковых пакетов был одним из восьми вариантов, рассмотренных в докладе комиссии. Между тем в документе обозначается и ряд недостатков, в том числе тот факт, что бумажные пакеты, альтернатива пластиковым, обходятся розничным торговцам «в три-пять раз дороже, чем одноразовые полиэтиленовые пакеты». Члены Ассамблеи и Сената штата Нью-Йорк пока осторожно отнеслись к новому законопроекту. Демократ, член Городского совета, разработавшего проект по введению 5-центового сбора, Брэд Ландер назвал предложение Куомо прозрачным политическим маневром. Если законопроект Куомо будет принят, Нью-Йорк присоединится к Калифорнии, первому штату США, где законодательно запретили пластиковые пакеты в 2016 году, а также штату Гавайи, где использование одноразовых мешков запрещено де-факто (действующее правило, не закрепленное законом)[19].

2013 год был объявлен в нашей стране Годом охраны окружающей среды. В течение длительного времени в России поднакопились проблемы, связанные с необходимостью переработки отходов и нехватки полигонов для их захоронения. Особенную актуальность в настоящее время они приобрели для крупных городов. Треть всех отходов составляют полимеры: только жители г. Москвы используют 4 млрд. пакетов в год, по 300 штук на человека. Примерный срок разложения обычных пластиковых пакетов—около 200 лет[20].

Среднестатистический москвич выбрасывает около 360 кг мусора в год, из которых 40% составляет пластик. Судьба такой упаковки различна. Она попадает на мусоросжигательный завод, где в ходе утилизации образуются новые токсичные газообразные, жидкие и твердые химические соединения, губительные для здоровья человека, животного и растительного мира. Другой вариант—прямой путь на свалки и полигоны захоронения отходов, где упаковка не разлагается и остается там в течение нескольких столетий[21].

Компании-производители в свою очередь должны вести свой бизнес в соответствии с принципами устойчивого развития. Страте-

гии по извлечению прибыли здесь и сейчас изжили себя, а, учитывая тот факт, что добыча нефти в скором времени станет экономически нецелесообразной, вообще теряют всякий смысл. В связи с высокой актуальностью проблемы утилизации мусора в самом ближайшем будущем Государственной думой будет принят законопроект о запрете полиэтиленовых пакетов, как это сделано во многих странах мира[22].

Московская городская Дума готовит законопроект о внесении изменений в закон «Об отходах производства и потребления в городе Москве» (от 05.06.2005 г.), где предлагает внести запрет на сжигание и захоронение несортированных отходов и вводит постепенный переход к сортировке мусора—до 50% к 2018 году. К 2020 году по планам городских властей биоразлагаемая упаковка в торговых сетях должна будет заменить полиэтиленовые пакеты. Биоразлагаемые полимеры позволят сгладить этот переход, уменьшить издержки и минимизировать негативное воздействие на окружающую среду[23].

В свою очередь, в Санкт-Петербурге предлагают запретить пользоваться полиэтиленовыми пакетами и заменить их на советские авоськи. Петицию об этом на сайте Change.org создал Дмитрий Колясников, в которой предлагает запретить продажу опасных атрибутов в сетевой торговле, тем более, что проблемы с их заменой не возникнет. В большинстве торговых сетей уже сегодня можно купить бумажные пакеты, в которые легко укладываются все покупки. Общими усилиями мы сделаем так, чтобы везде продавались легкие авоськи, в которых удобней носить фрукты и овощи. Всего лишь двумя действиями мы сократим объем пластика в наших отходах в десятки раз,—убеждает автор петиции. Экологи уже поддержали данную петицию[24].

На сегодняшний день существует два основных вида биопластиков. Первый вид—оксо-биоразлагаемые пластики—это традиционные пластики с биодобавками. По внешнему виду они ничем не отличаются от тех, которые мы используем в повседневной жизни. Они прочны и удобны в использовании. Период разложения—1–3 года, т.е. в 100 раз меньше обычного полимера. Единственное усовершенствование производственного процесса—это введение в пластик биоразлагаемой добавки. Поэтому предпочтение отдается именно этому виду биополимеров. Биоразлагаемые добавки—раствор, помогающий процессу распада полимеров под

воздействием кислорода, ультрафиолета и воды. Срок распада такого полимера не превышает двух лет[25].

Второй вид—гидро-биоразлагаемые пластики. Они созданы из растительных полисахаридов—полиэфиров гликолевой, валериановой, молочной и ряда других кислот, крахмала. Процесс их разложения значительно короче, чем у распространенных полимерных упаковочных материалов. Сырьем для такой упаковки может выступать биоразлагаемый полимер PLA—полилактид, изготовленный из высококрахмальных культур таких как кукуруза, свекла, пшеница. Кукуруза наиболее оптимальная культура. При брожении кукурузы выделяется молочная кислота, затем полимер, модифицируя который, изготавливаются привычные нам пакеты, стаканчики и контейнеры. Упаковка из данного материала разлагается в течение 45–90 дней в определенных условиях для компостирования, не оказывая негативного влияния на окружающую среду. По своей функциональности и внешнему виду продукция из биополимера не уступает упаковке из традиционного пластика. Стоимость пакета с биоразлагаемой добавкой выше на 30–40% цены обычного полиэтиленового пакета. Самыми дорогими считаются биоразлагаемые полимеры, они дороже на сегодняшний день почти в 2 раза[26].

Существует две основные технологии производства биоразлагающихся пакетов. Первый метод—это использование оксо-биоразлагающей присадки. Оксо-биоразлагаемая полиэтиленовая пленка черного цвета производится из полиэтилена с добавлением в нее оксо-биоразлагаемой добавки DCP128. Чтобы запустить механизм разложения, необходимо воздействие ультрафиолета. Для массовой утилизации такого мусора используют специальную машину, которая утрамбовывает верхний слой мусора, одновременно засыпая его сверху землей. По мере накопления нового слоя мусора, наносят новый слой грунта. Таким образом, образуется плотная система, состоящая из чередующихся слоев. Такая пленка в течение 2 лет разлагается с образованием воды, газа и биомассы. За время ее экспозиции на открытом воздухе она успевает получить необходимые кислород и ультрафиолет, которые и являются катализаторами дальнейшего окисления полимера и биоразложения пленки. Черный цвет пленки способствует быстрому поглощению ультрафиолета. Со временем пленка разрушается до мельчайших фрагментов, которые потом

под действием бактерий разлагаются с образованием воды, углекислого газа и биомассы[27].

Вторая технология—гидроразложение с использованием биосырья. Массового производства и широкого распространения продукции из гидроразлагаемых полимеров в мире пока нет в силу объективных причин—сложности и трудоемкости производства, а также более высокой стоимости готовых изделий. Основной процесс разложения полимерных материалов, содержащих крахмал и пищевые отходы,—гидролиз. Для него нужны следующие условия: температура не менее 60–70 °С, высокая влажность, высокое содержание органических пищевых веществ, которые выделяют нужное количество питательных элементов, катализирующих гидролиз полимерной цепочки и снижения молекулярной массы полимера[28].

В России технологию с применением оксо-биоразлагающей добавки используют порядка десяти производителей, крупнейшие из них—«Евробалт», «Пропластик», «Тико», «Макаров», МПК «Полипласт», «Кенгуру» и ряд других. Но пока эти организации работают на голом энтузиазме, поскольку отечественные компании не заинтересованы в экоупаковке. Хотя стоимость саморазлагающегося пакета всего на несколько копеек выше цены обычного[29].

Пластик—глобальная мировая проблема, с которой ученые ведут борьбу уже давно, разрабатывая различные технологии для переработки и утилизации. Уже придумано, как делать из пластика топливо и синтетическое волокно. Но все это требует крупногабаритного и дорогостоящего оборудования, при этом зачастую вновь разработанная технология сама по себе наносит вред окружающей среде. Поэтому, несмотря на все разработки, те самые бутылки, которые разлагаются 300 лет, по-прежнему встречаются повсеместно в пугающих количествах. А вот стартап Precious Plastic предлагает необычное решение: мини-завод, доступный каждому, где основное сырье—измельченный пластик. При этом уникальность проекта в том, что участники проекта предоставляют чертежи и инструкцию по сборке каждому желающему бесплатно. А материал и инструменты максимально доступны и просты в обращении. Далее каждый решает сам: превратить пластик в свое хобби или открыть небольшой бизнес по производству изделия из пластика. Благодаря подобным инноваци-

онным технологиям можно получать пластик, для набирающих популярность 3D-принтеров. Получается, что благодаря данной инновационной технологии из пластиковых бутылок действительно можно сделать самому что-то полезное [30].

Инновационные технологии продолжают удивлять потребителей. На этот раз дело не только в необычном дизайне или функционале, а в самой сути изобретения. Элементы упаковки, которые раньше делались исключительно из пластика, заменили на специальный биоразлагаемый, и даже более того— съедобный— материал. Таким образом, упаковка стала абсолютно безопасной для природы и ее обитателей. Идея принадлежит американской пивоваренной компании Saltwater Brewery, которая ежегодно выпускает 6,3 млрд. галлонов пива, ровно половина разливается в жестяные банки, объединенные в блоки по 6 штук. Для того, чтобы банки аккуратно держались вместе и были удобны при транспортировке, сверху их объединяют специальным кольцом. В Америке, в отличие от России, это самый распространенный вариант упаковки для алкоголя [31].

Сам пивоваренный завод Saltwater Brewery расположен во Флориде, а его продукция известна во всех штатах США и Канады. Совместно с Нью-Йоркским рекламным агентством производитель и решил начать эксперимент, приступив к разработке биоразлагаемой упаковки. Изначально задача поставлена была именно так. Большая часть этой упаковки, в том числе пластиковых колец, венчающих блоки, оказываются не утилизированными для вторичной переработки, а попадают в окружающую среду, загрязняя ее, в частности— в океан, где становятся причиной гибели многих животных и птиц. Поэтому разработка такой упаковки, которая бы очень быстро разрушалась, не оставаясь при этом пластиком, хоть и мелкофракционным, стала инновационной идеей для Saltwater Brewery [32].

Пока Saltwater Brewery по инновационной технологии выпускает только кольца для упаковок жестяных пивных банок. Внешне она напоминает твердый картон, который вполне справляется с поставленной задачей: удерживать шесть банок, позволить потребителю комфортно донести упаковку от прилавка до кассы, от кассы до машины, и от машины до холодильника. Но в отличие от картона биоразлагаемая упаковка для алкоголя делается из побочных продуктов для производства пива. Солод, который остается после варки пива,

тщательно измельчается, отжимается, формуется и в таком виде высушивается. Получается, что кольца, которые раньше делались из пластика, сейчас не только быстро теряют свою твердость, попадая в воду или влажную среду, но и оказываются вполне пригодны для пищи, так как представляют собой не что иное, как измельченную и спрессованную пшеницу и ячмень [33].

Для того, чтобы запустить производство технологичной упаковки для алкоголя, Saltwater Brewery воспользовалась услугами нескольких инженеров, которые помогли разработать специальные прессовочные формы, в которые заливается биомасса, и отпечатать оригиналы на 3D-принтере. Пробная партия в 500 упаковочных колец прошла все испытания и показала себя с лучшей стороны. Сейчас компания планирует выйти на объем в 400 тысяч штук колец в месяц. На этом инноваторы останавливаться не собираются. Компания уже начала работать над созданием полностью биоразлагаемой упаковки для алкоголя, а не только транспортировочного кольца: банки из-под пива будут абсолютно безопасны для экологии и даже пригодны для употребления в пищу морскими обитателями. На сегодняшний день у эко-упаковки только одна существенная проблема— это ее стоимость. Но разработчики уверены, чем больше компаний и брендов заинтересуются внедрением технологичной линии у себя на производстве, тем доступнее станет и сам процесс [34].

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. Как всегда, решение проблемы внедрения экологически-чистых технологий затрудняется из-за отсутствия соответствующего финансирования. И в таких условиях российским производителям нужна поддержка государства, соответствующее законодательное регулирование, необходимы налоговые льготы как, например, в Словении [35].

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 и формировать контуры круговой экономики. 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. ООН рассказала как страны борются с пластиком. https://rodovid.me/environment_protection/oon-rasskazala-kak-strany-boryutsya-s-plastikom.html
3. Всемирный день окружающей среды. <http://www.un.org/ru/events/environmentday/index.shtml>
4. ООН посвятила Всемирный день окружающей среды борьбе с пластиковым загрязнением. ТАСС: <http://tass.ru/plus-one/5268734>
5. Independent: экологический катаклизм не за горами — к 2050 году отходов пластика в океанах будет больше, чем рыбы. <https://oko-planet.su/finances/financesday/433240-independent-ekologicheskij-katakлизм-ne-za-gorami-k-2050-godu-othodov-plastika-v-okeanah-budet-bolshe-chem-ryby.html>
6. Пластиковые отходы наносят серьезной ущерб морской среде. <https://news.un.org/ru/story/2014/06/1244841>
7. Пластик могут запретить. <https://hi-tech.mail.ru/news/oon-prizyvaet-povsemestno-zapretit-plastikovuyu-upakovku/>
8. В ООН рассказали, как 50 наций борются с пластиковыми отходами. <http://hronika.info/mir/323145-v-onn-rasskazali-kak-50-naciy-boryutsya-s-plastikovymi-othodami.html>
9. Дарья Ермилова, Retail.ru. Nestle, Waitrose и KPMG присоединяются к борьбе с пластиковыми отходами. <https://www.retail.ru/news/150098/>
10. Борьба с пластиком может навредить природе. <https://hi-tech.mail.ru/news/borba-s-plastikom-mozhet-navredit-prirode/>
11. Микропластик остается в удобрениях. <https://hi-tech.mail.ru/news/mikroplastik-ostaetsya-v-udobreniyah/>
12. Nicolas Weithmann, Julia N. Möller, Martin G. J. Löder, Sarah Piehl, Christian Laforsch, and Ruth Freitag. Organic fertilizer as a vehicle for the entry of microplastic into the environment. *Science Advances* 04 Apr 2018; Vol. 4, no. 4, eaap8060. DOI: 10.1126/sciadv.aap8060. <http://advances.sciencemag.org/content/4/4/eaap8060.full>
13. Американские химики синтезировали бесконечно перерабатываемый пластик. <https://hi-tech.mail.ru/news/amerikanskie-himiki-sintezirovali-beskonechno-pererabatyvaemyj-plastik/>
14. Jian-Bo Zhu, Eli M. Watson, Jing Tang, Eugene Y.—X. Chen. A synthetic polymer system with repeatable chemical recyclability. *Science* 15 Apr 2018; Vol. 360, Issue 6387, pp. 398–403, DOI: 10.1126/science.aar5498. <http://science.sciencemag.org/content/360/6387/398>
15. Упаковочный пластик заменят водоросли. <https://hi-tech.mail.ru/news/upakovochnyj-plastik-zamenyat-vodorosli/>
16. Jack Caulfield. Edible packaging: Seaweed could replace plastic in disposable packaging. <https://www.nextnature.net/2018/02/edible-packaging-seaweed-plastic/>
17. Полиэтиленовые пакеты обяжем саморазлагаться! <https://abeliakov.livejournal.com/>
18. Рукина И. М., Филатов В. В. Отходы производства и потребления как стратегический ресурс экономики будущего. *Микроэкономика*. 2017. № 5. С. 57–63
19. В штате Нью-Йорк планируют запретить полиэтиленовые пакеты. <https://tass.ru/plus-one/5168167>
20. Зотов В. Б., Голованов В. И. Система муниципального управления в схемах. Учебное пособие. Издательство: Юридический Дом «Юстицинформ» Москва, 2018, с.166
21. 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.
22. Рукина И. М., Филатов В. В., Женжебир В. Н., Положенцева И. В. Экономическая конвергенция и технологическое предвидение. *Микроэкономика*. 2018. № 2. С. 120–127.
23. 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.
24. Анна Суходоева. В Петербурге предлагают заменить полиэтиленовые пакеты на советские авоськи. <https://www.spb.kp.ru/daily/26601.7/3616387/>
25. Биоразлагаемая упаковка. <https://www.opti-com.ru/company/blog/article/979>
26. Рукина И. М., Филатов В. В. Стратегическое управление переработкой твердых бытовых отходов в муниципальных образованиях Московского региона. *Микроэкономика*. 2017. № 6. С. 85–94.
27. Зотов В. Б. Стимулирование энергосбережения: конкурс реализованных проектов. *Энергосбережение*. 2007. № 1. С. 14.
28. Рукина И. М., Филатов В. В., Женжебир В. Н., Положенцева И. В. Отраслевые технологии рециклинга в промышленном комплексе. *Микроэкономика*. 2018. № 1. С. 11–20.
29. Рукина И. М., Филатов В. В., Женжебир В. Н., Положенцева И. В. Технологии рециклинга в пищевой и перерабатывающей промышленности. *Микроэкономика*. 2018. № 3. С. 18–26.
30. Пять новых технологий, которые сделают мир лучше. https://hi-tech.mail.ru/news/technology_make_life_better/
31. Съедобная упаковка для алкоголя. <https://www.zeus-group.ru/news/sedobnaya-upakovka-dlya-alkogolya/>
32. 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.

33. Положенцева И. В., Филатов В. В. Инновационные циклы малых венчурных предприятий и теория длинных кондратьевских волн в современных условиях экономической нестабильности. Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. № 15. С. 163–171.
34. Ашлян Л. Н., Женжебир В. Н., Колосова Г. М., Медведев В. М., Паластина И. П., Положенцева И. В., Пшава Т. С., Фадеев А. С., Филатов В. В., Филатов А. В. Научно-техническое развитие как инновационный фактор экономического роста. Коллективная монография. Москва, 2014.
35. Положенцева И. В., Паластина И. П., Филатов В. В. Исследование экономических механизмов и функциональных особенностей управления рынками новшеств. Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2014. № 3. С. 444–462

Literature:

1. Rukina I. M., Filatov V. V. the Role of fundamental values in social development. *Microeconomics*. 2017. No. 4. P. 107–116.
2. The UN told how countries are struggling with plastic. https://rodovid.me/environment_protection/oon-rasskazala-kak-strany-boryutsya-s-plastikom.html
3. The world environment day. <http://www.un.org/ru/events/environmentday/index.shtml>
4. The UN dedicated the world environment day to the fight against plastic pollution. TASS: <http://tass.ru/plus-one/5268734>
5. Independent: environmental cataclysm is not far off — by 2050 there will be more plastic waste in the oceans than fish. <https://oko-planet.su/finances/financesday/433240-independent-ekologicheskij-kataklizme-za-gorami-k-2050-godu-othodov-plastika-v-okeanah-budet-bolshe-chem-ryby.html>
6. Plastic waste causes serious damage to the marine environment. <https://news.un.org/ru/story/2014/06/1244841>
7. Plastic may be banned. <https://hi-tech.mail.ru/news/oon-prizyvaet-povsemestno-zapretit-plastikovuyu-upakovku/>
8. In ONN told how 50 Nations are struggling with plastic waste. <http://hronika.info/mir/323145-v-onn-rasskazali-kak-50-nacyi-boryutsya-s-plastikovymi-othodami.html>
9. Daria Ermilova, Retail.ru Mmm. Nestle, Waitrose and KPMG join the fight against plastic waste. <https://www.retail.ru/news/150098/>
10. The fight against plastic can harm the nature. <https://hi-tech.mail.ru/news/borba-s-plastikom-mozhet-navredit-prirode/>
11. Of microplastics remains in the fertilizer. <https://hi-tech.mail.ru/news/mikroplastik-ostaetsya-v-udobreniyah/>
12. Organic fertilizer as a vehicle for the entry of microplastic into the environment. Nicolas Weithmann, Julia N. Möller, Martin G. J. Löder, Sarah Piehl, Christian Laforsch, and Ruth Freitag. *Science Advances* Apr 2018 04: Vol. 4, no. 4, eaap8060. DOI: 10.1126/sciadv.aap8060. <http://advances.sciencemag.org/content/4/4/eaap8060.full>
13. American chemists synthesized infinitely recyclable plastic. <https://hi-tech.mail.ru/news/amerikanskie-himiki-sintezirovali-beskonechno-pererabatyvaemyj-plastik/>
14. Jian-Bo Zhu, Eli M. Watson, Jing Tang, Eugene Y.—X. Chen. A synthetic polymer system with repeatable chemical recyclability. *Science* 27 Apr 2018: Vol. 360, Issue 6387, pp. 398–403, DOI: 10.1126/science.aar5498. <http://science.sciencemag.org/content/360/6387/398>
15. Plastic packaging will replace the algae. <https://hi-tech.mail.ru/news/upakovochnyj-plastik-zamenyat-vodorosli/>
16. Jack Caulfield. Edible packaging: Seaweed could replace plastic in disposable packaging. <https://www.nextnature.net/2018/02/edible-packaging-seaweed-plastic/>
17. Plastic bags will be obliged to self-decompose! <https://abeliakov.livejournal.com/>
18. 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
19. In the state of new York planning to ban plastic bags. <https://tass.ru/plus-one/5168167>
20. Zotov V. B. Problems of solid waste management in the Russian Federation and ways of their solution. 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.
21. Golovanov V. I. Ecology and directions of development of green entrepreneurship in municipalities. In sat.: Strategic ecological and economic development of regions and municipalities in the context of globalization Proceedings of the international scientific and practical conference. 2017. P. 147–153.
22. Rukina I. M., Filatov V. V., Jenzabar V. N., I. V. polozhentseva Economic convergence and technological foresight. *Microeconomics*. 2018. No. 2. P. 120–127.
23. Golovanov V. I. Features of development and support of small and medium-sized businesses in municipalities. In sat.: Socio-economic and environmental aspects of the development of regions and municipalities: problems and solutions materials of the international scientific and practical conference. Editor-in-chief: Antonov. 2016. P. 76–83.
24. Anna Sukhodoeva. In St. Petersburg offer to replace plastic bags on the Soviet shopping bags. <https://www.spb.kp.ru/daily/26601.7/3616387/>
25. Biodegradable packaging. <https://www.opti-com.ru/company/blog/article/979>
26. Rukina I. M., Filatov V. V. Strategic management of solid waste treatment in the municipalities of the Moscow region. *Microeconomics*. 2017. No. 6. P. 85–94.
27. Zotov V. B. Stimulation of energy saving: competition of the realized projects. *Energy saving*. 2007. No. 1. P. 14.
28. 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.
29. Rukina I. M., Filatov V. V., Jenzabar V. N., I. V. Polozhentseva recycling technology in the food processing industry. *Microeconomics*. 2018. No. 3. P. 18–26.
30. Five new technologies that will make the world a better place. https://hi-tech.mail.ru/news/technology_make_life_better/
31. Edible alcohol packaging. <https://www.zeus-group.ru/news/sedobnaya-upakovka-dlya-alkogolya/>. Literature
32. Polozhentseva I. V., Filatov V. V. State investment strategies focused on creation of technoparks in modern conditions of economic instability. *Bulletin of the University (State University of management)*. 2012. No. 16. P. 117–122.
33. Polozhentseva I. V., Filatov V. V. Innovative cycles of small venture enterprises and the theory of long Kondratiev waves in modern conditions of economic instability. *Bulletin of the University (State University of management)*. 2012. No. 15. P. 163–171.
34. Ashlan L. N., Zingiber, V. N., Kolosova G. M., Medvedev V. M., Palastina I. P., I. V. Polozhentseva, Psave T. S., Fadeev A. S., Filatov V. V., Filatov A. V. Scientific-technological development as an innovative factor of economic growth. Collective monograph. Moscow, 2014.
35. Polozhentseva I. V., Palastina I. P., Filatov V. V. Research of economic mechanisms and functional features of market management of innovations. The scientific journal ITMO. Series: Economics and environmental management. 2014. No. 3. S. 444–462

Некоторые аспекты развития кластерной организации экотуристических пространств Краснодарского края

Some aspects of development of cluster organization of ecotouristic spaces of Krasnodar edges



Лебедева Юлия Аркадьевна,
кандидат экономических наук, доцент кафедры
Государственного и муниципального управления
Государственный университет управления
(г. Москва)
vuchko72 @ rambler.ru

Lebedeva Yulia,
PhD (Economic), associate Professor of the
Department of state and municipal management
State University of management (Moscow)
vuchko72 @ rambler.ru



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.,
PhD (Economic), associate Professor
Head of the Department producing skills
ANO "Institute of film and television" (Moscow)
avuzto@yandex.ru

Аннотация: статья посвящена вопросам обобщения отечественного и мирового опыта организации туризма и рекреации на природных и сельских территориях решить научную задачу по разработке мер кластерной активации экотуристского пространства региона.

Ключевые слова: кластер, экотуристское пространство, особо охраняемые природные территории, экотуристический кластер.

Abstract: the article is devoted to the generalization of domestic and international experience of tourism and recreation in natural and rural areas to solve the scientific problem of developing measures of cluster activation of ecotourist space in the region.

Key words: cluster, ecotourism space, specially protected natural areas, ecotourism cluster.

Проблема кластерной организации экотуристского пространства региона в условиях необходимости обеспечения индивидуализации экологического туристского продукта (далее—экотурпродукта) на отдельных территориях и декомпозиции стратегических целей развития региона очень актуальна в современных условиях по ряду следующих причин. Туризм обеспечивает условия для развития агропромышленного комплекса, сферы торговли, информатики и других секторов, что в свою очередь расширяет рынки сбыта для местных товаропроизводителей товаров и услуг, стимулирует возрождение народных обычаев и ремесел и, как следствие, обеспечивает рост качества жизни населения.

В международных рейтингах туризма Россия занимает весьма скромные места. По оценке экспертов Всемирного экономического форума в Давосе, Россия по уровню конкурентоспособности курортно-рекреационного комплекса (Travel and Tourism Competitiveness Index), исследования которого включают анализ туристского сектора экономики 140 стран мира, заняла 63-е место в рейтинге, а по уровню поддержки санаторно-туристического комплекса Россия не входит даже в сотню стран [2]. В то же время по природно-рекреационному и культурно-историческому потенциалу Российская Федерация входит в первую десятку стран мира, что свидетельствует об отсутствии механизмов трансформации указанных потенциалов в конкурентоспособный туристический продукт.

В России в сегодняшних условиях мирового экономического кризиса, применяемых к нашей стране санкций мощный импульс дальнейшего развития может получить экологический туризм. Этот вид туризма вызывает интерес у населения вследствие относительной дешевизны и возможности приобщиться к природе. Развитие экотуризма позволит дать значительное количество новых рабочих мест сельскому населению, тем самым решая важнейшую задачу развития депрессивных сельских территорий.

Кластерный подход в настоящее время признан результативным механизмом повышения конкурентоспособности: в современных развитых государствах кластерами охвачено более 50% их экономики, в них работает свыше 40% занятых.

В современных условиях особо востребованными и актуальными являются научные

исследования, посвященные решению вопросов повышения эффективности развития территориальных социально-экономических систем на основе кластеризации, повышения эффективности стимулирования создания кластеров.

В общем и целом, категория «кластер» понимается как система, обеспечивающая выполнение определенных функций. В то же время функционирование такой системы элементов происходит эффективнее, чем у каждого из них по отдельности, т.е. в кластерной системе возникает синергетический эффект.

В настоящее время в Российской Федерации понятие «кластер» не определено законодательно. Концепция кластера относится к рыночной экономике и в своем генезисе имеет пространственное развитие рыночных сил, что в значительной степени обеспечивает возможности постиндустриального развития экономики региона. Ключевой особенностью понятия «кластер» является сложность восприятия его пространственных границ, что приводит ко многим случаям, когда кластером называют или понимают под ним не имеющие на самом деле к нему отношения совокупности.

Термин «кластер», хотя не столь удачно описывающий форму организации производства, является эффективным маркетинговым инструментом кластерного подхода, в большой мере являясь брендом, используемым органами власти как инструмент привлечения инвестиций, улучшения имиджа региона, а также подтверждения высокого конкурентного статуса территории, и не всегда являющийся таковым на самом деле. Практика показала, что «брендизация» кластеров часто приводит к неоправданным расходам государственных средств при неэффективной кластерной политике, а также вводит в заблуждение потенциальных инвесторов.

Главное отличие кластера в туристско-рекреационной сфере—его территориальная организация. Кластер формируется благодаря туристскому потоку. Наиболее притягательным в кластере для туриста обычно является или объект показа (памятник природы, ООПТ и т.д.), или инфраструктурный объект (канатная дорога, коллективное средство размещения и т.д.).

Экотуристский кластер—это информационно взаимодействующая, скоопериро-



Рисунок 1. Значение кластерной модели территориальной организации для социально-экономического развития территории

ванная и конкурирующая группа субъектов предпринимательства и обеспечивающих их институтов, предоставляющих комплексный экотуристский продукт, сконцентрированную на малоизмененных или неизмененных природных и сельских территориях, обладающих уникальными природными, этнографическими, историко-культурными и др. ресурсами, обеспечивающую экологически устойчивое развитие территорий посещения, содействующих росту уровня экологической культуры туристов и качества жизни местного населения.

Информация и IT-технологии играют важнейшую роль в формировании пространственных структур кластеров. Между компаниями должны сформироваться информационные потоки, обеспечивающие взаимодействие между компаниями, институтами кластера и потребителями. Конечной же целью стимулирования раз-

вития кластеров можно назвать повышение конкурентоспособности территории в целом, что обеспечивает рост качества жизни населения [5]. Поддержка кластеров органами власти обычно определяется как «кластерная политика», включающая в себя ликвидацию административных барьеров, инвестирование в человеческий капитал и физическую инфраструктуру, а также поддержку географической концентрации связанных компаний.

Кластерная политика территории может быть представлена как портфель кластерных инициатив, оптимизируемых с точки зрения эффектов и рисков от их реализации (рисунок 1). Кластерные инициативы могут генерироваться профессиональными сообществами предпринимателей и их организациями, институтами развития страны и региона, а также законодательными и исполнительными органами власти.

Важной проблемой формирующейся кластерной системы России является то, что субъектами кластерной инициативы являются преимущественно органы власти. В России, несмотря на то, что нормативные документы предполагают формирование кластеров «снизу» и в добровольном порядке, органы региональной власти вынуждены подстраиваться под законодательную норму и формировать кластеры принудительно. В этих условиях представляется необходимым стимулирование кластерной активации социально-экономической системы региона.

Таким образом, основным отличием, но вместе с тем и преимуществом кластеров, можно считать эффективное сочетание в пределах кластера конкуренции и сотрудничества на основе синергизма, что позволяет выводить всех его участников на качественно новый уровень развития. Применение кластерного подхода при координации деятельности объектов туристско-рекреационной сферы способно создать качественный конкурентоспособный турпродукт, что будет иметь положительные последствия в социальной, экономической и других сферах местного сообщества.

В России в настоящий момент наблюдается начало бурного развития кластерных инициатив. Так, в 2007 году Правительство Российской Федерации обеспечило правовое поле развития кластерных технологий— была образована особая экономическая зона «Байкал», соответствующая стратегическим приоритетам Республики Бурятия. Создание этого туристского кластера стало импульсом, активизировавшим развитие туризма всего региона.

Одним из экотурстских кластеров в России является Экопарк «Суздаль»— первое в стране фермерское поселение по выращиванию органических продуктов и организации «зеленого» сельского туризма. Через его территорию проходит единственный маршрут «Золотого кольца России», по которому ежегодно проезжает около 2 млн. туристов.

Туристско-рекреационный кластер «Белокуриха» создан на территории города-курорта федерального значения Белокуриха в Смоленском районе. Общий объем инвестиций составит 7,2 миллиарда рублей. Все работы на территории туристско-рекреационного кластера «Белокуриха» ведутся в рамках федеральной целевой про-

граммы «Развитие внутреннего и въездного туризма на 2011–2018 года».

Набирает обороты проект «Белокуриха-2»—это создание совершенно нового курорта в предгорьях Алтая. Многофункциональный курорт, аналогов которому нет в России, расположится в 10 километрах от уже действующих санаториев Белокурихи. Курортный субкластер предоставляет 3000 мест, включает в себя гостиничные корпуса, объекты общественного питания, объекты спортивно-оздоровительного и развлекательного назначения, курортную поликлинику, физиотерапевтическую поликлинику, бальнеогрязелечебницу, оздоровительный парк, пляжную зону с аквапарком.

Ярким примером формирования кластера «снизу» является опыт Республики Башкортостан, реализующей программу «Формирование и развитие туристско-рекреационных кластеров на территории Республики Башкортостан», охватывающую период 2017–2023 гг., в составе Государственной программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Республике Башкортостан». Общий объем финансирования за счет средств республиканского бюджета составляет более 86 млн. рублей

Реализация проектов создания туристско-рекреационных кластеров обуславливает развитие туристского комплекса на основе взаимодействия и конкуренции его участников. Сама территория размещения туристско-рекреационного кластера, поселения, которые находятся на ней, получают мощный импульс к развитию инфраструктуры, что обеспечивает, как результат, безусловное повышение качества жизни населения за счет роста занятости и уровня доходов.

В то же время требуется повышение согласованности деятельности всех участников кластера, укрепление финансовой базы развития (за счет использования механизма государственно-частного партнерства, стимулирования спонсорской деятельности). Но при этом необходима и более четкая ориентация на саморазвитие всех элементов кластера.

Краснодарский край входит в число регионов-лидеров санаторно-курортного и туристско-рекреационного комплекса России и занимает четвертое место в Рейтинге развития туризма в субъектах Российской Федерации, составленном Минкультуры России в декабре 2016 года (рисунок 2), не-

Место в рейтинге

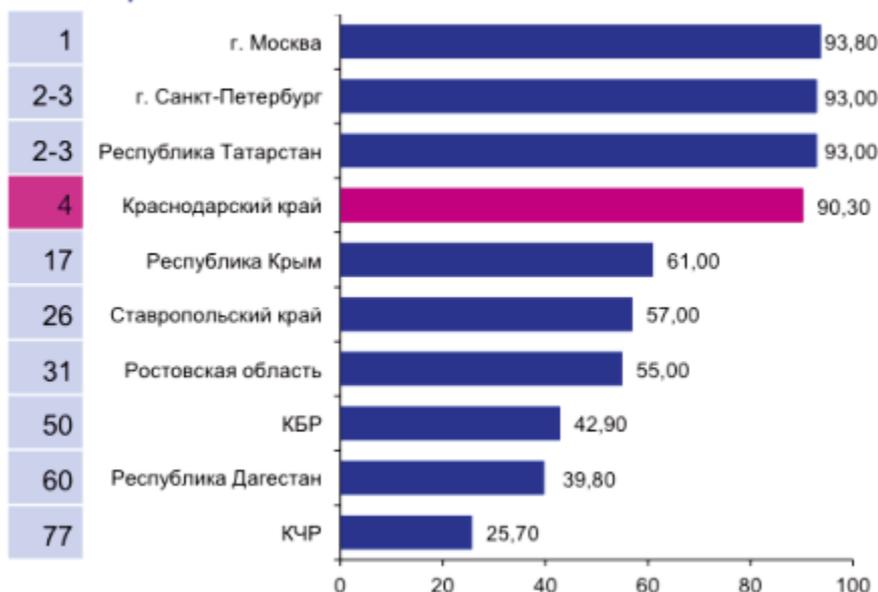


Рисунок 2. Рейтинг развития туризма в субъектах России, в баллах

значительно уступая г. Москва, г. Санкт-Петербург и Республике Татарстан.

С одной стороны, это свидетельствует о высокой привлекательности санаторно-курортного и туристско-рекреационного комплекса края и достаточно эффективной его работе, а с другой—о наличии достаточных резервов дальнейшего разви-

тия, повышения вклада в ВРП края. Оценка уровня туристических ресурсов (рисунок 3) в регионах по пятибалльной шкале показывает, что Краснодарский край, имея 4,74 балла, отстает лишь от г. Москва, а по оценке природных ресурсов край—безусловный лидер в России—оценка 5 баллов.

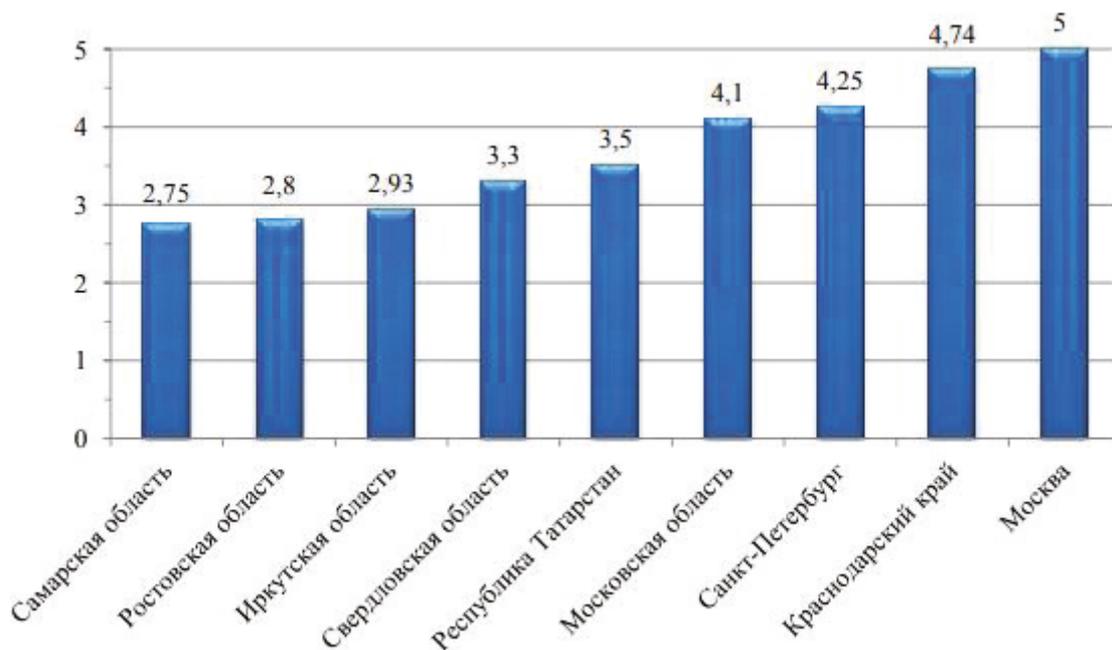


Рисунок 3. Оценка уровня туристических ресурсов в регионах

Объем услуг курортного и туристско-рекреационного комплекса Краснодарского края (рисунок 4) неуклонно растет высокими темпами, достигнув в 2017 г. 117,4 млрд. руб. Объем налоговых поступлений от предприятий санаторно-курортного и туристско-рекреационного комплекса в 2017 году превысил 6,8 млрд. руб., а с учетом мульти-

пликативного эффекта данный показатель, по оценке Росстата, значительно выше — более 17 млрд. руб. Следует отметить значимость данного комплекса и для развития торгово-транспортно-логистического, строительного и агропромышленного комплексов края.

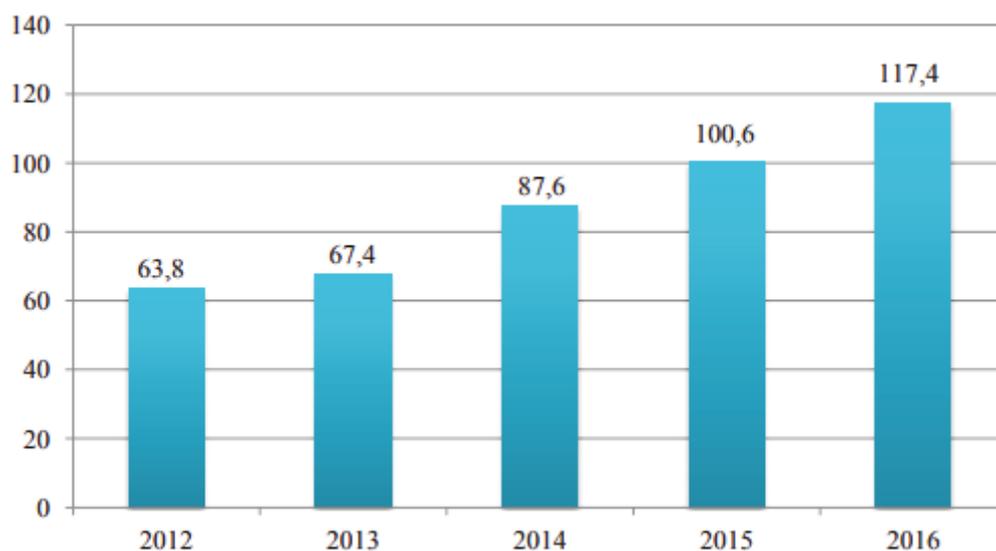


Рисунок 4. Объем услуг туристско-рекреационного комплекса Краснодарского края (с учетом неорганизованного сектора), млрд. руб.

Следует отметить, что имеющийся значительный туристский и особенно природный потенциал края используется далеко не в полной мере. Наличие разнообразных туристско-рекреационных ресурсов края позволяет развивать практически все виды туризма, не только рекреационный (пляжный), но и культурно-познавательный, деловой, активный, оздоровительный, а также и экологический туризм, в первую очередь, на основе формирования туристско-рекреационных кластеров на базе ООПТ края.

Следует отметить, что в целом формирование комплекса экологического туризма в Краснодарском крае показывает наличие ряда проблем, требующих безотлагательного решения не только на региональном, но и на федеральном уровнях управления. Прорыв в социально-экономическом развитии региона, для которого характерно преобладание сельских территорий, возможен при условии использования кластерной активации экологического

туризма, с включением особо охраняемых природных территорий (ООПТ) в структуру кластеров, в качестве приоритетного направления в Стратегию социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года.

В России в настоящее время создано более 15 тысяч ООПТ различного статуса и режимов охраны. Они занимают почти 12% территории, но при этом только 1,5% этих территорий полностью выведены из хозяйственного использования. При этом ООПТ федерального значения занимают 3,3% площади России. Последние представлены государственными 101 природным заповедником, 35 национальными парками и 73 природными заказниками и др. В целом сеть ООПТ обладает неисчерпаемыми биосферными ресурсами, являясь важнейшим элементом механизма поддержания устойчивости биосферы, стабилизации климата, обеспечения экологического баланса.

В Краснодарском крае ООПТ занимают площадь 376,3 тыс. га, что составляет 5% от всей территории. В регионе присутствуют особо охраняемые природные территории как федерального, так и регионального и местного значения. ООПТ федерального значения включают Кавказский государственный природный биосферный заповедник, государственный природный заповедник «Утриш», Сочинский национальный парк, Сочинский общереспубликанский государственный природный заказник, Приазовский государственный природный заказник. ООПТ регионального и местного значения включают 370 объектов: 1 природный парк (Орнитологический парк в Имеретинской низменности), 16 государственных природных заказников (образованы для сохранения и поддержания в естественном состоянии уникальных природных комплексов и воспроизводства охотничьих видов животных), 352 памятника природы (ботанические, водные, геологические, природно-исторические пр.) и 1 дендрологический парк. Они занимают территорию площа-

дью 330,9 тыс. га, из которых 295,5 тыс. га являются сухопутными, а 35,4 тыс. га относятся к морской акватории

Памятники природы имеют различный профиль. Схемой развития и размещения ООПТ Краснодарского края в период до 2026 года на территории края предусмотрено создание еще 39 ООПТ регионального значения (рисунк 5): 4 природных парка; 3 государственных природных заказника; 2 памятника природы; 3 лиманно-плавневых комплекса; 4 прибрежных природных комплекса; 1 природную рекреационную зону и 2 дендрологических парка.

Необходимо согласование реальных интересов, инструментов и межсекторное взаимодействие между участниками в строительстве, создании и обустройстве того, что разрешено законодательством об ООПТ. Это экологические тропы, смотровые площадки, наблюдательные пункты, музеи, визит-центры, туристические стоянки и места отдыха. В национальных парках допускается создание мест туризма и отдыха в границах отведенной рекреацион-



Рисунок 5. Особо охраняемые природные территории Краснодарского края

ной зоны, а в заповедниках для этих целей выделяются отдельные участки. Понятно, что в первую очередь бизнесу интересны территории с уже сформированным потоком туристов и прогнозируемой прибылью, поэтому первыми «пилотными» проектами в Краснодарском крае могут стать национальный парк Сочинский и Кавказский заповедник.

Важно, что уже реализуется проект «Дикая природа России», предусматривающий модель управления, построенную на принципах государственно-частного партнерства, обеспечивающую гармоничное развитие ООПТ в рекреационных зонах 22 национальных парков. В настоящее время их посещают 2,5 миллиона человек ежегодно. Всего же туристическая активность на заповедных территориях по сравнению с 2011 годом выросла на 50%. В прошлом году около девяти миллионов человек (среди которых не только граждане России, но и иностранные туристы) посетили национальные парки, и еще два миллиона — заповедники. Рост числа посетителей напрямую зависит от того, в каком состоянии находится инфраструктура на природоохранных территориях и какие рекреационные услуги там можно получить. При этом важно обеспечить баланс между увеличением турпотока и сохранностью природного и культурного наследия на ООПТ. По итогам этого проекта туристический поток на заповедных территориях к 2021 году должен вырасти до 15 миллионов человек в год, а положительный опыт будет распространен на другие ООПТ. Данная деятельность в последние годы успешно реализуется в Кавказском биосферном заповеднике и Сочинском национальном парке.

Дальнейшее развитие системы особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ), безусловно, является важнейшим направлением государственной политики по сохранению биологического и ландшафтного разнообразия. Указом Президента Российской Федерации от 01.08.2015 № 392 в России 2016 год был объявлен Годом особо охраняемых природных территорий, что обуславливает актуальность определения направлений и реализацию практических мер не только по охране, но и эффективному использованию природных комплексов ООПТ.

Создание условий для расширения эко-туризма на ООПТ определено в качестве

важнейшей цели Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

Потенциал их использования при создании соответствующей инфраструктуры оценивается посещением более чем 20 млн. человек в год.

ООПТ очень важны для создания привлекательного имиджа туристско-рекреационного комплекса Краснодарского края, который подвержен существенной антропогенной нагрузке, вызванной развитием промышленного, строительного и транспортно-логистического комплексов, что значительно ухудшает экологическую обстановку как отдельных природных комплексов, так и территории в целом.

В Российской Федерации сформирована правовая база, регулирующая отношения в области ООПТ. В то же время ряд актуальных вопросов в данной сфере требует не только более четкого нормативного правового обеспечения, но и организационно-управленческого сопровождения органами власти. В этих целях требуется выделение экологических зон с различными режимами особой охраны земельных участков, включенных в границы ООПТ без изъятия из хозяйственной эксплуатации, по типу функционального зонирования в национальных парках.

Органы государственной власти и местного самоуправления должны уделять внимание организации рекреационного обслуживания туристов в ООПТ, включая предоставление в аренду земельных участков для этих целей заинтересованным бизнес-структурам. Следует разработать комплекс мер по стимулированию развития предпринимательства в сфере организации экологического туризма и рекреации на особо охраняемых природных территориях, совершенствовать систему арендных отношений в ООПТ в целях повышения их привлекательности для потенциальных инвесторов [7].

Таким образом, имеющиеся в Краснодарском крае разнообразные природные и туристские ресурсы предоставляют реальную возможность для активного развития большинства из видов туризма, выделяемых в составе экологического: природного, ландшафтного, оздоровительного, познавательного, сельского, аграрного, конного, водного и др.

Экологический туризм может приносить местному сообществу значительный как прямой, посредством продаж туристского продукта и налогообложения, так и мультипликативный доход в смежных отраслях экономики—агропромышленном, транспортном и других комплексах. Экотуризм способен комплексно решать и природоохранные и социально-экономические проблемы территории, увеличивая количество рабочих мест, вовлекает местное предпринимательство и сообщество в целом в туристско-рекреационный бизнес, формируя социальный капитал, обуславливает повышение качества и человеческого капитала местного сообщества.

Экологический туризм является ключевым фактором устойчивого развития территории, так как способствует экономической стабильности, дает рабочие места и увеличивает гибкость рынка труда.

В настоящее время крайне необходима разработка действенной политики развития экологического туризма на основе включенности ООПТ в кластерную активацию с учетом специфики отдельных территорий, предусматривающей усиление эколого-просветительской деятельности, расширение экологического мониторинга. Требуется интегрирование ООПТ в создаваемые туристско-рекреационные кластеры, повышение их роли в социально-экономическом развитии территории, формировании позитивного международного имиджа Краснодарского края.

Стратегическое видение перспектив развития экотуристического пространства Краснодарского края состоит в повышении глобальной конкурентоспособности экотуристского комплекса:

- кластерная активация экотуристского пространства края;
- диверсификация комплексного экотуристского продукта;
- продвижение экотуристского продукта Краснодарского края на мировом и российском туристических рынках;
- дальнейшее развитие туристской, транспортной и инженерной инфраструктуры;
- повышение качества экотуристских и сопутствующих услуг;
- межрегиональное сотрудничество, развитие экотуристского кластера через реализацию совместных проектов на конкурентной основе.

Главной стратегической целью является кластерная организация экотуристического пространства края, позволяющая обеспечить формирование конкурентоспособного круглогодичного комплексного индивидуализированного экотуристского продукта и приведение его в 48

соответствие с требованиями международных стандартов, что послужит основой обеспечения высоких темпов устойчивого экономического развития экотуристского комплекса края

В качестве ключевых стратегических направлений развития экотуристического пространства туризма в крае можно выделить следующие.

Формирование необходимых условий развития бизнеса, создания новых средств размещения, обеспечения развития как имеющихся, так и новых экотуристских территорий. Создание и продвижение на российском и, особенно, на внешнем туристских рынках единой рекламно-маркетинговой концепции экотуризма Краснодарского края с ориентацией на специфику отдельных территорий и с использованием современных маркетинговых технологий. Создание необходимой инфраструктуры для иностранного туризма, как стратегической для страны в целом отрасли, дающей сравнительно быстрый эффект роста ВВП и превращения Краснодарского края в конкурентоспособный туристско-рекреационный центр Черноморско-Средиземноморского региона [8].

Расширение использования гидроминеральной базы Краснодарского края на основе опыта санаторно-курортного лечения и создания новых туристских объектов, использующих природные гидроминеральные ресурсы (минеральные воды, грязи, горячие источники и др.). Доведение системы подготовки кадров в сфере туристского комплекса до уровня современных требований в отрасли. Развитие частно-государственного и муниципально-частного партнерства [7] в инвестировании создания новых объектов экотуризма. Создание консолидированного рекламного фонда не только за счет краевого и местных бюджетов, но и средств предприятий туристского комплекса для активной рекламы экотуризма Краснодарского края, организации выставочных мероприятий, фестивалей, ярмарок и др. Разработка и предъявление к средствам размещения особых требова-

ний в части рекламной кампании (участие в выставках, фестивалях и других мероприятиях).

Формирование комплексной программы развития предприятий экотуристского комплекса, включая меры господдержки (субсидирование предприятий), использование инструментов фондового рынка. Создание условий добросовестной конкуренции, государственная и муниципальная поддержка малых средств размещения и др. Проведение модернизации инфраструктуры и обеспечение повышения качества обслуживания на действующих объектах туристско-рекреационного комплекса.

В целях разработки и продвижения на российском и внешнем туристических рынках единой рекламно-маркетинговой концепции экологического турпродукта Краснодарского края предполагается реализация следующих стратегических действий:

- сегментирование рынка экологических турпродуктов Краснодарского края с целью определения целевой аудитории и товарных предпочтений, определение маркетинговых характеристик и ориентиров целевой аудитории для конкретных территорий;

- создание банка фирменной информации территорий, выпуск информационно-рекламных материалов, отражающих реальную картину уровня развития каждой территории, ее возможности и потенциал в будущем;

- создание и продвижение на туристических рынках позитивного образа зонтичного бренда «Экотуризм Краснодарского края» на основе единого бренда Краснодарского края, представленного на Петербургском международном экономическом форуме—2018, а также брендов экотуристских кластеров, создаваемых на территории края, нацеленное на формирование потребительских предпочтений в конкретных видах экотуристских продуктов, на которых специализируются кластеры;

- развитие брендов экотуристских продуктов, нацеленное на популяризацию предложений стандартизированных экотуристских продуктов среди адресной целевой аудитории;

- формирование системы стимулирования продаж экотуристских продуктов как основы устойчивого роста экономики края;

- ориентирование экотуристского комплекса на привлечение среднедоходных

и высокодоходных сегментов туристов из России, стран СНГ и Европы и особенно инвесторов путем реализации имиджевых проектов;

- создание предпосылок для активизации въездного экотуризма как перспективной бюджетообразующей отрасли экономики края и др.

Важнейшим трендом должна стать кластерная активация в сфере экологического туризма в крае, позволяющая формировать и предлагать потенциальным рекреантам и туристам комплексный индивидуализированный экотуристский продукт. Большинство из более, чем 300 ООПТ края должны включаться в структуру создаваемых экотуристских кластеров.

Необходима разработка механизма трансформации имеющегося в регионе природного и туристского потенциала в конкурентоспособный экотуристический продукт. Переход к устойчивому социально-экономическому развитию сельских территорий требует применения модели кластерной активации экологического туризма в качестве приоритетного направления реализации стратегических целей социально-экономического развития Краснодарского края.

Для обеспечения кластерного развития экотуристских территорий края предлагается реализация следующих стратегических мероприятий:

- разработка стратегии кластерной организации экотуристического пространства региона, включающей концепцию, выделение перспективных целевых сегментов туристов, а также туристско-рекреационную специализацию отдельных территорий и кластеров, целевые показатели и оценку необходимых инвестиций;

- определение территорий, возможных как к реализации под частную застройку, так и под формирование объектов экотуристского комплекса, включая территории для специфических туристских дестинаций: сельские дома, казачьи хутора, крестьянские хозяйства, экопоселения и др.;

- создание единой IT-платформы экотуристских сервисов и кластеров «Навигатор экотуризма Краснодарского края»;

- расширение сети особо охраняемых природных территорий на местном уровне, обеспечение их включенности в сферу экологического туризма, в создаваемые экотуристские кластеры (устранение институци-



Рисунок 6. Структура экотуристского кластера региона

ональных ограничений, административных барьеров, противодействия местного сообщества и др.);

- кластерная организация экотуристского пространства края, формирование регионального экотуристского кластера, местных и локальных субкластеров, предоставляющих пакетные/индивидуализированные комплексные экотурпродукты (рисунки 6, 7);

- расширение сети средств размещения и специфических дестинаций в сельской местности, визит-центров в ООПТ;

- подготовка высокопрофессиональных кадров для сферы экотуризма;

- реновация традиций гостеприимства в местном сообществе и др.

На муниципальном уровне особенно важны социально-экономические результаты развития экотуризма, инициализация

формирования экотуристских кластеров. Местные органы власти могут не только сами генерировать инициативы создания кластеров, но и поддерживать и стимулировать их появление и реализацию. Исходя из стратегической цели развития местного сообщества, необходима разработка кластерной политики, обеспечивающей формирование портфеля кластерных инициатив, не только имеющих заинтересованных в их реализации участников, но и отвечающих стратегическим целям развития территории. Совокупность созданных локальных кластеров в своем развитии образует региональный экотуристский кластер.

Межсекторное взаимодействие всех заинтересованных в экотуристической деятельности участников обеспечит эффективную реализацию кластерной активации.

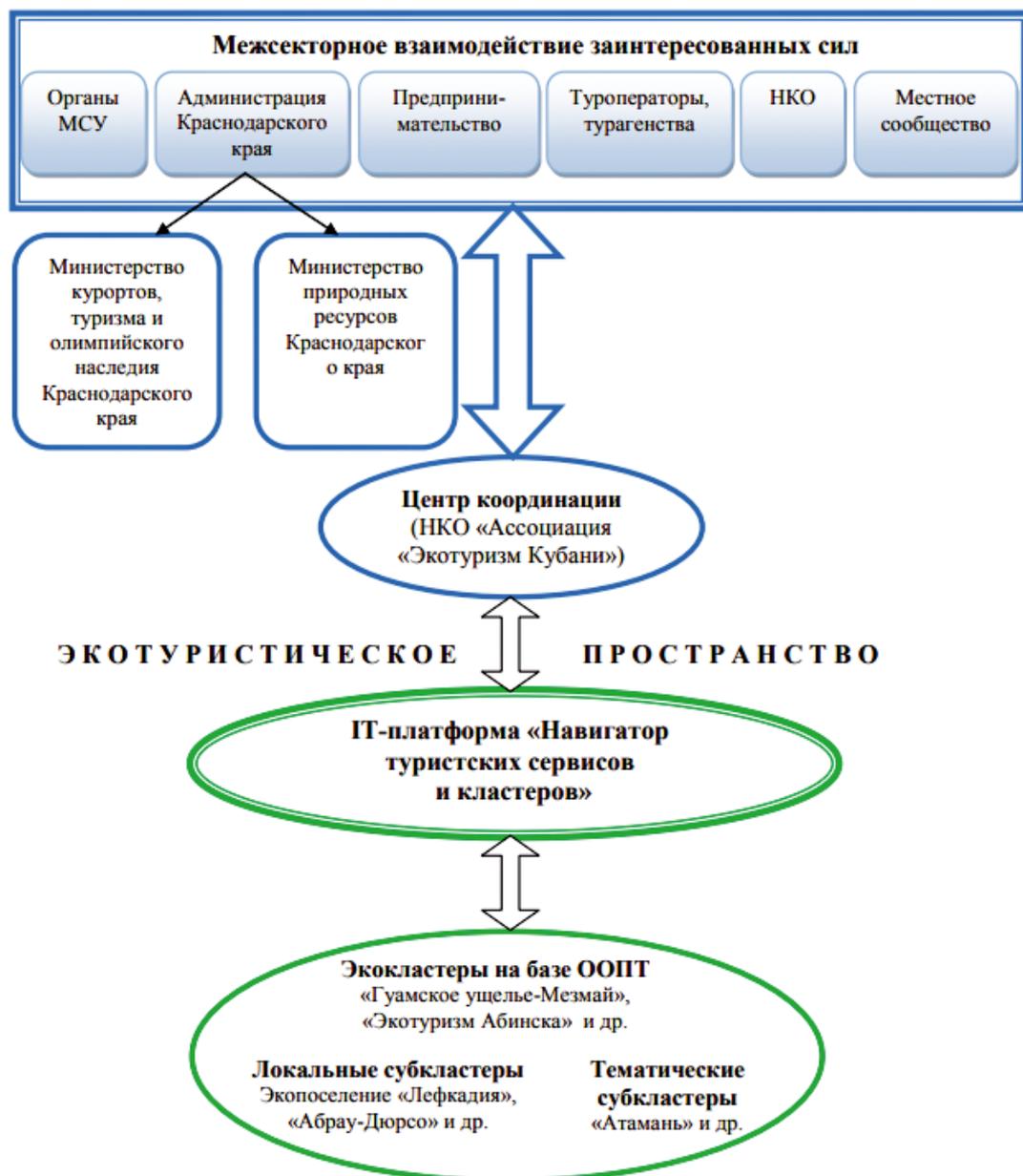


Рисунок 7. Модель кластерной организации экотуристского пространства Краснодарского края

Таким образом, формирование комплексного экологического туристического продукта, обеспечение его индивидуализации на отдельных территориях, а также включение кластерной активации в декомпозицию стратегических целей развития территории обеспечит создание кластерной организации туристического пространства региона.

Целесообразно не только шире использовать в этих целях уже имеющиеся территории с особым охранным статусом, но

и создавать новые региональные природные парки, другие типы ООПТ, что позволит не только сформировать конкурентоспособный экологический туристский продукт, но и сохранить природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, для использования их в природоохранных, просветительских и рекреационных целях, а также создания условий для отдыха и сохранения рекреационных ресурсов.

Список использованных источников:

1. Рейтинг развития туризма в субъектах России. Консорциум Леонтьевский центр — AV Group. Официальный сайт. [Электронный ресурс]. — URL.: <http://av-group.ru/>
2. Государственная программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Республике Башкортостан». Постановление Правительства Республики Башкортостан от 14 сентября 2017 г. № 424. [Электронный ресурс]. — URL.: <https://economy.bashkortostan.ru/deyatelnost/strategicheskoeplanirovanie/>
3. Гастрономический туризм. Министерство курортов, туризма и олимпийского наследия Краснодарского края. [Электронный ресурс]. — URL.: <https://min.kurortkuban.ru/gastronomicheskij-turizm/>
4. Ежегодный доклад о состоянии природопользования и охране окружающей среды Краснодарского края. Официальный сайт Министерства природных ресурсов Краснодарского края. [Электронный ресурс]. — URL.: http://mprkk.ru/media/main/attachment/attach/5__doklad_ob_oos_kk_v_2015.pdf.
5. Зотов В. Б. Развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации в системе формирования новых социально-экономических отношений // В сборнике: Социально-экономическое развитие предпринимательства и его роль в экономике России. Материалы международной научно-практической конференции. Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы. 2016. С. 12–15.
6. Петрина О. А., Милькина И. В. Развитие территорий с особым правовым и экономическим статусом в России // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 38–45.
7. Яковлев А. Ю. Российская практика участия муниципальных образований в хозяйственных обществах: вопросы управления и финансового контроля // Муниципальная академия. — 2018. — № 2. — С. 11–15.
8. Стратегия социально-экономического развития Краснодарского края. Стратегический портал Краснодарского края. [Электронный ресурс]. — URL.: <http://kuban.lc-av.ru/wp-content/uploads/2017/09/Agropromyshlennyjkompleks.pdf>

List of sources used:

1. The example of development of tourism in the regions of Russia. Consortium Leontief center-AV Group. Official site. [Electronic resource.] — URL.: <http://av-group.ru/>
2. State program “Development of domestic and inbound tourism in the Republic of Bashkortostan”. Resolution Of the government of the Republic of Bashkortostan of September 14, 2017 № 424. [Electronic resource.] — URL.: <https://economy.bashkortostan.ru/deyatelnost/strategicheskoeplanirovanie/>
3. Gastronomic tourism. Ministry of resorts, tourism and Olympic heritage of Krasnodar region. [Electronic resource.] — URL.: <https://min.kurortkuban.ru/gastronomicheskij-turizm/>
4. Annual report on the state of nature management and environmental protection of the Krasnodar region. Official site of the Ministry of natural resources of Krasnodar region. [Electronic resource.] — URL.: http://mprkk.ru/media/main/attachment/attach/5__doklad_ob_oos_kk_v_2015.pdf.
5. Zotov V. B. the development of public-private partnership in the Russian Federation in the system of formation of new socio-economic relations // collection: Socio-economic development of entrepreneurship and its role in the economy of the Russian Federation in the international scientific and practical conference. Moscow Academy of entrepreneurship under the Government of Moscow. 2016. P. 12–15.
6. 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.
7. Yakovlev A. Yu., the Russian practice of participation of municipalities in economic societies: management and financial control issues // Municipal Academy. — 2018. — № 2. — P. 11–15.
8. Strategy of social and economic development of Krasnodar region. Strategic portal of Krasnodar region. [Electronic resource.] — URL.: <http://kuban.lc-av.ru/wp-content/uploads/2017/09/Agropromyshlennyjkompleks.pdf>

ИННОВАЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА: ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ И НОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Innovative economy: human capital and new aspects of education



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

Kirnarskaya S.V.



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

Anfimova A.YU.

Аннотация: Высочайшие скорости изменения технологического облика планеты диктуют свои подходы к обучению новых управленцев, формируют новые парадигмы образования и использования человеческого капитала. Модель современной инновационной экономики, на которую нацелено, в том числе, и наше общество, нуждается в человеческих ресурсах, где профессионализм деятельности напрямую увязан с профессионализмом личности. Стратегия развития человеческого капитала становится ведущей тенденцией современного социума, стремящегося к устойчивому развитию.

Ключевые слова: Инновационная экономика, человеческий капитал, интеллектуальный капитал, социальная ответственность, экологическая ответственность, образование управленцев.

Annotation: The highest rates of change in the technological appearance of the planet dictate their approaches to the training of new managers, form new paradigms of education and the use of human capital. The model of modern innovative economy, which is aimed, including our society, needs human resources, where the professionalism of the activity is directly linked to the professionalism of the individual. The strategy of human capital development becomes the leading trend of the modern society striving for sustainable development.

Keyword: Innovative economy, human capital, intellectual capital, social responsibility, environmental responsibility, education of managers.

Одним из принципов, на которых базируется инновационная экономика, является постулат о том, что главным фактором производства становится человек. Именно он создает материальные и духовные ценности для удовлетворения своих потребностей. Эта задача по плечу поколению, которое сможет, отталкиваясь от неприятия грубого потребительства, подойти к приоритету разумного альтруизма и соединить социальную ответственность с процессом производства материальных благ. Бесспорно, что любой вид ответственности, как социальная или экологическая, в экономическом отношении является увеличением себестоимости производимой продукции. Но общество, где человеческий капитал выступает как фактор экономического роста, должно понимать и прогнозировать бонусы инновационного социального творчества и ответственности. Каждый член общества, преследуя свой разумный интерес, преумножает общественное богатство. Вложения в человеческий капитал являются вложениями, окупающимися с разной скоростью, но приносящими значительную прибыль[4].

Будучи нематериальными и неосознаваемыми в физическом виде, составляющие человеческого капитала, тем не менее, обладают вполне значительной ценностью. Например, интеллектуальный капитал человеческих ресурсов является закономерным источником роста многих современных компаний[8]. Передовые знания в форме интеллектуальной собственности способствуют развитию экономических процессов, дают преимущества в организационной устойчивости, интенсифицируют алгоритм создания ценностей. Специфика человеческих ресурсов отличается от других видов ресурсов помимо интеллектуального капитала, еще и способностью к постоянному совершенствованию и развитию. Это обстоятельство ведет к расширенному воспроизводству научного потенциала, возрастанию роли науки в экономике, увеличивая экономические результаты, задавая высокие стандарты качества жизни.

Из опыта психологии управления известны три принципа или три основных подхода к изучению человека как объекта познания. Принцип развития был приведен выше. Второй исходит из постулата «универсальной талантливости»: «Нет людей неспособных, есть люди, занятые не своим делом». Следовательно, человеческий капитал может

целенаправленно трансформироваться в соответствии с потребностями времени и общества в целом. А третий принцип «неисчерпаемости» («ни одна оценка человека при его жизни не может считаться окончательной») позволяет выстраивать долгосрочную стратегию использования человеческого ресурса на разных уровнях сложности профессиональной деятельности и в разных ее сферах, в том числе. Такая «пластичность» человеческого капитала оказывает серьезное влияние на природу развивающейся экономической системы. Индивидуальные достижения отдельных личностей приводят к успехам социума в целом.

Здесь будет уместно привести еще один принцип инновационной экономики, предполагающий устойчивость экономической системы на основе максимального учета интересов личности и возможностей ее творческого развития. Появляется новое для экономики понятие «общественный капитал». По мнению Ф. Фукуямы в основе этого специфического вида капитала лежат возможности, происходящие из социальных процессов и атмосферы доверия в обществе. Социальное партнерство (и в малых и в больших социальных группах), приводит общество к социальной ответственности, адаптирует его к моральным нормам и правилам, прививает принципы сотрудничества, взаимовыручки и взаимопомощи. Это обстоятельство тоже имеет влияние на природу экономической системы, вытесняя из нее жесткий индивидуализм, достижение прибыли любыми средствами, сверхпотребление и другие атрибуты рыночной экономики. При этом важную роль в обществе играют различные ассоциации, социальные организации и корпорации, регулируя многогранные взаимоотношения участников экономической системы.

Являясь по факту экономикой благосостояния, инновационная экономика для своего развития требует подготовленных управленцев, способных управлять человеческим и общественным капиталом как реальным источником создания ценностей и богатства общества. Подготовка молодых управленцев с учетом особенностей поставленной задачи требует интеграции усилий и достижений в сфере разных наук.

В 60-годы прошлого века Маргарет Мид нарисовала три схемы построения социума: 1) постфигуративное общество, где знания передаются от старших к младшим,

младшие копируют ценности старших, 2) кофигуративное, где учатся на примерах ровесников, 3) префигуративное -где старшим нужно учиться у младших, когда поток новых технологий и достижений очень быстро и кардинально меняет общество. В России консолидировано представлены все три схемы.

Наше подрастающее поколение, об-разно говоря, стоит на плечах предыдущих поколений. Взрослые, даже понимая, что в новых условиях надо менять свой образ жизни, свои ценности, стиль деятельности, далеко не всегда в состоянии это сделать и лишь приспособляются к изменениям. Молодые воспринимают реалии жизни как данность. Для них не стоит вопрос о приспособлении к этой данности—они органично вписаны в нее, они живут в ней. В этом различии взрослых и детей, видимо, кроется сегодня самая большая проблема воспитания подрастающих поколений. Ибо воспитывать должны взрослые, не вписывающиеся органично в современную жизнь. А именно ее реалии определяют содержание, характер и, в конечном счете, результат социализации молодежи, а значит, и дальнейшего развития социума[6].

Создание новой системы общественных ценностей, способных обеспечить безопасность всех народов и наций, устойчивое развитие экономики—трудный и длительный процесс, требующий осознанных и целенаправленных усилий. Помимо мирового опыта такая система ценностей должна вобрать в себя и многовековой опыт совместного проживания всех народов мира, нормы и мораль их религий, национальных культур и традиций. Для России и стран содружества подобный опыт, к счастью, еще не утерян, что может являться благодатной почвой для совместных усилий. Только через формирование разумных потребностей общества и каждого отдельного его представителя возникает понимание того, что высшие достижения человека заключены в нем самом, в его сознании, в его знаниях, в развитии его духовных способностей, вне зависимости от его культурной, этнической или конфессиональной принадлежности. Реализовать эту естественную направленность на обеспечение потребностей индивидов и общества в целом возможно через экономику благосостояния, где основным фактором развития является человеческий капитал.

Для формирования концепции «управления будущим» нам необходимо новое содержание образования. Новое содержание образования, в целом, и для государственных управленцев в области экономики, в частности, может осуществляться через создание интегральных курсов, базирующихся на достижениях естествознания, философии, социальной экологии, социальной конфликтологии, культурологии и других важных наук [7]. Некоторые экономические вузы столицы уже используют и развивают комплексные подходы для образования управленцев в сфере экономики, дополняя вопросы изучения собственно экономических категорий, категориями экогуманистических ценностей, направленных на формирование и успешную реализацию человеческого капитала. Например, изучая биоэтику как раздел концепций современного естествознания, бакалавры отвечают на многие принципиальные вопросы, связанные с ценностью человеческой жизни (вопросы о допустимости эвтаназии, суррогатного материнства, абортов, проведения испытания лекарств на людях и животных, пересадки органов и клонирование человека). Занятия проходят в форме мини-тренингов с моделированием приведенных ситуаций с высоким творческим вовлечением студентов. С удовлетворением стоит отметить, что подобные вопросы не оставляют равнодушными практически ни одного учащегося. Вовлекаясь в процесс моделирования ситуации и лично проживая ее на базе собственных ценностных установок (они у студентов многонационального и многоконфессионального сообщества—разные), будущие экономисты и управленцы вдруг понимают, что не все в этом мире измеряется категорией денег. Другим интересным примером могут служить занятия магистров, посвященные изучению психологических аспектов, например, экологического менеджмента. Они объединяют в себе одновременно возможность формирования управленческих навыков построения эффективной управленческой команды с учетом мотивации госслужащих и привития экологических ценностей и социальной ответственности в социуме, функционирующем в жестких рамках экономики потребления. Личный опыт магистров из разных регионов России позволяет расширить образовательную базу этих тренингов за счет реальных ситуаций и задач.

Развитая система дополнительного профессионального образования экономистов и управленцев всех уровней власти позволяет реализовывать принципы "lifelong learning". Управленцы высшего звена обязаны обладать набором не только высочайших профессиональных качеств и компетенций, но иметь такие ценностные ориентации, которые позволят им решать управленческие задачи на благо социума. Не всегда экономические инструменты позволяют разрешить все сложные вопросы в обществе. Краткий курс социальной конфликтологии, например, помогает чиновникам, проходящим переподготовку, вновь вернуться к сложным вопросам этнопсихологических и религиозных конфликтов в многонациональных коллективах и регионах, наряду с изучением экономической подоплеку разногласий в обществе.

Возвращаясь к постулату тесной взаимосвязи профессионализма деятельности и профессионализма личности, авторы предлагают ввести в качестве первого блока обучения для студентов дисциплину «Саморазвитие личности» (как первый этап личностной диагностики и социально-психологического портретирования). Эмоциональное воздействие игровых занятий и блиц-тренингов поможет студентам адаптироваться в социальной группе, узнать свои психологические предпочтения и мотивацию, освоить навыки создания своего комфортного окружения в будущей профессии. Построенные на состоятельности и активном подходе игровые занятия позволят быстрее и с большим интересом усвоить материал. Параллельно с курсом Саморазвития необходимо ввести в курс обязательной дисциплины «Безопасности жизнедеятельности» элементы психологии управления. Это погружение в модельную ситуацию (например, аварии или катастрофы) позволит студентам выработать собственный алгоритм поведения и прочувствовать меру социальной (экологической или экономической) ответственности за результаты своих действий при управлении людьми. Следующим этапом должно стать изучение курса «Социологии» (с обязательными элементами социальной конфликтологии), но не в традиционной форме лекции-семинары-контрольные, а в форме пролонгированного проектного исследования, опирающегося на созданные в результате изучения курсов Саморазви-

тия и БЖД—управленческие команды студентов (подбор по психологической и профессиональной совместимости, уровню конфликтности, ориентации на определенную тематику исследований). Не исключая изучения классических и современных теорий социологии, направить главные усилия будущих управленцев на умение проводить социологические «срезы» среды, мониторинг социума по различным параметрам и критериям для прогнозирования и стратегического планирования деятельности. Важным критерием усвоения предмета может стать способность студентов проводить ситуационную диагностику при исследовании социально-инновационных событий (управлять быстро меняющейся или экстремальной ситуацией, процессами реформирования привычных алгоритмов и т.д.); осуществлять проекты в рамках социального партнерства. Для результативно работающих команд (научные исследования, волонтерские движения) наряду с защитой индивидуальных дипломных работ, позволить защищать совместные социально-экономические проекты в составе сложившихся на первом этапе обучения управленческих команд в качестве дипломных работ.

Для России в отличие от Запада с ее культурным потенциалом символ материальных достижений никогда не был главным и судьбоносным. Способность к самоопределению и саморазвитию с духовно-нравственными приоритетами личности дают нам шанс трансформировать этику управленцев и общества в целом. Формируя верное миропонимание, мы создаем правильные жизненные цели и мотивируем человека к деятельности, не нарушающей его гармоничное существование на планете. Нравственная мотивация и здоровье как некая интегральная характеристика, всегда связанная с морально-нравственными предпочтениями, образованием и верой, эколого-культурными доминантами в развитии устойчивой инновационной экономики становится показателем того, насколько верно выбрано направление на гармонизацию будущего. Человек является носителем и творцом ценностей, одновременно. Человек рождается не в культуре вообще, а в конкретной традиции со своим языком, институтами, экономикой и культурой. И только разумность, духовность, этическая ответственность как

производные исторической сущности человека способны сохранить человечество. Индивид, отражающий в себе прошлое, настоящее и будущее планеты, воссоздаёт

на собственной практике опыт прошлого, меняет себя в соответствии с требованиями будущего устойчивого экономического и социального развития.

Литература:

1. Анфимова А. Ю. Модель взаимодействия власти, бизнеса и общества в рамках социального партнёрства на региональном уровне. Гуманитарные науки в современном мире. Материалы V Международной научно-практической Интернет-конференции 10 ноября — 30 ноября 2012 года / Под общ. ред. М. А. Литовченко, Р. И. Кузьмина. — Тамбов: Изд-во ИП Чеснокова А. В., 2013, стр. 159–163. С–176.
2. Анфимова А. Ю., Кирнарская С. В. Основные направления подготовки управленческих кадров для развития «зеленой» экономики в России // Муниципальная Академия № 2/2018, с. 120–123.
3. Голованов В. И. Современные тенденции развития местного самоуправления в отдельных субъектах РФ. Материалы международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе», 19–20 апреля 2017 года. М.: РМА, 2017.
4. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2011. Модернизация и развитие человеческого потенциала / Под ред. А. А. Аузана, В. Л. Тамбовцева. — М.: ПРООН, 2012.
5. Зотов В. Б. Проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления. / Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 12–18.
6. Кирнарская С. В. Социально-экономические проблемы и экогуманистические ценности // Сб.: «Россия и СНГ: перспективы развития единого экономического пространства», часть 4. — М.: Издательство «Спецкнига», 2012. — С. 147–156.
7. Кирнарская С. В. Человеческие измерения управления будущим // Сб.: «Мегаполис: образование и качество жизни. — М.: МГАДА, 2008. — С. 155–162.
8. Уткин Э. А. Инновации в управлении человеческими ресурсами предприятия / Э. А. Уткин, К. Т. Сабатаев, Р. К. Сат. — М.: ТЕИС, 2002. — С. 213

Literature:

1. Anfimova model of interaction between government, business and society in the framework of social partnership at the regional level. Humanities in the modern world. Materials of V International scientific-practical Internet-conference, 10 November — 30 November 2012 / Under the General editorship of M. A. Litovchenko, R. I. Kuz'mina. — Tambov: Izd-vo FE Chesnokov A. V., 2013, pp. 159–163. C-176.
2. Anfimova A. Yu., Kirnarskaya S. V. the Main directions of management training for the development of the green economy in Russia. Municipal Academy № 2/2018, p. 120–123.
3. Golovanov V. I. Current trends in the development of local self-government in some regions of the Russian Federation. Materials of the international scientific-practical conference “the Role of local government in the development of the state at the present stage”, April 19–20, 2017. M: RMA, 2017.
4. Report on human development in the Russian Federation 2011. Modernization and development of human potential / ed.— Moscow: UNDP, 2012.
5. Zotov V. B. Problems of training of personnel of state and municipal administration. / State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and prospects of development collection of scientific works of teachers, postgraduates and students of the Department of state and municipal management. Moscow, 2017. P. 12–18.
6. Kirnarskaya S. V. Socio-economic problems and ecohumanistic values / / Sat.: “Russia and the CIS: prospects for the development of the common economic space”, part 4. — M.: Publishing House “Special Book”, 2012. — P. 147–156.
7. Kirnarskaya S. V. Human dimensions of future management / / Sat.: “Megapolis: education and quality of life. — Moscow: MGADA, 2008. — P. 155–162.
8. Utkin E. A. innovations in management of human resources of the enterprise / E. A. Utkin, K. T. Sabatai, R. K. Sat. — Moscow: theis, 2002. — P. 213.

Совершенствование муниципального управления — важный фактор эффективного функционирования социальной системы

Improving municipal management is an important factor in the effective functioning of a social system



Черкасова Марина Александровна
Доктор философских наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Государственный университет управления
Msk-1972@mail.ru

Cherkasova Marina Aleksandrovna
Doctor of Philosophical Sciences, professor,
Department of state and municipal governance of
State University of Management (Moscow)
Msk-1972@mail.ru

Аннотация: На современном этапе, в системе муниципального управления продолжаются качественные изменения. В исследовании, делается попытка определить наиболее эффективные механизмы муниципального управления, как важного фактора развития социальной системы. В работе проведен анализ становления и развития государственности в России. Рассмотрен статус местного самоуправления. Выявлено значение муниципального управления в повышении эффективности функционирования социальной системы.

Ключевые слова: муниципальное управление, социальная система, местное самоуправление, эффективность функционирования.

Abstract: Today, the system of municipal government has not yet completed its qualitative changes. The study attempts to determine the most effective mechanisms of municipal government as an important factor in the development of the social system. The paper analyzes the formation and development of statehood in Russia. The status of local self-government is considered. The importance of municipal management in improving the efficiency of the social system is clarified.

Key words: municipal management, social system, local self-government, efficiency of functioning.

Для эффективной реализации социально-экономической политики правительства на всей территории государства, необходимо обеспечить условия на уровне конкретной социальной системы, в данном случае под системой понимается комплекс взаимосвязанных составных частей, образующих определенную целостность, т.е. это — муниципальное образование, которое представляет собой систему с интенсивными внешними связями [9]. В.Б. Зотов в своей статье «Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях» подчеркивает, что муниципальное управление России находится в стадии непрерывного развития, испытывая на себе как влияние национальной специфики, так и европейских тенденций [10]. В его функции входит и реализация социально-экономической политики на территории конкретной социальной системы, и разработка мероприятий по её эффективному осуществлению.

Реформирование местного самоуправления не только сложный, но и весьма длительный процесс, охватывающий ни одно десятилетие. Сконцентрировав в себе сложнейшие социально-экономические и политические проблемы, современный этап реформирования отражает противоречивость принимаемых решений.

В настоящее время наиболее актуальным в деятельности органов муниципального управления является стимулирование и регулирование социально-экономического развития на их территориях. Возрождаются прежние подходы и внедряются новые формы и методы деятельности органов местной власти.

Во все времена, особенно в кризисные, когда Россия формировалась как единая и великая держава, отчетливо прослеживались две тенденции: воссоединение на платформе сильной центральной власти и разобщение, составляющих её территорий, на суверенные. Первопричиной стали объективные исторические и социально-экономические условия, на втором месте было субъективное желание удельных князей, а теперь региональных элит, быть хозяевами на своих ограниченных территориях. Параллельно этим тенденциям, сопровождающим развитие государственности в России на всех этапах, открыто или незаметно проявлялась и третья — становление и развитие местного самоуправления.

Местное самоуправление в России начало формироваться после принятия христианства в 988 г. И развивалось на протяжении всей российской истории. Важным обстоятельством является тот факт, что государство, во все кризисные периоды государственной власти, принуждаемое неизбежностью реформ, сознательно шло на возрождение системы самоуправления.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3], в диссертационном исследовании Глебовой А.Н. «Местное самоуправление как субъект модернизации Российского общества» [8], наряду с определением сущности местного самоуправления, выделяется ряд его условных признаков и обозначаются проблемы.

Самоуправление на местах может и должно осуществляться «по законам и через законы». Его правовую базу, прежде всего, составляют Конституция Российской Федерации и федеральные и региональные законодательства. Правовым актом федеральных органов и органов власти субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, свойственны дополнения и конкретизация.

Местное самоуправление ст. 12 Конституции Российской Федерации («признается и гарантируется»), как одна из основ государственного устройства страны. Таким образом, Россия не может быть демократическим правовым государством, не имея полноценного местного самоуправления, а ограничение его прерогатив вправе рассматриваться посягательством на основы конституционного строя Российской Федерации. Опыт зарубежных стран убедительно доказывает, что гарантией устойчивого государственного развития является наличие института местного самоуправления. В западных странах местное самоуправление является многовековой естественной и эффективной организацией общественного пространства. Самоуправление, исходя из исторического опыта, способно удержать не только экономику страны, но и страну в целом, в период крупных общественных трансформаций и гражданского хаоса от развала. С развития самоуправления начинается послевоенное восстановление государственности.

Местное самоуправление — это организационно-самостоятельная совокупность раз-

нообразных институтов и органов, в том числе и выборных. Эта совокупность действует на территории соответствующего местного сообщества как единый целостный механизм и обеспечивает автономность местного самоуправления от властных структур государства и региона.

Осуществляется местное самоуправление в границах определенных территорий, отличающихся друг от друга социально-экономической целостностью, производственной и социальной инфраструктурой, способностью воспроизводства условий жизнедеятельности населения. Определив точные границы пространств, на которых осуществляется местное самоуправление достаточно сложно.

Объект местного самоуправления — общественные дела, многочисленные проблемы местного значения, непосредственно отражающие интересы жителей территориальных сообществ. При этом, реальным муниципальным образованиям может стать лишь территория поселения, обладающая комплексом условий, способствующих решению поставленных перед органами местного самоуправления задач.

Значительное влияние на формирование институтов самоуправления оказывают правила и процедуры принятия управленческих решений, учитывающие национальные, культурные и другие особенности местного населения.

Местное самоуправление в России — эффективный механизм хозяйствования, важнейшая предпосылка экономического благосостояния.

Введение системы социальных стандартов качества жизни и социально-экономического развития социальной системы, оказало большое влияние на результаты работы органов местного самоуправления по социально-экономическому развитию своих территорий. Эти предложения были частично реализованы: статьёй 26 Федерального закона от 18.10.2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» и Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Для успешной реализации Указа Прези-

дента Российской Федерации распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.09.2008 года № 1313-р утверждён перечень показателей, по которым должна оцениваться эффективность деятельности местных органов власти.

Значительного расширения нормативного и правового регулирования, осуществляемого органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, требует реализация федеральных законов об общих принципах организации тех и других институтов государственности. Развитие системы публичной власти, которая могла бы действенно и быстро решать проблемы населения, требует административного контроля со стороны органов государственной власти. Принимая во внимание тот факт, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, согласно конституционных установок не находятся в отношениях субординации, такой контроль может осуществляться лишь за законностью правовых актов органов местного самоуправления и должностных лиц, а также за исполнением полномочий федеральных органов государственной власти, переданных местному самоуправлению. Такое положение дел можно объяснить фактическим построением в России дуалистической модели местного самоуправления. Такая модель управления позволяет самостоятельно решать строго определенные вопросы местного значения, и быть всего лишь составной частью системы государственной власти при реализации государственных задач. Принимая самостоятельные решения по развитию своих территорий и улучшению жизни людей на них, органы самоуправления должны чувствовать себя уверенно.

С развитием местного управления на современном этапе, значительно возрастает роль муниципального управления. Это новый, особый тип управленческой деятельности, который основывается на муниципальном праве. На уровне муниципалитетов реализуются программы по оживлению хозяйственной жизни и поддержке деловой инициативы по развитию собственной экономики, созданию новых рабочих мест, наращиванию доходной базы местных бюджетов, развитию жилищно-коммунальной и транспортной инфраструктуры. Представляя собой огром-

ную саморазвивающуюся суперсистему, гражданское общество состоит из значительного числа институтов и ассоциаций граждан. Взаимодействуя с государством, гражданское общество служит серьезным фактором развития народовластия на всех уровнях. Причем не только в целом, но и как ансамбль самоуправляемых общин и объединений граждан, кооперирующихся с учетом своих интересов. Необходимо отметить, что в настоящее время, всё еще не существует прочной и целостной концепции современных теоретических исследований гражданского общества и его местных сообществ. Перед наукой стоит задача, рассчитать устойчивые и качественные модели муниципального управления как формы осуществления и развития народовластия и фактора эффективного функционирования социальной системы. В России, в структуре исполнительных органов управления, муниципальные образования появились сравнительно недавно.

Присоединившись в 1998 году к Европейской Хартии местного самоуправления учрежденной Советом Европы 15 октября 1985 года, Россия приняла на себя обязательства, записанные в этом документе: «органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя... местное самоуправление выражает права и возможности местных властей в пределах права и закона регулировать и управлять значительной долей общественных дел под свою собственную ответственность и в интересах местного населения». Взяв на себя обязательства по выполнению требований Европейской Хартии, Россия приняла закон «Об общих принципах местного самоуправления», в котором записано, что муниципальные образования действуют самостоятельно, под свою ответственность и не зависят от государства. [6] Принцип самостоятельности муниципальных образований задекларирован в нормативно-правовых актах, но в полной мере на самом деле не действует. Ни в одном из уровней законодательных документов, цель функционирования муниципальных образований четко не обозначена.

Цель муниципального образования предусматривает в первую очередь повышение благосостояния местного населения. По степени продуктивного использования имеющихся ресурсов, а также вовлечении в конструктивно-созидательный социальный

процесс новых, открываемых наукой и подтверждаемых практикой, судят об уровне муниципального управления. Высокоэффективное муниципальное управление неизбежно приведет к самодостаточности территории, но об этом говорить преждевременно в силу дотационности большей части муниципальных образований в России, хотя мировая практика показывает, что финансовую поддержку из государственного бюджета получают также муниципалитеты стран с развитой демократией. Учитывая эти обстоятельства можно говорить о том, что основными задачами для повышения эффективности муниципального управления являются: 1) создание и развитие местного хозяйства; 2) координация их деятельности и объединение общими социально-экономическими интересами; 3) создание благоприятных условий для формирования достаточной инфраструктуры; 4) разработка прогнозов развития муниципального образования в целом и составляющих его населенных пунктов по—отдельности; 5) образование единого социально-экономического и информационно-культурного пространства; 6) учет различных факторов производства, участвующих в хозяйственной деятельности; 7) обеспечение достаточного уровня удовлетворения потребности населения в жизненных благах; 8) привлечение населения к непосредственному управлению муниципальным образованием.

С научной точки зрения, муниципальное управление в организации процесса самоуправления наиболее эффективно должно использовать достижения всех направлений экономических наук. Несостоятельность практики глобальных разрушительных переворотов в жизни государства и народов, доказанная политической историей России, не способствовала извлечению уроков из драматической истории российского государственного управления («архитекторами» перестройки (вторая половина 80-х годов) и лидерами неолиберального переворота (август 1991- октябрь 1993 г.г.). Для народов нашей страны произошел всеобщий разрушительный процесс, вместо постепенного перехода к новой политической и экономической системам. Процесс, который уничтожил не только советскую систему управления, но и многие системообразующие элементы государства и общества, такие как вертикаль государственной власти и необходимая мера государственного

централизма в управлении. Была подорвана фундаментальная функция управления. Изучая политический опыт реформирования в России, приходишь к выводу, что основная причина допущенных руководством государства ошибок, заключается в том, что правящий субъект не смог превратить поставленные им цели капитализации страны в общие цели большинства социальных групп. Поэтому, общая система государственного управления не сложилась как «сбалансированный, отлаженный и высокоэффективный механизм».

На современном этапе ситуация в российском обществе характеризуется состоянием взаимной отчужденности. В представлениях россиян органы власти не способны обеспечить правопорядок, повысить качество жизни населения, а в сознании государственных чиновников, общество или отдельный гражданин, не воспринимается в качестве полноправного контрагента социально-управленческого процесса. На этой почве все более распространяются протестные настроения неверия в возможность изменения положения дел в России к лучшему.

Все это требует: изменения основных принципов деятельности органов государственной власти; разработки более совершенных механизмов принятия управленческих решений, определяющих результаты, которых необходимо достичь; повышения ответственности государственных органов за их реализацию; выявления форм совершенствования муниципального управления; преодоления отчужденности государственной власти от общества.

От характера взаимодействия региональных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления, в значительной степени зависит развитие местного самоуправления. Начатая «сверху» муниципальная реформа местного самоуправления даст ожидаемый результат в том случае, если станет основным делом не только глав и специалистов органов местного самоуправления, но и депутатов представительных органов муниципального образования, социально-активной части населения, когда объект местного самоуправления в значительной степени станет субъектом местного самоуправления.

В настоящее время этому процессу препятствуют такие факторы: отсутствие опыта работы в новых условиях у некоторой

части муниципальных кадров; сложившаяся система материального стимулирования глав муниципальных образований и муниципальных служащих; снижение уровня бюджетной обеспеченностью более активных и экономически состоятельных муниципалитетов из-за несовершенства модели межбюджетного регулирования; не до конца разработанной системы правовой ответственности органов местного самоуправления за неэффективное использование имеющихся ресурсов, а их должностных лиц за социально-экономическое развитие территорий. Система финансового стимулирования глав муниципальных образований и муниципальных служащих, к сожалению, не всегда формирует у них необходимую мотивацию к социально-экономическому развитию вверенных территорий. Чтобы изменить сложившуюся ситуацию необходимо не только совершенствовать бюджетный процесс и межбюджетные отношения, но и создавать соответствующие финансово-имущественные условия деятельности. Стимулировать органы местного самоуправления к эффективной работе, вовлекать население в деятельность по решению местных вопросов.

Существенные изменения в муниципальном управлении произошли в период рыночных реформ. Не дожидаясь помощи от государства, местные органы власти стали самостоятельно реализовывать разработанные ими же планы социально-экономического развития муниципальных территорий. Основой для этого послужила сфера производства совместно с общественным потенциалом. Когда решение жизненно важных инфраструктурных и других социально-экономических проблем переносится на места, муниципальное самоуправление становится признанной фундаментальной ценностью в развитии социальной системы. Управленческий выбор в состоянии обеспечить целостность и устойчивость социальной системы, которая больше простой суммы всех составляющих её частей. Успешное развитие региона во многом зависит не только от условий функционирования социальных систем, но и от умения местных властей принимать оптимальные решения и обеспечивать их выполнение. Создание условий для развития человеческого потенциала обуславливает эффективность решения вопросов местного значения. Однако население многих

сообществ ещё не успело освоить демократические нормы и ценности и слабо пока готово к саморазвитию. Недостаточная информированность о ходе реформирования самоуправления не даёт населению знания, какая власть должна решать их проблемы на местах. Никакие, даже самые современные законодательные акты не способны сделать местное самоуправление эффективным до тех пор, пока этого не захотят жители местного сообщества, пока органы местного самоуправления не перестанут развиваться изолированно от гражданского общества.

Экспертные исследования по проблемам муниципального управления показывают, что органы самоуправления и население, отдаваясь друг от друга, на проблемы развития своих территорий и местных сообществ смотрят совершенно по-разному. А в деле решения вопросов местного значения гражданские инициативы выражены в основном очень слабо. Правотворческая инициатива граждан—это право жителей на внесение в органы местного самоуправления собственных проектов муниципальных правовых актов или изменений к действующим правовым актам по вопросам местного значения. Самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, является территориальным общественным самоуправлением (ТОС). Для выявления мнения населения ис-

пользуются разные технологии, но наиболее распространенная—это опрос граждан, представляющих разные слои населения (репрезентативная выборка) по полу, по возрасту, по районам проживания и т.д. Для обеспечения обоснованности результатов опроса представительный орган муниципального образования может установить минимальную численность жителей, участвующих в опросе. Более того, результаты опроса носят рекомендательный характер. Участие граждан в местном самоуправлении основывается на принципах законности и добровольности. Государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления обязаны содействовать населению в реализации им своего права на непосредственное осуществление и участие в осуществлении местного самоуправления [10]. К сожалению, в оценке эффективности развития муниципальных образований, как социальных систем, нет такого важного показателя как степень участия общественности в вопросах развития социальных систем. Когда население России разделено на народ и власть, на богатых и бедных, необходимо проведение более качественных и активных социальных мероприятий, чтобы довести общество до состояния социального и духовного единения нации, тогда это и будет шагом к качественно новой российской цивилизации с опорой на гражданское общество.

Литература:

1. Конституция РФ: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. М., 2013
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: собрание законодательства РФ, 2003, № 131-ФЗ
3. Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22.
4. Федеральный закон Российской Федерации от 18.10.2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».
5. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
6. Европейская Хартия о местном самоуправлении. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.
7. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года
8. Глебова А. Н. Местное самоуправление как субъект модернизации российского общества: автореферат диссертации ... кандидата социологических наук: 22.00.08. — Москва, 2015. — 25 с.
9. Система муниципального управления: Учебник для вузов. / Под редакцией В. Б. Зотова. / — СПб.: Лидер, 2005. — 493 с: ил.
10. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». — № 1, январь-март 2017 г., с. 4–12.

Literature:

1. The Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993 M., 2013
2. Federal law "On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation": meeting of the legislation of the Russian Federation, 2003, № 131 — FZ
3. Federal law of the Russian Federation of 27 may 2014 No. 136-FZ "on amendments to article 263 of the Federal law "on General principles of organization of legislative (representative) and Executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation" and the Federal law "on General principles of organization of local self-government in the Russian Federation". // Collection of legislation of the Russian Federation. 2014. No. 22.
4. Federal law of the Russian Federation of 18.10.2007 No. 230-FZ "on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in connection with the improvement of the delimitation of powers".
5. Decree of the President of the Russian Federation of 28.04.2008 № 607 "on evaluation of the effectiveness of local governments of urban districts and municipal districts".
6. European Charter of local self-government. // Collection of legislation of the Russian Federation. 1998. No. 36. St. 4466.
7. The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020
8. Glebova A. N. Local self-government as a subject of modernization of Russian society: thesis abstract ... candidate of sociological Sciences: 22.00.08. — Moscow, 2015. — 25 p.
9. The system of municipal management: Textbook for universities. / Edited by V. Zotov. / — SPb.: Leader, 2005. — 493 p: Il.
10. Zotov V. B. Prospects of development of local self-government in the modern Russian conditions // Information-analytical journal "Municipal Academy". — № 1, January-March 2017, p. 4–12.

Формирование и развитие человеческого капитала местного сообщества на основе проектного управления

The formation and development of human capital of the local community on the basis of project management



Аржанухин Сергей Владимирович, доктор философских наук, профессор кафедры управления персоналом Уральского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, asv123u@yandex.ru

Arzhanukhin Sergey Vladimirovich, doctor of philosophy, Professor of the Department of personnel management of the Ural Institute of administration Russian presidential Academy of national economy and state service under the RF President, asv123u@yandex.ru



Макович Галина Владимировна, доктор философских наук, профессор кафедры управления персоналом Уральского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, galinavlad@yandex.ru

Makovich Galina Vladimirovna, doctor of philosophy, Professor of the Department of personnel management of the Ural Institute of administration Russian presidential Academy of national economy and state service under the RF President, galinavlad@yandex.ru

Аннотация: Целью работы является выявление возможностей проектного управления для развития местного сообщества муниципальных образований. Выявлено, что условием среды, делающим целесообразным и возможным внедрение проектного управления в муниципальном образовании, является местное сообщество, обладающее чертами инновационности и мотивированное на участие в проектной деятельности. В работе представлена мотивационная модель, позволяющая развивать человеческий потенциал местного сообщества и превратить его в человеческий капитал.

Ключевые слова: проектное управление в муниципальном образовании, местное сообщество, человеческий потенциал, человеческий капитал

Annotation: The aim of the work is to identify the possibilities of project management for the development of the local community of municipalities. It is revealed that the condition of the environment that makes it expedient and possible to introduce project management in the municipality is the local community, which has the features of innovation and is motivated to participate in project activities. The paper presents a motivational model that allows to develop the human potential of the local community and turn it into human capital.

Keywords: project management in the municipality, local community, human potential, human capital

Структурная перестройка системы государственного управления достигнет своих целей только тогда, когда управленческие решения федерального и регионального уровня получат своё воплощение в повседневной жизни муниципальных образований, на уровне местных сообществ, в повседневной жизни людей. В рамках системы местного самоуправления происходит совмещение стратегического и тактического уровней управления. Муниципальное планирование имеет «первостепенное значение по сравнению с уровнем государственного планирования, что требует от местных органов власти постоянной адекватной оценки текущих изменений, происходящих в окружающей их среде, максимизации использования внутренних ресурсов и разработки эффективных мероприятий по стратегическому развитию своих территорий» [5].

Именно здесь локализована проблема, институциональное решение которой открывает возможность качественного улучшения системы государственного и муниципального управления—развитие человеческого капитала. Формирование, сохранение и развитие национального человеческого потенциала и человеческого капитала вызывает к жизни новые средства и методы—проектное управление. «Проектное управление—это особый вид управленческой деятельности, в основе которого лежит предварительно разработанная модель действий по достижению какой-либо конкретной цели» [7, с. 184].

Потенциал проектного управления сегодня активно изучают в научных статьях применительно к различным сферам муниципального управления—сфере ЖКХ, туризма, образования, культуры, сельского хозяйства и др. [1],[3],[11]. Также велика представленность работ, где рассматривают место нового инструмента управления в ряду таких традиционных, как стратегическое и программное, программно-целевое управление [2],[8]. Однако нет работ, в которых метод проектного управления рассматривался бы как инструмент развития человеческого потенциала и человеческого капитала местного сообщества. В данной работе авторы решают задачу выявления возможностей проектного управления для развития местного сообщества муниципальных образований. Исследование базируется на методе контент-анализа, диагностическом методе, для изучения

местного сообщества использовался также метод анкетного опроса, сравнительный метод.

Целью проектов в местных образованиях выступает достижение определенного социального эффекта (повышение уровня качества жизни местного сообщества, изменение образа жизни, решение социальных проблем, привлечение человеческого капитала и т.д.). Одним из основных приоритетных результатов муниципального проекта является формирование, воспроизводство и развитие человеческого потенциала и человеческого капитала местного сообщества. Проектное управление в муниципальном образовании должно стать территорией реального местного самоуправления населения.

Авторами работы был проведен анализ Концепций развития 56 муниципальных образований страны, и из них только 8 муниципальных образований обозначили своей стратегической задачей в ряду прочих социальных, рыночных, производственных, организационных, финансовых развитие человеческого капитала. Только в этих муниципальных образованиях определены инвестиции и мероприятия на развитие человеческого капитала, который рассматривается как потенциальная точка роста данных муниципальных образований.

Успех муниципального управления зависит от степени сбалансированности направлений управленческой деятельности. В рамках административной реформы с середины первого десятилетия 21 века удалось перевести администрации муниципальных образований с функционального подхода к управлению, при котором функциональные подразделения выполняли свои локальные цели, не ориентируясь на конечный результат, а потому не заботясь о скорости и эффективности выработки управленческих решений, удовлетворенности населения качеством этих решений, на процессный вид деятельности. При процессном подходе деятельность администрации муниципального образования реализовывают взаимосвязанные и взаимообусловленные процессы, включая все функции, выполняемые в подразделениях, ориентируясь на получение конечного результата и на удовлетворенность населения. За счет цикличности, многократности, стандартизованности выполняемых процессов и за счет действий, направленных на совер-

шенствование деятельности, обеспечивает достаточно высокое качество процесса. При стабильности объекта действия и необходимости получения быстрого и стандартного, повторяющегося результата, этот управленческий метод показал свою эффективность.

Но когда повышается неопределенность внешней среды, появляются переменные ситуации и их становится все больше, нужно получение нового, уникального результата, в этом случае оптимальным становится проектное управление. При управлении проектами происходит ориентация на конечную цель, на успех проекта, однозначно определены временные границы, и они требуют жесткого соблюдения. Проектная деятельность сопряжена с большим количеством рисков, в том числе критического характера, и закладывается работа, направленная на минимизацию рисков, в случае же их наступления происходят изменения в параметрах проекта.

Внедрение проектного управления не может быть тотальным процессом во всех муниципальных образованиях. Как и для внедрения всякой инновации, для проектного управления должны существовать соответствующие условия. Инновационная среда характеризуется наличием новатора, выдвигающего идеи и генерирующего новые знания, и инноватора, субъекта организующего деятельность на основе этих идей. Новатор и инноватор — это драйверы развития, и они неразделимы как условие инновационной среды. Однако если новатором развития выступает администрация муниципального образования, призванная реализовать нормативные документы, принятые на федеральном уровне, а инновационная среда в конкретном муниципальном образовании не сформирована и в ней нет достаточного объема накопленного человеческого капитала и потенциала, то реальное, а не декларативное внедрение инноваций невозможно.

Инноваторами в муниципальном образовании должны являться субъекты-потребители муниципальных услуг, местное сообщество, и они должны обладать такими качествами, как умение увидеть и сформулировать проблему, предложить решения по изменению ситуации, оценить решения и выбрать оптимальное, спроектировать реализацию решения, спроектировать эволюцию системы.

Наличие инновационной среды является определяющим моментом любого инновационного развития, в том числе и внедрения проектного управления.

Под инновационной средой понимается совокупность механизмов, инструментов, процессов, инфраструктурных элементов, человеческого потенциала, обеспечивающих инновационную деятельность. Инновационная деятельность коммерциализирует имеющийся накопленный человеческий потенциал и создает новые или дополнительные товары/услуги и товары/услуги с новыми качествами.

Особый интерес вызывают социальные инновации в местном сообществе, направленные на решение проблем развития человеческого капитала. Для проектного управления объектами воздействия выступают как сами инновации, так и инновационный процесс. Инновацией выступает результат, опредмеченная идея проекта. Инновационный процесс характеризует последовательное, т.е. поэтапное превращение идеи проекта в соответствующий инновационный продукт. Главное состоит в том, чтобы проектное управление расширяло инновационный потенциал местного сообщества и местного самоуправления.

Инициатором целевых и муниципальных программ в подавляющем большинстве случаев выступают администрации муниципальных образований, они же организуют их исполнение и осуществляют контроль. Система муниципального управления действует внутри себя, демонстрируя закрытость. Осуществлять развитие муниципального образования силами подразделений администрации и должностных лиц, не реализуя принципы местного самоуправления, не опираясь на общественную инициативу, не является конструктивным.

Местное самоуправление отличается от других видов управления тем, что его базовым субъектным элементом является местное сообщество. Оно представляет собой образование, которое интегрирует ключевые интересы и волю разнообразных групп населения муниципального образования. Эти группы интересов нередко конкурируют между собой за ресурсы и влияние на муниципальном уровне.

В соответствии с концепцией индустриального общества, если личность лишится социальных якорей, которыми являются сообщества разных видов, стабильные и по-

зитивно утверждающие внутри своей организации ориентиры, обеспечивающие глубокие и разносторонние межличностные связи и взаимодействия, то признаки социализированной личности человек утратит. В местном самоуправлении, с позиции индустриального общества, доминантой является группа, а личность присутствует в усеченном виде, она корректируется группой, проявляет себя в заданных группой параметрах.

В постиндустриальном обществе доминантой является доверие личности, присутствует установка на создание условий для самоактуализации, самореализации личности, индивида. Модель человека-лидера, способного капитализировать свой интеллектуальный потенциал, ориентированного на ценности развития на основе своей собственной свободной воли, не востребована системой местного самоуправления, предлагающей достаточно архаичные формы активности для человека, рассматривающей человека усеченно, как ведомого группой, как производящего интеллектуально простые действия, обычно в рамках дихотомичной парадигмы. Местное самоуправление теряет социальную базу своего развития—личность, имеющую мощный потенциал развития. Местное сообщество постиндустриальной эпохи должно быть в большей мере осмыслено как канал реализации индивидуальных и личностных возможностей человека, как среда индивидов, формирующих вокруг себя группы, выражающие интересы.

Конечно, свою субъектность в системе местного самоуправления личность может реализовать в близком ей социальном окружении, и задача местного самоуправления обеспечивать баланс между личностью с ее индивидуальными интересами, волей и местным сообществом. Но необходимо признание личности первичным субъектом местного самоуправления, и необходимо создание социальной среды для ее самовыражения и самодеятельности.

Местное сообщество—это мощное силовое поле, сила которого обусловлена синергетикой взаимодействующих субъектов, и в этой связи местное сообщество является разновидностью публичной власти. По представлениям А.Г. Здравомыслова, власть—это «определенная совокупность средств организации социального пространства через соответствующие точки напряжения,

через линии искривления пространства. Она существует везде, где есть совместная деятельность, это атрибут общественных отношений, суть которого заключается в переводе материальных и духовных интересов и сил в совместное действие» [4, с.136]. Субъекты—лидеры мнений формируют группы интересов, поскольку синергетический эффект превосходит возможности отдельной личности, и эти группы интересов представляют в местном сообществе ключевые точки напряжения, инициируют новые социальные действия.

Местное сообщество является стейкхолдером проектов муниципального развития, но в то же время субъектом проектной деятельности, во многих случаях играя роль инициатора проектов развития муниципальных образований. Раз так, то субъекты-лидеры местного сообщества, ключевые фигуры в выражении определенного интереса группы населения в рамках местного сообщества, должны быть не только сторонами проекта, с которыми производят согласовательные и мониторинговые процедуры, а должны быть непосредственными участниками проектных команд и членами Проектного офиса в рамках реализации конкретных проектов. Интегративная функция проявляется в том, что вследствие участия в деятельности местного самоуправления усиливаются общение и взаимодействие между членами местного сообщества, увеличивается его сплоченность и тем самым возрастает социальный потенциал для решения проблем жизнедеятельности.

При внедрении проектного управления в практику муниципальных образований местное сообщество реализует проектную работу как основное направление муниципальной деятельности, работает по целям развития муниципального образования и его стратегическим задачам, участвуя в создании инновационного социального продукта в системе общественных отношений. Участие в управлении местного сообщества есть суть местного самоуправления. Это участие выступает важнейшим социальным ресурсом, обеспечивающим доверие к обществу в целом и к отдельным его социальным институтам в частности.

Стадии зрелости местного сообщества могут быть различными. Местное сообщество может быть самоуправляющимся, частично самоуправляющимся, а может быть частично или полностью подчинено админи-

страциям муниципальных образований.

Члены местного сообщества становятся участниками Проектного офиса, но система мотивации для них не разработана. Упускается из виду важность учета человеческого фактора и выбора эффективных методов мотивации, органы местного самоуправления оказываются неспособными использовать в полной мере творческий и инновационный потенциал накопленных знаний, навыков, умений, компетенций местного сообщества муниципального образования.

Одной из основных проблем проектного управления в муниципальном образовании является необходимость учета человеческого потенциала, работа с ним, превращение человеческого потенциала в человеческий капитал. Временный характер работы над проектом приводит к потере у его участников-представителей местного сообщества чувства перспективы, рождает неуверенность в завтрашнем дне.

В основу концепции мотивационной модели муниципального образования должна быть положена идея создания такой корпоративной культуры для совокупной муниципальной проектной команды, которая поможет эффективно управлять инновационной деятельностью муниципального образования [9]. Совокупная муниципальная общественная команда—та, которая самопроизвольно, при необходимости участия в проекте, затрагивающем интересы, потребности, пополняется ключевыми фигурами местного сообщества, его лидерами.

Данная модель имеет три базовых уровня, из которых основополагающий, первый уровень, включает фундаментальные принципы организационной культуры и характеризуется спецификой социального взаимодействия участников команды проекта. Корпоративная культура проектной команды муниципального образования не может формироваться спонтанно. Прогрессивная корпоративная культура с определенными традициями и принципами, позитивной нравственной атмосферой, возможностями роста личности—это один из самых эффективных способов привлечения и удержания в развивающейся проектной команде муниципального образования лидеров местного сообщества, ориентированных на саморазвитие, удовлетворение своих социальных потребностей, достижение определенного социального статуса, получение опыта решения социальных про-

блем. Желание идентифицировать себя с группой через работу в успешном коллективе—один из самых сильных мотивов современного социального человека.

Следующий уровень мотивационной модели связан с идеей построения развивающейся организации. Участие в проекте муниципального развития должно стать для лидеров местного сообщества возможностью обучения. В проектной организации компонентом деятельности является системное обучение персонала проектной команды, включая представителей местного сообщества-участников проекта. Питер Сендж в своей книге «Пятая дисциплина» в 1994 году ввел термин «обучающаяся организация» и охарактеризовал ее как такую, которая обучается непрерывно, причем обучением он считал не простое накопление знаний, а эффективное их использование, т.е. научение [10, с. 54]. Ядро организационного проектного научения—это формирование компетенции проектного управления, управления качеством, эффективностью.

Каждый проект должен обладать субъектно-ориентированным жизненным циклом для определенной группы местного сообщества, и начало каждого относительно нового проекта с участием представителей определенной группы интересов, ключевых для местного сообщества, должно становиться началом нового жизненного цикла этой группы.

Третий уровень мотивационной модели участия в муниципальном проекте для ключевых фигур местного сообщества ориентирован на создание комплексной системы мотивации команды проекта.

В качестве инструмента практической реализации участия местного сообщества в проектом управлении необходимо использовать технологию формирования социального паспорта участника проекта. Социальный паспорт—это документ, отражающий совокупность показателей состояния и развития социального субъекта. Технология была разработана для оценки степени социальной ориентированности организаций, ее социальной структуры и характера взаимодействия организации с местным сообществом и трактовалась как инструмент повышения эффективности управления социальной сферой региона [6]. Однако технология применима для оценки деятельности как Проектного офиса муниципального образования в целом,

так и для оценки деятельности групп интересов внутри местного сообщества и лидеров этих групп.

Аналитическая составляющая социального паспорта участников местного сообщества, реализующих проекты муниципального развития позволит создать надёжную объективную основу для выработки муниципальной политики развития и определить её реальные приоритеты. Социальный паспорт позволит дать оценку состоянию человеческого капитала муниципального образования как основному ресурсу проектного управления, выявить эффективность использования человеческого потенциала в муниципальном образовании и станет формой повышения результативности деятельности органов местного самоуправления.

Социальный паспорт должен включать блок показателей, отражающих готовность субъектов местного сообщества к практической реализации трансформаций развития муниципального образования, характеризующих освоённые проектные роли,

умение работать в команде, коммуникативные компетенции, умение взаимодействовать как в составе проектной команды, так и с членами группы интересов, представителем которой субъект является, уровень умения решать задачи.

Социальный паспорт станет средством косвенного воздействия на местное сообщество, мотивационным фактором для участия в проектах развития муниципального образования, поскольку социальный паспорт должен становиться основанием для получения льгот и выплат, система предоставления которых должна быть специально продумана. Внедрение системы управления местным сообществом на основе концепции социального паспорта участника проекта муниципального развития, как представляется, является универсальной социально-экономической моделью и для органов управления муниципальным образованием, и для местного сообщества как основного потребителя результатов проекта.

Список литературы:

1. Бунтовский С. Ю., Абрамян Р. Т., Богданова Т. Э. Проектное управление в сфере образования (на примере муниципального образования город Краснодар)// Вестник Донецкого педагогического института. 2017. № 2. С. 62–67.
2. Галикеев Р. Н., Лутфуллин Ю. Р., Мурзагалина Г. М. Применение проектного управления для реализации программы развития муниципальных образований// Вестник Башкирского института социальных технологий. 2017. № 4 (37). С. 61–69.
3. Горлов Д. М., Шевелев Р. Г., Шматова Е. А. Проектное управление как инновационный механизм развития отрасли сельского хозяйства в муниципальном образовании Новопокровский район// Экономика и управление: актуальные вопросы теории и практики. Материалы VIII международной научно-практической конференции. М., 2017. С. 89–97.
4. Здравомыслов А. Г. Власть и общество// Социологический журнал. 1994. № 2. С. 135–142
5. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) [Электронный ресурс]. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_32856551_38658883.pdf (дата обращения 17.10.2018)
6. Иваницева Т. А. Социальный паспорт организации — элемент технологии управления социальным развитием// Перспективы развития науки и образования: Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 31 января 2014 г.: в 15 частях. Часть 6 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.scienceforum.ru/2015/pdf/15630.pdf> (дата обращения: 21.08.2018)
7. Игнатова А. М. Применение проектного метода государственном управлении современной России // Маркетинг МИФ. Маркетинговое управление предприятием. 2016. № 1. С. 176–189
8. Латышева А. С. Проектное управление в стратегическом планировании муниципального образования// Взаимодействие финансового и реального сектора экономики в контексте становления экономики знаний: сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции. М., 2018. С. 104–107.
9. Севастьянова И. Г., Стегний В. Н., Спосиб А. Г. Мотивация инновационной проектной команды// Инновации. 2010 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/motivatsiya-innovatsionnoy-proektnoy-komandy>(дата обращения 24.08.2018)
10. Сендж П. Пятая дисциплина [Электронный ресурс]. URL: <http://baguzin.ru/wp/piter-senge-pyataya-distiplina-iskusst/>(дата обращения: 11.08.2018)
11. Хлевицкая Е. П., Бояринова И. В. Проектное управление развитием внутреннего туризма в муниципальном образовании// Современные тенденции развития науки и технологий. 2017. № 1–7. С. 144–147

References:

1. Buntovskij S. Ju., Abramjan R. T., Bogdanova T. Je. Proektnoe upravlenie v sfere obrazovanija (na primere municipal'nogo obrazovanija gorod Krasnodar)// Vestnik Doneckogo pedagogicheskogo instituta. 2017. № 2. S. 62–67.
2. Galikeev R.N., Lutfullin Ju.R., Murzagalina G. M. Primenenie proektnogo upravlenija dlja realizacii programmy razvitija municipal'nyh obrazovanij// Vestnik Bashkirskogo instituta social'nyh tehnologij. 2017. № 4 (37). S. 61–69.
3. Gorlov D.M., Shevelev R. G., Shmatova E. A. Proektnoe upravlenie kak innovacionnyj mehanizm razvitija otrasli sel'skogo hozjajstva v municipal'nom obrazovanii Novopokrovskij rajon// Jekonomika i upravlenie: aktual'nye voprosy teorii i praktiki Materialy VIII mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. M., 2017. S. 89–97.
4. Zdravomyslov A. G. Vlast' i obshhestvo// Sociologicheskij zhurnal. 1994. № 2. S. 135–142
5. Zotov V. B. Strategicheskoe planirovanie v sisteme mestnogo samoupravleniya (problemnyj obzor i rekomendacii) [EHlektronnyj resurs]. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_32856551_38658883.pdf (data obrashcheniya 17.10.2018)
6. Ivanycheva T. A. Social'nyj pasport organizacii — jelement. tehnologij upravlenija social'nym razvitiem// Perspektivy razvitija nauki i obrazovanija: Sbornik nauchnyh trudov po materialam Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii 31 janvarja 2014 g.: v 15 chastjah. Chast' 6 [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.scienceforum.ru/2015/pdf/15630.pdf> (data obrashhenija: 21.08.2018)
7. Ignatova A. M. Primenenie proektnogo metoda gosudarstvennom upravlenii sovremennoj Rossii // Marketing MIF. Marketingovoe upravlenie predpriyatiem. 2016. № 1. S. 176–189
8. Latysheva A. S. Proektnoe upravlenie v strategicheskom planirovanii municipal'nogo obrazovanija// Vzaimodejstvie finansovogo i real'nogo sektora jekonomiki v kontekste stanovlenija jekonomiki znaniy: sbornik statej po itogam Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. M., 2018. S. 104–107.
9. Sevast'janova I. G., Stegnij V. N., Sposib A. G. Motivacija innovacionnoj proektnoj komandy// Innovacii. 2010 [Jelektronnyj resurs]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/motivatsiya-innovatsionnoy-proektnoy-komandy>(data obrashhenija 24.08.2018)
10. Sendzh P. Pjataja distiplina [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://baguzin.ru/wp/piter-senge-pyataya-distiplina-iskusst/>(data obrashhenija: 11.08.2018)
11. Hlevickaja E. P., Bojarinova I. V. Proektnoe upravlenie razvitiem vnutrennego turizma v municipal'nom obrazovanii// Sovremennye tendencii razvitija nauki i tehnologij. 2017. № 1–7. S. 144–147

Формирование системы раздельного сбора ТКО как условие рационального обращения с отходами

Formation of the system of separate collection of MSW as a condition of rational waste management



Мусинова Нина Николаевна, к.э.н., доцент, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление», ФГОБУ ПО Финансовый университет при правительстве Российской Федерации

Nina N. Musinova, Ph.D., Associate Professor, Associate Professor of the Department «State and municipal management», FGOBU Financial University under the Government of the Russian Federation 65651951@mail.ru

Аннотация: В научной статье раскрывается конкретная ситуация по проблеме раздельного сбора твердых коммунальных (бытовых) отходов непосредственно в местах их образования. Предложены мероприятия по совершенствованию организации этой деятельности.

Ключевые слова: твердые коммунальные отходы (ТКО), обращение с отходами.

Annotation: The scientific article reveals a specific situation on the problem of separate collection of municipal solid waste directly in the places of their formation. Proposed measures to improve the organization of this activity.

Key words: municipal solid waste, waste management.

В Российской Федерации на протяжении последних двадцати лет сохраняется устойчивая тенденция роста объемов (ТКО), характерная с различной степенью корреляции для большинства субъектов федерации [9]. Общая величина накопленных и учтенных отходов производства и потребления в стране составляла на конец 2015 г. примерно 31,5 млрд. т., а на конец 2016 г. порядка 40,7 млрд. т. [4].

В целом по Российской Федерации ежегодно образуется около 60 млн. т ТКО. За последние шестнадцать лет произошло примерно удвоение вывоза ТКО/из всех городов и поселков страны и только 5% из них перерабатывается, остальные отправляются на полигоны для захоронения. Количество образовавшихся отходов с 2006 г. по 2015 г. в целом по стране возросло на 44%.

Строительство полигонов ТКО и мусоросжигательных заводов не является достойным вкладом в будущее страны [8], отсутствие системы раздельного сбора и переработки отходов приводит также к катастрофическому росту несанкционированных свалок, нанося непоправимый вред окружающей среде и здоровью граждан. [18].

Обычно, как демонстрирует практика, ТКО вывозятся на свалки и полигоны без какой-либо предварительной сортировки, а места их расположения находятся вблизи населенных пунктов, водоохраных зон, земель сельскохозяйственного назначения [11].

Все это негативно воздействует на окружающую среду, увеличивая вероятность попадания высокотоксичных веществ в атмосферу, почву и подземные воды [17], растут масштабы загрязнения окружающей среды опасными веществами [10].

Изучение европейского опыта показывает, что во всех странах Европы к деятельности в сфере обращения с ТКО относятся как к отдельной области экономики. Способ, при котором отходы транспортируют на полигон, считается неэффективным с точки зрения экономики. [15]. Во-первых, он требует колоссальных затрат из бюджета страны. Во-вторых, такого рода утилизация является, по сути, «захоронением экономического капитала», так как эти отходы, после переработки, дают возможность получить необходимые для современной экономики ресурсы.

В таких странах Европейского Союза, как Нидерланды, Германия, Дания, Швеция в процессах сбора, транспортировки, переработки и использования, обезвреживания и захоронения ТКО основываются на трех правилах:

вторично использовать и перерабатывать отходы;

отходы, если они не подвержены переработке, можно использовать как дополнительные вторичные энергоресурсы;

отходы подвергаются утилизации на полигоне, при условии, что предыдущие названные способы не являются приемлемыми [6].

Лидером по переработке отходов в настоящее время является Германия, в которой только 1% ТКО подлежит захоронению. Здесь успешно была решена такая важная проблема, как введение системы учета и контроля отходов.

Эффективную политику управления вторсырьем демонстрируют, в первую очередь, те государства, которые в той или иной производственной сфере стараются максимизировать переработку ресурсов и отходов, импортируемых в данную страну. Так, к примеру, Япония, не имея своих собственных природных месторождений железных руд, смогла выйти на автомобильный рынок мирового масштаба только за счёт качественного рециклинга. Успех Японии в сфере утилизации отходов по большей части—результат целенаправленного менеджмента и экокультуры, которые стали неотъемлемым стилем жизни каждого японца.

Качественное управление вторсырьем позволяет странам ЕС эффективно противостоять загрязнению окружающей среды и одновременно повышать экономическое благополучие. Для Российской Федерации формирование подобной схемы—одна из первоочередных задач.

В соответствии с Комплексной стратегией обращения с ТКО в Российской Федерации [3], предусмотрено три этапа ее реализации:

1) подготовительный этап (2012–2015), предусматривающий разработку и принятие мер на федеральном уровне, касающихся ликвидации системных барьеров, а также более совершенный сбор статистической отчетности и создание информационной пропаганды населения;

2) этап организации региональных систем обращения с отходами (2015–2020), предполагающий решение организационных вопросов, в частности—создание необходимых структур, например: (координационные агенты, ассоциации); модернизацию и строительство полигонов ТКО (новые полигоны должны строиться при соблюдении требований законодательства ЕС); введение селективного сбора или сортировки, транспортировки, утилизации элементов, которые невозможно использовать вторично;

3) заключительный этап стратегии—формирование системы обращения с отходами (2020–2025), предусматривающий введение рыночных инструментов на уровне регионов и муниципалитетов (налоговых льгот, дотаций, субсидий, льготных условий кредитования и т.д.) и подведение итогов достигнутых результатов, а также постановку новых задач; строительство объектов, которые необходимы для комплексной переработки.

В рамках 2 этапа (организации региональных систем обращения с отходами) осуществлялось утверждение региональных территориальных схем обращения с отходами, в том числе с ТКО.

Однако, как отмечалось на специальном заседании Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, посвященного проблемам утилизации отходов, ни одна из схем полностью не соответствует новым законодательным требованиям.

Представленные на согласование в Росприроднадзор территориальные схемы не соблюдают требование о приоритете переработки отходов над их захоронением (п. 15 Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года). Поэтому схемы были утверждены с условием о корректировке в течение 2017 года [16].

В настоящее время в Российской Федерации по-прежнему остается нерешенной проблема внедрения системы селективного сбора ТКО.

Данные, представленные в Государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году» убедительно показывают, что количество ТКО, вывозимое на свалки, полигоны и другие места продолжило рост. В качестве сравнения отмечается, что в 2015 г. на мусороперерабатывающие объекты было направлено 20,8 млн. м³ ТКО (7,8% от общего объема вывоза), на мусоросжигательные предприятия—6,9 млн. м³ (2,6%), а на полигоны и свалки—238,9 млн. м³ ТКО (89,6%). В 2014 г. приведенные показатели были на уровне соответственно 21,3 млн. м³ (8,1%), 7,9 млн. м³ (3,0%) и 233,6 млн. м³ (88,9%) от общего объема вывоза данных отходов). Таким образом увеличались потери вторичных материальных ресурсов, система информационной пропаганды населения не создана. Для сравнения: доля перерабатываемых ТКО в Швейцарии составляет 79%, Японии—72%, Дании—65%, Швеция—59% [4].

Раздельный сбор ТКО—это самый эффективный путь в направлении создания безотходных технологий, о чем свидетельствует опыт европейских стран. При внедрении раздельного способа сбора ТКО (в местах их образования) можно перерабатывать до 50% отходов, а используя экотехнопарки, совмещающие глубокую сортировку и частичную переработку отходов, можно отобрать и направить во вторичный оборот лишь 20% всех поступающих на них отходов [7].

Заметим, что в Концепции обращения с твердыми бытовыми отходами Российской Федерации отмечается, что «несмотря на то, что отходы из жилого фонда являются существенным источником вторичного сырья, практическая реализация селективного сбора ценных компонентов представляет собой сложную проблему, связанную с организацией сбора и переработки загрязненного материала, а также с уровнем цен на сырье соответствующего качества.

С этой точки зрения на первом этапе развития системы обращения с ТБО наибольший интерес представляет сбор вторичного сырья из отходов общественных и коммерческих организаций и учреждений, количество и качество которого выше качества вторсырья, содержащегося в ТБО жилого фонда» [5].

Видимо, исходя из этого, в региональных территориальных схемах предусматривается осуществлять раздельный сбор ТКО на этапе их сортировки, а не сбора. Однако, приоритет раздельного сбора подтверждается введением запрета на захоронение отходов, в состав которых входят полезные компоненты, подлежащие утилизации (п. 8 ст. 12 закона) [1]. В связи с этим, очевидно, требуется внести поправки в соответствующие нормативные акты.

На наш взгляд, решение экологических проблем может быть достигнуто на основе согласованной деятельности органов местного самоуправления с органами государственного управления и субъектами хозяйствования при четком определении их прав и ответственности за природопользование и улучшение экологической ситуации на территории [14, С. 318].

Вместе с тем, необходимо нормативно определить, что конкретно подразумевается под участием органов местного самоуправления различных типов муниципальных образований (п. 18 ч. 1. ст. 14; п. 14 ч. 1. ст. 15; п. 24 ч. 1. ст. 16 [2]) в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению ТКО.

По нашему мнению, «участие органов местного самоуправления в организации деятельности» в области обращения с ТКО, означает следующее:

во-первых, органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления взаимодействуют при решении общей управленческой задачи;

во-вторых, степень участия органов местного самоуправления в управленческом процессе должна определяться уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ, поскольку в целом он отвечает за организацию деятельности в этой области;

в-третьих, в процессе уточнения полномочий органов местного самоуправления в области обращения с ТКО органы местного самоуправления, безусловно, должны принимать участие, а представлять их интересы, на наш взгляд, может региональный совет муниципальных образований;

в-четвертых, инструментом управления организацией деятельности в области обращения с ТКО должны стать регламенты межуровневого взаимодействия, имеющие своим предметом регулирования процедуры совместной деятельности региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления [13].

В качестве положительного примера деятельности в области раздельного сбора ТКО в отчете Минприроды отмечается работа, проводимая в Санкт-Петербурге в рамках Движения «Раздельный Сбор». Полученные результаты свидетельствуют, что значительная часть населения города готова сортировать отходы и сдавать вторсырье при условии, что для этого будет создана инфраструктура. При этом все заготовительные и перерабатывающие организации и предприятия, расположенные в городе и на прилегающей территории, испытывают нехватку вторичного сырья для переработки. Они заинтересованы в получении качественного вторсырья, раздельно собранного в местах образования, поскольку оно требует меньше затрат на предварительную подготовку нежели ресурсы, отсортированные из смешанных ТКО на экотехнопарках.

Для сбора вторсырья заготовители и переработчики готовы ставить (и уже ставят) на придомовых контейнерных площадках свои накопители, и также готовы вывозить вторсырье в объемах по принципу «чем больше, тем лучше». Многие заготовители вторсырья заинтересованы в помощи дворников и готовы финансово оплачивать их работу по уплотнению

собранного вторсырья и осуществлению его сортировки в накопителях [4].

Таким образом, внедрение системы раздельного сбора отходов не просто возвращает часть отходов в хозяйственный оборот, но и сокращает объемы смешанных ТКО, отправляемых на полигоны. Однако, чтобы осуществить переход от локальных и разовых успешных проектов к повсеместному и широкому вовлечению населения в деятельность по разделению ТКО, население нужно стимулировать, а это должно быть заложено в законодательство. При этом введению раздельного сбора компонентов ТКО должна предшествовать продолжительная разъяснительно-просветительская работа с населением, и она должна была начинаться заблаговременно, а этого на практике пока не наблюдается [12].

В крупнейших городах переходу на раздельный сбор мусора способствует такой фактор как плотность населения. Чем выше плотность населения, тем проще осуществлять сбор и транспортировку ТКО, на которую и приходится существенная доля затрат в рамках тарифа. Например, при организации раздельного сбора компонентов ТКО на территории Московского мегаполиса необходимо исходить из того, что он должен осуществляться повсеместно. Однако, присоединение к Москве в 2012 году новых территорий (в 2,3 раза превышающих прежнюю территорию) привело к различиям в плотности населения в десятки раз. И здесь необходимо учитывать, что чем мельче будут зоны деятельности региональных операторов, тем существеннее будет различие в тарифах. Этот фактор необходимо учитывать при определении кластеров работы региональных операторов.

При этом нельзя забывать о пригородах. На территории Московской области расположено более 11 тысяч садовых некоммерческих товариществ (СНТ), насчитывающих около 4,5 млн. дачников, 80% их которых жители Москвы. При налаживании системы раздельного сбора ТКО на этой территории Москва не должна самоустраняться. Тарифы на вывоз ТКО здесь не могут быть высокими, но из-за малочисленности жителей затраты регионального оператора не будут покрываться этими тарифами—значит необходимо дотирование.

В условиях стабильного роста численности населения крупнейших городов и наблюдающегося роста потребления на душу населения, селективный сбор ТКО—это в настоящее время единственный путь решения проблемы рационального обращения с ТКО.

Литература:

Literature:

1. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства РФ, № 26, 29.06.1998, ст. 3009.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.
3. Приказ Минприроды России от 14.08.2013 N298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.
4. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году». — М.: Минприроды России; НИА—Природа, —2017. — 760 с.
5. Постановление коллегии Госстроя России от 22 декабря 1999 г. № 17 «Об утверждении концепция обращения с твердыми бытовыми отходами в Российской Федерации».
6. Андросова Н. К. Зарубежный опыт в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами // Охрана окружающей среды и природопользование. 2013. N4. С. 38.
7. Вайсман Я. И. Компостирование твердых органических отходов производства и потребления: монография. — Пермь: Изд-во Перм. гос. техн. ун-та. — Пермь, 2013. — 557с., С. 11–17.
8. Вафин Д. Р., Хмельченко Е. Г. Учет мнения граждан при рассмотрении вопроса размещения мусороперерабатывающего предприятия в муниципальной образовани // Вестник университета (Государственный университет управления). 2018. № 3. С. 132–136.
9. Зотов В. Б. Проблемы утилизации твердых бытовых отходов в Российской Федерации и пути их решения // В сборнике: Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики Материалы первой Всероссийской научно-практической Конференции с международным участием. Редактор А. Н. Гуда. 2016. С. 13–18.
10. Карцев, Б.В., Мусинова Н. Н. Современные проблемы обращения с твердыми коммунальными отходами на региональном уровне // Экономика и предпринимательство. 2017. № 9–2 (86–2). С. 178–181.
11. Кириллова А. Н., Мусинова Н. Н. Поиск рациональных подходов к развитию сферы обращения с отходами // Экономика и предпринимательство. 2017. № 9–3 (86). С. 788–791.
12. Кириллова А. Н., Мусинова Н. Н. Структуризация проблем, технологий и механизмов реализации стратегий в сфере обращения с отходами // Экономика и предпринимательство. 2017. № 10 (ч. 1). С. 910–914.
13. Мусинова Н. Н. Полномочия и взаимодействие субъектов исполнительной власти города Москвы и органов местного самоуправления в области рационального обращения с отходами // Вестник университета. 2018. № 2. С. 21–25.
14. 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.
15. Сираждинов Р. Ж. Сираждинов Р. Ж. Экология как поле разрешения конфликта интересов // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 187–190.
16. Хмельченко Е. Г. Проблемы утилизации твердых коммунальных отходов в Российской Федерации и пути их решения // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 110–114.
17. Хмельченко Е. Г., Казакова И. Г., Богомолов Ю. Г., Савельев А. Ф., Медовар Ю. А., Юшманов И. О. О влиянии полигона твердых коммунальных отходов на качество подземных вод в Московской и Владимирской областях // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 55–62.
18. Экономические меры стимулирования раздельного сбора отходов могут быть закреплены законодательно [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.garant.ru/news/1132738/#ixzz4u9dr2utN> (дата обращения: 15.11.2018).
1. Federal Law of June 24, 1998 No. 89-FZ "On Production and Consumption Wastes" // Collection of Legislation of the Russian Federation, No. 26, June 29, 1998, Art. 3009.
2. Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" // Collection of the Legislation of the Russian Federation, 06.10.2003, No. 40, Art. 3822.
3. Order of the Ministry of Natural Resources of Russia dated August 14, 2013 N298 "On approval of a comprehensive strategy for handling solid municipal (household) waste in the Russian Federation" // Rationing in construction and housing and public utilities, — 2013 — № 4.
4. State report "On the state and protection of the environment of the Russian Federation in 2015." — Moscow: the Ministry of Natural Resources of Russia; NIA — Nature, —2017.
5. Resolution of the Board of the Gosstroy of Russia of December 22, 1999 No. 17 "On approval of the concept of solid waste management in the Russian Federation".
6. Androsova N. K. Foreign experience in the field of solid waste management // Environmental protection and environmental management. 2013. N4. S. 38.
7. Vaisman Ya. I. Composting solid organic wastes of production and consumption: a monograph. — Perm: Publishing House Perm. state tech. Un-ta. — Perm, 2013. — 557s., P. 11–17.
8. Vafin D. R., Khmelchenko E. G. Taking into account the opinions of citizens when considering the issue of placement of waste recycling enterprises in the municipality // University Bulletin (State University of Management). 2018. No. 3. S. 132–136.
9. Zotov V. B. Problems of disposal of solid household waste in the Russian Federation and ways to solve them // In the collection: State, Municipal and Corporate Management: Theory and Best Practices Materials of the first All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation. Editor A. N. Good 2016. pp. 13–18.
10. Kartsev, B. V., Musinova N. N. Modern problems of handling municipal solid waste at the regional level // Economy and Entrepreneurship. 2017. No. 9–2 (86–2). Pp. 178–181.
11. Kirillova A. N., Musinova N. N. The search for rational approaches to the development of waste management // Economy and Entrepreneurship. 2017. No. 9–3 (86). Pp. 788–791.
12. Kirillova A. N., Musinova N. N. Structuring problems, technologies and mechanisms for implementing strategies in the field of waste management // Economy and Entrepreneurship. 2017. № 10 (part 1). P. 910–914.
13. Musinova N. N. Powers and interaction of subjects of executive power of the city of Moscow and local governments in the field of rational waste management. // University Bulletin. 2018. No. 2. P. 21–25.
14. The system of municipal management: a textbook / team of authors; by ed. V. B. Zotov; hands auth. count R. V. Babun. — 6th ed. corrected and add. — Moscow: KNORUS, 2018. — 680 p.
15. Sirazhdinov R. Zh. R. Sirazhdinov. Ecology as a field of conflict of interest resolution // Municipal Academy. 2017. No. 4. P. 187–190.
16. Khmelchenko E. G. Problems of utilization of municipal solid waste in the Russian Federation and ways to solve them // Municipal Academy. 2018. No. 2. P. 110–114.
17. Khmelchenko E. G., Kazakova I. G., Bogomolov Yu. G., Saveliev A. F., Medovar Yu. A., Yushmanov I. O. On the impact of the solid municipal waste landfill on the quality of groundwater in the Moscow and Vladimir regions // Municipal Academy. 2018. No. 3. С. 55–62.
18. Economic measures to encourage separate collection of waste may be enshrined in law [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.garant.ru/news/1132738/#ixzz4u9dr2utN> (access date: 11/15/2018).

Волонтерство в России: этапы становления и приоритеты развития

Volunteering in Russia: the stages of formation and the priorities of development



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 добровольческой деятельности в России. Проведен анализ реализации государственной политики в отношении добровольчества, рассмотрены институты поддержки и этапы становления волонтерской деятельности. Отмечается активизация волонтерского движения в стране и повышение эффективности деятельности волонтерских организаций.

Ключевые слова: волонтер, волонтерская деятельность, добровольчество, волонтерские центры

Annotation: The article is devoted to the development of volunteering in Russia. The analysis of the implementation of the state policy in relation to volunteering has been carried out, the institutions of support and the stages of the formation of volunteering have been considered. There has been an increase in the volunteer movement in the country and an increase in the effectiveness of volunteer organizations.

Key words: volunteer, volunteer activities, volunteering, volunteer centers

Волонтер (от лат. voluntarius—добровольный)—человек, добровольно занимающийся безвозмездной общественно полезной деятельностью.

В соответствии с Федеральным законом от 11.08.1995 N135-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» под волонтерской (добровольческой) деятельностью понимается добровольная деятельность в форме безвозмездного выполнения работ и оказания услуг в целях социальной поддержки и защиты граждан. [1] Добровольческая деятельность направлена на улучшение материального положения малообеспеченных граждан, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы; содействие укреплению мира, дружбы и согласия между народами, предотвращение социальных, национальных, религиозных конфликтов; содействие укреплению престижа и роли семьи в обществе и др. [5; 6]

Добровольчество в России имеет многовековую историю, традиционно верующие работали безвозмездно в православных монастырях. Высок дух добровольчества был и в годы войн. В советский период организацией добровольчества занимались пионерские и комсомольские организации. В наше время добровольчество как институт, начинает свое становление лишь с середины 90-х годов прошлого столетия. В 1995 году был принят закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», в Москве прошел первый Российский форум добровольцев. За последние двадцать лет в связи с растущим числом социальных проблем появились общественные и благотворительные организации, деятельность которых направлена на социальную поддержку граждан. [4; 7]

Необходимо отметить, что по сравнению со странами Европы, уровень развития добровольческой деятельности в России остается низким. В экономически развитых странах мира можно наблюдать устойчивое идеологическое и финансовое обеспечение волонтерской деятельности, со стороны государства осуществляется постоянная поддержка волонтеров. С 1985 года по предложению Генеральной Ассамблеи

ООН отмечается Международный день добровольцев во имя экономического и социального развития. По данным ООН добровольчеством занимаются во Франции 19% населения, в Англии—24%, в Германии—23% жителей страны. К основным видам волонтерской деятельности в Европе можно отнести фандрайзинг (сбор средств)—27%, приготовление и раздача пищи—23%, сфера образования—19%.

В России сформированы институты поддержки волонтерской деятельности. В 1990 году был создан «Национальный центр добровольчества» (НЦД), зарегистрированный как Благотворительный фонд «Московский дом милосердия». Все эти годы НЦД проводил работу по развитию добровольческой деятельности, результатом которой явилось обобщение российских и зарубежных практик и выпуск учебно-методических материалов по системному развитию добровольчества в России.

С 2009 года действует Союз волонтерских организаций и движений (СВОД), целью которого является развитие добровольчества в России. СВОД в настоящее время реализует проекты: «Школа волонтерских технологий», «Служба координации волонтеров», «Волонтеры Москвы 55+», «Слет волонтеров» и другие. [9]

В ноябре 2013 года прошла X Общероссийская конференция по добровольчеству «Стратегия добровольчества в России—2020. Дорожная карта». Основная цель реализации дорожной карты «Добровольчество-2020»—повысить уровень добровольческого участия в деятельности некоммерческих организаций от экономически занятого населения с 1–3% (2013 г.) до 10% (2018 г.) и к 2020 году повысить этот показатель до 20%.

В 2014 году создана Ассоциация волонтерских центров (Ассоциация), основной целью которой является выстраивание системной работы по организации и сопровождению волонтерских центров, осуществляющих свою деятельность в субъектах России. В состав Ассоциации входят ресурсные центры по поддержке добровольчества, некоммерческие организации, образовательные организации среднего и высшего образования, всего более 100 организаций. Ассоциация помогает формировать инфраструктуру поддержки волонтерства в регионах, систематически вовлекает добровольцев в масштабные

национальные проекты, поддерживает волонтерские инициативы, распространяет методики и опыт игр по работе с добровольцами. Сегодня в работе центров Ассоциации участвуют более 200 тысяч человек.

В 2017 году в России учрежден День добровольца (волонтера), который отмечается 5 декабря. Указом Президента России 2018 год объявлен Годом добровольца (волонтера), что говорит о роли и значимости добровольчества в развитии страны и признании волонтерской деятельности. [3]

По данным Росстата, число добровольцев в России за 2017 год составило 2731652 человека. Результаты социологических опросов показали, что россияне готовы участвовать в волонтерской деятельности, но не знают куда обратиться и как приложить свой труд на благо нуждающихся. Кроме того, назрела необходимость в пересмотре нормативно-правовых основ волонтерской деятельности.

Вступивший в силу с 1 мая Федеральный закон от 05.02.2018 N15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)» ввел понятийный аппарат в сфере добровольческой деятельности, прежде всего приравняв понятия «волонтер» и «доброволец», «добровольческая деятельность» и «волонтерская деятельность». [2] Участниками добровольческой деятельности могут быть добровольцы, организаторы добровольческой деятельности и добровольческие организации. Организатором добровольческой (волонтерской) деятельности выступают некоммерческие организации и физические лица, которые привлекают на постоянной или временной основе добровольцев к осуществлению добровольческой деятельности и осуществляют руководство. В соответствии с Законом добровольческая организация может быть создана в форме автономной некоммерческой организации, фонда, общественного учреждения, общественного движения, общественной организации, ассоциации (союза), религиозной организации.

Впервые законодательно установлены полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере волонтерства (добровольчества).

Федеральным законом от 05.02.2018 N15-

ФЗ определены основные подходы к формированию единой информационной системы в сфере развития добровольчества. В 2018 году Ассоциация волонтерских центров разработала интернет-платформу «Добровольцы России» в целях создания механизмов вовлечения граждан в добровольческую деятельность и информационно-аналитического сопровождения волонтерской деятельности в стране. Через единую информационную систему можно получить информацию о предложениях и потребностях в волонтерской помощи, возможно взаимодействие с организаторами добровольчества, организациями и волонтерами, доступен и обмен опытом, лучшими практиками, в свободном доступе находятся обучающиеся материалы по повышению компетенций волонтерского сообщества.

Несмотря на предпринятые меры, существует ряд барьеров, препятствующих развитию добровольчества в стране:

- не разработан механизм взаимодействия органов власти и подведомственных учреждений с волонтерами;
- социально ориентированные некоммерческие организации ограничены в участии в региональных конкурсах субсидий;
- низкий уровень осведомленности граждан страны о практиках добровольческой деятельности;
- организациям, осуществляющим добровольческую деятельность, ограничен доступ к материально-техническим средствам и помещениям.

В 2016 году Президентом Российской Федерации В.В. Путиным дано поручение Общественной палате Российской Федерации совместно с Агентством стратегических инициатив разработать план мероприятий по развитию волонтерского движения в стране. В план вошли меры, направленные на формирование условий для привлечения финансирования организации добровольческой деятельности, меры по обеспечению прозрачного порядка доступа волонтерских организаций к финансированию из бюджетных источников, меры по обеспечению координации межведомственного взаимодействия, научные и социологические исследования, направленные на изучение форм и масштабов участия граждан и организаций в добровольческой деятельности, программы подготовки и повышения квалификации в сфере органи-

зации добровольчества для сотрудников органов исполнительной власти и организаторов волонтерской деятельности, меры по внедрению модели поддержки добровольчества в субъектах Российской Федерации.

В рамках Плана мероприятий по развитию волонтерского движения в Российской Федерации Агентством стратегических инициатив разработан Стандарт поддержки волонтеров.[8] Стандарт включает в себя 9 шагов к добровольчеству в регионе:

1. Принятие регламента взаимодействия региональных органов государственной власти с социально ориентированными некоммерческими организациями, добровольческими (волонтерскими) организациями. Документ должен включать условия вовлечения волонтеров в деятельность государственных и муниципальных учреждений субъекта РФ. В регламенте должны быть прописаны требования к волонтерам, гарантии доступа волонтеров к мерам государственной поддержки.

2. Назначение ответственного лица за развитие добровольчества (волонтерства) в регионе не ниже заместителя главы субъекта Российской Федерации. Ответственное лицо обеспечивает межведомственное взаимодействие по вопросам содействия развитию добровольчества, организует канал прямой связи с организаторами добровольческой деятельности и добровольцами, координирует распределение мер государственной поддержки по направлениям добровольчества.

3. Создание Совета по вопросам добровольчества (волонтерства). Совет по вопросам добровольчества является консультативным органом по вопросам добровольчества в регионе. Состав Совета: лидеры добровольческих групп, организаторы добровольческой деятельности, ответственные организации и объединения.

4. Открытие ресурсных (добровольческих) центров. В каждом субъекте Российской Федерации должна быть определена региональная организация, оказывающая комплекс информационных, консультационных, методических услуг организациям и гражданам в области добровольческой деятельности. Центры будут проводить работы по мобилизации добровольческих усилий граждан и организаций, популяризации волонтерской деятельности, тиражированию технологий управления добровольческими ресурсами.

5. Предоставление субсидий и грантов добровольческим организациям. Для получения субсидии в целях развития своей деятельности волонтерские организации участвуют в конкурсе проектов, основным требованием к которому является прозрачность конкурсных операций.

6. Оказание информационной поддержки и популяризация добровольчества. На информационных ресурсах муниципалитетов и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в том числе на базе добровольческого центра и на базе региональных и федеральных интернет-платформ должна быть размещена информация о возможностях участия в добровольческой деятельности.

7. Подготовка волонтеров и должностных лиц. В регионах необходимо обеспечить подготовку должностных лиц, ответственных за развитие добровольческой деятельности.

8. Разработка мер поощрения добровольцев (волонтеров). В субъектах Российской Федерации должен быть разработан механизм поощрения добровольцев и волонтерских организаций.

9. Оценка внедрения Стандарта. На этом этапе необходимо дать социально-экономическую оценку от внедрения Стандарта.

Исследование показало, что в 2017 году более 70% регионов страны готовы к внедрению Стандарта. Реализация данного проекта будет способствовать, прежде всего, росту благополучателей и обеспечению равного доступа всех желающих к волонтерской деятельности.

Резюмируя выше изложенное, можно говорить о том, что за исследуемый период проделана большая работа по развитию добровольчества в России: сняты правовые барьеры, разработан механизм информационно-методологической поддержки, определены основные подходы к стимулированию добровольческой деятельности, повысился уровень доверия граждан к некоммерческому сектору и, как следствие, повысилась эффективность деятельности волонтерских организаций.

Литература:

1. Федеральный закон от 11.08.1995 N135-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ — Режим доступа: <http://base.garant.ru>
2. Федеральный закон от 05.02.2018 N15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)» [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ — Режим доступа: <http://base.garant.ru>
3. Указ Президента Российской Федерации от 27.11.2017 г. № 572 «О дне добровольца (волонтера)» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/>
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. Петрина О. А. Некоторые аспекты развития социального предпринимательства в России / О. А. Петрина // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 50–54.
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. Стандарт поддержки волонтерства в регионах. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://asi.ru/social/volunteers/>
9. Союз волонтерских организаций и движений [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://volontery.ru/>

Literature:

1. Federal law of 11.08.1995 N135-ФЗ (ed. 05.02.2018) "On charitable activities and volunteering (volunteering)" [Electronic resource] // GARANT system — Access mode: <http://base.garant.ru>
2. Federal Law of 05.02.2018 N15-ФЗ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on the Issues of Volunteering (Volunteering)" [Electronic resource] // GARANT System — Access Mode: <http://base.garant.ru>
3. Decree of the President of the Russian Federation dated 11.27.2017 № 572 "On the day of the volunteer (volunteer)" [Electronic resource] // Access mode: <http://www.kremlin.ru/>
4. Zotov V. B. Social projects as a basis for the development of local self-government. Zotov // Municipal Academy. 2012. № 1. P. 4–7.
5. Milkina I. V. Development of social partnership in solving local issues / I. V. Milkina // In the collection: Domestic traditions of state administration and modernity. Materials of the scientific and public Novgorod forum. State University of Management. 2017. p.19–23.
6. Petrina O. A. Some aspects of the development of social entrepreneurship in Russia / O. A. Petrina // Municipal Academy. 2018. No. 3. S. 50–54.
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 management in the Russian Federation: current problems and development prospects. Collection of scientific works of teachers, graduate students and students of the department of state and municipal government. Moscow, 2017. P. 51–57
8. The standard of support for volunteering in the regions. [Electronic resource] // Access mode: <https://asi.ru/social/volunteers/>
9. Union of volunteer organizations and movements [Electronic resource] // Access mode: <http://volontery.ru/>

Сравнительный анализ различных типов государственных и муниципальных учреждений

Comparative analysis of various types of state and municipal institutions

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

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

Аннотация: в статье проведен сравнительный анализ государственных и муниципальных автономных, бюджетных и казенных учреждений по ряду параметров, выявлены схожие черты и отличия.

Ключевые слова: государственное учреждение, муниципальное учреждение, автономное учреждение, бюджетное учреждение, казенное учреждение.

Abstract: this article provides a comparative analysis of state and municipal autonomous, budgetary and official duty institutions for a number of parameters, revealed similar features and differences.

Key words: state institution, municipal institution, autonomous institution, budget institution, official duty institution.

Проблемами эффективности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления [13; 14] в России и способами ее повышения озадачились довольно давно. До настоящего момента многие имеющиеся проблемы

не решены. Одной из них выступает деятельность подведомственных организаций, учреждаемых в помощь государственным и муниципальным органам. К таковым относятся и государственные (муниципальные) учреждения в лице казенных, бюджетных

Тип учреждения	Казенное	Бюджетное	Автономное
Определение	Государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы (Ст. 6 БК РФ [1]).	Некоммерческая организация, созданная субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах) (п. 1 ст. 2 ФЗ об АУ[4]).	Некоммерческая организация, созданная РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах) (п. 1 ст. 2 ФЗ об АУ[4]).
Тип	Некоммерческая организация.		
Учредитель	Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.		
Цели создания	Выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций.	Выполнение работ, оказания услуг.	Деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых оно создано (п. 1 ст. 4 ФЗ об АУ[4]).
Сфера деятельности	Любая сфера.	Наука, образование, здравоохранение, культура, социальная защита, занятость населения, физическая культура, спорт и иные.	Наука, образование, здравоохранение, культура, средства массовой информации, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт, иные сферы в случаях, установленных федеральными законами.
Органы управления	Руководитель, назначаемый учредителем.		Наблюдательный совет (п. 8 ст. 10 ФЗ об АУ[4]), руководитель, если для организации соответствующей сферы деятельности федеральными законами не предусмотрен иной порядок назначения (пп. «б») ст. 9 ФЗ об АУ[4]), назначаемые учредителем.
Осуществление приносящей доход деятельности	Может осуществлять только если такое право предусмотрено в его учредительном документе (п. 3 ст. 161 БК РФ [1], п. 4 ст. 298 ГК РФ [2]).	Вправе осуществлять лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (п. 3 и 2 ст. 298 ГК РФ [2]).	

и автономных учреждений. Умение подобрать нужное их число и форму сильно облегчает работу властных структур, а для этого необходимо четко понимать особенности каждого из типов. Данному вопросу будет посвящена настоящая статья.

Табл. 1.— Сравнительная характеристика различных типов государственных и муниципальных учреждений

Распоряжение доходами от приносящей доход деятельности	Поступают в соответствующий бюджет (п. 3 ст. 161 БК РФ [1], п. 4 ст. 298 ГК РФ [2]).	Доходы и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение (п. 3 и 2 ст. 298 ГК РФ [2]).
Имущество	Закреплено на праве оперативного управления (п. 1 ст. 296 ГК РФ [2]).	
Владение и пользование имуществом	В соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества (п. 1 ст. 296 ГК РФ [2]).	
Распоряжение имуществом	Не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться без согласия собственника (п. 4 ст. 298 ГК РФ [2]).	Не вправе без согласия собственника распоряжаться: - особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества; - недвижимым имуществом. Остальным вправе распоряжаться самостоятельно (п. 3 и 2 ст. 298 ГК РФ [2]).
Закупки	44-ФЗ [6].	44-ФЗ (п. 1 ст. 1 44-ФЗ [6]), в некоторых случаях 223-ФЗ, если утверждено положение о закупках закупок (п. 2 ст. 1 223-ФЗ [5]).
Заключение крупных сделок	С согласия учредителя.	С предварительного согласия соответствующего органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя (п. 13 ст. 9.2 ФЗ о НКО[3]) (сделка или несколько взаимосвязанных сделок более 10% балансовой стоимости активов, определяемой по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, если уставом не предусмотрен меньший размер крупной сделки).
Финансовое обеспечение	За счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы (п. 2 ст. 161 ГК РФ [2]).	В виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников (п. 1 ст. 4 ФЗ об АУ[4]). Рассматривается наблюдательным советом (пп. «9» п. 1 ст. 11 ФЗ об АУ[4]).
Счета	Определенные законодательно в федеральном казначействе или финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования) (п. 4 ст. 161 БК РФ [1]).	В виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников (п. 1 ст. 4 ФЗ об АУ[4]). Вправе открывать счета в кредитных организациях и (или) лицевые счета соответственно в территориальных органах федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований (п. 3 ст. 2 ФЗ об АУ[4]).
Возможность банкротства	Не может быть признано несостоятельным (банкротом) (п. 1 ст. 65 ГК РФ [2]).	

Как видно из таблицы, основные понятия (официальные дефиниции учреждений), дающиеся в 3-х разных нормативных правовых актах (Бюджетном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и Федеральном законе от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»), далеко не в полной мере раскрывают суть отличий различных типов учреждений.

Несмотря на наличие значительной разницы, все учреждения относятся к некоммерческим организациям, а их учредителями могут выступать, как уже отмечалось выше, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.

В целях создания имеется существенная разница между казенными учреждениями (выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций) и бюджетными, автономными (выполнение работ, оказания услуг).

Что касается сферы деятельности учреждений, то казенные не ограничены в этом моменте, а для бюджетных и автономных перечислены основные (наука, образование, здравоохранение, культура, социальная защита, занятость населения, физическая культура, спорт) и могут быть иные.

Вопрос с органами управления в целом для учреждений достаточно прост. В казенных и бюджетных—это руководитель организации, назначаемый учредителем, в автономных еще действует наблюдательный совет. Также в некоторых случаях могут (по решению учредителя) и в ряде ситуаций в обязательном порядке обмазываются иные органы (например, образовательных организаций).

Осуществлять, приносящую доход деятельность, казенные учреждения могут только в случае предусмотрения такого права в его учредительном документе, бюджетные и автономные, если это служит достижению целей, ради которых оно создано. Распоряжаться доходами от приносящей доход деятельности казенные, в отличие от бюджетных и автономных, не вправе.

Имущество, находящееся у учреждений, закреплено за ними на праве оперативного управления. Собственником имущества остается Российская Федерация, субъект федерации или муниципальное образо-

вание. В частном учреждении—учредитель в лице физического или юридического лица. Владение и пользование имуществом происходит в соответствии с целями деятельности учреждения и назначением имущества. Учреждения преимущественно не вправе без согласия собственника распоряжаться имуществом—казенные всем, а бюджетные и автономные наиболее значимым (в частности, недвижимым).

В закупочных процедурах имеются принципиальные отличия. Одним из основных—базовые законы, регулирующие закупочную деятельность. По уменьшению степени свободы в формировании локальных актов по закупкам—большим пространством обладают автономные (положение о закупках утверждаются наблюдательным советом), далее идут бюджетные (часть закупок осуществляются по контрактной системе, другая по локальному положению) и в конце казенные (все в рамках контрактных процедур).

Крупные сделки происходят с согласия учредителя. В автономных они также рассматриваются наблюдательным советом.

Финансирование происходит за счет средств соответствующего бюджета. У казенных на основании бюджетной сметы, а бюджетных и автономных субсидий.

Счета у казенных и бюджетных могут быть только лицевые. Находятся в Федеральном казначействе, финансовом органе субъекта РФ или муниципального образования. Автономные вправе открывать счета в кредитных организациях, чем они довольно часто пользуются.

Одним из несомненных плюсов любого учреждения является то, что они не может быть признаны банкротом, в отличие, например, от государственных и муниципальных хозяйственных обществ [12; 15].

Резюмируя, необходимо констатировать, что вне зависимости от типа государственного и муниципального учреждения они способны как внести существенный вклад в положительные результаты государственного [7; 10] и муниципального [8; 9] управления на той или иной территории, либо наоборот усугубить сложную финансовую [11] и экономическую ситуацию в государственно-территориальном или муниципальном образовании.

Литература:

Literature:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Режим доступа: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.10.2018).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ. Режим доступа: <http:// www.consultant.ru> (дата обращения: 30.10.2018).
3. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Режим доступа: <http:// www.consultant.ru> (дата обращения: 30.10.2018).
4. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Режим доступа: <http:// www.consultant.ru> (дата обращения: 30.10.2018).
5. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Режим доступа: <http:// www.consultant.ru> (дата обращения: 30.10.2018).
6. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Режим доступа: <http:// www.consultant.ru> (дата обращения: 30.10.2018).
7. 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.
8. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. — 351 с.
9. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. — 2017. — № 1. — С. 4–12.
10. Информационно-образовательный портал «Государственное и муниципальное управление». Режим доступа: <http://gimurf.ru/> (дата обращения: 24.10.2018).
11. Лебедева Ю. А., Милькина И. В. Финансовый контроль и его роль в бюджетном процессе Московской области // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: Материалы II Международной научно-практической конференции. — М., ГУУ, 2017. — С. 183–189.
12. 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.
13. Сираждинов Р. Ж. Направления повышения эффективности муниципального управления // Муниципальная академия. — 2016. — № 4. — С. 110–114.
14. Хмельченко Е. Г. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в городах федерального значения: Москве и Санкт-Петербурге // Вестник Университета (Государственный университет управления). — 2017. — № 3. — С. 204–209.
15. Яковлев А. Ю. Российская практика участия муниципальных образований в хозяйственных обществах: вопросы управления и финансового контроля // Муниципальная академия. — 2018. — № 2. — С. 11–15.
1. The Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998 № 145-FZ. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 30.10.2018).
2. Civil Code of the Russian Federation. Part One of 30.11.1994 № 51-FZ. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 30.10.2018).
3. Federal Law of 12.01.1996 № 7-FZ «On Non-Profit Organizations». Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 30.10.2018).
4. Federal Law of 03.11.2006 № 174-FZ «On Autonomous Institutions». Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 30.10.2018).
5. Federal Law of 18.07.2011 № 223-FZ «On the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities». Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 30.10.2018).
6. Federal Law of 05.04.2013 № 44-FZ «On the contract system in the field of procurement of goods, works, services for the provision of state and municipal needs». Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 30.10.2018).
7. 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.
8. Zotov V. B. Directory of the municipal employee. Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and Society. — 351c.
9. Zotov V. B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Municipal Academy. — 2017. — № 1. — P. 4–12.
10. Information and educational portal «State and municipal governance» Access mode: <http://gimurf.ru/> (reference date: 24.10.2018).
11. Lebedeva Y. A., Milkina I. V. Financial control and its role in the budget process of the Moscow region // The role of local government in the development of the state at the present stage: Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference. — M., GUU, 2017. — P. 183–189.
12. 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.
13. Sirazhdinov R. Zh. Directions of increasing the efficiency of municipal management // Municipal Academy. — 2016. — № 4. — P. 110–114.
14. Khmelchenko E. G. Problems and prospects for the development of local government in cities of federal significance: Moscow and St. Petersburg // University Bulletin (State University of Management). — 2017. — № 3. — p. 204–209.
15. Yakovlev A. Y. Russian practice of participation of municipalities in business entities: management and financial control issues // Municipal Academy. — 2018. — № 2. — P. 11–15.

Государственное развитие мотивации населения к общественной деятельности

State development of population motivation to public activities



Околышева Ирина Александровна
ведущий специалист Инспекции по контролю за
благоустройством городских территорий, аспирант ФГБОУ ВО
«Государственный университет управления», varganirina@mail.ru

Okolyshcheva Irina Aleksandrovna
leading Specialist of the Inspectorate for the Control of Improvement of
Urban Areas, graduate student of the State University of Management,
varganirina@mail.ru

Аннотация: в статье рассматривается вопрос мотивации деятельности общественности в институализированной и не институализированной системах управления. Исследуется вопрос влияния мотивации к побуждению общественной деятельности. В рамках общественного контроля изучается опыт реализации общественной деятельности в СССР. Целями исследования является в условиях рыночной экономики определение текущих мотивирующих факторов для общественной деятельности и формирование истинных мотивирующих ценностей в условиях рыночной экономики. Результаты исследования могут использоваться в работе общественных структур при определении мотивирующих факторов по осуществлению общественной деятельности, в работе органов власти для выстраивания эффективной коммуникации с общественностью и в работе научных, образовательных учреждений для исследования социально-экономического развития.

Ключевые слова: мотивация, общественный контроль, общественность, рыночная экономика.

Abstract: the article deals with the issue of motivation of public activity in institutionalized and non-institutionalized management systems. The question of the influence of motivation to stimulate social activity is investigated. Within the framework of public control, the experience of implementing social activities in the USSR is studied. The objectives of the study is in a market economy to determine the current motivating factors for social activities and the formation of true motivating values in a market economy. The results of the study can be used in the work of social structures in determining the motivating factors in the implementation of social activities, in the work of the authorities for building effective communication with the public and in the work of scientific and educational institutions for the study of socio-economic development.

Keywords words: motivation, social control, public, market economy.

Государственное развитие мотивации населения к общественной деятельности приобретает новые форматы привлечения жителей к работе.

В ходе проведения работы данного исследования на наш взгляд выделяются 2 формы общественной деятельности:

1. Принудительная общественная деятельность;
2. Добровольная общественная деятельность.

К принудительной общественной работе относится деятельность, предусмотренная статьями уголовного кодекса Российской Федерации за совершение преступлений небольшой или средней тяжести либо за совершение тяжелого преступления впервые.

К добровольной общественной деятельности относится безвозмездная работа по обслуживанию политических, культурных и профессиональных нужд общества.

Принудительная форма общественной деятельности наиболее изучена, поскольку истоки принудительной работы исходят еще из древних времен. Деятельность, носящая добровольный характер, в современном российском обществе остается мало изученной.[1,2]

В СССР общественная активность отмечалась правозащитными функциями общества. Это прежде всего отстаивание гражданских прав и свобод граждан, вне зависимости от их принадлежности к каким-либо социальным, национальным или мировоззренческим группам. Под правозащитной деятельностью, главным образом, понималась деятельность, направленная в защиту прав людей высказывать собственное мнение и жить по своему усмотрению, даже если это мнение и этот образ жизни не совпадает с мнением и образом жизни самих правозащитников.

Отличительными особенностями добровольной общественной деятельности СССР от современной Российской Федерации, по нашему мнению, выделяется:

- наличие в СССР развитого общественного института, который мог повлиять на решение властей;
- наличие в СССР общественной активности, направленной на достижение справедливости, как общественного равновесия между различными слоями населения;
- наличие в СССР общественной активности для продвижения по службе.

Поскольку в СССР отсутствовала рыночная экономика, современное российское общество сталкивается с рядом проблем, которые несут собой рыночные системы:

1. Функции собственности и собственника. При частной (государственной или муниципальной) собственности наличие общественного мнения не учитывается. Если возникают конфликты, например, на рабочем месте, собственник имеет право мотивировать работающий персонал на создание собственной компании, или покупки собственного имущественного комплекса, и т.д.

2. Наличие ограниченных прав и свобод в рамках своей деятельности по месту исполнения своих должностных обязанностей. Как правило рыночная система разработана для достижения финансового превосходства. Если брать классическую теорию потребностей, то в рыночной системе жизнедеятельности первичной потребностью является деньги.

3. Осуществление правозащитной деятельности собственников крупного капитала. Как правило в рыночной системе крупный капитал управляет общественными отношениями, создавая позитивный фон для потребления. Основным инструментом является маркетинг. Распространение рекламы по средствам массовой информации для сбыта продукции оказывает влияние на сознание человека, особенно ребенка, и является предметом недостоверной информации.

4. Зависимость от финансов. В экономике любого собственника будто физическое, или юридическое лицо, зависимость от финансов является главным условием для определения управляющей стороны. При сильной экономике собственника влияние внешней среды, мнения общества или других собственников не повлияют на денежную зависимость, следовательно, координационные функции таких собственников относятся к компетенции органов государственной власти. Например, город—собственник сдал в аренду, или продал дорогу для проезда в жилые комплексы частной компании. Частная компания установила тариф на проезд по системе абонентских платежей. Жители возмущены, собственник имеет право, а городу нужны деньги для развития.

5. Высокая конкуренция. В рыночной системе идет вытеснение конкурирующих

структур по степени капитала—влияния. В Российской Федерации по данным рейтинговых агентств пятерка крупнейших компаний по уровню капитализации на конец 2017 года являются:

- 1) Сбербанк—84311 млн. долл.;
- 2) Газпром—53349 млн. долл.;
- 3) Роснефть—53304 млн. долл.;
- 4) Лукойл—48993 млн. долл.;
- 5) Новатэк—35543 млн. долл.

Активную мотивационную компанию к общественной деятельности на сегодняшний день проводит государство. На наш взгляд привлечение волонтеров (добровольцев) к осуществлению деятельности органов государственной власти является ее экономическая несостоятельность, поскольку в условиях рыночной экономики за труд надо платить.

По результатам проведения опросов волонтеров из различных некоммерческих центров по вопросу мотивации их к безвозмездному труду являются следующие ответы:

- «чтобы заметили для возможности трудоустройства»;
- «чтобы поставили хорошую отметку или зачли дисциплину»;
- «на работе заставили»;
- «для опыта».

Нам никто их опрошенных в течение 2018 года на различных мероприятиях не встретился чтобы был реально замотивирован в самой общественной деятельности на предметную область.

Таким образом, в рыночной системе мы встречаем посредственную сторону общественной деятельности.[2,3] Форму добровольной общественной деятельности можно разделить на две категории: добровольно-посредственной и добровольно-мотивированной. Самой высшей степенью является добровольно-мотивированная категория.

Технически мотивация к осуществлению общественной деятельности производится за счет проработанного сценария. В нем детально определяются цели, задачи, аудитория волонтеров (добровольцев) и ожидаемый эффект. Очень часто волонтеров (добровольцев) задействуют на мероприятия осуществлять регистрацию участников, раскладывать раздаточный материал, помогать в качестве навигации и осуществлять другие технические функции.

Существуют различные некоммерче-

ские организации, осуществляющие волонтерскую (добровольческую) работу на местах. К ним относятся ресурсные центры, молодежные центры и др. В рамках организации существуют советы, например, студенческие советы. Их деятельность как правило финансируется из бюджета по компетенции.

Общественные органы, которые являются субъектами общественного контроля также по своей сути являются добровольческими (волонтерскими) органами, только они наделены дополнительными полномочиями осуществлять независимую общественную проверку деятельности органов власти и бизнеса, если это затрагивает интересы жителей.[4,5]

Социально ориентированные некоммерческие организации и некоммерческие организации в целом являются также по своей принадлежности добровольческими (волонтерскими) структурами, однако они обособлены законом осуществлять коммерческую деятельность для достижения уставных целей.[6] В законодательстве про ведение коммерческой деятельности прописано только деятельность некоммерческой организации. То есть общественные палаты, общественные советы, волонтерские (добровольческие центры), являющиеся общественными объединениями не могут вести такую деятельность.

Популяризация общественной деятельности в рамках добровольно-мотивированной категории представляется важнейшей задачей для соблюдения социально-экономического баланса.[7] Истинное значение данного выражения обосновывается защитой прав людей высказывать собственное мнение и жить по своему усмотрению, даже если это мнение и этот образ жизни не совпадает с мнением и образом жизни организаторов, собственников и других лидеров общественного мнения в условиях рыночной экономики.

Типовая структура использовалась в СССР, ее можно взять в качестве модельной структуры в целях определения стратегии развития общественной деятельности.

Мотивация к общественной деятельности в СССР во всех случаях определялась ролью человека в гражданском обществе, его влияние на принятие управленческих решений.

Если интегрировать данную практику в условие рыночной экономики будет

импульс для социально-экономического развития.

На сегодняшний день отсутствует мотивация заниматься общественной деятельностью поскольку острой является вопрос экономического благосостояния населения. В регионах Российской Федерации валовый региональный продукт показывает дифференцированные показатели.[8] В целом валовый национальный продукт рассматривать нельзя поскольку существует социальное неравенство. Рассматривать показатель валового регионального продукта в качестве интегрирования положительной практики общественной деятельности в СССР с применением текущей рыночной экономики позволит регионам повысить производительность труда за счет мотивации.[8] Для достижения положительного результата технически необходимо создать условия для ведения общественной деятельности, приглашать на заседания, рассматривать вопросы с выездом на территорию. Дефицит бюджетных средств можно восполнить повышением роли человека, мотивируя его сознание на достижение как частных, так и общественных благ. Выстраивание перспектив, строгое соблюдение принятых решений со временем вернет общественное доверие к деятельности органов государственной и муниципальной власти.

Необходимо отметить, что уровень доверия общества к государству в 90-х годах XX столетия было на минимальном уровне. Сейчас данный показатель по нашему наблюдению ежегодно увеличивается. Политика позитивных результатов деятельности власти позволяет через средства массовой информации сдерживать волны негатива, формируя положительный образ. Создание общественной идеологии, образа позволит детально исследовать вопрос мотивации к общественной деятельности.

На данный момент современные источники адресно представляют информацию по повышению сознательности населения, например, чтобы чаще обращал внимание на какие-либо обстоятельства жизнедеятельности других людей, чтобы помогали друг-другу в различных условиях и т.п.[10] По сути это общепринятые нормы, которые активно популяризируются общественными структурами. Мотивационно общественной деятельностью на наш взгляд данная технология передачи информации общепри-

нятых норм поведения не является. На наш взгляд основными элементами повышения мотивации к общественной деятельности могут послужить следующие мероприятия:

- создание условий для публичных встреч по рассмотрению общественно значимых вопросов;
- создание условий для продвижения общественных интересов;
- влияние на решение принятия управленческих решений по итогам обсуждения вопросов на общественной площадке.

Для достижения положительных результатов в работе органов государственной и муниципальной власти необходимо использовать административный ресурс для соблюдения бюрократических норм в сопровождении общественных инициатив.[11,12] Необходимо учитывать, что соблюдение бюрократической процедуры составления документации требует время и определенной подготовки. Особенности документооборота требует усидчивости, а в промышленных масштабах и стрессоустойчивости. Поэтому на практике общественники этими вопросами заниматься не будут, это функции административного органа. Создавать дополнительные органы нами не рекомендуется, мы считаем в данном исследовании, что работу административных органов необходимо реформировать, формируя идеологию общества.

Основы государственного регулирования экономики должны учитывать интересы институтов гражданского общества[12,13] поскольку общественный сектор— это полноценный участник рыночных отношений, который в соответствии с законодательством может иметь в собственность имущество для осуществления собственной деятельности (не институализированные объединения, коллегиальные органы, институализированные общественные объединения, НКО) и для ведения предпринимательской деятельности на уставные цели (только для НКО).

Повышение профессиональных качеств общественных структур для трехстороннего участия между обществом, бизнесом и органов власти требует проведение массовых форумов, «круглых столов», конференций и прочих практических образовательных мероприятий.[9,13]

Затраты на региональном уровне для проведения подобных мероприятий будут минимальными. для организации подобной

встречи достаточно выбрать формат мероприятия, благодаря административного ресурса определить помещение, в котором состоится мероприятие и распространение информации в средствах массовой информации. Источником расходов служит упущенная прибыль от аренды помещения, расходы на распространение информации в средствах массовой информации и расходы на брендинг мероприятия. Кофе брейк как правило производится на платной основе. На уровне муниципального образования производятся расходы по транспортному сопровождению участников мероприятия.[12] Как правило предоставляются автобусы из актива муниципального образования и расход по их эксплуатации невысокий.

По нашим подсчетам по состоянию на конец октября 2018 года сумма проведения 1 массового мероприятия с участием 2500 человек может составить до 150 тысяч рублей. В эту же сумму можно уложить формат проведения форума размером до 5000 человек с участием сторонних медийных спикеров.

Региональный бюджет может предусмотреть в план основных мероприятий развития институтов гражданского общества проведение мероприятий развития мотивации населения к общественной деятельности для совершенствования системы взаимодействия с населением.[10,11]

Подводя итог вышеизложенного, следует выделить роль общества в государстве. Если коммерческий сектор может быть обособлен от деятельности общественного сектора, органы государственной власти имеет актив в виде человеческих ресурсов. [11,13] Грамотное распределение усилий в решении общественно значимых вопросов позволит сконцентрировать власть на реальные проблемы и повысить уровень доверия населения, как следствие повысить мотивацию в работе общественной деятельности в категории добровольной мотивации. Формирование собственного имущественного капитала третьего сектора способствует трехстороннему участию в системе партнерства.

Список литературы:

References:

1. Околышев Д. А., Околышева И. А. Особенности институционализации общественного контроля в России и за рубежом // Вестник научных конференций. 2017. № 9–3(25). С. 142–144;
2. Околышева И. А. Проблемы функционирования региональных общественных палат муниципальных образований // Перспективы и проблемы развития муниципальных образований России и за рубежом: сборник тезисов докладов и статей международной научно-практической конференции российских и зарубежных университетов и РЭУ им. Плеханова при участии представителей государственных и муниципальных органов власти 10.10.2017 / отв. ред. М. Н. Лукьянова. — Москва: РУСАИНС, 2017. С. 180–184;
3. Околышева И. А. Оценка эффективности работы органов местного самоуправления // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2017. № 1. С. 38–41;
4. Сираждинов Р. Ж. Исследование особенностей общественного контроля в Российской Федерации // Журнал «Муниципальная академия». 2017. № 1. С. 113–118;
5. Околышева И. А. Система общественного контроля в Российской Федерации // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе / Материалы II Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 233–236;
6. Милькина И. В. Развитие социального партнерства в решении вопросов местного значения // Отечественные традиции государственного управления и современность / Материалы научно-общественного Новгородского форума. Государственный университет управления. 2017. С. 19–23;
7. Околышева И. А. Совершенствование механизмов администрирования денежных взысканий (штрафов) за нарушения нормативных актов в области благоустройства // Журнал «Муниципальная академия». 2018. № 1. С. 55–58;
8. Околышев Д. А. Экономика волатильности — современные особенности развития рыночных отношений // Инновационная экономика, стратегический менеджмент и антикризисное управление в субъектах бизнеса / Сборник статей I Международной научно-практической конференции. 2018. С. 431–434;
9. Сираждинов Р. Ж., Шапошников С. В. Об эффективности использования практических навыков в подготовке специалистов высшей квалификации в области государственного и муниципального управления // Вестник Государственного университета управления. 2016. № 12. С. 199–201;
10. Лукьянова М. Н., Милькина И. В. Организация взаимодействия государственных и муниципальных органов власти в процессе развития инновационной деятельности на примере наукоградов // Журнал «Муниципальная академия». 2018. № 2. С. 115–119;
11. Зотов В. Б. Территориальное управление — практический опыт и достижения // Социальное, экономическое и градостроительное развитие Юго-Восточного административного округа г. Москвы / Москва, 2018;
12. Зотов В. Б., Голованов В. И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2018. № 2. С. 57–61;
13. Проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для системы государственного и муниципального управления // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2017. № 3. С. 96–101.

1. Okolyshev D. A., Okolysheva I. A. Features of the institutionalization of social control in Russia and abroad // Bulletin of scientific conferences. 2017. No. 9–3 (25). Pp. 142–144;
2. Okolysheva I. A. Problems of functioning of regional public chambers of municipal formations // Prospects and problems of development of municipal formations in Russia and abroad: a collection of abstracts of papers and articles of the international scientific and practical conference of Russian and foreign universities and REU them. Plekhanov with the participation of representatives of state and municipal authorities 10.10.2017 / resp. ed. M. N. Lukyanova. — Moscow: RUSAINS, 2017. P. 180–184;
3. Okolysheva I. A. Evaluation of the performance of local authorities self-government // Scientific information and analytical journal "Municipal Academy". 2017. No. 1. P. 38–41;
4. Sirazhdinov R. Zh. Study of the features of public control in the Russian Federation // Journal "Municipal Academy". 2017. No. 1. P. 113–118;
5. Okolysheva I. A. The system of public control in the Russian Federation // 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. 233–236;
6. Milkina I. V. Development of social partnership in solving local issues // Domestic traditions of state administration and modernity / Materials of the Novgorod Public Forum. State University of Management. 2017. p. 19–23;
7. Okolysheva I. A. Improving the administration mechanisms of monetary penalties (fines) for violations of regulations in the field of improvement // Municipal Academy Magazine. 2018. No. 1. S. 55–58;
8. Okolyshev D. A. Economics of volatility — modern features of the development of market relations // Innovative economy, strategic management and crisis management in business entities / Collection of articles of the I International Scientific and Practical Conference. 2018. p. 431–434;
9. Sirazhdinov R. Zh., Shaposhnikov S. V. On the effectiveness of the use of practical skills in the training of highly qualified specialists in the field of state and municipal management // Bulletin of the State University of Management. 2016. No. 12. P. 199–201;
10. Lukyanova M. N., Milkina I. V. Organization of interaction between state and municipal authorities in the process of developing innovative activities on the example of science cities // Municipal Academy Magazine. 2018. No. 2. S. 115–119;
11. Zotov V. B. Territorial Administration — Practical Experience and Achievements // Social, Economic and Urban Planning Development of the South-Eastern Administrative District of Moscow / Moscow, 2018;
12. Zotov V. B., Golovanov V. I. Problems of financial support in municipalities and the direction of increasing the level of autonomy of local authorities // Scientific information and analytical journal «Municipal Academy». 2018. No. 2. S. 57–61;
13. Problems of motivation of training and retraining of personnel for the system of state and municipal government // Scientific information and analytical journal «Municipal Academy». 2017. No. 3. P. 96–101.

Content

Memorandum of the I-th International scientific forum «Step forward: artificial intelligence digital economy».....	2
The results of the XVIII Russian municipal forum.....	7
Yurkova S. N., Shirokov A. N., Milkina I. V.	
Information technology in the system of territorial administration	
Anthropology of digital governance.....	12
Latfullin G. R.	
Marketing territories in the epoch of development of digital space: features, challenges and prospects.....	17
Khmelchenko, E.G., Ubushaeva B. G.	
Development of digital technologies in the practice of hired labor.....	24
Ubushaeva B. G.	
Development of regions and municipalities	
Strategic objectives of training of public and municipal servants.....	30
Zotov V. B.	
Strategic planning of socio-economic development of municipalities.....	38
Sirazhdinov R. Zh.	
Features of the legal regulation of the activities of municipal public associations in various subjects of the Russian Federation.....	43
Veliev E. E.	
Competition of final qualifying works as a mirror of preparation of graduates in the direction «State and municipal administration».....	49
Milkina I. V., Zudenkova S. A.	
Main stages of urbanization and their reflection in the development of Moscow city agglomeration.....	56
Sokolova S. V.	
Peculiarities of the formation of the citywide public spaces in the city of Moscow.....	62
Stadolin M. E., Varvanin E. N.	
The present stage of reforming and developing public policy in the field of local government.....	68
Shirokov A. N., Yurkova S. N.	
Organization of the system of public control in Russian Federation (on the materials of the Public chamber of the Moscow region).....	76
Okolyshev D. A.	
Renovation of industrial areas in single-industry towns on the basis of industrial parks.....	82
Filatov V. V., Golovanov V. I., Zhukova N. V., Dibrova Z. N.	
Economics & Finance	
The impact of government assistance in the acquisition of housing on the level of prices and the impact of lower interest rates on mortgages.....	87
Demin A. V., Rybalchenko I. V.	
Reaction of the Russian mega-regulator based on international sanctions.....	91
Balatsky E. V., Ekimova N. A., Yurevich M. A.	
Analysis of the performance of special economic zones of tourist and recreational type (on the example of SEZ TRT «Turquoise Katun»).....	98
Milkina I. V., Lebedeva Yu.A., Mishchenko I. V.	
The circular economy, plastic waste, UN resolution.....	107
Filatov V. V., Rukina I. M., Golovanov V. I., Polozhentseva I. V.	
Some aspects of development of cluster organization of ecotouristic spaces of Krasnodar edges.....	119
Lebedeva Yu. A., Belozerova Ju. M.	
Innovative economy: human capital and new aspects of education.....	132
Anfimova A. Yu., Kirnarskaya S. V.	
Management technology	
Improving municipal management is an important factor in the effective functioning of a social system.....	137
Cherkasova M. A.	
The formation and development of human capital of the local community on the basis of project management.....	144
Arzhanukhin S. V., Makovich G. V.	
Formation of a system of separate collection of MSW as a condition of rational waste management.....	151
Musinova N. N.	
Volunteering in Russia: the stages of formation and the priorities of development.....	156
Petrina O. A.	
Comparative analysis of various types of state and municipal institutions.....	161
Yakovlev A. Yu.	
State development of population motivation to public activities.....	166
Okolysheva I. A.	

Информационно-аналитический журнал
зарегистрирован в Роскомнадзоре.
Свидетельство о регистрации СМИ:
ПИ № ФС77-50260 от «22» июня 2012 г.
Подписной индекс в каталоге
«Роспечать» 70500

УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия»
включён в Перечень научных журналов,
рекомендованных ВАК РФ для публикации
материалов кандидатских
и докторских диссертаций.

В издании публикуются официальные
материалы союзов и ассоциаций местного
самоуправления, результаты научных
исследований и лучшая практика в области
местного самоуправления
и муниципального управления.

При написании и оформлении статей
редакция журнала «Муниципальная
академия» просит придерживаться правил,
представленных
на сайте.

Электронная версия журнала
и требования к публикациям размещены
на официальном сайте журнала
«Муниципальная Академия»:

www.journal-rma.ru

По вопросам публикации статей следует
обращаться
в редакцию журнала
по телефонам:
8 (915) 405–64–19
или по электронной почте:
journal-rma@mail.ru

ООО «Муниципальная академия»
Адрес: 111024, г. Москва,
ул. Авиамоторная, д. 12, офис 814.
Тел.: +7 (915) 405–64–19
E-mail: journal-rma@mail.ru
Сайт: www.journal-rma.ru

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Бурак Петр Иосифович — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета
Быков Александр Владимирович — д.п.с.н., профессор
Зотов Владимир Борисович — д.э.н., профессор
Пупырев Евгений Иванович — д.т.н., профессор
Мокрый Владимир Семенович — д.ю.н., профессор
Рош Елена Сергеевна — д.э.н., профессор
Калабеков Алан Лазаревич — д.б.н., профессор
Найданов Александр Сергеевич — к.пед.н.
Толкачев Сергей Генрихович — к.э.н.
Ружицкий Владимир Петрович — д.т.н., профессор
Белых Ирина Викторовна — к.э.н.
Шульга Татьяна Ивановна — д.п.с.н., профессор
Рой Олег Михайлович — д.с.н., профессор
Беляев Александр Матвеевич — д.с.н., профессор
Грищенко Леонид Леонидович — д.ю.н., профессор
Рагулина Юлия Вячеславовна — д.э.н., профессор
Семкина Ольга Сергеевна — к.э.н., профессор
Бутова Татьяна Витальевна — к.э.н., доцент

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор:

Зотов Владимир Борисович, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Голованов Владимир Иванович, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Кириллова Ариадна Николаевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Рагулина Юлия Вячеславовна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Авдеева Татьяна Тимофеевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Рождественская Ирина Андреевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Терехова Кристина Олеговна

Заместителя главного редактора:

Анопченко Татьяна Юрьевна, д.э.н., профессор

Выпускающий редактор:

Вишнякова Татьяна Витальевна

Верстка: **Попов Дмитрий Сергеевич**

Руководитель издательских проектов: **Чихирников Валерий Васильевич**

РЕЦЕНЗЕНТЫ

Алексеев Александр Юрьевич — к.э.н., доцент

Ибятв Файль Мужипович — к.и.н., доцент

Номер отпечатан в типографии:
ООО «Фабрика Офсетной Печати»
www.fop.ru
Подписан в печать 26.12.2018 г.
Заказ № 23826
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 первое полугодие 2019 года

Журнал является официальным печатным органом Российской муниципальной академии.

В журнале публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

Периодичность: 4 выпуска в год (ISSN 2304-831X). В 2015 году журнал «Муниципальная Академия» включён в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации. В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте журнала «Муниципальная Академия»: www.journal-rma.ru.

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам:

+7 (915) 405-64-19

или по электронной почте: journal-rma@mail.ru.

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: 70500.



