



**Вестник Российского университета дружбы народов.**  
**Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

**2017 Том 4 № 1**

**DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-1**

**Научный журнал**

**Издается с 2014 г.**

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

**Свидетельство о регистрации** ПИ № ФС 77-61271 от 03.04.2015 г.

**Учредитель:** Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

**ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР СЕРИИ**  
**С.А. Семенов,**

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

**ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА**

**В.А. Федоров,**

доктор философских наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

**ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ СЕРИИ**

**Е.В. Лылова,**

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

**ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ**

**Барабашев А.Г.** – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, декан факультета государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики»

**Вергински И.** – профессор, директор Центра международных исследований корпоративного и общественного управления, Университет Британской Колумбии, Ванкувер (Канада)

**Волльманн Х.** – PhD, профессор публичного администрирования и общественной политики Берлинского университета имени Гумбольдта (Германия)

**Ворончук Инесса** – доктор экономических наук, профессор, глава Департамента публичного администрирования Факультета экономики и менеджмента Латвийского университета (Латвия)

**Корнилов М.Я.** – доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

**Кочегура А.П.** – доктор философии (PhD), член Европейской ассоциации специалистов в области государственного управления (EGPA), эксперт Европейской комиссии и Всемирного банка, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

**Марголин А.М.** – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, проректор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

**Прокофьев С.Е.** – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заместитель руководителя Федерального казначейства Российской Федерации

**Сорокин Д.Е.** – доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, заведующий кафедрой макроэкономики и макроэкономического регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, первый заместитель директора Института экономики РАН

**Столяров Н.С.** – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

**Хоппе Р.** – PhD, профессор политики и знаний Школы менеджмента и государственного управления Университета Твенте, сотрудник Института науки о государственном управлении, сотрудник Нидерландского института управления (Нидерланды)

**Цык В.А.** – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой этики, декан факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

**Шедлер К.** – профессор, директор Института менеджмента и государственного управления, Университет Санкт-Галлена (Швейцария)

**Шульц Д.** – профессор кафедры политических наук Университета Хэмлин (США), главный редактор журнала Public Affairs Education (JPAE)

**Вестник Российского университета дружбы народов.  
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

ISSN 2312-8312 (print), ISSN 2411-1228 (online)

4 выпуска в год

Включен в каталог периодических изданий Ульрих  
(Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>).

Языки: русский, английский, французский, немецкий, испанский.

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, Electronic Journals Library Cyberleninka.

**Цель и тематика**

Научный журнал «Вестник Российского университета дружбы народов», серия «Государственное и муниципальное управление» – специализированное научное издание, учрежденное в конце 2013 г.

Цель издания: содействие развитию науки о государственном управлении и местном самоуправлении, ее популяризации в Российской Федерации, а также создание площадки для обсуждения междисциплинарной и практико-ориентированной проблематики государственного и муниципального управления.

На страницах журнала авторам статей, ученым и практикам, представляется возможность обсуждения основных идей и проблем государственного и муниципального управления, публикация результатов анализа актуальных вопросов государственного управления в России, теоретического осмысления тенденций и перспектив развития местного самоуправления, обобщения зарубежной практики и опыта публичного администрирования и менеджмента, освещения современных тенденций развития высшего профессионального образования в области государственного и муниципального управления и т.д.

Основными рубриками журнала являются: «Государственное управление: теория и практика», «Зарубежный опыт управления», «Становление и развитие местного самоуправления в России», «Культура управленческой деятельности», «Антология государственного управления» и другие.

Читательская аудитория журнала: ученые и исследователи, практики государственного и муниципального управления, а также широкий круг читателей, интересующийся проблемами государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

В редакционную коллегию журнала входят ведущие ученые и эксперты международного и национального уровня в сфере государственного и муниципального управления.

Редакционная коллегия журнала приглашает к сотрудничеству ученых, научных работников, аспирантов и практиков, работающих в сфере государственного и муниципального управления.

Правила оформления статей, архив и дополнительная информация размещены на сайте: <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

Электронный адрес: [pubadmj@rudn.university](mailto:pubadmj@rudn.university).

---

**Литературный редактор К.В. Зенкин**

**Компьютерная верстка Ю.А. Заикина**

**Адрес редакции:**

Российский университет дружбы народов

ул. Орджоникидзе, 3, Москва, Россия, 115419

Тел.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: [ipk@rudn.university](mailto:ipk@rudn.university)

**Адрес редакционной коллегии серии «Государственное и муниципальное управление»:**

ул. Миклухо-Маклая, 10–2, Москва, Россия, 117198

Тел.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: [pubadmj@rudn.university](mailto:pubadmj@rudn.university)

---

Подписано в печать 07.03.2017. Выход в свет 20.03.2017. Формат 70×100/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Усл. печ. л. 12,5. Тираж 500 экз. Заказ № 43. Цена свободная

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«Российский университет дружбы народов» (РУДН)

117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

115419, Москва, Россия, ул. Орджоникидзе, д. 3,

тел.: +7 (495) 952-04-41; [ipk@rudn.university](mailto:ipk@rudn.university)

© Российский университет дружбы народов, 2017



# RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

2017 Volume 4 Issue 1

DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-1

Scientific journal

Founded in 2014

Founder: Peoples' Friendship University of Russia

---

**EDITOR-IN-CHIEF**

**S.A. Semenov,**  
PhD, Associate Professor, Head  
of Public Administration Department  
of Faculty of Humanities  
and Social Sciences, Peoples'  
Friendship University of Russia

**DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF**

**V.A. Fedorov,**  
D.Sc (Philosophy), Professor,  
Professor of Public Administration  
Department of Faculty  
of Humanities and Social Sciences  
Peoples' Friendship University  
of Russia

**EXECUTIVE SECRETARY**

**E.V. Lylova,**  
PhD, Senior Lecturer of Public  
Administration Department  
of Faculty of Humanities  
and Social Sciences, Peoples'  
Friendship University of Russia

**EDITORIAL BOARD**

**Barabashev A.G.** – D.Sc (Economics), Professor, Head of the Civil Service Department, Dean of the Public Administration Department, National Research University Higher School of Economics

**Vertinsky I.** – Professor, Director of Center for International Studies, Corporate and Public Administration, University of British Columbia, Vancouver (Canada)

**Wollmann H.** – PhD, Professor of Public Administration and Public Policy of the Berlin Humboldt University (Germany)

**Voronchuk I.** – D.Sc (Economics), Professor, Head of Public Administration Department of Economics and Management Faculty, Latvian University (Latvia)

**Kornilov M.Ya.** – D.Sc (Economics), Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences

**Kotchegura A.P.** – PhD, a member of the European Association of Professionals in Public Administration (EGPA), Expert of the European Commission and the World Bank, Senior Lecturer of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

**Margolin A.M.** – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of Russia, Pro-Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**Prokofiev S.E.** – D.Sc (Economics), Professor, Head of State Public Administration Department, Financial University under the Government of the Russian Federation, Deputy Head of the Federal Treasury of the Russian Federation

**Sorokin D.E.** – D.Sc (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Macroeconomics and Macroeconomic Regulation of the Financial University under the Government of the Russian Federation, First Deputy Director of the Institute of Economics

**Stolyarov N.S.** – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of the Russian Federation, Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

**Hoppe R.** – PhD, Professor of Politics and Knowledge of the School of Management and Governance, Department of Science, Technology and Police Studies of University of Twente (Netherlands)

**Tsvyk V.A.** – D.Sc (Philosophy), Professor, Head of Ethics Department, Dean of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

**Schedler K.** – Professor, Director of the Institute of Management and Public Administration, University of St. Gallen (Switzerland)

**Schultz D.** – Professor of Political Science, University of Hamlin (USA), Editor in Chief of Public Affairs Education (JPAE)

**RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION**  
**Published by Peoples' Friendship University of Russia**  
**(RUDN University), Moscow, Russia**

ISSN 2312-8312 (print), ISSN 2411-1228 (online)

4 issues per year

Languages: Russian, English, French, German, Spanish

Indexed in Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>

**Aim and Scope**

The scientific journal «RUDN Journal of Public Administration» is the special scientific publication, founded in late 2013.

The journal mission is the assistance of the public administration development on theoretical and practice field as well as to create a platform to discuss interdisciplinary and practice-oriented perspectives in the public administration field.

The journal gives an ability to discuss main ideas and problems of public administration, analysis of current issues of public administration, the theoretical comprehension of the trends and prospects of local government development, synthesis of international practice and experience of public administration and management, highlighting modern trends of higher professional education development on the public administration field, etc.

The main journal headings are following: «Theory and Practice of Public Administration», «Foreign Experience of Management», «Formation and development of local government», «Culture of management», «Anthology of Public Administration» and etc.

In addition to research articles the journal also welcomes book reviews, literature overviews, conference reports and research project announcements.

The journal is for scientists and researchers, officials in the sphere of public administration, and for a wide range of readers who are interested in problems and perspectives of public administration.

The journal editorial board includes leading scientists and experts of international and national level on the public administration field.

Further information regarding notes for contributors, subscription, and back volumes is available at <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

E-mail: [pubadmj@rudn.university](mailto:pubadmj@rudn.university).

---

**Editor *K.V. Zenkin***

**Computer design *Yu.A. Zaikina***

**Address of the editorial board:**

Peoples' Friendship University of Russia

Ordzhonikidze St., 3, Moscow, Russia, 115419

Ph.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: [ipk@rudn.university](mailto:ipk@rudn.university)

**Address of the editorial board of RUDN Journal of Public Administration:**

Miklukho-Maklaya St., 10-2, Moscow, Russia, 117198

Ph.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: [pubadmj@rudn.university](mailto:pubadmj@rudn.university)

---

Printing run 500 copies. Open price

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education

“Peoples' Friendship University of Russia” (RUDN University)

6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, Russia, 117198

Printed at RUDN Publishing House:

3 Ordzhonikidze St., Moscow, Russia, 115419

Ph.: +7 (495) 952-04-41; e-mail: [ipk@rudn.university](mailto:ipk@rudn.university)

© Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

- Омельченко В.В.** Подход к оценке эффективности государственного управления национальными ресурсами на примере развития малого и среднего предпринимательства Российской Федерации (Москва, Россия) ..... 7
- Путимцев Д.Н.** Государственная поддержка реального сектора экономики: банковская или налоговая? (Москва, Россия) ..... 25

### УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

- Батурова Г.В.** Пространственное развитие социальной сферы в системе государственного и муниципального управления (Москва, Россия) ..... 34
- Коновалов А.М.** Долгосрочное планирование развития общественной инфраструктуры – приоритет государственного и муниципального управления (Москва, Россия) ..... 50

### МОЛОДЕЖЬ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА

- Иванова М.Г.** Молодежь как основа укрепления единства российской нации и этнокультурного развития народов России (Москва, Россия) ..... 67
- Смирнова Е.А., Теплов А.В., Бельченко А.С.** Воспитание патриотизма современной молодежи в Российской Федерации на примере памяти семей о годах Великой Отечественной войны (Москва, Россия) ..... 74

### СЛОВО СТУДЕНТАМ, АСПИРАНТАМ И МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ

- Головенкова А.П., Лылова Е.В.** Конкурсный отбор кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы: опыт Канады (Москва, Россия) ..... 81
- Унусян У.В.** Социальные основы создания механизма безопасности образовательных учреждений (Москва, Россия) ..... 90

### АНТОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Эрхард Л.** Опасные групповые интересы (отрывок из книги «Благосостояние для всех», главы IV «Министр хозяйства, но не представитель отдельных групп») ..... 95

## CONTENTS

### PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

- Omelchenko V.V.** Methods in evolution in efficiency of state administration by national resources on the example of development of small and middle enterprise of Russian Federation (Moscow, Russia) ..... 7
- Putimtsev D.N.** Government's support of real economy: banking or fiscal? (Moscow, Russia) ..... 25

### TERRITORIES MANAGEMENT AND DEVELOPMENT

- Baturova G.V.** Spatial development for social sphere in frame of public administration (Moscow, Russia) ..... 34
- Konovalov A.M.** Long-term planning for public infrastructure development as a priority of public administration (Moscow, Russia) ..... 50

### YOUTH AND STATE YOUTH POLICY

- Ivanova M.G.** Youth as a basis of strengthening of unity of the Russian nation and ethnocultural development of the people of Russia (Moscow, Russia) ..... 67
- Teplov A.V., Belchenko A.S., Smirnova E.A.** Education of patriotism of modern youth in the Russian Federation on an example of the families memory about Great Patriotic war (Moscow, Russia) ..... 74

### ARTICLES OF STUDENTS, POSTGRADUATE AND YOUNG SCIENTISTS

- Golovenkova A.P., Lylova E.V.** Canadian experience in competitive selection of candidates for replacement on public administration posts (Moscow, Russia) ..... 81
- Unusyan U.V.** Foundations of the social security mechanism of educational institutions (Moscow, Russia) ..... 90

### ANTHOLOGY OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Erhard L.** Threat group interests (excerpt from Chapter VI "The Minister of the economy, but not representative of certain groups" of the book «Well-being for all») ..... 95



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-1-7-24

**ПОДХОД К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
НАЦИОНАЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ НА ПРИМЕРЕ  
РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**В.В. Омельченко**

Государственное научное учреждение  
«Государственный научно-исследовательский институт  
системного анализа Счетной палаты Российской Федерации»  
*ул. Усачева, д. 64, стр. 1, Москва, Россия, 119048*

Настоящая статья является дальнейшим продолжением работ по рассмотрению основ государственного управления использованием национальных ресурсов, применительно к сфере развития малого и среднего предпринимательства Российской Федерации. С системных позиций рассмотрены роль и место внешнего государственного аудита (контроля) в государственном управлении и предложены общая и конкретные классификационные структуры. Определены уровни государственной поддержки и рассмотрен подход к оценке эффективности мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства на уровне Центрального банка Российской Федерации.

**Ключевые слова:** аудит, государственное управление, контроль, классификация, оценка, предпринимательство, эффективность

**Введение.** Одним из исключительно важных национальных проектов является приоритетный проект «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», который направлен на структурные изменения в экономике и социальной сфере, а также на повышение темпов экономического развития. Этот приоритетный проект призван стать центром поиска решений, поэтому является одним из самых важных вопросов обеспечения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации.

Для рассмотрения вопросов стратегического развития Российской Федерации и реализации приоритетных проектов создан Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

Столь важное направление государственного управления использованием национальных ресурсов не должно остаться без пристального внимания внешнего государственного аудита (контроля). Именно поэтому внешний государственный аудит приоритетных национальных проектов Председатель Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голикова перевела в разряд приоритетных не только в деятельности Счетной палаты, но и всех контрольно-счетных органов Российской Федерации [2].

Одним из важных вопросов приоритетного проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» является развитие малого и среднего предпринимательства, на государственном управлении которым и сосредоточим свое внимание.

### **1. Общая классификационная структура государственного управления развитием малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации с определением роли и места внешнего государственного аудита (контроля).**

Анализ проблемы управления объектами и процессами действительности показывает, что независимо от предметной области в любом управлении, включая государственное, можно выделить следующие универсальные функции [5, 8]:

1) *концепцию (политику)* управления, включая *целеполагание* и *координацию* управления объектом (процессом),

2) *измерение, сбор и представление* информации об объекте управления, которые в непрерывном режиме могут быть реализованы в виде интегральной функции *наблюдение* или *мониторинг* (1);

3) *выявление, анализ и систематизация* обнаруженных аномалий (нарушений, недостатков, отклонений, угроз, уязвимостей, рисков) объекта управления и в целом системы управления этого объекта [3, 5, 8];

4) *оценка состояния* объекта управления и постановка диагноза, в том числе оценка возможного ущерба и последствий реализации мероприятий по управлению объектом [5, 6];

5) *предвидение (прогнозирование)* (2) и *планирование* будущего состояния объекта управления, включая возможный ущерб и последствия реализации плана мероприятий по управлению объектом [5, 6];

6) *подготовка и принятие решений (мер, поручений)* по управлению объектом [5, 7];

7) *регулирование решений* (мероприятий, поручений и т.д.) по управлению объектом.

Выделенные функции в совокупности и образуют обобщенную интегральную функцию *управление* (3). Это в полной мере относится и к системе государственного управления, одной из основных частей (функций, функциональных элементов) которой является внешний государственный контроль использования национальных ресурсов. В соответствии с этим, а также рекомендациями [5–7], структуру *типового контура государственного управле-*

ния состоянием малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации, представим на рис. 1.



**Рис. 1. Инвариантная структура типового контура государственного управления состоянием малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации**

Представленная структура контура государственного управления по своей сути является *универсальной* и *инвариантной* к объекту управления – использование национальных ресурсов, включая развитие малого и среднего предпринимательства. Необходимые прямые и обратные связи, показанные на рис. 1, определяются особенностями функционирования отдельных функциональных элементов (функций) управления. Внешние связи – как надсистемное управление (цели, угрозы и риски, ограничения), а также входы и выходы для объекта управления необходимы для взаимодействия с надсистемой и средой.

Реализация выделенных на рисунке универсальных функций государственного управления национальными ресурсами позволяет достичь выполнения фундаментальных условий *наблюдаемости* и *управляемости*, являющихся ключевыми в теории управления, что обеспечивает эффективное управление объектами и процессами [1, 12].

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Закон № 209-ФЗ) определены следующие базовые универсальные функции государственного управления:

- 1) государственное планирование (статья 10 Закона № 209-ФЗ);
- 2) государственный мониторинг (статья 16 Закона № 209-ФЗ);
- 3) государственная координация (статьи 9–13 Закона № 209-ФЗ);
- 4) государственное прогнозирование (статьи 9, 10, 12 Закона № 209-ФЗ);
- 5) государственный контроль и надзор (статьи 4, 5, 7, 14 Закона № 209-ФЗ);
- 6) государственное регулирование (статьи 1–7 Закона № 209-ФЗ).

Вполне очевидно, что от качества реализации приведенных выше функций зависит эффективность государственного управления развитием малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. Поэтому объектом внешнего государственного аудита (контроля) здесь должны быть не только отдельные функции государственного управления, а все функции в совокупности, направленные на достижение поставленных целей.

К сожалению, в Стратегии как в целевых индикаторах, так и в «Плане мероприятий («Дородная карта») по реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» представлена только одна функция государственного управления – государственное регулирование (раздел VI).

В соответствии с Законом № 41-ФЗ Счетная палата осуществляет внешний государственного аудита (контроль) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью (далее – *федеральные ресурсы*) и *иными ресурсами* в пределах компетенции Счетной палаты (Глава 1 статья 1). Таким образом, кроме федеральных ресурсов подлежат контролю и иные ресурсы, все вместе – это *национальные ресурсы*, подлежащие независимому внешнему государственному аудиту (контролю).

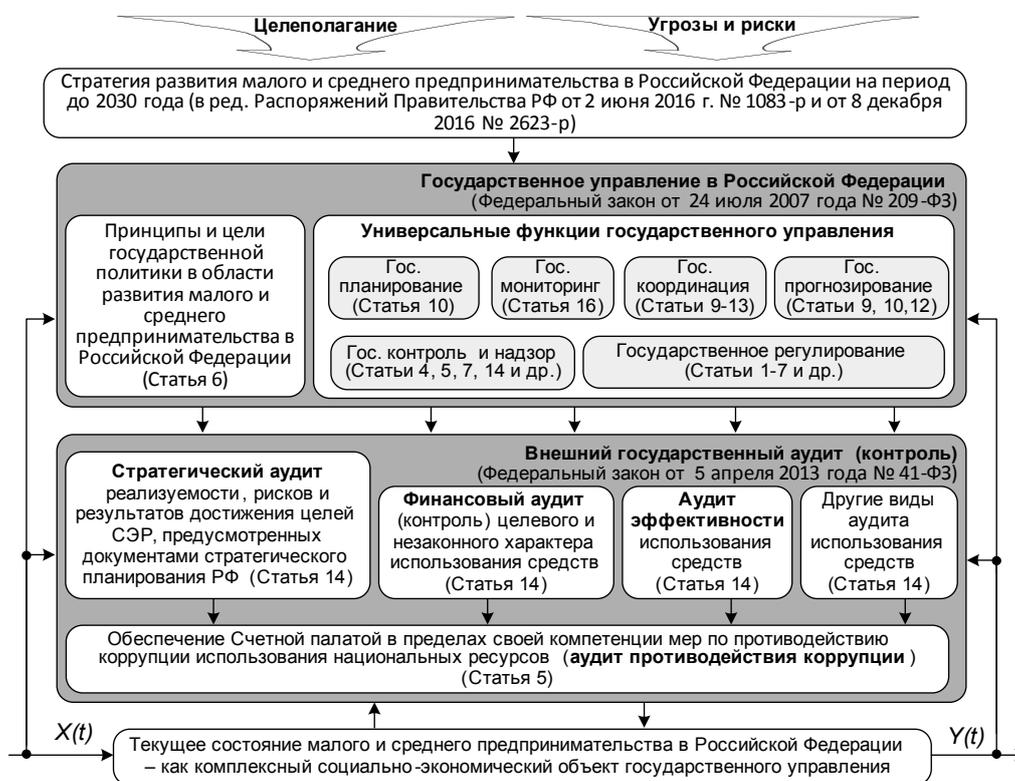
С целью определения роли и места Счетной палаты Российской Федерации в контуре государственного управления общую классификационную структуру государственного управления развитием малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации представим на рис. 2. Качество государственного управления национальными ресурсами (федеральными и иными ресурсами), используемыми на развитие малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации, определяется действенностью внешнего государственного аудита (контроля), который в соответствии с существующим законодательством подразделяется на следующие классы (виды):

- государственный внешний аудит (контроль), который осуществляют внешние субъекты аудита (Администрация Президента Российской Федерации, Счетная палата, контрольно-счетные органы Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации);

- государственный внутренний аудит (контроль и надзор) – осуществляют внутренние субъекты контроля и надзора (органы исполнительной власти Российской Федерации);

- негосударственные виды аудита (контроля) – осуществляют независимые некоммерческие и коммерческие субъекты аудита (для предметной об-

ласти информационного обеспечения малого и среднего предпринимательства – организации IT-аудита).



**Рис. 2. Общая классификационная структура государственного управления развитием малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации**

В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» представим основные направления внешнего государственного контроля (аудита) используемых федеральных и иных ресурсов на развитие малого и среднего предпринимательства в виде обобщенной схемы (рис. 3). На рисунке представлены: аудит финансовый, аудит эффективности, аудит стратегический, анализ рисков коррупции (4), другие виды внешнего государственного аудита (контроля) использования национальных ресурсов на развитие малого и среднего предпринимательства, анализ которых представлен в литературе [7].

Для реализации каждого вида внешнего государственного аудита (контроля) и решения соответствующих задач требуется своя специфическая система критериев, показателей и методов аудита.

Государственное управление в форме государственной поддержки малого и среднего предпринимательства проводится на разных уровнях, среди которых выделим следующие:

- на федеральном уровне;
  - на уровне субъектов Российской Федерации;
  - на уровне Акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства»;
  - на уровне Центрального банка Российской Федерации.
- В дальнейшем рассмотрим только последний уровень.

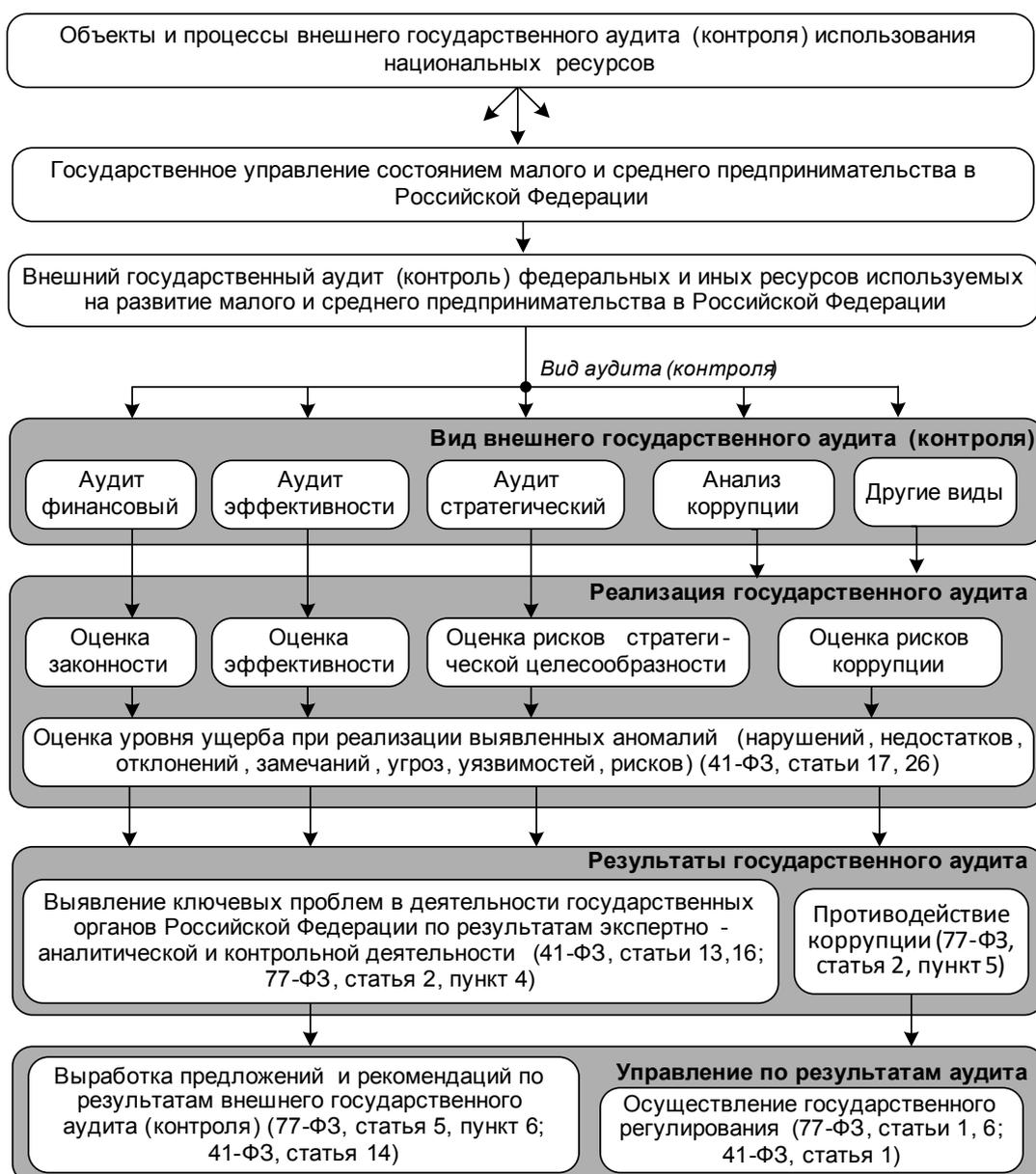


Рис. 3. Основные направления внешнего государственного аудита (контроля) мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства

**2. Подход к оценке эффективности мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства на уровне Центрального банка Российской Федерации.** Для эффективного развития малого и среднего предпринимательства безусловно необходима государственная финансовая поддержка, ключевым субъектом которой выступает Центральный банк Российской Федерации (далее – Банк России).

С целью разработки научно обоснованного подхода к оценке эффективности мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства на уровне Банка России прежде всего необходимо выявить основные направления такой государственной финансовой поддержки. С точки зрения эффективного развития малого и среднего предпринимательства для предпринимателей прежде всего необходимо обеспечить выполнение двух исключительно важных условий становления и развития:

1) наличие финансовых средств для открытия и развития малого и среднего предпринимательства, следовательно, *доступность получения дешевых кредитов*;

2) устойчивое финансовое состояние конкретной организации (предприятия), которое напрямую зависит от устойчивости кредитно-финансового состояния страны.

Конечно, важны и другие виды государственной финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства, но приведенные выше два условия без сомнения являются ключевыми.

Анализ Федерального закона «О Банке России» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ, позволяет выделить следующие направления государственной поддержки малого и среднего предпринимательства:

1) *защита и обеспечение устойчивости рубля* – является одной из основных целей деятельности Банка России (статья 3). Достижение этой важной цели обеспечивается реализацией соответствующей денежно-кредитной политики Банка России. Это положение закреплено в статье 34.1 Закона № 86-ФЗ: «Основной целью денежно-кредитной политики Банка России является защита и обеспечение **устойчивости рубля** посредством поддержания ценовой стабильности, в том числе для формирования условий *сбалансированного и устойчивого* экономического роста» (статья 34.1 введена Федеральным законом от 23.07.2013 N 251-ФЗ);

2) *обеспечение стабильности финансового рынка* Российской Федерации (абзац введен Федеральным законом от 23.07.2013 № 251-ФЗ);

3) обеспечение государственной финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства.

К третьему направлению – обеспечение государственной финансовой поддержки в соответствии с Законом № 86-ФЗ – следует отнести следующие законодательные положения:

1) определение порядка ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенного порядка ведения кассовых операций **индивидуальными**

**предпринимателями** и субъектами малого предпринимательства (в ред. Федерального закона от 23.07.2013 № 251-ФЗ) (статья 34). Следует отметить, что это одна из базовых функций, обеспечивающая на территории Российской Федерации наличного денежного обращения, которая возложена на банк России;

2) установление правил наличных расчетов, включая ограничения наличных расчетов между юридическими лицами, а также расчетов с участием граждан, связанных с осуществлением ими **предпринимательской деятельности**. При этом Банк России устанавливает *правила, формы и стандарты* безналичных расчетов (статья 82.3).

**3. Доступность получения дешевых кредитов субъектами малого и среднего предпринимательства.** В стратегии развития малого и среднего предпринимательства Российской Федерации до 2030 г. констатируется, что реализуется ряд масштабных программ финансовой поддержки, в рамках которых во всех регионах страны предприниматели имеют возможность получать субсидию для возмещения затрат на ведение бизнеса, микрозаймы, гарантию по кредиту или кредит на льготных условиях.

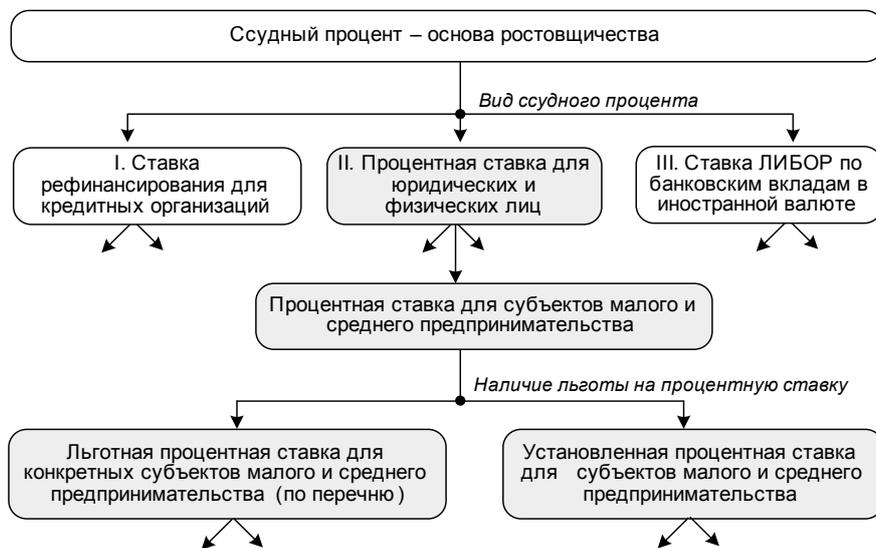
Рассмотрим вопрос получения кредитов субъектами малого и среднего предпринимательства. Ключевым условием государственной финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства является *доступность* получения дешевых кредитов его субъектами или кредитов на льготных условиях. Кредиты в Российской Федерации выдаются по определенной *процентной ставке* (5) или так называемому *ссудному проценту* (6), который несет в себе известную с глубокой древности идею *ростовщичества* (7). В основе понятия *ростовщичество* лежат «незаконные росты, ростовщичьи проценты» [3], которые определяются древнерусским словом *лихва* (ж. р.): избыток, излишек; корыстные, вымогательные барыши при денежных оборотах, а также прибыль, барыш, проценты [3].

С целью более глубокого понимания вопроса приведем классификацию видов ссудного процента на современном этапе состояния экономики Российской Федерации. Классификация видов ссудного процента, назначаемого Банком России, приведена на рис. 4, на котором выделены три основных класса ссудного процента:

- 1) ставка рефинансирования для кредитных организаций;
- 2) процентная ставка для юридических и физических лиц;
- 3) ставка ЛИБОР (8) по банковским вкладам в иностранной валюте.

Темным цветом на рисунке подкрашены основные объекты дальнейшего анализа и исследования.

Систематизация видов ссудного процента на более низких уровнях по другим признакам-основаниям на классы, в рамках предметной области развития малого и среднего предпринимательства приведена в таблице 1.



**Рис. 4. Классификация видов ссудного процента, назначаемого Банком России**

Таблица 1

**Систематизация видов ссудного процента в рамках предметной области развития малого и среднего предпринимательства**

№	Признак-основание классификации	№ класса	Наименование класса ссудного процента
1	По форме кредита	1.1	Коммерческая процентная ставка
		1.2	Банковская процентная ставка
		1.3	Потребительская процентная ставка
		1.4	Процентная ставка по государственному кредиту
2	По виду инвестиций	2.1	Процентная ставка по кредитам в оборотные средства
		2.2	Процентная ставка по инвестициям в основные фонды
		2.3	Процентная ставка по инвестициям в ценные бумаги
3	По срокам кредитования	3.1	Процентная ставка по краткосрочным ссудам
		3.2	Процентная ставка по долгосрочным ссудам
		3.3	Процентная ставка по среднесрочным ссудам
4	По видам операций кредитных учреждений	4.1	Депозитная процентная ставка
		4.2	Процентная ставка по ссудам
		4.3	Процентная ставка по межбанковским кредитам

Ссудный процент лежит в основе кредитно-финансовой системы государства, при этом механизм его реализации характеризуется следующим:

- государственное управление судным процентом со стороны Банка России сменяется использованием экономических методов регулирования его уровня;

- уровень процента, порядок его начисления и взимания определяется договором между участниками кредитной сделки с учетом спроса и предложения кредитных ресурсов.

В стратегии развития малого и среднего предпринимательства Российской Федерации до 2030 г. констатируется, что до настоящего времени **остается нерешенным вопрос доступа малых и средних предприятий к финансовым ресурсам для целей развития бизнеса**. По данным Банка России, в 2015 г. доля малых и средних предприятий в общем кредитном портфеле юридических лиц и индивидуальных предпринимателей составила 16,9 процента (среднемировой уровень – 23 процента). Почему такое негативное положение соблюдается в нашей стране?

В настоящее время Российская Федерация является членом ВТО и обязана действовать в соответствии с требованиями этой международной организации, что несомненно касается и организаций малого и среднего предпринимательства. Чтобы оценить уровень государственной финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства в современных условиях, в том числе в обеспечении *доступности* получения дешевых кредитов его субъектами на этапе его становления, приведем сравнительную характеристику процентных ставок по Европе (таблица 2. Сайт: FXSTREET Рынок Форекс).

Как видим, на критическом пути по рассматриваемому вопросу, где процентная ставка не в разы, а на порядок и более отличается по сравнению с другими странами – членами ВТО, находится только Российская Федерация. При таком уровне процентной ставки невозможно не только обеспечить конкурентоспособность малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации, но и невозможно обеспечить его успешное становление. В этих жестких условиях чрезвычайно высокого, по сути, ростовщического процента отечественными предпринимателям выгоднее брать действительно дешевые кредиты в других странах ВТО в иностранной валюте. Такое положение дел в финансово-кредитной сфере действительно является критическим, так как отечественные предприниматели, беря кредиты за рубежом, по сути, поддерживают экономику не своей страны, а экономики других стран ВТО.

Как сказано в Стратегии: **«рост процентных ставок и кризис ликвидности – эти и другие смежные факторы отрицательно повлияли на себестоимость продукции и рентабельность бизнеса, инвестиционные планы и финансовую устойчивость малых и средних предприятий»**. Вот уж действительно, осуществлять **«рост процентных ставок»** в таких тяжелых условиях, что весьма успешно проводит Банк России, – это не поддается логике и противо-

речит стратегическим и тактическим целям развития малого и среднего предпринимательства Российской Федерации.

Таблица 2

**Сравнительная характеристика  
текущих процентных ставок стран Европы**

Страна	Текущая процентная ставка	Предыдущее значение	Время принятия предыдущего значения
1. Швейцария	-0,75%	-0,75%	15.01.2015 – 09:30
2. Венгрия	+0,90%	+0,90%	24.05.2016 – 12:00
3. Россия	+10,00%	+10,00%	16.09.2016 – 10:30
4. Румыния	+1,75%	+1,75%	01.07.2015 – 08:00
5. Европейский валютный союз	0,00%	0,00%	10.03.2016 – 12:45
6. Польша	+1,50%	+1,50%	04.03.2015 – 12:56
7. Чехия	+0,05%	+0,05%	01.11.2012 – 10:00
8. Дания	-0,75%	-0,50%	05.02.2015 – 15:00
9. Исландия	+5,00%	+5,25%	14.12.2016 – 10:19
10. Норвегия	+0,50%	+0,50%	17.03.2016 – 09:00
11. Швеция	-0,50%	-0,50%	11.02.2016 – 08:30
12. Великобритания	+0,25%	+0,25%	04.08.2016 – 11:00

Отсюда следуют важные выводы:

1) ключевое условие *доступность получения дешевых кредитов* для развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации не обеспечено на уровне Банка России;

2) эффективность мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства по целевому показателю *доступность получения дешевых кредитов* на уровне Центрального банка Российской Федерации равна нулю.

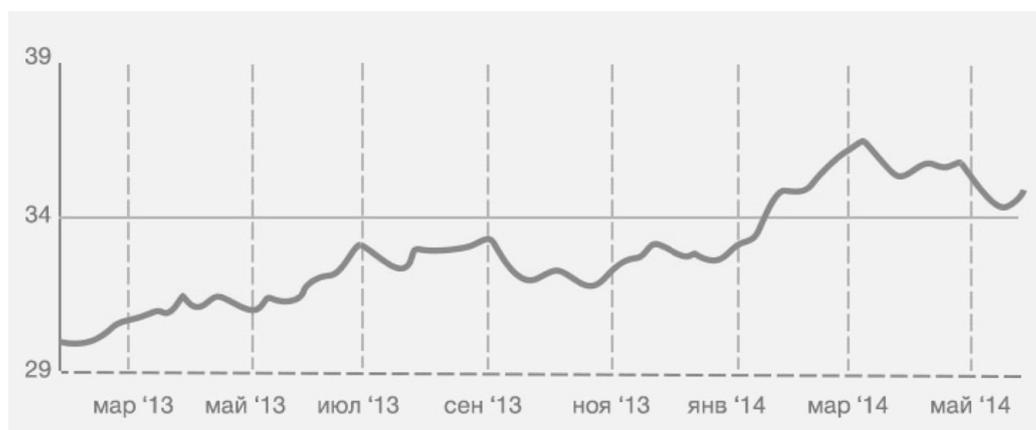
**4. Обеспечение Банком России устойчивого кредитно-финансового состояния страны – как необходимое условие развития малого и среднего предпринимательства.** *Устойчивое кредитно-финансовое состояние страны* в свою очередь определяется *устойчивостью рубля* – кровеносной системы экономики Российской Федерации. Это ключевое условие, которое непосредственно влияет на все стороны социально-экономического положения страны, включая развитие малого и среднего предпринимательства Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации определено: «Защита и обеспечение **устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации**, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти» (статья 75, пункт 2).

Официальный курс рубля к иностранным валютам каждый день устанавливает Банк России, при этом за основу берется цена рубля относительно доллара США на ежедневных торгах Московской биржи. Исходя из этого курса, Банк России рассчитывает стоимость рубля относительно других иностранных валют.

Итак, основные «игроки» на этой «поляне» – Банк России и Московская биржа. Посмотрим, как этой двойцей обеспечивается конституционное требование *устойчивость рубля*. При этом помним, что Московская биржа показала в 2015 г. рекордную прибыль по МСФО, заработав **27,8 млрд рублей** за счет **высоких процентных ставок** и роста портфеля ценных бумаг. В 2014 г. площадка получила прибыль почти в **16 млрд рублей**.

В последнее время рубль постоянно дешевеет, время от времени отыгрывая несколько пунктов, что ведет к его инфляции, подорожанию товаров и пр. Динамика ослабления рубля в 2014 г. приведена на рис. 5.



**Рис. 5. Динамика ослабления рубля в 2014 г.**  
(Источник: сайт Яндекс котировки)

Сильное негативное воздействие на сектор малого и среднего предпринимательства оказывают кризисные явления и государственное управление этим кризисом. Однако если оценивать эффективность государственного управления, то сектор промышленного производства страны ушел в минусы, однако совсем другая ситуация в банковской системе страны, на той же Московской бирже.

В финансово-кредитной системе страны, за которую отвечает Банк России, резко возросла спекулятивная составляющая, так чистая прибыль Москов-

ской биржи выросла в 2015 г. по сравнению с 2014 г. на **74,1%**, до **27,8 млрд рублей**. При этом операционные доходы торговой площадки в 2015 г. составили почти **46 млрд рублей**, что на 53,1% больше, чем год назад. Большую часть доходов биржа получила в виде **процентных доходов (28 млрд рублей)**, объем которых по сравнению с 2014 г. удвоился (Источник: РБК).

Таким образом, все говорит о том, что рубль продолжает падать по отношению к доллару. Это не будет таким резким скачком, как в 2008–2009 гг., однако общая тенденция к девальвации устойчиво сохраняется.

На рис. 6 приведена динамика соотношения доллара к рублю в 2016 г., которая имеет очевидную тенденцию падения рубля.



Рис. 6. Динамика соотношения доллара к рублю в 2016 г.  
(Источник: сайт Investing/com(GMT+3))

Как видим, отрицательные тенденции сохраняются, следовательно, по-прежнему промышленный сектор экономики страны в минусе, включая малое и среднее предпринимательство, а банковский сектор в плюсе. Прибыль российских банков в 2016 г. выросла в 4,8 раза – до 930 миллиарда рублей, по сообщению Банка России в центральную прессу.

Как отмечает финансовый директор Московской биржи Е. Фетисов, получить высокие процентные доходы бирже (прибыль выросла по сравнению с 2014 г. на **74,1%**) помогли высокие ставки, которые были на рынке в начале года. В декабре 2015 г. **Банк России увеличил ключевую ставку до 17%**. Старший аналитик по банковскому сектору ИК «Атон» М. Ганелин сообщил, что полученная Московской биржей прибыль была ожидаемой. Аналитик отмечает, что высокий процентный доход – исключительная особенность российской биржи: «Ни одна другая биржа в мире не может похвастаться **столь высокой долей процентных доходов**» (Источник: РБК, сайт <http://www.rbc.ru/finances/03/03/2016>).

Сейчас мы не рассматриваем все негативные последствия принятого в 2016 г. Банком России неконституционного решения о «свободном курсе» рубля. Отметим только, что для развития малого и среднего предпринимательства это имело катастрофические последствия, связанные с закрытием (замораживанием) и ликвидацией многих отечественных предприятий.

Следует отметить также, что Банк России своими незаконными действиями по дестабилизации рубля прямо нарушил статью 75 Конституции Российской Федерации и статьи 3 и 34.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ.

### **5. Оценка эффективности мер поддержки развития малого и среднего предпринимательства на уровне Банка России.**

Эффективность мер государственного управления использованием национальных ресурсов непосредственно связана с получением конкретных результатов этого управления, а также с ответственностью органов управления за получение конкретных результатов. Соответственно, оценка эффективности мер поддержки развития малого и среднего предпринимательства на уровне Банка России – это прежде всего достижение *устойчивого кредитно-финансового состояния страны и устойчивостью рубля*, что позволяет субъектам предпринимательства брать кредиты.

Таким образом, эффективность мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства на уровне Банка России непосредственно связана с получением конечного результата, которым в рассматриваемом случае является целевой показатель: *доступность получения кредитов* субъектами малого и среднего предпринимательства,

Оценку эффективности мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства на уровне Банка России представляется целесообразным проводить по трем основным этапам:

**I этап 1995–2007 гг.**, связанный с принятием Федерального закона «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ;

**II этап 1997–2016 гг.**, связанный с принятием Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ;

**III этап 2016–2030 гг.**, связанный с принятием «Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации до 2030 года» от 2016 г. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р.

Учитывая значительную продолжительность временных этапов структурной перестройки хозяйственных механизмов, множественность различных факторов влияния и разные целевые ориентиры государственного управления развитием малого и среднего предпринимательства, оценку эффективности проводим на качественном уровне по полученным конечным результатам (таблица 3).

Таблица 3

**Оценка эффективности мер государственной поддержки  
малого и среднего предпринимательства на уровне Банка России**

	Устойчивость кредитно- финансовой системы	Устойчивость рубля	Доступность получения кредитов
<b>I этап 1995–2007 гг.</b>			
1-й подэтап до 2002 года	Достигнуто	Достигнуто	Достигнуто
2-й подэтап до с 2002 – 2007 гг.	Не достигнуто	Не достигнуто	Не достигнуто
<b>II этап 1997–2016 гг.</b>	Не достигнуто	Не достигнуто	Не достигнуто
<b>III этап 2016–2030 гг.</b>	?	?	?

Как показывает статистика состояния развития малого и среднего предпринимательства по выделенным целевым показателям государственного управления на уровне Банка России более чем за 20-летний период (с 1995 г.), выделяется в лучшую сторону период с 1998 по 2002 г. (Руководитель Банка России В.В. Геращенко).

Эффективность мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства по приведенным ключевым показателям *доступность получения кредитов, устойчивость рубля* и в целом *кредитно-финансового состояния* страны на уровне Банка России на других этапах (с 2003 г. по настоящее время), по самым оптимистическим оценкам, крайне низка.

© Омельченко В.В., 2017

### ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) *Мониторинг* – иностранное слово, произошло от слова *монитор* [англ. *monitor*, лат. *monitor* предостерегающий], означающее: 1) мелкосидящий бронированный военный корабль с сильной артиллерией, предназначенный для операций у морских берегов и на реках; 2) прибор для контроля определенных параметров, которые должны сохраняться в заданных пределах, например, уровня радиоактивных излучений в помещении; 3) устройство для контроля качества телевизионного изображения (видеоконтрольное устройство) [11].
- (2) *Прогнозирование* – иностранное слово, означающее составление прогноза развития, становления, распространения чего-л. (напр., науки, отрасли производства, процесса, отношений и др.) на основании изучения тщательно отобранных данных, произошло от слова *прогноз* [гр. *progrtfsis*] – предвидение, предсказание о развитии чего-л., основанное на определенных данных, напр. п. погоды, п. течения и исхода болезни [11].
- (3) *Управление* – древнерусское слово от глагола *управлять (у/прав/лять)* с родовым корнем *прав*. В Толковом словаре живого великорусского языка означает: у-прав-ить

- чем, править, давая ход, направленье; распоряжать, -ся, заведывать, быть хозяином, распорядителем чего, порядничать [3].
- (4) *Анализ рисков коррупции* – в Законе определена как задача Счетной палаты Российской Федерации: «обеспечения в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции» (задача 9, статья 4). В Федеральном законе «О парламентском контроле» от 7.05.2013 г. 77-ФЗ противодействие коррупции определено как одна из задач парламентского контроля (статья 2, пункт 5).
  - (5) *Процент* или *проценты*, мн. – это счет или цифра, означающая доход или плату с сотни; рез, резы, настав (стар.), состава, рост, росты, верхи, вершки, свершки, лихва [3].
  - (6) *Ссудный процент* – это денежное вознаграждение, которое получают кредиторы, предоставляя кредит. Ссудный процент является ценой кредита, или платой, которую заемщик денег должен кредитору за пользование кредитом.
  - (7) *Ростовщик, -щица*, означающий человека, живущего доходами с истинника, ростами (франц. *rentier*); принято более в дурн. знач. человек, берущий лихву, незаконные росты, и сверх того большие залоги, на тяжких условиях [3].
  - (8) *ЛИБОР* – лондонская межбанковская ставка предложения, т. е. средняя ставка процента, по которой банки в Лондоне предоставляют кредит другим банкам путем размещения у них депозитов.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Воронов А.А.* Устойчивость, управляемость, наблюдаемость. М.: Наука. Гл. ред. ФМЛ. 1979. 336 с.
- [2] *Голикова Т.А.* О роли и месте аудита при реализации приоритетных проектов. Вестник АКСОР. № 4. 2016. С. 4–8.
- [3] *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 томах. М.: РИПОЛ классик, 2011 (Золотая коллекция).
- [4] *Омельченко В.В.* Общая теория классификации. Часть I. Основы системологии познания действительности. М.: ООО «ИПЦ Маска», 2008. 436 с.
- [5] *Омельченко В.В.* Основы систематизации. В двух частях. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2012. 480 с.
- [6] *Омельченко В.В.* Прогнозирование как важнейшая функция управления: Историко-логический анализ древних писаний и древнерусского языка // Вестник РУДН: серия: Государственное и муниципальное управление. № 2. 2014. С. 85–102.
- [7] *Омельченко В.В.* Внешний государственный контроль бюджетных расходов: концептуальные аспекты // Вестник АКСОР. № 3 (31). 2014. С. 35–48.
- [8] *Омельченко В.В.* Систематизация и анализ истоков происхождения ключевых понятий государственного управления надзор и контроль // Вестник РУДН: серия: Государственное и муниципальное управление. № 1. 2016. С. 7–19.
- [9] *Омельченко В.В.* Проведение внешнего государственного контроля: классификация нарушений, недостатков, угроз и рисков. Вестник АКСОР. № 1 (37). 2016. С. 57–65.
- [10] *Поспелов Д.А.* Ситуационное управление. Теория и практика. М.: Наука, 1986.
- [11] *Словарь иностранных слов.* Главный редактор Ф.Н. Петров. 15-е изд., испр. М.: Рус. яз., 1988. 608 с.
- [12] *Словарь по кибернетике.* Под ред. академика АН СССР В.М. Глушкова. Глав. ред. Украинской советской энциклопедии. Киев, 1979. 624 с.

## REFERENCES

- [1] *Voronov A.A.* Stability, controllability, observability. M.: Science. Gl. Red. FML. 1979. 336 p.
- [2] *Golikova T.A.* About the role and place of the audit in the implementation of priority projects. Bulletin of AKSOR. No. 4. 2016. S. 4–8.
- [3] *Dal V.I.* Explanatory Dictionary of Russian language. The 4 vol. Moscow: RIPOL classic (Golden Collection), 2011.
- [4] *Omelchenko V.V.* The general theory of classification. Part 1: The Basics systemology knowledge of reality. Moscow: “CPI Mask” LLC, 2008. 436 p.
- [5] *Omelchenko V.V.* Fundamentals of systematization. In two parts. Moscow: Book House “LIBROKOM”, 2012. 480 p.
- [6] *Omelchenko V.V.* Forecasting as a key management function: Historical-logical analysis of ancient writings and ancient language // Bulletin of PFUR: series of State and municipal management. No. 2. 2014. S. 85–102.
- [7] *Omelchenko V.V.* External state control of the budgetary expenses: conceptual aspects // AKCOP Bulletin. № 3 (31). 2014. P. 35–48.
- [8] *Omelchenko V.V.* The Systematization and analysis of the origins of the origin of key concepts of public administration supervision and control // Vestnik RUDN, series State and municipal management. No 1. 2016. S. 7–19.
- [9] *Omelchenko V.V.* An external state control: classification of violations, weaknesses, threats and risks. Bulletin of AKSOR. No. 1 (37). 2016. S. 57–65.
- [10] *Pospelov D.A.* Situational management. Theory and practice. M.: Nauka, 1986.
- [11] Dictionary of foreign words. Editor – F.N. Petrov. 15th ed., Rev. M.: Rus. Lang., 1988. 608 p.
- [12] The dictionary on cybernetics. Under the editorship of the academician of Academy of Sciences of the USSR V.M. Glushkov. Heads. edition. Ukrainian Soviet encyclopedia. Kiev, 1979. 624 pages.

## **METHODS OF EVOLUTION IN EFFICIENCY OF STATE ADMINISTRATION BY NATIONAL RESOURCES ON THE EXAMPLE OF DEVELOPMENT OF SMALL AND MIDDLE ENTERPRISE OF RUSSIAN FEDERATION**

**Victor V. Omelchenko**

Federal scientific institution “State Research Institute  
of the System Analysis of Audit Chamber of the Russian Federation”  
*Usacheva St., 64-1, Moscow, Russia, 119048*

The real article is further continuation of works on consideration of state government bases by the use of national resources, as it applies to the sphere of development of small and middle enterprise of Russian Federation. From system positions a role and place of external state audit (control) are considered in state administration and offered general and concrete classification structures. The levels of state support are certain and going near the estimation of

efficiency of measures of state support of small and middle enterprise is considered at the level of the Central bank of Russian Federation.

**Key words:** audit, state administration, control, classification, estimation, enterprise, efficiency

**Об авторе:**

**Омельченко Виктор Валентинович** – доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Российской Федерации, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1 класса, главный научный сотрудник Государственного НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации.

*E-mail: omvv@yandex.ru*



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-1-25-33

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ: БАНКОВСКАЯ ИЛИ НАЛогоВАЯ?**

**Д.Н. Путимцев**

Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198*

В статье автор рассматривает некоторые аспекты государственной поддержки реального сектора экономики. В этой связи анализируется опыт выделения Правительством РФ бюджетных средств банковским организациям в целях смягчения кризисных явлений в экономике, а также оценивается целесообразность введения налоговых мер поддержки хозяйствующих субъектов, в первую очередь снижения ставки налога на добавленную стоимость.

**Ключевые слова:** бюджет, налог на добавленную стоимость, НДС, поддержка реального сектора экономики, модернизация экономики, государственная поддержка инноваций, повышение эффективности экономики, кредитование приоритетных отраслей экономики, снижение налогов

В настоящее время государственная финансовая поддержка реального сектора экономики, включая сельское хозяйство и сферу услуг, осуществляется в основном путем вливаний денежных средств в отдельные хозяйствующие субъекты через предоставление различного рода дотаций, связанных и свободных субсидий, субвенций, а также предоставления финансируемых за счет бюджетов различного уровня государственных контрактов. В ряде случаев можно говорить об отраслевой поддержке путем создания льготных налоговых режимов или заградительных таможенных мер.

Вместе с тем в Российской Федерации сложилась, не без участия зарубежных «контрагентов», уникальная ситуация востребованности продукции российских предприятий, позволяющая за счет внутренних ресурсов запустить инновационные и инвестиционные процессы модернизации национальной экономики. Однако в условиях мирового экономического кризиса и введенных в отношении России санкций, частично ограничивающих доступ к международному рынку заемных средств, возникает вопрос получения свободных денежных средств.

Необходимо отметить, что значительная часть финансовых ресурсов сосредоточена, в основном, в нефтегазовой отрасли, о чем говорит объем выплачиваемого в бюджет страны совокупного налога на добычу полезных ископаемых, составивший в 2015 г. 3 130,5 млрд рублей, и вывозных таможенных пошлин на сырую нефть, выработанные из нее продукты и природный газ – 2 732,2 млрд рублей [4. С. 24].

Фактически, если весь объем бюджета страны, а именно 13 251,3 млрд рублей [1], составляет 16,5% к объему внутреннего валового продукта, то нефтегазовые доходы, включающие в себя две вышеуказанные позиции – 7,3%, то есть 42,9% доходов бюджета страны [4. С. 20].

При этом если нефтегазовая отрасль, пройдя сложный путь концентрации и отказа от непрофильных активов, мало заинтересована в крупных вложениях в другие сектора экономики страны, то государство в лице Правительства РФ имеет реальную возможность обеспечения процесса ее качественной модернизации. Стоит также упомянуть и о поставленных Президентом РФ задачах не просто по диверсификации экономики, но и по ее системной реорганизации в контексте стратегически планируемого снижения экспорта углеводородного сырья, а значит и о снижении доли нефтегазовых доходов бюджета.

В этой связи встает вопрос перераспределения имеющегося объема денежных средств из сектора государственного управления в пользу «нефинансовых» коммерческих организаций без его удешевления, что повлечет активизацию инвестиционных и инновационных проектов и создаст эффект мультипликатора. При этом обеспечение роста потребительского спроса с учетом реализации всего комплекса мероприятий прогнозируемо повлечет повышение уровня жизни в стране, что также будет иметь кумулятивный эффект.

Не пытаясь в данной работе оценить эффективность и результативность напрямую выделяемых хозяйствующим субъектам государственных дотаций и субсидий, хотелось бы отметить, что одним из неоднократно использовавшихся Правительством РФ способов вливания денежных средств в экономику страны в целях стимулирования инновационных процессов является финансирование, как правило в форме «подарков», кредитного сектора.

Так, в соответствии с Планом первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г. [2] расходы на докапитализацию системно значимых кредитных организаций, предоставленных государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», предполагались в размере 1 трлн рублей [3. С. 7]. Реально выделено в 2015 году 838 млрд рублей [5. С. 86].

Существенно важным в данном случае является тот факт, что в качестве ожидаемого результата заявлена поддержка необходимого уровня кредитования организаций приоритетных отраслей экономики. К сожалению, данное распоряжение не указывает, какие именно отрасли российской экономики могут именоваться приоритетными, по мнению отечественных банков. А главное, ключевая фраза о кредитовании исключает прозрачность данного

процесса, поскольку не определены условия, порядок и стоимость использования выделяемых ресурсов предприятиями реального сектора экономики. То есть Правительство РФ пошло не просто на вливание денежных средств «извне» и, как следствие, увеличение инфляции со значительным понижением уровня жизни граждан, а выделило эти деньги финансовому сектору фактически без каких-либо гарантий их результативного транслирования в производственный сектор. Банки сами определяли, кого они будут кредитовать и под какой процент, естественно, прогнозируя возврат денег, но уже не в бюджет, а на собственные счета. Изюминкой данного процесса является тот факт, что из 834 российских кредитных организаций указанные средства получили лишь 25 в общем объеме 802,7 млрд рублей, что составляет 95,8% предполагавшихся к «освоению» средств [5. С. 87].

Стоит отметить и о средствах в размере 300 и 250 млрд рублей, за счет Фонда национального благосостояния, запланированных к передаче государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (ГК «Внешэкономбанк»), а также иным банкам соответственно [3. С. 8].

Данные денежные средства в качестве запланированного результата предполагают обеспечение кредитования организаций реального сектора экономики и реализации приоритетных инфраструктурных проектов, опять же под вполне рыночный процент с конечным возвратом денег кредитной организации.

Фактически решением Правительства РФ деньги в объеме полутриллиона рублей предполагалось вливать в экономику страны как бы «извне» со всеми сопутствующими негативными последствиями, о которых говорилось ранее, а вот в реальный сектор экономики они должны были попасть временно. При этом, если учитывать процент за их использование, то можно смело уменьшать объем в среднем на одну пятую. В результате мы получаем порядка 400 млрд рублей, что в два раза меньше, нежели сумма, которую можно получить от снижения ставки налога на добавленную стоимость. Однако в последнем случае «оставленные» деньги не несут с собой тот объем негативных факторов, который имеется у полученных финансовым сектором из резервов страны.

Да и стоит признать, что речь шла, в первую очередь, именно о спасении системообразующих кредитных организаций, а не экономики как таковой. Ведь «наступившее завтра» вполне отчетливо продемонстрировало ухудшение финансового положения как хозяйствующих субъектов, так и граждан.

Вместе с тем хотелось бы отметить одну очень существенную деталь. По данным Счетной палаты РФ, по состоянию на 1 января 2016 г. размещение средств Фонда национального благосостояния на депозитах ГК «Внешэкономбанк» в целях финансирования проектов в реальном секторе экономики не осуществлялось вообще, а 12 из 19 докапитализированных банков завершили 2015 финансовый год с суммарным убытком в 187,5 млрд рублей, образовавшимся в основном во втором полугодии 2015 г. [5. С. 87]. При этом

в ряде случаев отмечено размещение выделенных ресурсов в ценные бумаги производственных предприятий, обращающиеся на вторичном рынке, что никоим образом не повлияло на финансовое состояние последних, однако позволило ряду банков отчитаться о выполнении условий получения финансовой поддержки.

Таким образом, запланированное спасение реального сектора экономики через банковскую сферу фактически не состоялось. Ни один рубль из выделенных ГК «Внешэкономбанк» не передан хозяйствующим субъектам хотя бы и под процент... А в настоящее время именно эти денежные средства Фонда национального благосостояния и составляют так активно разрекламированный подарок нашим дорогим пенсионерам в виде единовременной выплаты 5 тысяч рублей. В этой связи возникает вопрос о способности Правительства РФ и сформированной Банком России системы участвовать в стимулировании развития экономики страны, не говоря уже о ее модернизации и переходе к инновационному типу.

Отличным посылом к пониманию данного процесса является выступление Президента РФ на состоявшемся 12 октября 2016 г. VIII Инвестиционном Форуме ВТБ Капитал «Россия зовет!». Так, В. Путин акцентировал внимание участников на том, что объем инвестиций в реальный сектор экономики страны через бюджетную систему, в первую очередь посредством федерального бюджета, составляет лишь 18%, через банковский сектор – 8%, а непосредственно осуществляемые самими хозяйствующими субъектами – более 50% их общего объема [6].

В этой связи логика снижения налогового бремени, в первую очередь налога на добавленную стоимость, представляется более чем доступной и прозрачной в контексте развития партнерских отношений между государством и бизнесом в его различных формах, а также повышения уровня жизни в стране.

Денежные средства, которые в результате снижения ставки НДС не будут переданы коммерческими предприятиями в федеральный бюджет, снижают не только налоговое бремя на конечных потребителей, но и, в первую очередь, нагрузку на объем имеющихся в распоряжении организации финансовых средств. При этом сомнительно, чтобы они извлекались из общей массы для последующего выведения на личные счета собственников. А ведь деньги, разово переданные из золотовалютных резервов страны, собственно, как и по любой другой бюджетной программе или заказу, имеют подобную криминальную привлекательность, несмотря на все сопутствующие данному процессу риски возникновения малопривлекательных отношений с правоохранительными органами и уголовным законом.

По данным Министерства финансов РФ по состоянию на апрель 2016 г., в структуре доходов федерального бюджета налог на добавленную стоимость в 2015 г. фактически составил 2 448,3 млрд рублей на товары, реализуемые на территории РФ, и 1 785,2 млрд рублей на товары, ввозимые на территорию

РФ, при фактическом объеме федерального бюджета 13 655,7 млрд рублей, что совокупно составляет 31% [4. С. 24].

Вместе с тем логично будет рассматривать снижение НДС только по первой позиции. В этом случае, изменив ставку налога с 18% на 12%, то есть на 33,34% относительно базовой ставки НДС, принимаемой за 100%, высвобождается 816,26 млрд рублей, ежегодно поступающих в экономику страны. При этом в общей структуре доходов бюджета снижение составит ориентировочно 6%.

Безусловно, в данной работе не рассматривается размер выпадающих доходов бюджета при снижении НДС, например, снижение налога на прибыль в результате увеличения амортизационных отчислений при модернизации основных средств предприятия, поскольку любой инновационный процесс, как, собственно, и выполнение задачи по качественному обновлению экономики, приведет к подобному результату, а в перспективе к увеличению компенсирующих доходов.

В этой связи, предостерегая стенания скептиков, хотелось бы сразу определить, что уменьшение доходов бюджета при снижении НДС компенсируется в течение 3–5 лет за счет обеспечения роста ВВП, который данное снижение, собственно, и стимулирует, а также роста ряда компенсационных доходов налоговой системы в целом. Фактически, становясь на сторону тех, кто стремится сохранить существующий объем доходов, мы отказываемся от базового принципа составления любого бюджета в «неплановой» экономике: обеспечение развития страны возможно только при разумном превышении расходов инновационно направленного бюджета над имеющимся уровнем доходов. И в данном случае мы отталкиваемся не от распределения т.н. «бюджетного пирога», а от спланированных потребностей в модернизации экономики в конкретно определенном периоде.

При этом, говоря о стимулировании качественного экономического роста, целенаправленно не затрагивается вопрос снижения непосредственных финансовых вливаний в форме дотаций или субсидий. Так, в соответствии с законом о бюджете на 2015 г. по разделу расходной части «Инновационное развитие и модернизация экономики» всего выделено 2 трлн 241 млрд 657,9 млн рублей. При этом данный раздел включает финансирование, например, таких многообещающих программ, как: «Экономическое развитие и инновационная экономика» – 126 661,5 млрд рублей, «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» – 167 634,8 млрд рублей, «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы» – 222 274,1 млрд рублей, а также ряд других программ по развитию практически каждой отрасли народного хозяйства, транспорта и информационной инфраструктуры [4. С. 143].

На этом фоне в 2015 г. падение уровня ВВП составило 3,7%, индекс промышленного производства снизился на 3,4%, обрабатывающего – на 5,4%,

а инвестиции в основной капитал упали на 8,4% при росте безработицы на 7,4% [4. С. 9].

Безусловно, можно говорить о том, что в случае отказа от подобного финансирования ситуация в экономике в принципе могла бы быть катастрофической. Однако уменьшение уровня реально располагаемых доходов на 4% и оборота розничной торговли на 10,5% в совокупности со снижением заработных плат свидетельствует о резком снижении уровня жизни в стране.

В этой связи использование данных инструментов поддержки хозяйствующих субъектов в рамках развития отдельных отраслей должно снижаться в связи с их низкой результативностью. Кроме того, как правило, любое выделение денежных средств негосударственным коммерческим структурам носит ярко выраженный коррупционный характер, а зачастую является банальной схемой по хищению бюджетных средств. При этом множественность данных фактов и обязательное наличие при их реализации поддержки со стороны заинтересованных должностных лиц в значительной степени осложняет деятельность надзорных и правоохранительных органов по выявлению и пресечению подобных средств «распила» бюджета. Как отмечалось выше, «падающие» из бюджета на счета хозяйствующих субъектов денежные средства имеют очень сильную криминальную привлекательность, а получаемые от снижения налоговых ставок выгоды обусловлены реальной экономической деятельностью каждого конкретного экономически активного субъекта.

Фактически, отдельно рассмотрев инструментарий непосредственной финансовой поддержки в целях снижения его значимости, представляется возможным мобилизовать дополнительный объем бюджетных средств для реализации системы налогового стимулирования инновационных процессов за счет снижения налогового бремени.

Кроме того, если рассматривать снижение НДС в качестве одного из элементов системы налогового стимулирования реального сектора экономики, наряду, например, с регрессивной ставкой налога на доходы физических лиц и снижением акциза на топливо, а также повышением в заранее определенном периоде налога на прибыль, то в качестве компенсационных мер можно говорить об увеличении налогового бремени на нефтегазовую отрасль или банковский сектор.

Однако не стоит забывать и о том, что в структуре доходов бюджета отдельно учитываются поступления от сбора НДС с импортных товаров, что составляет, как было отмечено ранее, порядка 73% от объема налога, собираемого с отечественных товаров, и 43% общих поступлений данного налога в федеральный бюджет РФ.

В этой связи возникает вопрос: находясь в условиях введенных в отношении нашей страны санкций, имеем ли мы право несколько повысить ставку НДС на импорт? И совершенно не в целях создания каких-либо препятствий для свободной торговли между странами, а компенсируя некоторые потери государственного бюджета. То есть нехитрые арифметические вычисления

позволяют констатировать, что в целях компенсации «оставленного» в экономике страны объема средств ставку НДС на импортные товары необходимо будет повысить до 26%. Лишь в этом случае возможно решить данный вопрос без потерь для федерального бюджета РФ и внедрения малопривлекательных компенсирующих фискальных мер по другим направлениям. Однако данное увеличение, помимо недовольства покупателей увеличением цен на импортные товары, создаст еще ряд негативных факторов, таких как усложнение администрирования налога на добавленную стоимость, увеличение количества правонарушений в сфере исчисления и уплаты налога, а также увеличение объема товаров, ввозимых из-за рубежа, но проводимых по документам как произведенные на территории России.

Правда, это никак не скажется на уровне жизни в стране, ведь в большинстве случаев, если речь идет о товарах с относительно низкой стоимостью, мы можем приобрести российские аналоги, а в случаях с действительно дорогой «безаналоговой» по своей сути и качеству продукцией повышение не будет являться критичным. При этом недовольство части общества повышением цен на импорт, вероятнее всего, будет выражено тихо и на собственной кухне, поскольку повод для организации масштабных протестных акций будет, мягко говоря, непатриотичным.

Ну, и, безусловно, не стоит забывать о другой стороне данного процесса, предполагающей дополнительное мотивирование иностранных компаний к созданию производственных предприятий на территории России, пусть даже и т.н. «отверточных». Ведь в любом случае – это повышение занятости, налоговые выплаты в местные и региональные бюджеты, повышение конкуренции внутри страны, а также целый комплекс позитивных последствий.

Одновременно стоит предполагать и рост собираемости НДС в результате снижения привлекательности экспортных налоговых схем, а также снижение объемов его возмещения из федерального бюджета, в первую очередь незаконных.

Таким образом, принятие компенсационных мер для доходной части бюджета представляется достаточно продуктивным. Вместе с тем, безусловно, можно говорить о своеобразном подарке, которое государство делает хозяйствующим субъектам. Однако не стоит забывать о том, что оставленный таким образом в реальном секторе экономики объем денежных средств, во-первых, будет являться фактором снижения налогового бремени, которое, как мы помним, для косвенного налогообложения лежит на конечных потребителях и, во-вторых, не повлияет на рост инфляции, поскольку по своей природе является частью обращающейся в экономике страны денежной массы, и в корне отличается от «вливаемого» извне, как, например, средства золотовалютного резерва, время от времени используемые монетарными властями страны для покрытия дефицита ликвидности финансового сектора.

Довольно сложно оценить, каким образом полученный от снижения ставки НДС объем денежных средств будет использован хозяйствующими субъек-

ектами и пойдет ли он действительно на модернизацию производства. Однако можно со значительной степенью вероятности говорить о том, что он вместо того, чтобы быть банально «съеденным» при реализации некоторых неэкономических бюджетных программ, тем не менее, поступит в экономику страны. При этом поступление будет систематическим, что положительно отличает данную меру стимулирования экономики от разовых вливаний.

В этой связи необходимо отметить, что предлагаемый путь повышения эффективности национальной экономики РФ посредством регулирования косвенного налогообложения, безусловно, должен входить в долгосрочную комплексную программу развития государства, предполагающую значительное количество неналоговых мер по стимулированию инвестиционных и инновационных процессов, в первую очередь за счет привлечения и развития внутренних ресурсов.

© Путимцев Д.Н., 2017

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» (в ред. Федеральных законов от 20.04.2015 № 93-ФЗ, от 28.11.2015 года № 329-ФЗ). URL: <http://www.consultant.ru>.
- [2] Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р «О плане первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году». URL: <http://www.consultant.ru>.
- [3] План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 27.01.2015 года № 98-р. URL: <http://government.ru/docs/16639>.
- [4] Иллюстрированное информационное издание Министерства финансов РФ «Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2015 год (предварительные итоги)» / составители: Т.Г. Нестеренко, Р.Е. Артюхин, З.Г. Белякова. М.: Финпол, 2016. URL: [http://m.minfin.ru/common/upload/library/2016/05/main/Kniga\\_Itogi\\_ispolneniya\\_2015\\_goda.pdf](http://m.minfin.ru/common/upload/library/2016/05/main/Kniga_Itogi_ispolneniya_2015_goda.pdf).
- [5] Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2015 году. URL: [http://www.ach.gov.ru/activities/annual\\_report/874](http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/874).
- [6] Выступление Президента РФ на VIII Инвестиционном Форуме ВТБ Капитал «Россия зовет!». URL: [http://life.ru/t/новости/916030/vystupleniie\\_putina\\_na\\_forumie\\_vtb\\_rossiia\\_zoviot](http://life.ru/t/новости/916030/vystupleniie_putina_na_forumie_vtb_rossiia_zoviot).

#### REFERENCES

- [1] Federal'nyi zakon ot 01.12.2014 № 384-FZ «O federal'nom byudzhete na 2015 god i planovyi period 2016 i 2017 godov» (v red. Federal'nyh zakonov ot 20.04.2015 № 93-FZ, ot 28.11.2015 goda № 329-FZ). URL: <http://www.consultant.ru>.

- [2] Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 27.01.2015 № 98-r «O plane pervoocherednyh meropriyatii po obespecheniyu ustoichivogo razvitiya ekonomiki i social'noi stabil'nosti v 2015 godu». URL: <http://www.consultant.ru>.
- [3] Plan pervoocherednyh meropriyatii po obespecheniyu ustoichivogo razvitiya ekonomiki i social'noi stabil'nosti v 2015 godu, utverzhdenyi Rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 27.01.2015 goda № 98-r. URL: <http://government.ru/docs/16639>.
- [4] Illyustrirovannoe informacionnoe izdanie Ministerstva finansov RF «Ispolnenie federal'nogo byudzheta i byudzhetov byudzhetnoi sistemy Rossiiskoi Federacii za 2015 god (predvaritel'nye itogi)» / sostaviteli: T.G. Nesterenko, R.E. Artyuhin, Z.G. Belyakova. M.: Finpol, 2016. URL: [http://m.minfin.ru/common/upload/library/2016/05/main/Kniga\\_Itoги\\_ispolneniya\\_2015\\_goda.pdf](http://m.minfin.ru/common/upload/library/2016/05/main/Kniga_Itoги_ispolneniya_2015_goda.pdf).
- [5] Otchet o rabote Schetnoi palaty Rossiiskoi Federacii v 2015 godu. URL: [http://www.ach.gov.ru/activities/annual\\_report/874](http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/874).
- [6] Vystuplenie Prezidenta RF na VIII Investicionnom Forume VTB Kapital «Rossiya zovet!». URL: [http://life.ru/t/новости/916030/vystupleniie\\_putina\\_na\\_forumie\\_vtb\\_rossiia\\_zoviot](http://life.ru/t/новости/916030/vystupleniie_putina_na_forumie_vtb_rossiia_zoviot).

## **GOVERNMENT'S SUPPORT OF REAL ECONOMY: BANKING OR FISCAL?**

**Denis N. Putimtsev**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
*Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198*

In the article the author considers some aspects of government support of real economy. In this regard, the experience of allocation of budget funds by the Government of the Russian Federation to banking organizations to mitigate the crisis in the economy and assess the feasibility of introducing tax measures to support business entities, in the first place, value added tax reduction.

**Key words:** budget, Value Added Tax, VAT, support of real economy, economic modernization, government support for innovation, boost economy efficiency, lending to priority sector of the economy, tax reduction

### **Об авторе:**

**Путимцев Денис Николаевич** – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов.

*E-mail: putimtsev\_dn@rudn.university*



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-1-34-49

## **ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Г.В. Батунова**

Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198*

В статье рассматриваются факторы, условия и риски пространственного развития социальной сферы в Российской Федерации. На основе анализа сложившейся российской практики предложены подходы к прогнозированию потребностей субъектов Российской Федерации в кадрах, отвечающие перспективному пространственному развитию страны. Также на основе анализа опыта зарубежных стран в области определения потребностей в развитии социальной инфраструктуры и оценки его применимости для России проведено обоснование методических подходов к построению прогноза потребности в размещении и развитии федеральной социальной инфраструктуры. Актуальность решения задачи по выявлению и прогнозированию инфраструктурных разрывов подтверждается также существенным спросом на инновационные подходы определения инфраструктурной обеспеченности в связи с отказом от практики нормативной обеспеченности и переходом к парадигме удовлетворенности качеством услуг, оказываемых инфраструктурой.

**Ключевые слова:** государственное управление, социальная сфера, пространственное развитие, прогнозирование потребностей, методические подходы, социальная инфраструктура

### **Факторы, условия и риски пространственного развития социальной сферы**

В Российской Федерации в русле общемировых тенденций и с учетом общероссийской специфики происходят существенные трансформации в развитии социальной инфраструктуры, кардинальное переосмысление самой социальной сферы, ее места и роли в социально-экономическом развитии России и, как следствие, структурные изменения в государственной социальной и социокультурной политике. Во исполнение норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в настоящее время приоритетные направления пространственного

развития социальной сферы структурируются при разработке проекта Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. В первую очередь среди социальных факторов пространственного развития в формате текущей версии проекта этого документа стратегического планирования выделяется позиционирование сектора социальных услуг в качестве нового драйвера устойчивого роста национальной экономики и ее региональных сегментов.

Именно в этом направлении формируются соответствующие институциональные условия, осуществляется процесс совершенствования законодательной, нормативной и нормативной правовой базы в сфере социально-экономического развития России и субъектов Российской Федерации, включая утверждение указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596-606, от 1 июня 2012 г. № 761, от 21 августа 2012 г. № 1199, от 10 сентября 2012 г. № 1276, от 28 декабря 2012 г. № 1688 (далее – Указы), распоряжений Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. № 2096-р и от 15 марта 2013 г. № 354-р (принятых во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 1276) и т.д.

Однако при этом необходимо учитывать риски, связанные с тем, что принятые законодательные, нормативные и нормативные правовые акты ведут к увеличению государственного внутреннего долга субъектов Российской Федерации, поскольку ответственность за их реализацию возложена на Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Одним из наиболее социально-значимых мероприятий, обозначенных в Указах, выступает последовательное повышение уровня оплаты труда работников социальной сферы. Финансовое обеспечение этого мероприятия предусматривает использование как внутренних ресурсов, полученных в результате реализации мер по оптимизации расходов, так и внебюджетных источников, что требует пересмотра приоритетности расходных обязательств, а также привлечения дополнительных ресурсов. Включение в основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации объемов расходов на финансовое обеспечение дополнительной потребности на реализацию Указов влечет за собой рост объема бюджетного дефицита.

В качестве источника финансирования дефицита региональных бюджетов остается привлечение коммерческих кредитов кредитных организаций, отобранных путем проведения открытых аукционов, что в свою очередь приводит к росту государственного и муниципального долга. Хеджирование этих рисков может происходить с использованием потенциала Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и активного распространения его норм на социальную сферу. Объективные факты из сегодняшней окружающей действительности свидетельствуют о перспектив-

ности именно этого пути: несмотря на негативные последствия кризисных явлений в экономике, количество социальных и социокультурных проектов государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства неуклонно увеличивается, все большее число региональных администраций и правительств поддерживает, инициирует и содействует разработке инвестиционных проектов в социальной сфере в соответствии с требованиями названного Федерального закона.

Следующим значимым фактором пространственного развития социальной сферы Российской Федерации выступает демографическая динамика в совокупности с кардинальным изменением структуры системы расселения, обусловленным демографией, и миграцией, как внешней, так и внутренней, которая усиливается по мере роста пространственной и социальной мобильности населения.

Существуют разные сценарии трансформации каркаса расселения на территории России, но все они, вне зависимости от конкретных векторов, указывают на существенные трансформации, которые фиксируются уже в настоящее время и которые будут лишь усиливаться в самом ближайшем будущем. Одновременно предпринимаемые и на федеральном, и на региональном уровнях меры стабилизации численности населения и выхода демографической кривой на положительные значения дают свои позитивные результаты, но говорить об устойчивых демографических трендах пока преждевременно. К тому же регионы России существенно различаются по демографическим показателям и направленности демографической динамики.

В социальной сфере большинства субъектов Российской Федерации в результате ниспадающей демографической динамики и миграционного оттока населения, проявившихся в 1990–2000-х гг., образовался избыток объектов социальной инфраструктуры, что в большинстве случаев потребовало укрупнения соответствующих организаций и учреждений. В результате возникает проблема увязки объектов социальной сферы с численностью населения и миграционными процессами. Она может быть решена в рамках модернизации социальной сферы и перехода к созданию сферы социальных услуг как нового сектора региональной экономики. Однако здесь необходимо учитывать тот факт, что социальная инфраструктура должна исполнять компенсаторную функцию, удельные показатели обеспеченности социальными услугами должны расти опережающими темпами по сравнению с макроэкономическими индикаторами, а в отдаленных районах – быть выше, чем в пределах плотно заселенных территорий.

Таким образом, эффективное и результативное использование объектов и мощностей социальной сферы, появившихся в 1990–2000-х гг. в результате негативных демографических процессов и миграционного оттока населения в большинстве субъектов Российской Федерации, может быть обеспечено в рамках реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации

в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (с последующими изменениями и дополнениями, в том числе в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Реформирование бюджетного сектора социальной сферы будет происходить в двух направлениях. Первое из них ориентировано на повышение качества услуг населению, нуждающемуся в социальной защите, второе – на рост эффективности и результативности эксплуатации избыточных объектов и мощностей социальной инфраструктуры, использование которых перспективно для дальнейшей коммерциализации услуг. В этой связи уже в среднесрочной перспективе открывается возможность превращения сектора социальных услуг в новый драйвер устойчивого роста региональных экономик.

В пространственном развитии социальной сферы необходимо также учитывать существенные изменения демографической ситуации, которые произойдут уже в ближайшее десятилетие, в первую очередь опасность «демографической ямы» в период с 2017 г. по 2025 г. Число молодых людей, которые в принципе могут предъявить спрос на услуги высшей школы, станет меньше числа мест в учреждениях высшего профессионального образования, расположенных в субъектах Российской Федерации. Таким образом, рынок образования станет рынком покупателя, что заострит проблему несовершенства текущей социокультурной политики. В здравоохранении вероятно дальнейшее совершенствование средств диагностики заболеваний, что исказит объективность используемых показателей.

Кроме того, при дальнейшем пространственном развитии социальной сферы Российской Федерации необходимо учитывать глобальную тенденцию, связанную с тем фактом, что в ближайшем будущем технологии high-tech будут уступать место технологиям high-hume, то есть технологиям управления предпочтениями, социальными стандартами, восприятием нововведений, формированием ожиданий. Перечисленными факторами объясняется необходимость создания государством адекватных, соответствующих текущим и перспективным проблемам институциональных условий, способствующих повышению социальной и пространственной мобильности, поиску и институционализации демпферов снижения социальных позиций и общественного статуса, организации специализированных фондов, способных увеличить финансирование наиболее нуждающихся реципиентов социальной помощи, поддержания новых адресных социальных программ и социокультурных проектов, имеющих значительные мультипликативные и комплексформирующие эффекты и количественно измеримые результаты. Государство в лице федеральных и региональных органов законодательной и исполнительной власти должно сконцентрироваться не на перераспределении финансовых потоков в интересах материальной помощи населению, а на формировании условий самореализации личности (например, на возможностях организации индиви-

дуального предпринимательства, участия в общественно значимых проектах, волонтерства и т.д.).

В социальной сфере субъектов Российской Федерации, несмотря на принимаемые меры снижения межрегиональной дифференциации, продолжается имущественное расслоение общества и дифференциация доходов населения, в том числе среднемесячной заработной платы, в территориальном разрезе и по видам деятельности, что отражается в последовательном росте за последние 10 лет коэффициента фондов (децильного коэффициента). На фоне сохранения высокого образовательного уровня населения, его уникальных качественных характеристик происходит усугубление кризиса системы подготовки кадров для региональных экономик (особенно рабочих и инженерных профессий). В производственном звене невысокая заработная плата, отсутствие стабильных условий труда, необоснованно низкие уровни страхования деятельности и пенсионного обеспечения рабочих профессий (преимущественно связанных с большим риском для жизни и здоровья) способствуют постоянному межрегиональному перетоку кадров или их оттоку за рубеж.

Усугубление дисбаланса между спросом и предложением рабочей силы происходит и в территориальном, и в профессиональном разрезах (дефицит рабочих и инженерных специальностей, переизбыток невостребованных специалистов в банковском секторе, операциях с недвижимым имуществом и т.д., а также людей, не имеющих профессионального образования, то есть понижение образовательного уровня занятых). Отмечается также несовершенство структуры занятости по полу, возрасту, квалификации и сферам приложения труда, свидетельствующее о неэффективном использовании человеческого капитала. Значительных величин достигает уровень скрытой (латентной) безработицы с одновременным расширением открытых ее форм, вследствие частичного высвобождения работников и свертывания найма новых.

Наличие проблем в социальной сфере приводит к размыванию основных мотивационных стимулов населения России, которое по своей природе крайне чувствительно к инновациям, мобильно и адаптивно. При этом для российских регионов с учетом их уникальности и специфичности принципиально невозможно обеспечить развитие социальной сферы лишь косметическими преобразованиями учреждений и организаций здравоохранения, образования и жилищно-коммунального хозяйства. В этой связи при реализации государственной социальной политики осуществляется переход от отраслевого к комплексному развитию социальной сферы субъектов Российской Федерации с использованием категорий уровня и качества жизни населения. Первая из них определяется условиями существования человека в сфере потребления и измеряется через социально-экономические показатели общего благосостояния людей: доходы, потребление, жилищные условия, услуги образования, здравоохранения и т.д., которые могут операционализироваться как через систему статистических показателей, так и субъективных оценочных суждений.

Качество жизни представляет собой более широкий комплекс условий жизнедеятельности человека и включает в себя уровень жизни, а также такие компоненты, как экология, социальное благополучие, политический климат, психологический комфорт. По своей природе это объективно-субъективная характеристика, которая зависит от развития потребностей самого человека и его субъективных представлений и оценок своей жизни.

Таким образом, качество жизни представляет собой комплексную характеристику условий жизнедеятельности населения, которая выражается в объективных показателях и субъективных оценках удовлетворения материальных, социальных и культурных потребностей и связана с восприятием людьми своего положения в зависимости от культурных особенностей, системы ценностей и социальных стандартов, существующих в обществе. Именно эта категория предопределяет уровень раскрепощения и развития интеллектуального потенциала и человеческого капитала – определяющих факторов обеспечения устойчивого социально-экономического роста в современном мире.

При дальнейшем пространственном развитии социальной сферы необходимо учитывать также общемировую тенденцию, связанную с переходом от показателей обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры к показателям удовлетворенности качеством оказанных социальных услуг. Это особо актуально при среднесрочном и долгосрочном прогнозировании динамики развития социальной сферы и отдельных видов деятельности. Соответствующие институциональные изменения уже происходят в здравоохранении, образовании, культуре, физической культуре и спорте: разрабатываются и утверждаются перечни показателей, методики их сбора, расчета и агрегации, совершенствуется система социологических опросов, активно развивается методологический аппарат математической статистики, совместного использования формализуемых методов количественного анализа и эвристических приемов для качественного определения соответствующих характеристик.

### **Подходы к прогнозированию потребностей субъектов Российской Федерации в кадрах**

Задачи построения кратко-, средне- и долгосрочных прогнозов потребностей в кадрах и их увязки с соответствующими прогнозами социально-экономического развития территорий крайне актуальны. На протяжении последнего времени они ставились и решались на всех уровнях государственного управления: федеральном, макрорегиональном, региональном и муниципальном. Однако разработанные и разрабатываемые документы, как правило, формируемые по заявочному принципу, не отражают реальной картины перспективных потребностей в кадрах, слабо увязаны между собой, не синхронизированы по срокам, недостаточно коррелируются со среднесрочными и долгосрочными федеральными и региональными прогнозами социально-экономического развития. К тому же они абсолютно не учитывают корпора-

тивные прогнозы в трудовых ресурсах и развития рынков труда, в то время как у большинства государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием действуют собственные образовательные программы. При этом целый класс ключевых проблем пространственного развития экономики и социальной сферы на региональном уровне, как правило, обусловлен узостью локальных рынков труда, недостаточным уровнем развития малого и среднего предпринимательства, а также сферы услуг, включая туристско-рекреационный комплекс, и элементов сервисной экономики, то есть теми факторами, которые могут использоваться в соответствующих прогнозах потребности субъектов Российской Федерации в кадрах.

В настоящее время на уровне субъектов Российской Федерации разрабатываются долгосрочные балансовые прогнозы потребностей в трудовых ресурсах, в том числе в разрезе квалификаций. Анализ среднесрочных прогнозов (на 5 лет) потребностей экономики и социальной сферы в кадрах необходимой квалификации в субъектах Российской Федерации, разработанных в 2015–2016 гг. на период до 2020 г., позволяет сделать выводы об их основных, общих чертах. В методическом плане основой построения прогнозов преимущественно становятся анкетированные опросы работодателей на предмет их перспективной потребности в кадрах, а также ретроспективный анализ изменения профессионально-квалификационной структуры среднесписочного состава работников (преимущественно по уровню образования, а в лучшем случае по укрупненным группам специальностей). Оценка дополнительной потребности в кадрах формируется исходя из потребности на рост численности и на замену работников как разность между планируемой численностью работников в организации в прогнозируемый период с учетом создания новых рабочих мест и численностью работников с учетом выбытия по достижению пенсионного возраста.

Таким образом, можно сделать вывод, что в общем виде прогнозные оценки не учитывают перспектив социально-экономического развития регионов, поскольку нацелены на оптимизацию кадрового состава уже существующих предприятий и не ориентированы на долгосрочные целевые тренды развития регионов, создания и развития новых производств, обеспечения кадрами масштабных проектов по строительству и реконструкции объектов инфраструктуры. Они также не учитывают основных факторов повышения эффективности производства, в первую очередь снижения трудоемкости, межрегиональных взаимодействий, перспективной специализации регионов и макрорегионов и, соответственно, мультипликативных и комплексформирующих эффектов, усиливающейся конкуренции за кадры между регионами и макрорегионами, появления и развития новых рабочих мест, обусловленных косвенной и вызванной занятостью (то есть занятостью, обеспеченной расходами людей, нанятых непосредственно или косвенно), пренебрегают вопросами возрастающей пространственной и социальной мобильности населения.

Следует отметить, что решение задачи прогнозирования потребности в кадрах тесно увязано с необходимостью обеспечения адаптации системы профес-

сионального образования к перспективному спросу на трудовые ресурсы в разрезе квалификаций и специальностей. Практически во всех прогнозных документах регионального уровня отмечается наличие структурного дисбаланса потребностей рынка труда в кадрах и структуры приема в образовательные учреждения как по уровням образования, так и в разрезе основных специальностей.

На федеральном уровне во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 3 июня 2011 г. № 440 «О разработке прогноза баланса трудовых ресурсов» Минздравсоцразвития России была сформирована Методика разработки прогноза баланса трудовых ресурсов (Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 178н «Об утверждении Методики разработки прогноза баланса трудовых ресурсов»), согласно которой прогноз баланса трудовых ресурсов разрабатывается в целом по Российской Федерации на очередной год и плановый 2-летний период по видам экономической деятельности в соответствии с перечнем разделов Общероссийского классификатора видов экономической деятельности. Однако ее положения при разработке региональных прогнозов учитывают лишь единичные субъекты Российской Федерации, а из-за отличий горизонтов прогноза и различных методических подходов к его осуществлению данные, полученные путем агрегирования региональных прогнозов до федерального уровня, кратно отличаются от значений показателей среднесрочного прогноза баланса трудовых ресурсов Российской Федерации. В этой связи на федеральном уровне по линии Минтруда России совместно с Минобрнауки России с привлечением заинтересованных федеральных органов исполнительной власти целесообразно обеспечить единую методическую основу разработки региональных прогнозных балансов трудовых ресурсов, их увязку с формированием общероссийского балансового прогноза потребностей в трудовых ресурсах, в том числе в региональном, макрорегиональном разрезе, а также в разрезе квалификаций.

Действующие и разрабатываемые комплексы мер, направленных на обеспечение субъектов Российской Федерации кадрами в соответствии с потребностями региональных экономик, в большинстве своем содержат институциональные блоки, связанные с развитием и мониторингом региональных рынков труда, профессиональной подготовкой и переподготовкой высококвалифицированных кадров и др.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2015 г. № 696-р утвержден Перечень субъектов Российской Федерации, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным. Критериями отбора и приоритизации субъектов Российской Федерации в этом случае выступают наличие инвестиционных проектов и потребность в привлечении кадров для их реализации, готовность субъекта Российской Федерации финансировать соответствующую региональную программу и наличие работодателей, готовых в ней участвовать. Таким образом, с научно-методической точки зрения построение сценарных прогнозов баланса трудовых ресурсов в соответствии

с текущими и перспективными потребностями региональных экономик – крайне своевременная задача.

Исходя из разработанных в рамках проекта Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. сценариев развития в прогнозный период будет возрастать потребность в трудовых ресурсах, имеющих профессиональное образование – в первую очередь высшее и среднее, при этом для консервативного (инерционного) сценария пространственного развития наибольший кадровый голод будет ощущать производственный комплекс, а при реализации сценария поляризованного роста и в меньшей степени сценария диверсифицированного пространственного роста недостаток трудовых ресурсов будет характерен для сервисной экономики, сферы услуг и научной сферы.

Осуществление сценария поляризованного роста приведет к изменению структуры экономики и, как следствие, структуры занятости населения по основным видам экономической деятельности. Обеспечение опережающего развития сферы услуг, элементов сервисной экономики, наукоемкого сервиса в совокупности с созданием условий для формирования новых видов экономической деятельности и высокотехнологичных производств, а также осуществление запланированных проектов и кластерных инициатив позволит обеспечить занятость в новых секторах экономики выше уровня занятости в традиционных секторах за счет перераспределения численности занятого населения между базовыми и развивающимися новыми видами экономической деятельности, а также создания дополнительных рабочих мест. При этом лишь около 55% из них будут заняты непосредственно на предприятиях и организациях кластеров, остальные 45% – это косвенная (занятость в прочих компаниях, которая поддержана расходами участников кластера) и вызванная (занятость, обеспеченная расходами людей, нанятых косвенно или непосредственно) занятость, которая возникнет при их реализации. Повышение мобильности населения в межрегиональном измерении будет способствовать существенному снижению затрат на переподготовку кадров и будет способствовать сбалансированному развитию рынка труда и снижению безработицы.

В настоящее время Россия в целом и субъекты Российской Федерации недостаточно готовы к кадровому обеспечению реализации этого сценария, поскольку нуждаются в значительной смене состава трудовых ресурсов по специальности и квалификации, а также приведении в соответствие предложения и спроса на рынке труда. На сегодняшний день в структуре экономически активного населения практически половину составляют лица в возрасте от 30 до 49 лет, в этой связи и с увеличением емкости рынка труда и необходимостью замещения работников предприятий молодыми специалистами к 2030 г. произойдет существенный рост потребностей в кадрах по новым группам специальностей. В качестве основных параметров прогноза могут быть приняты следующие:

- сценарный прогноз общего числа занятых в экономике и социальной сфере субъектов Российской Федерации с учетом внешних и внутренних со-вместителей;
- количество новых рабочих мест в результате развития существующих предприятий на перспективу до 2030 г.;
- количество новых рабочих мест в результате реализации перспектив-ных проектов развития и кластерных инициатив;
- число освобождающихся рабочих мест (в связи с уходом на пенсию, уволь-нения по собственному желанию, по уходу за ребенком и т.д.), а также вакансий;
- число высвобождающихся работников по сокращению, реорганизации, ликвидации предприятий и т.д.;
- характер предполагаемой специализации субъектов Российской Феде-рации;
- текущее распределение вакантных рабочих мест (требуемых работни-ков) по группам специальностей;
- заявленная работодателями потребность в трудовых ресурсах;
- соотношение объемов подготовки и востребованности рабочих и спе-циалистов на рынке труда по основным группам специальностей;
- сроки и условия реализации инвестиционных и кластерных проектов, генерирующих дополнительную потребность в профессиональных и непро-фессиональных кадрах.

### **Обоснование методических подходов к построению прогноза потребности в размещении и развитии федеральной социальной инфраструктуры**

В международной практике используется ряд научно-методических под-ходов к определению потребностей в размещении и развитии социальной ин-фраструктуры. В большинстве своем они построены на выявлении существу-ющих инфраструктурных разрывов (отдельно по каждому виду/группе видов инфраструктуры) на основе инфраструктурной обеспеченности регионов, для чего, как правило, применяются:

- нормативный метод;
- метод определения потребностей через удовлетворенность населения;
- метод опосредованной оценки потребностей в инфраструктуре через прогноз потребностей в кадрах;
- метод определения потребностей через анализ документов стратегиче-ского планирования (оценка планового и фактического исполнения докумен-тов стратегического планирования – для оценки текущей ситуации, отражение запланированных на уровне целеполагания объектов в документах на уровне планирования и программирования – для прогнозной оценки).

Международный опыт и лучшие мировые практики показывают, что в большинстве развитых и активно развивающихся государств с федератив-

ным устройством (особенно – в странах экономического авангарда) отсутствуют федеральные (общегосударственные) критерии доступности для населения услуг социальной сферы и нормативы числа получателей социальных услуг. Национальные законодательства и прочие нормативные правовые акты общегосударственного уровня определяют лишь приоритеты развития социальной сферы и закрепляют общие требования к социальным услугам и социальной инфраструктуре. Основная регламентация доступности социальных услуг происходит на региональном или даже местном уровне, причем формы ее крайне разнообразны: от строгих нормативов до общих, рамочных рекомендаций. Кроме того, наряду с нормативными правовыми источниками, некоторые критерии доступности социальных услуг закреплены в документах профессиональных и профильных некоммерческих организаций, требования и нормы которых не имеют законодательной силы.

Так, например, в сфере здравоохранения и социальных услуг США и Канады обязательное нормативное правовое регулирование устанавливается на уровне органов власти регионов в законодательстве о лицензировании персонала и предоставляемых населению социальных услугах. Вследствие особенностей государственного управления в этих странах законы, содержащие нормативы, их характер и содержание в разных регионах существенно отличаются друг от друга. В одних региональных стандартах подробно прописаны детальные требования к учреждению здравоохранения, вплоть до расположения мебели, в других – оказание социальных услуг вменяется местным уполномоченным органам в той мере, в какой на это хватает средств.

В сфере культуры в Соединенных Штатах Америки отсутствуют не только обязательные федеральные нормативы, но и даже федеральные органы власти. Существует только добровольная стандартизация по суботраслевому признаку, к примеру, стандартизация музейного дела Американского альянса музеев, называемая «характеристики совершенства» (*Characteristics of Excellence*) [1] и включающая факторы, связанные с размещением музея (безопасность, содержание и др.).

Аналогичная система сформирована и в Канаде, где также не существует федерального органа власти в сфере культуры, а на уровне провинций культура наряду со спортом, туризмом и образованием составной частью входит в функционал единого ведомства. Эти ведомства могут заниматься планированием и стандартизацией в так называемых таблицах стандартов, включая стандарты шаговой доступности, но разработанные ими документы носят исключительно рекомендательный характер и, как правило, делегируют принятие решений в этой сфере на муниципалитеты. Схожие типовые стандарты на протяжении последних десятилетий разрабатывает и публикует в своих докладах Американская ассоциация планирования (*American Planning Association*) [2]. И они также носят исключительно рекомендательный и научно-методический характер, а те из них, что были изданы в 1950–1980-х гг., архаичны и не соответствуют ни сегодняшнему уровню социально-экономического развития США, ни современным представлениям о роли и месте социальной сферы в этих процессах.

В Великобритании стандарты и нормы оказания услуг в социальной сфере также закреплены не на национальном уровне, а на уровне макрорегионов (четырёх исторических провинций, а не графств). Так, например, полным аналогом упомянутым выше регламентирующим документам штатов США и провинций Канады выступают «минимальные стандарты» здравоохранения и социальных услуг, разработанные Министерством здравоохранения, социальных услуг и государственной безопасности Северной Ирландии.

Стандартизация в части, касающейся культуры, спорта и во многом социального обеспечения, также реализуется на макрорегиональном, региональном и местном уровнях. Общегосударственной базой в этих случаях выступает Национальная рамочная программа планирования (National Planning Policy Framework) [3], обязывающая местные власти разрабатывать соответствующие прогнозы, планы и стандарты.

В Германии действует разветвленная сеть законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, определяющих требования к уровню доступности населению услуг в социальной сфере, однако преимущественно критерии доступности регламентируются на региональном уровне. Федеральное законодательство, например Гражданский и Социальный кодексы, постулируют права различных групп граждан на получение тех или иных социальных услуг, а также определяют понятийный аппарат и принципы предоставления таковых. В свою очередь, законы федеральных земель конкретизируют положения этих документов применительно к отдельному региону страны.

Непосредственной разработкой детализированных планов и норм предоставления определенной социальной услуги, включая точные критерии ее доступности, занимаются профильные органы исполнительной власти (министерства здравоохранения, образования, социальной защиты и т.д.).

Кроме того, зарубежный опыт показывает, что государственное управление развитием социальной инфраструктуры может быть обеспечено через национальные инфраструктурные планы (National Infrastructure Plan of UK, Infrastructure Plan of Australia, Infrastructure Plan of USA, A summary of the South African National Infrastructure Plan). В частности, Инфраструктурный план Великобритании (NIP) [4] сопровождается данными ежегодного мониторинга объемов расходных обязательств как государства, так и бизнеса. Раздел плана NIP «Finance update» отражает информацию о том, как спланированные инфраструктурные инвестиции осуществляются и пролонгируются вплоть до 2020 г. В нем также обозначен акцент на приоритетных направлениях финансирования со стороны частного сектора, отражены общие меры стимулирования частных инвестиций в низкорентабельные отрасли социальной инфраструктуры, включая различные институты развития и финансовые организации. Динамичные данные по объемам инвестирования собраны в отдельном документе под названием Infrastructure Pipeline, детализирующий статус проектов в части их финансирования. Данные по мониторингу содержит пообъ-

ектный перечень инфраструктурных проектов, в том числе из программных документов развития, с детализацией ежегодных расходов на их создание.

Таким образом, зарубежная практика показывает, что при планировании развития социальной инфраструктуры в распоряжении ключевых органов власти имеется полная и достоверная информация об объемах текущих расходных обязательств, что позволяет точно направлять государственные ассигнования на те отрасли социальной сферы, которые в этом более всего нуждаются, а также определять наиболее приоритетные направления для стимулирования применения механизмов государственно-частного партнерства.

В Российской Федерации элемент определения инфраструктурной потребности не включен в существующую систему стратегического планирования, однако определенно носит неотъемлемый характер при выстраивании комплексной системы государственного управления. Определение потребностей населения в объектах социальной инфраструктуры дает обоснованное представление об основных векторах (целевых индикаторах) социально-экономического развития. Более того, динамичные показатели потребности помогают рационально и реалистично выстраивать прогнозы бюджетного, научно-технологического развития, в том числе на долгосрочную перспективу.

При этом в настоящее время происходят кардинальные изменения в нормативном регулировании социальной сферы. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2016 г. № 664-р «О признании утратившими силу распоряжений Правительства Российской Федерации от 19 октября 1999 г. № 1683-р и от 23 ноября 2009 года № 1767-р» утратила силу Методика определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры, распространявшая методическое регулирование в отношении социальной инфраструктуры как на региональный, так и местный уровни государственного управления.

При определении текущей и прогнозной потребности населения в объектах социальной инфраструктуры на региональном и муниципальном уровнях в рамках первого, нормативного метода целесообразно использовать широко апробированный в международной практике подход, согласно которому разрыв рассчитывается как разность между фактическим и нормативным уровнем обеспеченности, установленным социальными нормативами, либо в нормативах градостроительного проектирования. Для использования инструмента определения потребности для прогнозирования и выстраивания приоритетов развития необходимо также регулярно актуализировать разработанные и быстро устаревающие нормативы с учетом непосредственного текущего положения региона или муниципального образования. В этом случае целесообразно нормирование на региональном уровне с учетом местной специфики и введение рамочных отраслевых стандартов. Кроме того, среди недостатков нормативного метода необходимо отметить, что он не учитывает региональную специфику, градация идет в зависимости от типа поселения (городское – сельское), а не от характера расселения, что ставит дополнительную задачу типологизации регионов.

На современном этапе, как показывает анализ международного опыта, представляется целесообразным при определении уровня инфраструктурной обеспеченности субъектов Российской Федерации начать постепенный переход от существующих к настоящему времени натуральных показателей (например, обеспеченность койко-местами на 10 000 человек постоянного населения) к показателям сравнительной удовлетворенности населения уровнем и качеством оказываемых услуг населению. Это позволит сократить формальную составляющую оценки, при которой число объектов инфраструктуры может быть достаточным, но качество их функционирования – низким и не удовлетворяющим потребностям населения. Следует отметить, что указанный переход возможен только после разработки и принятия новых нормативов инфраструктурной обеспеченности территорий по различным отраслям и объектам инфраструктуры, а также после начала сбора статистических данных с учетом новых нормативов. Ключевая проблема здесь – практически полное отсутствие исходных статистических данных, а в целом следует отметить, что для оценки инфраструктурных разрывов в социальной сфере статистическая база отличается фрагментарностью и крайней неполнотой.

Метод опосредованной оценки потребностей в инфраструктуре через прогноз потребностей в кадрах широко используется в мировой практике небольшими по площади странами, у которых утверждены и действуют стандарты рабочего места, а рынки труда обеспечены и не удалены от пространственно-распределенной системы подготовки кадров. Однако для Российской Федерации он малоприменим ввиду значительной пространственной и социальной мобильности населения, масштабных размеров страны и специфики пространственной организации системы подготовки кадров.

Таким образом, приемлемую и достаточную информацию об инфраструктурных разрывах в параметризуемом, пообъектном срезе может дать только метод определения потребностей через анализ документов стратегического планирования. В остальных случаях возможны лишь процентные соотношения обеспеченности (достаточности). Однако при использовании этого метода необходимо учитывать существенный разрыв по иерархической цепочке «целеполагание – программирование – территориальное планирование» (объекты, вошедшие в документы целеполагания и терпланирования, преимущественно финансово не обеспечены).

В этой связи с учетом международного опыта целесообразно проводить оценку инфраструктурных разрывов на основе интегральных критериев, включающих 3 основных блока:

- 1) коэффициент коммерциализации;
- 2) коэффициент инфраструктурной обеспеченности;
- 3) коэффициент загруженности инфраструктуры.

Так, например, для здравоохранения может быть предложена следующая система интегральных оценок.

1. Коэффициент коммерциализации медицинских услуг (средневзвешенное отношение доли медицинских организаций негосударственной формы собственности в общем числе медицинских организаций и индекса физического объема платных медицинских услуг населению (в сопоставимых ценах; в процентах к предыдущему году) по Российской Федерации к соответствующим значениям в среднем по Российской Федерации).

2. Коэффициент инфраструктурой обеспеченности здравоохранения (средневзвешенное отношение мощности амбулаторно-поликлинических организаций (число посещений в смену), числа больничных коек (на 10 000 человек населения), численности врачей (на 10 000 человек населения), численности среднего медицинского персонала (на 10 000 человек населения) по субъекту Российской Федерации к соответствующим значениям в среднем по Российской Федерации).

3. Коэффициент загруженности инфраструктуры здравоохранения (средневзвешенное отношение показателей фактического объема медицинской помощи на одного жителя (в системе учреждений Минздрава России, предоставляемой населению в рамках территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи) по субъекту Российской Федерации к значениям соответствующих нормативов в среднем по Российской Федерации).

Такой подход позволит обеспечить объективное проведение прогноза (оценки) потребности в размещении и развитии федеральной социальной инфраструктуры с учетом перспективной экономической специализации субъектов Российской Федерации и прогнозов социально-экономического развития соответствующих территорий.

© Батунова Г.В., 2017

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] American Alliance of Museums. URL: <http://www.aam-us.org/resources/ethics-standards-and-best-practices/characteristics-of-excellence> (дата обращения 10.11.2016 г.). [Официальный ресурс Американского альянса музеев].
- [2] American Planning Association. URL: <https://www.planning.org/> (дата обращения 10.11.2016 г.). [Официальный сайт Американской ассоциации планирования Официальный сайт Американской ассоциации планирования].
- [3] National Planning Policy Framework. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/6077/2116950.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf) (дата обращения 10.11.2016 г.) [Национальная рамочная программа планирования].
- [4] National Infrastructure Plan. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/national-infrastructure-plan> (дата обращения 10.11.2016 г.). [Национальный план развития инфраструктуры].

## REFERENCES

- [1] American Alliance of Museums. URL: <http://www.aam-us.org/resources/ethics-standards-and-best-practices/characteristics-of-excellence>.
- [2] American Planning Association. URL: <https://www.planning.org/>.
- [3] National Planning Policy Framework. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/6077/2116950.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf).
- [4] National Infrastructure Plan. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/national-infrastructure-plan>.

## SPATIAL DEVELOPMENT FOR SOCIAL SPHERE IN FRAME OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Galina V. Baturova**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
*Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198*

This article discusses the factors, conditions and risks of spatial development of the social sphere in the Russian Federation. Based on the analysis of current practice approaches to human resource's needs forecasting of constituent entities of the Russian Federation in the frames that meet the long-term spatial development in the country. Based on analysis of the experience of foreign countries in identifying needs in the development of the social infrastructure and to assess its applicability to Russia held a substantiation of methodical approaches to forecast the construction and development needs of the federal social infrastructure. The relevance of the objective of identifying and forecasting infrastructure gaps is also confirmed by the significant demand for innovative approaches in determining infrastructure availability in practice of normative security and shift to the paradigm of satisfaction with the quality of the services provided by the infrastructure.

**Key words:** public administration, social sphere, spatial development, needs forecasting, methodological approach, social infrastructure

### **Об авторе:**

**Батурова Галина Викторовна** – кандидат экономических наук, директор Центра «Мировой океан» Федерального государственного бюджетного учреждения «Совет по изучению производительных сил» Минэкономразвития России и Российской академии наук (СОПС), доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН.

*E-mail: bagalina@bk.ru*



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-1-50-66

## **ДОЛГОСРОЧНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ – ПРИОРИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**А.М. Коновалов**

Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198*

В статье представлен анализ состояния и перспектив развития инфраструктуры как в разрезе действующих документов стратегического планирования, так и в области реализации проектов на принципах государственно-частного партнерства. В настоящее время в соответствии с нормами Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» происходит выстраивание системы стратегического планирования, в которой безусловно должны быть учтены перспективы развития общественной инфраструктуры, в том числе на принципах максимального привлечения внебюджетного финансирования, и механизмы государственно-частного партнерства, которые имеют наибольший потенциал в решении этой задачи. На основе глубокого анализа федеральных и региональных документов стратегического планирования на уровне целеполагания и программирования выявлены проблемы и перспективы пространственного развития общественной инфраструктуры в региональном и отраслевом разрезе. В статье определены ключевые проблемы стратегического планирования развития инфраструктуры, а также перспективы стратегического планирования развития общественной инфраструктуры с использованием различных форм, моделей и механизмов государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства).

**Ключевые слова:** общественная инфраструктура, государственно-частное партнерство, инфраструктурная обеспеченность, долгосрочное планирование, пространственное развитие инфраструктуры, инфраструктурный план

### **Проблемы и перспективы пространственного развития общественной инфраструктуры**

В сложившихся условиях нестабильности глобальной финансовой системы, действии секторальных санкций и резком снижении мировых цен на традиционные продукты российского экспорта инвестиционные возможности государства значительно снизились. Ни ускоренное развитие, ни поддержание общественной инфраструктуры на текущем уровне износа за счет исключительно бюджетного финансирования не представляется возможным.

Резко актуализируется вопрос активизации участия негосударственного сектора в развитии общественной инфраструктуры. Привлечение частных компаний к созданию и последующей эксплуатации инфраструктурных объектов будет способствовать ресурсосбережению, внедрению перспективных технологических, организационных и институциональных инноваций в экономику и социальную сферу, повышению качества оказываемых населению услуг в энергетической, транспортной, информационно-коммуникационной сферах жизнедеятельности. Одним из приоритетных механизмов привлечения внебюджетных инвестиций в развитие общественной инфраструктуры выступает государственно-частное партнерство (ГЧП).

Жизненный цикл объектов общественной инфраструктуры (транспортной, энергетической, социальной и т.п.) во многих случаях составляет десятки и сотни лет (железные дороги, морские и речные порты, аэропорты и т.д.). В большинстве своем инфраструктура в Российской Федерации создана еще во времена Советского Союза. При решении вопросов ее модернизации и дальнейшего развития необходимо ориентироваться на долгосрочные приоритеты пространственного развития России, макрорегионов и субъектов Российской Федерации, в том числе в отраслевом разрезе.

Объективные бюджетные ограничения, высокая капиталоемкость, длительные периоды амортизации, значительные сроки окупаемости и временной лаг с момента начала инвестирования до получения прибыли, отложенный экономический эффект создают для многих крупных инвестиционных инфраструктурных проектов институциональные барьеры в привлечении частного капитала к их реализации. Деловым кругам необходимы государственные ориентиры в долгосрочном развитии общественной инфраструктуры федерального уровня для согласования и увязки с собственными стратегиями, программами и планами развития. При этом от выбора приоритетов на этапе планирования развития инфраструктуры зависят затраты на предпроектной стадии, которые включают комплекс затрат на выполнение работ по первичному отбору, оценке, разработке полной проектной документации, привлечению инвесторов и проведению конкурсных процедур по проекту.

В решении вопросов эффективного развития инфраструктуры нецелесообразно полагаться исключительно на инструменты рыночного регулирования, так как они далеко не оптимальны с точки зрения выбора приоритетов. Бизнес выбирает для своего участия исключительно самые рентабельные проекты, а такая позиция не решает задач системного развития всего комплекса общественной инфраструктуры. Важную роль в преодолении этого противоречия отводится стратегическому планированию.

Государство, с одной стороны, обязано иметь четкое представление об объективном состоянии развития общественной инфраструктуры на настоящий момент и в перспективе, а с другой – исходя из этой информации делать обоснованный выбор приоритетов. Однако в действующей в настоящее время системе стратегического планирования практически отсутствует увязка

основных документов отраслевого и регионального уровней между собой, а также не существует сводного документа в области планирования развития общественной инфраструктуры, что ведет к фрагментарности информации, снижению эффективности и результативности государственной политики, а также неоправданной и ненужной конкуренции федеральных и региональных органов исполнительной власти за финансовые, организационные, интеллектуальные и прочие ресурсы. Отсутствие долгосрочных и среднесрочных прогнозов, сводного плана развития инфраструктуры, а также приоритизации в инфраструктурных отраслях существенно снижает их совокупную инвестиционную привлекательность, препятствуя расширению возможных источников финансирования за счет привлечения внебюджетных средств, в том числе с использованием различных форм, моделей и механизмов ГЧП (и муниципально-частного партнерства) [1].

В целом инфраструктурную обустроенность России можно охарактеризовать как слабую, крайне недостаточную для реализации глобальных конкурентных преимуществ нашей страны, что накладывает существенные ограничения пространственному развитию Российской Федерации и приводит к усугублению так называемого коммуникационного или сетевого разрыва. В отраслевом разрезе, например для транспортной инфраструктуры, необходимо отметить, что даже вблизи федеральных центров высокоскоростные автомобильные и железнодорожные магистрали не развиты. В проекте Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации, которая в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» должна учитываться при разработке и корректировке документов стратегического планирования всех уровней, отмечается, что для освоенных территорий свойственна ситуация, когда использование имеющихся современных транспортных средств лимитируется архаичным состоянием сетей автомобильных дорог, речных трасс (где не выполняются необходимые дноуглубительные работы), железнодорожных магистралей и слабо развитой инфраструктурой узловых центров (прежде всего морских, речных и авиационных портов), которые крайне медленно приступают к выполнению своих современных функций – мультимодального комплексирования видов транспорта между собой при обслуживании грузовых и пассажирских транспортных потоков. При этом для большинства удаленных и периферийных районов в целом характерна транспортная недоступность.

Перед Россией стоит задача повышения степени интегрированности (связности) и сбалансированности пространства на основе активизации межрегиональных отношений и снижения межрегиональной и внутрирегиональной социально-экономической дифференциации и инфраструктурной обеспеченности с учетом кардинально изменяющегося под действием агло-

мерационных факторов пространственного каркаса системы расселения. В зависимости от направления ее решения будут определяться и приоритеты в развитии общественной инфраструктуры. В текущей версии проекта Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации, разработанной во исполнение норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», помимо консервативного сценария, который во многом будет обусловлен пролонгацией трендов последних лет и десятилетий, рассматриваются два достаточно противоположных сценарных подхода.

Первый из них в идейном плане близок к концепции поляризованного пространственного развития, предлагаемой Всемирным Банком и состоящей в том, что государственное регулирование должно быть ориентировано на сглаживание пространственных различий в качестве жизни, а не на снижение пространственной дифференциации в деловой активности. Здесь социально-экономическое развитие государства основывается на экономическом росте наиболее развитых регионов (лидеров, локомотивов), имеющих конкурентные преимущества в глобальной системе разделения труда и производства добавленной стоимости.

В основе государственной политики такого рода лежат усилия, направленные на интенсификацию экономической интеграции регионов с использованием всех возможных средств, в первую очередь инфраструктуры, за счет которой улучшаются возможности коммуникаций, доступа к рынкам. При этом активно используются меры прямого и косвенного экономического стимулирования, способствующие переселению в более динамичные с инвестиционной точки зрения районы, в которых сформирована стратегическая инициатива, имеющая значение для всей страны, сложилось партнерство государства, институтов гражданского общества и деловых кругов, происходит эффективная реализация масштабных инвестиционных проектов.

Политика пространственного развития в этом случае нацелена на интенсификацию внедрения в региональную экономику и социальную сферу различных форм и моделей государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства, стимулирование активности частного бизнеса в городах-лидерах с использованием агломерационных эффектов и повышение пространственной (и социальной) мобильности населения и факторов производства (труда и капитала), а в отношении остальных регионов происходит управляемое сжатие экономического пространства вокруг очагов опережающего экономического роста. Перераспределение ресурсов будет происходить с использованием рыночных механизмов, посредством инвестиции компаний, а сами ресурсы начнут концентрироваться в регионах реализации перспективных инвестиционных проектов.

В случае реализации такого подхода при его сочетании с сетевой кластерной моделью произойдет форсированное развитие 15–20 агломераций (кроме Московской и Санкт-Петербургской), в том числе: Новосибирской, Крас-

ноярской, Иркутской, Екатеринбургской, Челябинской, Омской, Воронежской, Ростовской-на-Дону, Волгоградской, Краснодарской, Нижегородской, Самарско-Тольяттинской, Казанской, Уфимской, Пермской, Саратовской, Владивостокско-Находкинской и Хабаровской, а также Тюменской, Томской, Барнаульской, Ижевской, Махачкалинской. Кроме того, вероятно формирование опорных и базовых центров роста стратегически важных территорий и опережающее развитие соединяющих агломерации и центры мультимодальных транспортно-логических, энергетических и прочих коммуникационных систем.

Вторая альтернатива тяготеет к концепции эндогенного экономического роста, нацеленной на эффективное использование ресурсов, сильных сторон и потенциальных возможностей каждого региона и исходящей из его уникальности и ценности, не только с точки зрения экономики, но и человеческого капитала, экологического благополучия, природного, культурного и духовного наследия, географического положения (в том числе обуславливающего расширение возможностей межрегионального и приграничного сотрудничества), институциональных условий, инвестиционного климата, уровня и потенциала развития малого и среднего предпринимательства. Подобная модель, широко декларируемая и реализуемая Европейским Союзом и Организацией экономического сотрудничества и развития, рассматривает территорию не только и не столько как производственный ресурс, сколько некую самостоятельную ценность, обладающую исторической и национально-культурной идентичностью. В этом случае государственная политика направлена на рост всех без исключения регионов с тем, чтобы максимизировать использование их эндогенных потенциалов с помощью ключевого императива – институциональных, организационных и технологических инноваций. Такая модель приемлет и не противоречит целесообразности концентрации ресурсов для стимулирования роста отдельных районов и зон опережающего развития с высоким уровнем экономической активности и использования агломерационных эффектов. При ее реализации будет обеспечено приоритетное развитие сети многофункциональных центров внутрирегиональных систем расселения и радиальных транспортных и иных коммуникативных связей, обеспечивающих их доступность в границах образуемых систем расселения, а также рост и расширение сети центров и подцентров систем расселения межрегионального уровня.

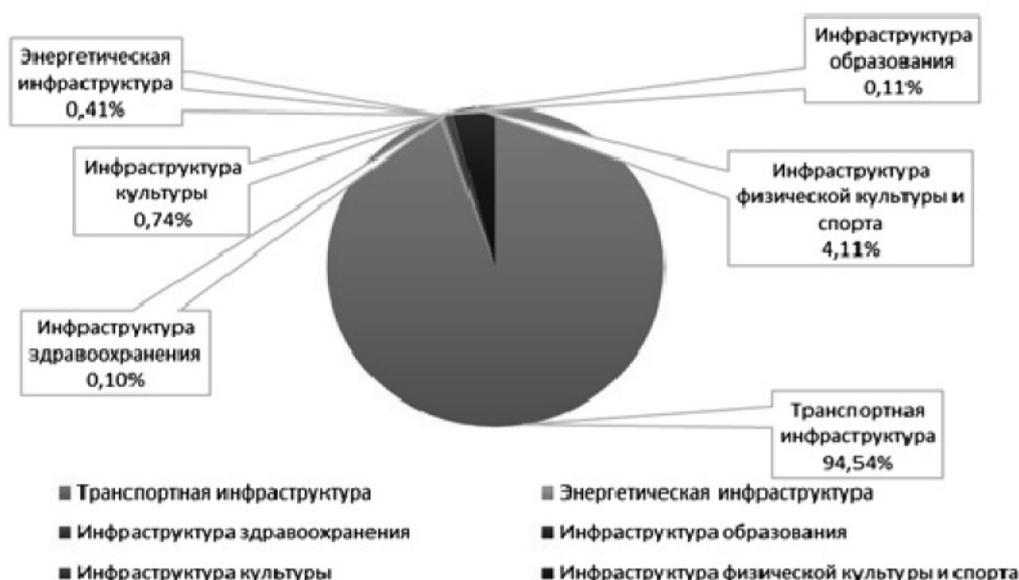
В методологическом плане необходимо отметить, что общее усложнение социально-экономических процессов в условиях глобализации и рыночной среды, многослойность и растущая взаимозависимость субъектов глобальной и государственной (внешней и внутренней) политики, необходимость учета их зачастую противоположных интересов, а также других, крайне многочисленных внутренних и внешних факторов резко актуализировало и даже потребовало переосмысления сценарного подхода. К тому же происходящее формирование нового технико-экономического уклада в странах экономического авангарда вывело на качественно иной уровень многие

вопросы, связанные как с концептуальным уточнением возможностей, так и с практикой долгосрочного развития. Определяющее место среди них занимает прогностическая проблематика. Объективные закономерности перехода к инновационной траектории устойчивого роста, внедрения элементов постиндустриальной экономики, основанной на знаниях, и ее формализованного воплощения – национальных инновационных систем, требуют использования принципиально новых подходов к регулированию социально-экономического развития, прежде всего в направлении усиления его системного и комплексного характера. К тому же развертывание глобализационных процессов резко обострило конкуренцию на мировых рынках, выдвинув в число главных факторов конкурентоспособности не операциональные, а именно стратегические преимущества.

### **Региональный и отраслевой разрез развития инфраструктуры в России**

Субъекты Российской Федерации существенно отличаются друг от друга и по общему уровню развития инфраструктуры, и по созданным на региональном уровне институциональным условиям привлечения внебюджетных инвестиций на принципах государственно-частного партнерства, и по уровню привлекательности отдельных отраслей и объектов инфраструктуры для частного инвестора. Межрегиональная дифференциация, существенные сдвиги и трансформации в динамике развития общественной инфраструктуры обусловлены совокупным действием не только региональных и макрорегиональных, но и общероссийских и даже глобальных факторов. Так, например, выделяется ряд ключевых внешних вызовов пространственному развитию общественной инфраструктуры, включая значительное сжатие ранее освоенного с инфраструктурной точки зрения пространства под действием агломерационных эффектов, что можно отнести к общемировым трендам, кардинальные изменения в территориальных структурах расселения, размещения объектов экономики, социальной сферы, транспортной, энергетической и иных инфраструктур, государственного устройства России в целом.

По совокупным расходам на развитие наиболее репрезентативных видов инфраструктуры (транспорт, энергетика, здравоохранение, образование, культура, спорт) лидирующие позиции занимает развитие транспортной инфраструктуры, доля которых в 2015 г. составила более 94% (рис. 1). Во многом это объясняется высокой долей привлечения внебюджетных источников к реализации проектов в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы», а также высоким объемом субсидий субъектам Российской Федерации, суммарные лимиты которых в 2015 г. превысили 70 млрд руб., что почти в 1,5 раза превышает суммарный объем расходов на развитие остальных 5 видов инфраструктуры.



**Рис. 1. Структура фактических расходов за 2015 г. на развитие инфраструктуры в рамках реализации государственных программ Российской Федерации**  
**(Fig. 1. The expenditure cross-section for infrastructure development throughout the federal government programmes for the Russian Federation for the year 2015)**

В структуре расходов по источникам необходимо отметить, что на федеральном уровне привлечение внебюджетных источников в рамках государственных программ Российской Федерации характерно только для развития транспортной инфраструктуры (в рамках реализации мероприятий и проектов ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)»), а учет объемов софинансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации на строительство, реконструкцию или модернизацию объектов инфраструктуры – практически для всех видов инфраструктуры за исключением энергетической. Динамика изменения планируемых и фактических значений объемов финансирования по видам инфраструктуры преимущественно демонстрирует незначительные отклонения фактических объемов от планируемых в низшую сторону. При этом существенное сокращение фактических расходов было характерно для энергетической инфраструктуры в 2016 г. и инфраструктуры образования в 2015 г., а в развитии инфраструктуры физической культуры и спорта, наоборот, фиксируется существенный рост в 2015–2016 гг., обусловленный рядом международных спортивных состязаний, проведенных и планируемых к проведению в России.

В региональном разрезе в настоящее время нет ни одного субъекта Российской Федерации, расходы которого на развитие инфраструктуры в рамках

государственных программ субъектов Российской Федерации составляют более 10% от общих совокупных расходов регионального бюджета, а более 5% этот показатель достигает лишь у 6 субъектов Российской Федерации: Чукотский автономный округ; Санкт-Петербург; Республика Бурятия; Приморский край; Республика Карелия; Красноярский край.

Сопоставление динамики расходов на развитие инфраструктуры в рамках государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации показывает тенденцию к существенному снижению разрыва объемных показателей расходов, разница между которыми в 2013 г. составляла более 25 раз, а в 2016 – менее 3 раз (рис. 2).



**Рис. 2. Соотношение расходов на развитие инфраструктуры в рамках федеральных и региональных государственных программ (Fig. 2. The ratio of expenditure on infrastructure development throughout the federal and regional government programmes)**

В структуре совокупных расходов в рамках государственных программ федерального и регионального уровня по видам инфраструктур необходимо отметить, что расходы федерального бюджета преобладают в области развития энергетической инфраструктуры и инфраструктуры культуры, а региональный бюджет в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации – для развития инфраструктуры здравоохранения, спорта и образования.

## Ключевые проблемы стратегического планирования развития инфраструктуры

Анализ государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, документов целеполагания и территориального планирования, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации выявил ряд основных проблем в стратегическом планировании развития общественной инфраструктуры.

*1. Проблема «двойного счета» объемов финансирования мероприятий государственных программ.* Во-первых, во многих случаях средства, которые в государственных программах Российской Федерации проходят как ассигнования федерального бюджета на предоставление субсидий субъектам Российской Федерации, в государственных программах субъектов Российской Федерации позиционируются как средства регионального бюджета (без указания целевого субсидирования). Во-вторых, в ряде случаев средства, которые в государственных программах Российской Федерации проходят как вклады в уставные капиталы государственных корпораций и юридических лиц с государственным участием, в основных мероприятиях государственных программ субъектов Российской Федерации отражаются как внебюджетные инвестиции.

*2. Непрозрачность расходования средств в рамках государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.* Во многих государственных программах формулировки программных мероприятий носят предельно обобщенный и неконкретный характер, в связи с чем практически невозможно выявить конкретные проекты и их основные параметры.

*3. Непрозрачность критериев предоставления субсидий федерального бюджета субъектам Российской Федерации.* В большинстве случаев в правилах предоставления субсидий субъектам Российской Федерации в рамках государственных программ Российской Федерации отсутствуют четкие критерии их распределения. Также преимущественно распределение субсидий идет не на реализацию конкретных проектов в регионах, а просто по субъектам Российской Федерации.

*4. Слабая увязка федеральных и региональных государственных программ.* Федеральные и региональные государственные программы слабо увязаны между собой по целям и задачам, вкладу государственной программы субъекта Российской Федерации в достижение целей и решение задач государственной программы Российской Федерации; срокам (региональные госпрограммы, как правило, разрабатываются на краткосрочный период, привязанный к бюджетному циклу: три года); объемам финансирования; объектам; вкладу в достижение количественных индикаторов и показателей; измеримым результатам; контрольным событиям.

*5. Отсутствие единой методологической базы разработки и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации.* Соответствующим

шие порядки и методические указания утверждаются на региональном уровне и существенно отличаются в различных субъектах Российской Федерации.

6. *Слабая увязка региональных государственных программ и бюджетов субъектов Российской Федерации.* Данные в разрезе государственных программ субъектов Российской Федерации и бюджетов субъектов Российской Федерации имеют настолько разную детализацию, что иногда практически несопоставимы.

7. *Недолгосрочность реализации основных мероприятий государственных программ субъектов Российской Федерации.* Мероприятия по развитию инфраструктуры преимущественно имеют сроки реализации 1–2 года, поскольку их реализация в большинстве случаев зависит от предоставления субсидии из федерального бюджета, на что зачастую и ориентированы краткосрочные государственные программы субъектов Российской Федерации.

8. *Межрегиональная несостыковка развития инфраструктуры (проблема «последней мили» или «последнего километра»).* Отсутствие небольшого участка автомобильной дороги, железнодорожной магистрали, моста или другого объекта общественной инфраструктуры, как правило на границе регионов или муниципалитетов, не позволяет получить комплексформирующих эффектов от уже созданной коммуникационной сети.

9. *Межотраслевая несостыковка развития инфраструктуры.* Слабая увязка развития инфраструктуры в различных отраслях (пример: планы развития транспортной и энергетической инфраструктуры крайне слабо состыкованы между собой).

10. *Слабая увязка федеральных и региональных государственных программ Российской Федерации с документами целеполагания (стратегиями развития).* Программы и стратегии слабо увязаны между собой по целям и задачам, вкладу программ в достижение целей и решение задач стратегий; срокам; объектам; вкладу в достижение количественных индикаторов и показателей; результатам.

11. *Слабая увязка федеральных и региональных государственных программ Российской Федерации с документами территориального планирования (схемами территориального планирования).* Лишь часть объектов, представленных в схеме территориального планирования в области федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта) и автомобильных дорог федерального значения, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2013 г. № 384-р, отражены в государственной программе Российской Федерации «Развитие транспортной системы», а также в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г., Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 г. и других документах программирования и целеполагания. Инфраструктурные объекты, включенные в схему территориального планирования Российской Федерации в области энергетики, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации

от 11 ноября 2013 г. № 2084-р, в том числе атомные электростанции; объекты хранения, захоронения и переработки радиоактивных отходов; гидроэлектростанции, гидроаккумулирующие электрические станции и иные электростанции на основе возобновляемых источников энергии; линии электропередачи; электрические станции и подстанции не нашли своего отражения в Энергетической стратегии России на период до 2030 г. и соответствующих госпрограммах. Объекты высшего образования и здравоохранения, описанные в соответствующих схемах территориального планирования, отсутствуют в отраслевых стратегиях и программах.

*12. Краткосрочность горизонтов планирования развития общественной инфраструктуры.* По сути, основным непротиворечивым источником информации о планировании развития общественной инфраструктуры выступают бюджеты разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, которые формируются на 3 года.

*13. Неучет в бюджетном планировании и прогнозировании условных и безусловных обязательств, зафиксированных в проекте ГЧП.* Условные и безусловные обязательства публичного партнера преимущественно не учитываются в бюджетах, бюджетных прогнозах и государственных программах как федерального, так и регионального уровня.

*14. Краткосрочность планирования реализации проектов в рамках соглашений о ГЧП (включая концессионные соглашения).* Для объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве на региональном и муниципальном уровнях, характерны планы сроком на 1 год.

*15. Отсутствие ключевой информации о параметрах проектов ГЧП, включая сведения о финансировании реализации проекта по годам за счет всех источников финансирования, условных и безусловных обязательств.* Держатели и носители проектов ГЧП отказываются предоставлять информацию о проектах под предлогом коммерческой тайны. Решить эту проблему можно путем введения дополнительного разреза наблюдений в рамках системы государственного статистического учета.

**Перспективы стратегического планирования  
развития общественной инфраструктуры  
с использованием различных форм, моделей и механизмов  
государственно-частного партнерства  
(муниципально-частного партнерства)**

В текущих макроэкономических условиях инвестиционные возможности государства, а также частного бизнеса значительно снизились. Финансирование многих проектов, связанных с комплексным и отраслевым развитием инфраструктуры в России и субъектах Российской Федерации, приостановлено или подвергается регулярному секвестированию, что повышает риски недо-

стижения заявленных целей и задач. Приоритетной задачей становится разработка системы мер адаптации национальной экономики и социальной сферы, а также приспособления конкретных проектов к негативным последствиям изменения глобальной финансовой конъюнктуры. Резко актуализируется проблематика, связанная с уточнением перечня приоритетных инвестиционных инфраструктурных проектов, обладающих значительным мультипликативным эффектом и способных стать «драйверами» комплексного социально-экономического развития России и субъектов Российской Федерации, их увязкой с общегосударственными, отраслевыми и корпоративными стратегиями, программами и планами, а также объединением в стратегические направления, агрегированными до уровня компетенции федеральных органов исполнительной власти (Минэкономразвития России, Минтранс России и т.д.) и координационных правительственных структур (государственных комиссий, советов и т.д.).

Именно в период преодоления негативных последствий глобальной финансово-экономической нестабильности высший приоритет должен отдаваться межведомственным инфраструктурным проектам инновационной направленности, которые способны оказать комплексформирующий эффект и стать катализаторами пространственного развития Российской Федерации и устойчивого социально-экономического роста регионов России.

При повсеместном сжатии кредитной массы необходима диверсификация источников финансирования перспективных направлений развития страны и приоритетных комплексных проектов. Помимо федерального и региональных бюджетов представляется целесообразным активнее вовлекать в этот процесс механизмы государственно-частного партнерства, с использованием потенциала государственных институтов развития, как финансовых, так и нефинансовых, а также иностранных инвестиций. Кроме того, в интересах эффективной реализации комплексных (межведомственных и межотраслевых) проектов необходимо предусмотреть конкретные механизмы и схемы привлечения дополнительных инвестиций за счет интенсификации межрегионального и приграничного сотрудничества, использования ресурсов действующих и разрабатываемых государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, включая федеральные целевые программы.

Исходя из основных подходов к пространственному размещению зон опережающего развития, предложенных в рамках подготовки проекта Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации, результатов ревизии программных мероприятий действующих отраслевых государственных программ и государственных программ территориального развития (включая федеральный и региональный уровни программирования), на текущем этапе при обеспечении перехода от отраслевого к комплексному развитию задачи приоритизации проектов наиболее актуальны в разрезе, как минимум, двух направлений.

*Во-первых*, обеспечение увязанной на всех уровнях стратегического планирования реализации уже осуществляемых проектов в соответствии с отраслевыми приоритетами в развитии инфраструктуры федерального и регионального значения, скоординированных по срокам реализации с иными отраслевыми проектами, синхронная реализация которых позволит обеспечить мультипликативный эффект и стать основой для реализации комплексного территориального развития Российской Федерации в формате зон опережающего развития. Зачастую мероприятия, связанные с развитием инфраструктуры, реализуются в соответствии с отраслевыми приоритетами, в первую очередь в рамках отраслевых государственных программ Российской Федерации. Однако в условиях объективных бюджетных ограничений ход их реализации в разных регионах различен, депрессивные регионы существенно отстают от планов инфраструктурного развития уже развитых в инфраструктурном плане регионов-лидеров. Для предотвращения подобных диспропорций в развитии необходима надведомственная координация и контроль хода реализации системообразующих направлений, в первую очередь инфраструктурных, на которые запланировано выделение средств федерального бюджета. В этой связи к критериям определения приоритетных отраслевых проектов, требующих меж- и надведомственной координации, в сфере инфраструктурного развития России и субъектов Российской Федерации можно отнести: наличие утвержденного финансирования из федерального бюджета; утвержденные основные параметры проекта, включая сроки и этапы реализации, конечные пообъектные результаты; конкретность и адресность проектов; соответствие приоритетам государственной политики Российской Федерации; отраслевой характер; системообразующее, стержневое влияние на формирование зон опережающего развития – создание инфраструктурных условий для их устойчивого роста.

*Во-вторых*, отбор приоритетных «якорных» проектов зон опережающего развития, которые способны лечь в основу реализации этого подхода на конкретных территориях. Такие проекты должны обладать мультипликативным эффектом и значительным влиянием на развитие смежных отраслей, инфраструктуры, социальной сферы. При отборе проектов целесообразно использовать следующие критерии: вклад проекта в решение основных задач государственной политики России и государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; влияние проекта на социально-экономическое развитие России и субъектов Российской Федерации, в первую очередь на устойчивый рост зон опережающего развития; целесообразность использования программно-целевых инструментов для устранения институциональных барьеров в интересах эффективной реализации таких проектов. Эти «якорные» проекты в рамках зон опережающего развития целесообразно положить в основу при разработке комплексных стратегий и программ создания, развития и пространственного размещения сети зон опережающего развития.

Кроме того, в интересах повышения эффективности и результативности уровня синхронизации действующих государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по отдельным отраслям инфраструктуры целесообразно на федеральном и региональном уровне выделить две группы инвестиционных инфраструктурных проектов, которые могут быть реализованы с использованием различных форм и моделей ГЧП в рамках государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: 1) стратегический проект; 2) приоритетный проект.

К стратегическим проектам федерального уровня могут быть отнесены системообразующие инвестиционные инфраструктурные проекты (в первую очередь межрегиональные), способные выступить в роли «драйверов» социально-экономического развития Российской Федерации, обладающие мультипликативным эффектом и соответствующие следующим критериям: должны быть отражены в комплексном документе целеполагания федерального или макрорегионального уровней (концепция (стратегия) социально-экономического развития Российской Федерации, стратегия национальной безопасности Российской Федерации, стратегия пространственного развития Российской Федерации, стратегия социально-экономического развития макрорегиона и др.); должны быть направлены на решение проблемы «последнего километра»; должны быть отражены в консолидированных схемах территориального планирования федерального уровня; должны соответствовать приоритетам государственной политики Российской Федерации, отраженным в основах государственной политики Российской Федерации в различных сферах жизнедеятельности, общегосударственных доктринальных (доктрины) и концептуальных (концепции) документах.

К приоритетным проектам федерального уровня могут быть отнесены «стержневые», «якорные» отраслевые инвестиционные инфраструктурные проекты в рамках зон опережающего развития, соответствующие следующим критериям: должны быть отражены в отраслевом документе целеполагания федерального уровня (отраслевой стратегии); должны быть отражены в отраслевых схемах территориального планирования федерального уровня; должны быть привлекательны для бизнеса и обладать высоким потенциалом реализации на принципах государственно-частного партнерства.

К стратегическим проектам регионального уровня могут быть отнесены масштабные инвестиционные инфраструктурные проекты, которые осуществляются или планируются к осуществлению на территории региона и соответствуют следующим критериям: должны быть отражены в документе целеполагания федерального, макрорегионального и (или) регионального уровней (федеральные комплексные и отраслевые стратегии, стратегия социально-экономического развития макрорегиона, стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации); должны быть направлены на решение проблемы «последнего километра» на межмуниципальном уровне;

должны быть отражены в региональных схемах территориального планирования.

К приоритетным проектам регионального уровня могут быть отнесены инвестиционные инфраструктурные проекты, которые осуществляются или планируются к осуществлению на территории региона и соответствуют следующим критериям: должны входить в перечень приоритетных проектов субъекта Российской Федерации, а также быть отражены в перечне объектов, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве; должны быть привлекательны для бизнеса и обладать высоким потенциалом реализации на принципах государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства).

Таким образом, в государственных программах будут отражаться стратегические и приоритетные проекты, остальные проекты могут быть вынесены в аналитическую часть госпрограммы. При этом стратегические проекты могут реализовываться как с использованием, так и без использования государственно-частного партнерства, а для приоритетных применение различных форм и моделей ГЧП, включая концессионные соглашения, выступает критически важным критерием реализации в рамках государственных программ.

Стратегические проекты будут непосредственно отражаться в государственной программе в качестве отдельного программного мероприятия (инвестиционного проекта), то есть для их реализации используются программно-целевые инструменты проектного финансирования. Для них осуществляется синхронизация по целям и задачам, срокам, объемам финансирования, объектам (федерального значения – регионального значения), вкладу в достижение количественных индикаторов и показателей, измеримым результатам и контрольным событиям. При этом используются методические подходы, основанные на современных методиках расчета Value for Money.

Приоритетные проекты федерального уровня могут быть реализованы в том числе посредством включенных в государственную программу мероприятий федеральной адресной инвестиционной программы, бюджетов государственных внебюджетных фондов, государственных финансовых институтов развития, государственных корпораций и акционерных обществ с государственным участием. Приоритетные проекты регионального уровня реализуются через предоставление субсидии федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также посредством включенных в государственную программу адресных инвестиционных программ, бюджетов государственных внебюджетных фондов, государственных финансовых институтов развития, государственных корпораций и акционерных обществ с государственным участием, как федеральных, так и региональных. Для выбора региональных приоритетов при предоставлении субсидии федерального

бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на реализацию приоритетного проекта регионального уровня используется многокритериальная (четырёхкритериальная) модель (система), включая следующие критерии (индексы): 1) индекс уровня развития государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации, который для каждого субъекта Российской Федерации определяется как отклонение показателя «Уровень развития государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации» от среднего по России значения; 2) индекс коммерциализации инфраструктуры; 3) индекс инфраструктурой обеспеченности; 4) индекс загруженности инфраструктуры.

При этом среди законодательных рисков в государственных программах субъектов Российской Федерации отдельно выделяются институциональные риски, то есть риски, обусловленные недостаточным уровнем инвестиционной привлекательности и развития государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства) в регионе, включая недостаточное совершенство институциональной среды, в том числе нормативной и нормативной правовой базы. Это положение отдельным пунктом закрепляется в методических указаниях по разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ субъектов Российской Федерации. Долгосрочные стратегические и приоритетные проекты целесообразно отражать в долгосрочном плане реализации государственной программы, который может отдельным приложением входить в ее состав. Такой подход позволит более эффективно и результативно синхронизировать действующие государственные программы регионального и федерального уровней по отдельным отраслям инфраструктуры.

© Коновалов А.М., 2017

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Отчет о проведении прикладного экономического исследования на тему «Проведение комплексного исследования текущего состояния и перспективных направлений развития общественной инфраструктуры в Российской Федерации, в том числе с использованием механизмов ГЧП, на ближайшие три года (формирование среднесрочного инфраструктурного плана как сводного аналитического исследования по текущему состоянию и развитию инфраструктуры)» (шифр темы: ПЗ04-13-16), выполненного ВАВТ в интересах Минэкономразвития России в 2016 г.

## REFERENCES

- [1] Otchet o provedenii prikladnogo ekonomicheskogo issledovaniya na temu "Provedenie kompleksnogo issledovaniya tekushchego sostojaniya i perspektivnih napravlenij razvitiya obshchestvennoj infrastrukturi v Rossijskoi Federatsii, v tom chisle s ispolzovaniem mekhanizmov GChP, na blizhajšie tri goda (formirovanie srednesrochnogo infrastrukturnogo plana kak svodnogo analiticheskogo issledovaniya po tekushemu sostojaniyu i razvitiyu infrastruktury)" (shifr teme: PZ04-13-16), vypolnennogo VAVT v interesakh Minekonomrazvitiya Rossii v 2016 g.

механизмов государственного-частного партнерства, на ближайшие три года (формирование среднесрочного инфраструктурного плана как сводного аналитического исследования по текущему состоянию и развитию инфраструктуры)» (шифр темы: P304-13-16), выполненного ВАВТ в интересах Mineconomrazvitiya Rossii v 2016 g.

## **LONG-TERM PLANNING FOR PUBLIC INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT AS A PRIORITY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**Alexei M. Kononov**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
*Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198*

This paper presents an analysis of current state and perspectives for infrastructure development as in the context of existing strategic planning and implementation of projects on the principles of public-private partnerships. At present, in accordance with Federal law dated June 28, 2014 N 172-FZ "On strategic planning in the Russian Federation" strategic planning system is forming. This system should certainly take into consideration the perspectives for public infrastructure development, including the principles of maximum attracting extra-budgetary funding. So mechanisms of public-private partnerships have the greatest potential in this task. On the basis of in-depth analysis of federal and regional strategic planning documents at the level of goal-setting and programming the problems and prospects of spatial development of public infrastructure at regional and sectoral level are revealed. The article identifies key strategic planning issues of infrastructure development, as well as the prospects for strategic planning for the public infrastructure development, using various forms, patterns and mechanisms of public-private partnerships (municipal-private partnership).

**Key words:** public infrastructure, public-private partnership, infrastructure density, long-term planning, infrastructure spatial development, infrastructure plan

### **Об авторе:**

**Кононов Алексей Михайлович** – кандидат технических наук, руководитель Отделения «Мировой океан и Арктика» Федерального государственного бюджетного учреждения «Совет по изучению производительных сил» Минэкономразвития России и Российской академии наук (СОПС), доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН.

*E-mail: a.m.kononov@mail.ru*



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-1-67-73

## **МОЛОДЕЖЬ КАК ОСНОВА УКРЕПЛЕНИЯ ЕДИНСТВА РОССИЙСКОЙ НАЦИИ И ЭТНОКУЛЬТУРНОГО РАЗВИТИЯ НАРОДОВ РОССИИ**

**М.Г. Иванова**

Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198*

В статье рассматривается смысловой разрыв между поколениями в эпоху смены экономико-политического курса страны. Обосновывается необходимость государственного вмешательства и создание опережающих стратегий в работе с молодежью с целью укрепления преемственности социокультурного кода российской нации и укрепления стратегически устойчивого развития страны.

**Ключевые слова:** ценности нового поколения, молодежь, социокультурный код, архетипы, молодежная политика, российская культура

После принятия Конституции 1993 г. российское общество кардинально сменило парадигму своего развития, и поколение, воспитанное советской идеологией, обнаружило себя без четко определенных приоритетов, ценностных установок и смыслообразующих символов, не смогло оперативно обеспечить молодое поколение обновленной России идеей объединения вокруг развития страны.

Это подтверждается многочисленными исследованиями ценностей, архетипических черт национального характера и социокультурного кода современного российского общества начиная с 2000-х гг. таких социологов и политологов, как Л.И. Медведко [6. С. 106–117], В.М. Межуев [7], Э.А. Паин [12], Н.А. Хренов [19], Л.Г. Бызов и многие другие. Так, Л.Г. Бызов, сравнивая полученные им социологические данные в 2001 и 2014 г., отмечает отсутствие традиционно пропагандируемой соборности русского сознания: «Как и 13 лет назад, 67% опрошенных не готовы жертвовать личным благополучием даже ради важных общезначимых целей и 56% полагают, что личные интересы – это главное для человека» [1. С. 38].

Смена курсов политического и экономического развития сказалась в сознании россиян масштабным кризисом и отразилась на всех сферах жизни молодого поколения. Произошел не только экономический и политический разрыв с прошлым, но и смысловой, который не позволил старому поколению

полноценно принять произошедшие изменения, в то время как молодежь увидела для себя в новой формации смыслы и тренды, иногда противоречащие традиционному миропониманию советского человека.

Так, А.А. Мухамадеева отмечает в своем исследовании, что «на том, переходном этапе задача культуры в целом, и, в частности, культуры мира, сводилась к “склеиванию” поколений через “материализацию” в обществе идей единства, толерантности, этноконфессионального и гражданского согласия. Время исторического перехода актуализировало ее важнейшую социальную функцию – создания основ государственной молодежной политики» [10. С. 80–81].

В этом плане не случайно, что в течение последних лет был принят целый пакет программных документов, регулирующих данную сферу общества: Федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)», «Основы государственной молодежной политики до 2025 года», «Стратегия по противодействию экстремизму в РФ до 2025 года», и, наконец, «Стратегия развития воспитания в РФ (2015–2025)» [17].

Вместе с тем многие современные обществоведы, говоря о процессах глобализации и приводя в качестве аргумента процессы миграции, настаивают на необходимости развития глобального сотрудничества вместо того, чтобы замыкаться в рамках собственного культурно-смыслового пространства. Некоторые программные документы также отражают подобный подход и подтверждают необходимость дальнейшей интеграции российской молодежи в общемировые процессы.

С другой стороны, очевидным остается факт, что в основе любого полевого исследования общественного мнения всегда стоит этнографический вопрос [13]. Несмотря на то, что сегодня на мир все в большей степени смотрят с точки зрения процессов глобализации, всегда существуют различия в мировоззрении разных культур. В этом смысле современная молодежная политика государства прежде всего должна базироваться на культурных архетипах страны, которые для этого должны быть поняты и осмыслены в рамках всего общества. До тех пор, пока они остаются неизвестными и туманными для самих россиян, потерявших в смене парадигм развития страны, их невозможно кому-либо передавать или даже транслировать на глобальном уровне как основу «русского мира». Это становится одной из стратегических задач еще и потому, что будущее любой страны во многом зависит от мировоззрения приходящего на смену поколения.

Так, еще П. Сорокин писал о неразрывной триаде личности, общества и культуры, где общее коллективное (часто бессознательно и неконтролируемо) всегда оказывает свое глубинное воздействие на деятельность каждого человека [15]. О взаимообусловленности культуры и социальности писал также и Н.И. Лапин.

С другой стороны, Л.Г. Бызов пишет о том, что сегодня одновременно существуют «две России», для каждой из которой характерен свой социокультурный код: «Россия 1» – это то начало русского этноса, которое еще теплится в современном российском обществе, и «Россия 2» – это поколения после 60-х XX в., которые переживают ценностные революции и уже не «мыслят» себя в рамках какой-то одной национальности, их ценности всеобщие в том смысле, что не имеют строгой национальной идентичности, но свойственны для современного человека в целом [1]. Если первые ищут идею «русского мира», то вторые настаивают на субэтнических ценностях и мировоззрении, что свидетельствует о фундаментальном ценностном расколе внутри российского общества. В связи с этим Л.Г. Бызов пишет: «“Русский мир” если и существует, только как культурное и языковое явление, а не как политический проект. Политически и идеологически он глубоко расколот» [1].

На наш взгляд, ценности, существующие в разрыве с культурным кодом этноса, лишают его своих «корней» и тем самым создают неустойчивость, хаотичное беспокойство не только в политических стратегиях, но и на всех уровнях мышления и поведения современных россиян.

Однако часто культурное наследие и его значимость остаются скрытыми от поверхностной обывательской жизни. Это то, что наполняет жизнь человека с самого его рождения, обучения в школе, профессионального роста и т.п. Отсюда, в связи со сменой политического и экономического курса страны, актуализировались вопросы о сущности и содержании культурного кода современного россиянина.

Выявление архетипов и социокультурного кода важно еще и потому, что именно эти явления и концепты, имеющие больше психическую природу, оказывают бессознательное влияние на формирование образа будущего поведения нации. Не имея представления о том будущем, которое глубинно способно удовлетворить новое поколение, невозможно говорить об устойчивости развития российского общества [3; 4]. Не зная, кто мы и куда движемся, невозможно прийти хоть куда-то. В докладах ООН отмечается, что именно молодежь и ее мировоззрение оказывает существенное влияние на программу осознанного формирования образа будущего любой страны: «Молодежь – мотор цивилизационных перемен. Молодежь – творец будущего. Молодежь – надежда на устойчивое развитие мира» [20].

Вместе с тем интересно также отследить, какие духовные идеалы и ценности уже сформированы у россиян, и особенно в среде современной российской молодежи. Важность молодежи как фактора раскрытия социокультурного кода страны в целях укрепления единства российской нации и этнокультурного развития народов России отмечают практически все исследователи, некоторые из них отводят молодежи ключевую роль (например, Н.И. Моисеев [9], А.М. Каюмов [5], А.П. Назаретян [11], Э.Р. Тагиров [16], А.П. Федотов [18] и др.). Например, академик А.П. Федотов считал миссией именно

молодых поколений переход человечества от стихийного на управляемый режим развития.

В диссертациях, посвященных идентификации молодежи и ее ценностным ориентациям в современной России, констатируются противоречивые процессы. Так, С.В. Амирханова, в рамках рассмотрения темы религии, выясняет роль ключевых факторов, способствующих увеличению устойчивости в отношениях молодежных групп с окружающим миром. К ним она относит кризис идентичности, отсутствие приемлемых для них стратегий адаптации к современным реалиям. Это ведет к травмированной самоидентификации и идентичности современной российской молодежи. Одновременно исследователь заключает, что «в структуре социализации доминирующей становится инновационная модель поведения, проявление приверженности ценностям индивидуализма, личной инициативы и самостоятельности» [8. С. 13, 22].

В целом, исследователи отмечают, что сформировалась генерация молодежи с системой ценностей, в которой приоритетные места заняли служебная карьера, бизнес-интересы, материальный достаток, существенно отодвинув на задний план такие характеристики, как гражданственность, социальная активность, патриотизм – все это явные признаки смены «ценностных вех», переоценки культурных ценностей предыдущих поколений, нарушения преемственности в передаче социокультурного опыта [21. С. 331].

В частности, отмечается существенное снижение интереса к политике поколения после 2000-х гг. Например, по данным ВЦИОМ, 60% россиян от 18 до 30 лет не интересуется политикой как таковой и не принимает участие ни в каких общественных или политических проектах [2. С. 34].

Обобщая наблюдения различных научных школ и подходов, учитывая данные социологических опросов, мы можем говорить о существенных изменениях в ценностях и настроениях нового поколения относительно периода до принятия Конституции 1993 г. Исследователи отмечают, что была нарушена преемственность традиционных подходов и отмечается утрата этнической идентичности у молодого поколения. Например, в связи с тем, что парадигма рыночной экономики выдвигает на первый план приоритет индивидуального успеха и развития, такие традиционные понятия, как «соборность» «коллективизм» и другие, отошли на задний план. Более того, они практически утратили какое-либо содержательное и смысловое наполнение для молодежи.

В связи с этим становится актуальным и важным изучение и осмысление всех явных и «подводных» движений в социокультурной молодежной среде современных россиян, выявление как прогрессивных тенденций (инновационных проектов, креативных инициатив и т.п.), так и негативных для общества явлений (отсутствие интереса к политическим событиям, утрата самоидентичности со своим этносом и т.п.).

Этот мониторинг позволит «соединить» историю и культуру российского этноса с тем, что является важным и актуальным для современных молодых россиян и, таким образом, позволит соединить «дерево с его корнями», ведь

только таким образом возможно созревание полноценных плодов. Отсутствие же опережающих стратегий в работе с молодежью способно только усилить уже существующие проблемы в укреплении единства российской нации и этнокультурного развития народов России.

© Иванова М.Г., 2017

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Бызов Л.Г.* Консервативный тренд в современном российском обществе – истоки, содержание и перспективы // *Общественные науки и современность*. 2015. № 4.
- [2] *Василенко О.В.* О формировании гражданской активности и социальном потенциале современной молодежи // *Реформы и революции в контексте истории и образовательной практики*. IV Адлеровские чтения. Чебоксары, 2012.
- [3] *Иванов В.Г.* «Естественный уровень образования» как фактор стабильности политического режима. Часть 1 // *Вестник Российского университета дружбы народов: серия: Политология*. 2011. № 4.
- [4] *Иванов В.Г.* «Естественный уровень образования» как фактор стабильности политического режима. Часть 2 // *Вестник Российского университета дружбы народов: серия: Политология*. 2012. № 1.
- [5] *Каюмов А.М.* Университеты XXI века – школа формирования креативного поколения молодежи / *Высшая школа – храм культуры*. Казань, 2014.
- [6] *Медведко Л.И.* Россия, Запад, Ислам // *Общественные науки и современность*. 2002. № 1.
- [7] *Межуев В.М.* История, цивилизация, культура: опыт философского истолкования. СПб.: СПбГУП, 2011.
- [8] *Мирханова С.В.* Становление идентичности молодежи в современном российском обществе риска. Автореф. дис...канд.социол.наук. Казань, 2009. URL: <http://diss.seluk.ru/av-sotsiologiya/1083228-1-stanovlenie-identichnosti-molodezhi-sovremennom-rossiyskom-obschestve-riska.php>.
- [9] *Моисеев Н.И.* Быть или не быть человечеству. М.: ИПК «Ульяновский дом печати», 1999.
- [10] *Мухамадеева А.А.* Исторический опыт формирования духовного облика российской молодежи в контексте культуры мира (конец XX – начало XXI вв.). Дис... канд. социол. наук, Казань, 2015. URL: [http://kazgik.ru/kcontent/main/disertation/doc\\_disertation/muchamadeevaa/disert.pdf](http://kazgik.ru/kcontent/main/disertation/doc_disertation/muchamadeevaa/disert.pdf).
- [11] *Назаретян А.П.* Антропология насилия и культура самоорганизации: Очерки по эволюционно-исторической психологии. М., 2007.
- [12] *Паин Э.А.* Между империей и нацией. Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России: Новое издательство; М., 2004.
- [13] *Рогозин Д.* Методический аудит полевых работ. URL: <https://postnauka.ru/video/65232>.
- [14] *Сорокин П.А.* Социальная и культурная динамика. СПб., 2000.
- [15] *Сорокин П.А.* Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992.
- [16] *Тагиров Э.Р.* Энергия молодости. Молодежь в зеркале истории. Казань: Магариф, 2009.

- [17] Федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 718.
- [18] *Федотов А.П.* Глобалистика: начало науки о современном мире. Курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. М.: Аспект Пресс, 2002.
- [19] *Хренов Н.А.* Избранные работы по культурологии. Культура и империя: согласие. М., 2014.
- [20] Цели развития тысячелетия: доклад ООН за 2015 год. Нью-Йорк, 2015. URL: [http://esu.org/media/filer\\_public/2015/09/10/millennium-development-goals\\_2015.pdf](http://esu.org/media/filer_public/2015/09/10/millennium-development-goals_2015.pdf).
- [21] *Шумилов А.В.* Электоральная политика и сетевые молодежные сообщества (региональный аспект) // Реформы и революции в контексте истории и образовательной практики. IV Адлеровские чтения. Чебоксары, 2012.

## REFERENCES

- [1] *Byzov L.G.* Konservativnyj trend v sovremennom rossijskom obshhestve – istoki, sodержание i perspektivy // *Obshhestvennye nauki i sovremennost'*. 2015. № 4.
- [2] *Vasilenko O.V.* O formirovanii grazhdanskoj aktivnosti i social'nom potenciale sovremennoj molodezhi // *Reformy i revoljucii v kontekste istorii i obrazovatel'noj praktiki*. IV Adlerovskie chtenija. Cheboksary, 2012.
- [3] *Ivanov V.G.* «Estestvennyj uroven' obrazovanija» kak faktor stabil'nosti politicheskogo rezhima. Chast' 1 // *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov: serija: Politologija*. 2011. № 4.
- [4] *Ivanov V.G.* «Estestvennyj uroven' obrazovanija» kak faktor stabil'nosti politicheskogo rezhima. Chast' 2 // *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov: serija: Politologija*. 2012. № 1.
- [5] *Kajumov A.M.* Universitety XXI veka – shkola formirovanija kreativnogo pokolenija molodezhi / *Vysshaja shkola – hram kul'tury*. Kazan', 2014.
- [6] *Medvedko L.I.* Rossija, Zapad, Islam // *Obshhestvennye nauki i sovremennost'*. 2002. № 1.
- [7] *Mezhuev V.M.* Istorija, civilizacija, kul'tura: opyt filosofskogo istolkovanija. SPb.: SPbGUP, 2011.
- [8] *Mirhanova S.V.* Stanovlenie identichnosti molodezhi v sovremennom rossijskom obshhestve riska. Avtoref. dis. ... kand. sociol. nauk. Kazan', 2009. URL: <http://diss.seluk.ru/av-sotsiologiya/1083228-1-stanovlenie-identichnosti-molodezhi-sovremennom-rossijskom-obschestve-riska.php>.
- [9] *Moiseev N.I.* Byt' ili ne byt' chelovechestvu. M.: IPK «Ul'janovskij dom pečati», 1999.
- [10] *Muhamadeeva A.A.* Istoricheskij opyt formirovanija duhovnogo oblika rossijskoj molodezhi v kontekste kul'tury mira (konec XX – nachalo XXI v.v.). Dis. ... kand. sociol. nauk. Kazan', 2015. URL: [http://kazgik.ru/kcontent/main/disertation/doc\\_disertation/muchamadeevaa/disert.pdf](http://kazgik.ru/kcontent/main/disertation/doc_disertation/muchamadeevaa/disert.pdf).
- [11] *Nazaretjan A.P.* Antropologija nasilija i kul'tura samoorganizacii: Oчерki po jevoljucionno-istoricheskoi psihologii. M., 2007.
- [12] *Pain Je.A.* Mezhdju imperiej i naciej. Modernistskij proekt i ego tradicionalistskaja al'ternativa v nacional'noj politike Rossii: Novoe izdatel'stvo. M., 2004.
- [13] *Rogozin D.* Metodicheskij audit polevyh rabot. URL: <https://postnauka.ru/video/65232>.
- [14] *Sorokin P.A.* Social'naja i kul'turnaja dinamika. SPb., 2000.
- [15] *Sorokin P.A.* Chelovek. Civilizacija. Obshhestvo. M.: Politizdat, 1992.

- [16] *Tagirov Je.R.* Jenergija mladosti. Molodezh' v zerkale istorii. Kazan': Magarif, 2009.
- [17] Federal'naja celevaja programma «Ukreplenie edinstva rossijskoj nacii i jetnokul'turnoe razvitie narodov Rossii (2014–2020 gody)», utverzhdannaja Postanovleniem Pravitel'stva RF ot 20 avgusta 2013 g. № 718.
- [18] *Fedotov A.P.* Globalistika: nachalo nauki o sovremennom mire. Kurs lekcij. 2-e izd., ispr. i dop. M.: Aspekt Press, 2002. 186 s.
- [19] *Hrenov N.A.* Izbrannye raboty po kul'turologii. Kul'tura i imperija: soglasie. M., 2014.
- [20] Celi razvitiya tysjacheletija: doklad OON za 2015 god. N'ju-Jork, 2015. URL: [http://ecuo.org/media/filer\\_public/2015/09/10/millennium-development-goals\\_2015.pdf](http://ecuo.org/media/filer_public/2015/09/10/millennium-development-goals_2015.pdf).
- [21] *Shumilov A.V.* Jelektoral'naja politika i setevye molodezhnye soobshhestva (regional'nyj aspekt) // Reformy i revoljucii v kontekste istorii i obrazovatel'noj praktiki. IV Adlerovskie chtenija. Cheboksary, 2012.

## YOUTH AS A BASIS OF STRENGTHENING OF UNITY OF THE RUSSIAN NATION AND ETHNOCULTURAL DEVELOPMENT OF THE PEOPLE OF RUSSIA

**Maria G. Ivanova**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
*Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198*

The article deals with the semantic gap between generations in the era of changing economic-political course of the country. The necessity of state intervention and the creation of proactive strategies in working with young people to strengthen the continuity of social and cultural code of the Russian nation and strengthening the strategic development of the country.

**Key words:** values of a new generation, young people, socio-cultural code, archetypes, youth politics, Russian culture

### **Об авторе:**

**Иванова Мария Геннадьевна** – генеральный директор компании ООО «ГК «Восход»», старший преподаватель вечернего отделения факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

*E-mail: pravodogovor@yandex.ru*



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-1-74-80

**ВОСПИТАНИЕ ПАТРИОТИЗМА  
СОВРЕМЕННОЙ МОЛОДЕЖИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
НА ПРИМЕРЕ ПАМЯТИ СЕМЕЙ  
О ГОДАХ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ**

**А.В. Теплов**

Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198*

**А.С. Бельченко**

Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198*

**Е.А. Смирнова**

Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198*

В современной России вопросу патриотического воспитания молодежи уделяется большое внимание, однако в статье авторы рассматривают не только воспитание молодежи органами государственной власти, но и патриотическое воспитание в высших учебных заведениях Российской Федерации. В качестве примера рассматривается, как поддержание памяти о Великой Отечественной войне в сознании современной российской молодежи влияет на формирование патриотического восприятия этой социальной группы.

**Ключевые слова:** патриотизм, современная молодежь, Российская Федерация, патриотическое воспитание молодежи, управление сознанием, управление массами

Воспитание патриотизма в сознании молодежи любого государства является одной из приоритетных задач правительства и граждан страны. Большая Советская энциклопедия так трактует термин «патриотизм»: «Любовь к отечеству, преданность ему, стремление своими действиями служить его интересам».

В условиях современной нестабильности и неопределенности развития нашего общества, ухудшения социально-экономической обстановки, деидеологизации и общемировоззренческого кризиса именно сознание молодежи является особенно уязвимым в силу недостаточности жизненного опыта, а также неустойчивости представлений о морально-этических ценностях, что усугубляется проблемами, свойственным для представителей этой социально-демографической группы.

Руководство Российской Федерации и лично Президент В.В. Путин большое внимание уделяют вопросу воспитания молодежи в духе патриотизма. Так, в частности, 3 февраля 2016 г. во время встречи в Ново-Огарево Президент сказал: «У нас нет никакой и не может быть никакой другой объединяющей идеи, кроме патриотизма» [4].

Непосредственно говоря о воспитании российских молодых людей, Президент подчеркнул: «Патриотическое воспитание должно быть не только стройной государственной системой, но, прежде всего, органичной частью жизни самого общества. И только объединив усилия, консолидировав лучшие практики и инициативы, мы сможем вырастить поколения, которые знают свою страну, чувствуют сопричастность ее судьбе, к ответственности за ее будущее и главное – верят в нее» [5].

В современной России вопросу патриотического воспитания молодежи уделяется большое внимание, однако в этой статье обратим внимание не только на воспитание молодежи органами государственной власти, но и на патриотическое воспитание в высших учебных заведениях Российской Федерации. В качестве примера рассмотрим, как поддержание памяти о Великой Отечественной войне в сознании современной российской молодежи влияет на формирование патриотического восприятия этой социальной группы.

Русский историк Н.М. Карамзин в XIX в. писал: «Древняя и новая история народов не представляет нам ничего трогательнее этого общего героического патриотизма. Боевая слава была колыбелью народа русского, а победа – вестницей бытия его» [2]. В 2015 г. мы отметили 70-летие победы советского народа в Великой Отечественной войне. Юбилей был ознаменован проведением парадов, концертов, различных праздничных мероприятий и увеличением объема публикаций о войне. Кульминацией празднования годовщины Великой Отечественной войны стало проведение всероссийской акции «Бессмертный полк».

Ряд научных исследований касался вопроса особенности сохранения исторической памяти студентов о событиях Великой Отечественной войны. В частности, из статьи О.А. Веревкиной [1. С. 87–90] мы узнаем о том, что в РАНХиГС при Президенте РФ было проведено социологическое исследование с целью выявления информированности молодежи о событиях Великой

Отечественной войны, особенностях семейных традиций хранения исторической информации о военном поколении и др. В институте был проведен опрос студенческой молодежи под руководством Ю.В. Березутского, в котором приняло участие 356 студентов.

Исследователи отметили как позитивные, так и негативные тенденции, обнаруженные в ходе обработки анкет. Среди первых необходимо отметить: во-первых, победа в Великой Отечественной войне является самым значимым предметом гордости молодежи среди прочих событий. Отмечается ежегодное возрастание интереса молодежи к событиям войны. Лишь 18% студентов не интересуются данным вопросом.

Во-вторых, в большинстве семей, в которых воевали родственники, сохраняется память о старшем поколении, сохраняются документы и реликвии военного времени, что говорит о стремлении людей сберечь память о тех страшных днях.

Среди негативных аспектов отмечено, во-первых, то, что у каждой третьей семьи вообще не сохранились ни документов военного времени, ни информации о жизни семьи в годы ВОВ. Во-вторых, наблюдается отрицательная тенденция в сохранении фактических знаниях о войне. В-третьих, мнение молодежи о героизме разделилось и является противоречивыми. Большая часть опрошенных считает, что героизм является настоящим, естественным порывом людей. Но в то же время другая половина думает, что героев войны гнали на битвы под принуждением. По мнению исследователей, такое восприятие поведения военного поколения происходит потому, что молодое поколение не до конца осознают всю значимость войны. Также такие оценки свидетельствуют о том, что происходит попытка пересмотра результатов войны, что наиболее ярко заметно по фильмам, вышедшим в прокат уже после распада Советского Союза.

Следует отметить, что полученные результаты исследования находят подтверждение и в результатах опросов студентов, и при анализе результатов патриотической работы, проводимой в других вузах Российской Федерации.

В частности, в Российском университете дружбы народов ведется масштабная работа по воспитанию патриотизма среди студентов, формированию устойчивого интереса к Великой Отечественной войне не только у граждан России, но и граждан государств ближнего и дальнего зарубежья. Ежегодно проходит конкурс музыкально-поэтических номеров, посвященный Победе в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг., проводятся «Дни мужества» на факультетах, различные студенческие конференции, круглые столы с привлечением участников Великой Отечественной войны. Российские и иностранные студенты с преподавателями участвуют в акции по возложению цветов в

Мемориальном комплексе «Могила Неизвестного Солдата» в Александровском саду Московского кремля.

Например, только на факультете гуманитарных и социальных наук РУДН в прошедшем 2015 г. прошли научные конференции с характерными названиями: «Осмысление значения победы Советского союза в Великой Отечественной войне», «Войны и военные конфликты в истории России: к 70-летию Великой Победы», «Память о войне и войны памяти: исторические уроки прошлого и политические вызовы современности» и другие.

О растущем интересе к событиям Великой Отечественной войны говорит и рост количества участников ежегодной Международной конференции студентов и преподавателей «Моя семья в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.», по результатам которой ежегодно публикуется сборник со студенческими работами, повествующими о судьбах семей авторов в военные годы.

В 2015 г. конференция проводилась уже седьмой раз. За право опубликовать свой рассказ о судьбе прадедов и прабабушек, переживших войну, боролись более 1000 студентов. Всего редакторы – преподаватели кафедры истории России РУДН отобрали для публикации 57 работ.

Устойчивое увеличение количества работ за прошедшие 7 лет показало безусловный рост интереса среди студентов к судьбам своих дедов, бабушек, прадедов, прабабушек. Среди работ были рассказы и о летчиках, и разведчиках и танкистах, а также существенно увеличилась доля работ о деятельности родственников в тылу.

Также сравнительный анализ студенческих работ показал две важные закономерности.

Во-первых, удалось выявить общую тенденцию, откуда студенты черпают информацию о Великой Отечественной войне. Образовательные сайты и информация от преподавателей являются основополагающими источниками для студентов; далее следует информация, полученная от членов семьи. В последние годы студенты также стали все чаще обращаться к материалам архивов, размещенных в электронном виде в различных базах данных. Самыми популярными среди студентов в последние годы являются: [www.obd-memorial.ru](http://www.obd-memorial.ru) – это обобщенный банк данных о защитниках Отечества, погибших и пропавших без вести в период ВОВ; [www.podvignaroda.ru](http://www.podvignaroda.ru) – общедоступный электронный банк документов о награждениях периода Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.; [www.pamyat-naroda.ru](http://www.pamyat-naroda.ru) – общедоступный банк данных о судьбах участников войны в юбилейном 2015 г., а также [www.moypolk.ru](http://www.moypolk.ru) – банк данных, который активно пополняется участниками общероссийской акции «Бессмертный полк», в том числе и студентами.

Во-вторых, расширилась проблематика выполняемых работ. Студенты пишут о таких проблемных темах, как депортация народов в годы войны, военное детство, психология войны и т.д.

Указанные тенденции еще раз убеждают в том, что, с одной стороны, студенты активно интересуются событиями Великой Отечественной войны, с другой стороны, преподаватели вузов, кураторы групп и тьюторы по воспитательной работе должны продолжать воспитательную работу, связанную с пропагандой героических страниц прошедшей войны, так как по результатам исследования видно, что основополагающей информацией для современной молодежи являются рассказы учителей школ и преподавателей вузов.

Также следует обратить внимание, что большинство молодых людей принимают на веру те события, которые описаны в художественных фильмах. Хотя большинство сюжетов являются вымышленными, но в сознании молодежи откладывается, что такое событие было на самом деле. Одновременно это не так существенно, однако если в другом фильме или книге встречается похожий сюжет, то подсознательно молодые люди начинают принимать его за существовавший в реальности. Если сообщения в Интернете и выпуск книг можно подвергать цензуре, то с фильмами, не являющимися историческими или содержащими сознательно искаженные события, ситуация немного сложнее. Так как некоторые киноленты про ВОВ в настоящее время являются продуктом не российских кинокомпаний, а сюжет, описанный в них, является вымыслом (это не скрывается), но фильм снят с привлечением звезд мировой величины и получается ярким и красивым, то скорее всего просмотр подобных фильмов приведет к постепенному пересмотру представлений о войне у молодых людей, плохо знакомых с подлинной историей Великой Отечественной войны. В настоящее время, судя по оценкам преподавателей истории России, такого искажения в сознании молодых студентов не наблюдается, благодаря стараниям старшего поколения.

Поддержать сохранение памяти о событиях ВОВ помогают семьи молодых людей, передавая им информацию о событиях того времени с точки зрения их прадедов, то есть о событиях, произошедших в их собственной семье. Такая активная позиция всемерно поддерживается руководством РФ. Ярким примером является парад Бессмертного полка в день семидесятилетия победы, где только в Москве полмиллиона человек вместе с Президентом страны Владимиром Путиным прошли по Красной площади, а по всей стране более 12 миллионов человек встали в ряды Бессмертного полка с портретами своих родственников, воевавших в годы ВОВ [3].

Эта же акция повторилась и в этом 2016 г., только стала более масштабной, когда российские граждане приняли участие в акции «Бессмертный

полк» не только в городах Российской Федерации, но и в странах дальнего и ближнего зарубежья.

Только активная жизненная позиция как самих студентов, так и родителей, учителей и преподавателей, позволит сформировать неравнодушное поколение, воспитанное в духе патриотизма, гордящееся военными подвигами своих прадедов.

© Теплов А.В., Бельченко А.С., Смирнова Е.А., 2017

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Веревкина О.А.* Особенности исторической памяти молодежи о событиях великой отечественной войны / О. А. Веревкина, М. А. Колповская // Молодой ученый. 2015. № 19.1. С. 87–90.
- [2] *Карамзин Н.М.* О любви к Отечеству и народной гордости. Одесса, 1882. 123 с.
- [3] Новости Движения «Бессмертный полк – Москва». URL: <http://parad-msk.ru> (дата обращения 24.12.2016).
- [4] Путин В.В.: «Патриотизм – это и есть национальная идея». URL: <http://tass.ru/politika/2636647> (дата обращения 24.12.2016).
- [5] Президент напомнил о патриотическом воспитании. URL: <http://polytika.ru/info/57623> (дата обращения 24.12.2016).

### REFERENCES

- [1] *Verevkina O.A.* Osobennosti istoricheskoy pamjati molodezhi o sobytijah velikoj otechestvennoj vojny / O.A. Verevkina, M.A. Kolpovskaja // Molodoj uchenyj. 2015. № 19.1. P. 87–90.
- [2] *Karamzin N.M.* O ljubvi k Otechestvu i narodnoj gordosti. Odessa, 1882.
- [3] Novosti Dvizhenija “Bessmertnyj polk – Moskva”. URL: <http://parad-msk.ru> (reference date 24/12/2016).
- [4] Putin V.V. Patriotism is a national idea. URL: <http://parad-msk.ru> (data obrashhenija 24.12.2016).
- [5] Putin V.V.: patriotizm–“jeto i est’ nacional’ naja ideja”. URL: <http://tass.ru/politika/2636647> (reference date 24.12.2016).
- [6] Prezident napomnil o patrioticheskom vospitanii. URL: <http://polytika.ru/info/57623> (reference date 24.12.2016).

**EDUCATION OF PATRIOTISM  
OF MODERN YOUTH IN THE RUSSIAN FEDERATION  
ON AN EXAMPLE OF THE FAMILIES MEMORY  
ABOUT GREAT PATRIOTIC WAR**

**Aleksei V. Teplov**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
*Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198*

**Andrej S. Belchenko**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
*Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198*

**Evgenia A. Smirnova**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
*Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198*

In modern Russia the question of patriotic education of youth is given a lot of attention, but in this article, pay attention not only on the education of the youth by public authorities, but also on the patriotic education in higher educational establishments of the Russian Federation. For example, consider how to maintain the memory of the Great Patriotic War in the consciousness of modern Russian youth, affects the formation of patriotic perception of this social group.

**Key words:** patriotism, today's young people, the Russian Federation, patriotic education of youth, mind control, mass control

**Об авторах:**

**Теплов Алексей Вячеславович** – старший преподаватель кафедры компьютерных технологий Российского университета дружбы народов.

*E-mail: teplov\_av@rudn.university*

**Бельченко Андрей Станиславович** – кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов.

*E-mail: belchenko\_as@rudn.university*

**Смирнова Евгения Алексеевна** – аспирант кафедры социологии Российского университета дружбы народов.

*E-mail: smirnova\_ea@rudn.university*



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-1-81-89

**КОНКУРСНЫЙ ОТБОР КАНДИДАТОВ НА ЗАМЕЩЕНИЕ  
ДОЛЖНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ:  
ОПЫТ КАНАДЫ****А.П. Головенкова**

Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198*

**Е.В. Лылова**

Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198*

В статье проведен обзор опыта применения конкурсного отбора на замещение должностей государственной службы и реализации компетентностного подхода в Канаде. Анализ механизмов конкурсного отбора на государственную службу позволяет говорить о положительной практике в решении проблем оценки персонала, которую логично учитывать и при разработке единой унифицированной системы кадрового отбора на отечественную государственную службу с использованием профессиональных компетенций. Формирование модели компетенций является общемировой тенденцией, способной более качественно и объективно подходить к оценке и отбору кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы, что в значительной степени соответствует важному принципу открытости государственной службы.

**Ключевые слова:** государственная служба, методы и процедуры конкурсного отбора, кадровый резерв, модель компетенций, компетентностный подход, компетенции, принцип открытости

Конкурсный отбор на вакантные должности государственной службы страны является кадровой технологией, организованной для замещения вакансий и развития карьеры путем организации зачисления в кадровый резерв государственных служащих. Базовым принципом конкурсного отбора государственных служащих в любом демократическом обществе является состязательность и открытость конкурсной процедуры [1].

Принцип открытости является одним из ключевых при осуществлении государственного управления. Так, при отборе кандидатов на замещение вакантных должностей государственной службы открытость определяется че-

рез полноту предоставления информации о вакантной должности. Для этого объявление о вакантной должности должно содержать информацию о требованиях, предъявляемых к должности, методах оценки кандидата и процессе назначения на должность [9. С.154].

За рубежом все чаще применяется компетентностный подход к оценке и отбору персонала на государственную службу. В частности, такие страны, как Бельгия, Великобритания, Канада, Южная Корея, Австралия, Дания и другие, сформировали и официально приняли собственную модель компетенций для государственных служащих разных уровней.

Модель компетенций в значительной степени способствует развитию представлений о человеческом ресурсе как о главном ресурсе современного общества и организации (как коммерческой, так и государственной); кроме того, помогает повысить эффективность работы руководителей высшего звена – сфокусировать внимание не на коллективной работе, когда часто ответственность за результат размыта, а на личности руководителя, выполняющем индивидуальные обязанности; помогают совершенствовать организационную структуру согласно должностным обязанностям, полномочиям и ответственности, целям и задачам структурного подразделения.

В Российской Федерации именно проблема несоответствия организационной структуры и исполнения должностных обязанностей государственными служащими стоит особенно остро. Так, по мнению исследователей Добролюбовой Е.И. и Александрова О.В., наибольший уровень диспропорций распределения функций и кадрового потенциала выявлен в отношении федеральных агентств РФ, которые в первую очередь призваны осуществлять предоставление государственных услуг: 76,9% основного персонала занято осуществлением контроль-надзорной деятельности, тогда как предоставлением государственных услуг – 15,9% [3]. Представляется, что именно модель компетенцией позволила бы привести в соответствие цели организации и исполнение должностными лицами своих полномочий.

Так как в России модель компетенций для государственных служащих не сформирована, представляется важным и своевременным рассмотреть опыт Канады, поскольку Канада – одна из немногих стран, кто принял модель компетенций, охватывающую все уровни управления, в том числе и высший состав.

Анализу опыта развития государственной службы в Канаде посвящены труды таких ученых, как Асылбековой Л.У., Марголина А.М., Дуткевича П. и др. Вместе с тем недостаточное внимание в научной литературе уделено особенностям процедуры отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы.

В Канаде, как и в большинстве стран мира, конкурсный отбор является одной из основных технологий управления человеческими ресурсами государственной службы. Тем не менее, Канада отличается своей спецификой при организации процедур конкурсного отбора и формирования государственной

службы, вызванной историческими особенностями страны, ее государственным устройством, социально-экономическим положением и др.

Так, государственное устройство страны – федеративное, при котором системы государственной службы субъектов федерации (провинций) и центра автономны.

Центральным органом по управлению государственной службой является Казначейский совет Канады. Он определяет:

- 1) общую административную политику в отношении государственной службы Канады;
- 2) организационную структуру государственной службы, а также механизм контроля за ее функционированием;
- 3) общую политику в отношении личного состава государственной службы.

По общему правилу Комиссия гражданской службы обладает полномочием приема на государственную службу. При этом Комиссия может передать реализацию возложенных на нее обязанностей другим органам – департаментам и ведомствам [7. С. 9–10].

На уровне субъектов федерации Канады в отношении государственной службы определяется перечень высших государственных должностей и порядок назначения на них.

Вместе с тем государственная служба двух уровней власти строится на единых принципах, в том числе и в области организации конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы.

Итак, одним из главных методов отбора государственных служащих в Канаде является сдача конкурсных экзаменов.

Технологически процесс отбора кадров на государственную службу Канады можно представить следующим образом:

1. Соискатель на основании специального уведомления Комиссии гражданской службы о предстоящих экзаменах подает прошение о включении его в число конкурсантов.

2. Комиссия предварительно проверяет заявления. В ходе проверки изучаются данные, связанные с местом проживания соискателя, образованием, стажем работы и т.д.

3. После проведения экзаменов или других форм отбора соискателей Комиссия гражданской службы составляет список лиц, ранжированный в зависимости от того, насколько успешно они справлялись с испытаниями.

4. Лицо, отвечающее за прием на работу в департаменте или ведомстве, может определить кандидата на должность. Вместе с тем усмотрение этого лица ограничено правилом, в соответствии с которым вакансия, прежде всего, должна быть предоставлена соискателю, получившему наивысший балл при отборе.

5. Зачисление на должность оформляется специальным актом. Лицо, впервые поступающее на государственную службу, приносит присягу (ее принимает заместитель главы департамента или ведомства), в которой он обещает честно выполнять возложенные на него функции, а также сохранять в тайне сведения, связанные с его работой. Также предусмотрено прохождение испытательного срока.

Отбор на государственную службу путем проведения конкурсных экзаменов основан на требованиях к уровню знаний и других отборочных критериях, которые утверждены нормативно-правовыми актами Комиссии по вопросам гражданской службы и обязательны для применения на всей территории Канады («квалификационные стандарты»). Данные требования к уровню знаний государственных служащих строятся в рамках компетентностного подхода.

Канада является единственной страной, которая разработала единую модель компетенций, применяемую ко всем государственным служащим, включая высшее руководство на основе общих рамок компетенций [6. С. 25], в то время как в большинстве других развитых европейских государств были разработаны, по крайней мере, две модели компетенций: одна для высшего руководства и другая для всех остальных государственных служащих.

При конкурсном отборе государственных служащих в Канаде внимание уделяется следующим компетенциям:

- ценности и этические нормы (выполнение обязанностей честно и с уважением к клиентам);
- стратегическое мышление (внедрение инноваций через анализ и идеи);
- вовлеченность (мобилизация людей, организаций и партнеров);
- мастерство управления (выполнение задачи через управление действиями, людьми и финансами).

Рассматривая систему отбора и оценки кадров при формировании кадрового резерва государственной службы Канады, необходимо обратить внимание на основные детерминанты, определяющие данный процесс [2]:

- равный доступ и добровольность участия в конкурсе для включения в кадровый резерв;
- объективность и всесторонность оценки профессиональных и личностных качеств претендентов, включенных в кадровый резерв;
- планирование профессионально-должностной карьеры гражданского служащего;
- гласность, доступность информации о формировании кадрового резерва на государственной гражданской службе [8].

При организации конкурсного отбора на зачисление в кадровый резерв в Канаде делается акцент на оценке психологических качеств кандидатов на включение в резерв. Особое значение имеют лидерские компетенции при зачислении в кадровый резерв государственных служащих на высшие должностные позиции, которые в модели компетенций («Key leadership competencies – model and definitions») 2005 г. были разделены на четыре группы: ценно-

сти и этические нормы (values and ethics), стратегическое мышление (strategic thinking), способность вовлекать людей, организаций и партнеров (engagement), управленческое мастерство (management excellence) [11]. Названная модель компетенций в настоящее время используется для оценки некоторых позиций в системе публичного администрирования (например, law management group).

В 2016 г. была принята новая модель компетенций для руководителей высшего звена (“Key leadership competency profile and examples of effective and ineffective behaviours”) [10], которая служит основой для отбора, обучения и развития государственных служащих и руководителей высшего звена. Модель содержит примеры эффективного поведения по таким направлениям, как формирование видения и стратегии (create vision and strategy), мотивация людей и мобилизация их усилий (mobilize people), поддержание этических норм, профессионализма, личной неприкосновенности, а также создание уважительной и доверительной атмосферы рабочей среды (uphold integrity and respect), сотрудничество с партнерами и заинтересованными лицами (collaborate with partners and stakeholders), продвижение инноваций и ключевых изменений (promote innovation and guide change), достижение результатов (achieve results); а также типового неэффективного поведения государственных служащих следующих категорий: заместитель министра, помощник заместителя министра, генеральный директор, директор.

Так, например, в таблице 1 представлены основные критерии эффективного поведения для всех категорий руководящих должностей в направлении продвижения инноваций и ключевых изменений.

Таблица 1

**Критерии эффективного поведения для руководителей высшего звена  
в системе публичного управления в Канаде  
по направлению продвижения инноваций и ключевых изменений<sup>1</sup>**

Должность	Критерий эффективного поведения
Заместитель министра	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отстаивает культуру поведения, которая борется со статусом-кво и поощряет у сотрудников желание рисковать;</li> <li>• Поощряет эксперименты и реальную оценку результатов;</li> <li>• Управляет масштабами и темпами изменений (преобразований);</li> <li>• Согласовывает приоритеты для достижения общих целей;</li> <li>• Проявляет стойкость, хладнокровность и позитивный настрой в условиях неопределенности и неоднозначности.</li> </ul>

<sup>1</sup> Составлено авторами по данным Key Leadership Competency profile and examples of effective and ineffective behaviours // Government of Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile/examples-effective-ineffective-behaviours.html>.

Окончание табл. 1

Должность	Критерий эффективного поведения
Помощник заместителя министра	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Определяет и сообщает параметры допустимого риска;</li> <li>• Создает надежные условия для креативности и применения опыта, полученного методом проб и ошибок;</li> <li>• Продвигает и применяет стратегии, управляет масштабами и темпами преобразований;</li> <li>• Устраняет преграды для новых идей и обсуждает решения увеличения потенциала преобразований;</li> <li>• Проявляет стойкость, хладнокровность и позитивный настрой в условиях неопределенности и риска.</li> </ul>
Генеральный директор	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Развивает и применяет эффективные стратегии управления рисками;</li> <li>• Поощряет условия, способствующие развитию креативности, и желание рисковать;</li> <li>• Использует опыт прошлых ошибок для постоянных улучшений;</li> <li>• Вовлекает и поддерживает работников в адаптации к масштабам и темпам изменений;</li> <li>• Предвидит преграды на пути к новым идеям и находит решения для максимизации потенциала инноваций;</li> <li>• Проявляет стойкость, хладнокровность и позитивный настрой в условиях неопределенности и неоднозначности.</li> </ul>
Директор	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Гарантирует, что сотрудники применяют стратегии управления рисками на практике;</li> <li>• Обнаруживает возможности и преграды на пути к улучшениям (инновациям) и предлагает новые подходы к их преодолению;</li> <li>• Реализует на практике опыт, полученный от предыдущих неудач и ошибок;</li> <li>• Адаптирует планы и стратегии в соответствии с масштабами и темпами изменений;</li> <li>• Проявлять стойкость, хладнокровность и позитивный настрой в условиях неопределенности и риска.</li> </ul>

Среди типового неэффективного поведения в области продвижения инноваций и ключевых изменений для всех должностей следует выделить следующие параметры:

- Оставить сотрудников работать по их собственному усмотрению в условиях перемены или дать им мало времени для осознания перемен и возникающих сомнений;
- Бесструктурно реализовывать перемены, приводящие к непониманию приоритетов и сроков исполнения;
- Препятствовать переменам, даже когда существующие методы неприемлемы.

Отметим, что с 2005 г. в Канаде вступил в силу Закон о модернизации государственной службы (2003 г.), в котором указано, что в процессе от-

бора государственных служащих следует меньше фокусироваться на концепции выбора служащих из наиболее квалифицированных в пользу концепции ценностных ориентаций работников [4]. Это позволяет руководителям министерств и ведомств Канады нанимать квалифицированных и компетентных лиц, чьи опыт, навыки и знания наиболее полно отвечают текущей и прогнозируемой ситуации в сфере государственного управления.

Таким образом, государственная служба Канады является особым государственно-правовым институтом, который определяет специфику процедур приема, отбора персонала, замещения вакантных должностей и карьерного продвижения. В функции правительства страны входит отбор, обучение, поощрение и увольнение сотрудников как ключевой фактор их потенциала по нахождению персонала с необходимыми компетенциями для предоставления государственных услуг, которые удовлетворят потребности граждан страны и будут соответствовать текущим экономическим и управленческим вызовам современности.

Конкурсный отбор государственных служащих Канады ориентирован на отбор служащих и на зачисление в кадровый резерв. Законодательно установлено, что важными являются именно ценностные ориентации работников сферы государственного управления, которые нацелены на долговременный результат развития системы управления страны.

Мировая практика демонстрирует результаты, на основании которых можно утверждать, что компетентностный подход является эффективным механизмом отбора кандидатов на замещение должности, поскольку отражает не только модель благоприятного поведения государственного служащего, но и деструктивные компетенции, которые в значительной степени препятствовали эффективному и добросовестному выполнению служебных обязанностей. Представляется, что компетенции, необходимые при поступлении на государственную службу, должны соответствовать компетенциям, которые формируются у студентов по направлению «Государственное и муниципальное управление» в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, о чем широко развернута дискуссия в научном сообществе [5. С. 35–49].

© Головенкова А.П., Лылова Е.В., 2017

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Асылбекова Л.У.* Передовые методы и процедуры конкурсного отбора на государственную службу: сравнительный научный анализ международного опыта. URL: <http://group-global.org/sites/default/files/publications.pdf>.
- [2] *Гутгарц Р.Д.* Методы кадрового проектирования // Справочник по управлению персоналом. 2016. № 12. С. 104–133.
- [3] *Добролюбова Е.И., Александров О.В.* Стратегическое управление кадровыми ресурсами на государственной службе как инструмент оптимизации их численности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 124–143.

- [4] *Есимова Ш.А.* Современные технологии в системе государственной службы. Астана, 2016.
- [5] *Игнацкая М.А.* Современные образовательные технологии: роль и место междисциплинарных кейсов по специальностям государственного управления (public administration) и управления бизнесом. Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2016. № 2. С. 35–49.
- [6] *Кудрявцева Е.И.* Менеджмент компетенций в системе государственной гражданской службы // Управленческое консультирование. 2013. № 6 (54). С. 22–31.
- [7] Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта: монография / под ред. А.М. Марголина, П. Дуткевича. М.: МГУУ Правительств Москвы, 2013.
- [8] Программный бюджет Канады. М.: Академия бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации, 2016.
- [9] *Шелест-Панина Д.П.* Государственная служба России и Канады: сравнительно-правовой анализ. Вестник московского университета. Серия 11. Право. 2012. № 3. С. 148–156.
- [10] Key Leadership Competency profile and examples of effective and ineffective behaviours // Government of Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile/examples-effective-ineffective-behaviours.html>.
- [11] Key Leadership competencies model and definitions (2005) // Government of Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile/model-definitions.html>.

## REFERENCES

- [1] *Asylbekova L.U.* The advanced methods and procedures of competitive selection on public service: comparative scientific analysis of the international experience. URL: <http://group-global.org/sites/default/files/publications.pdf>.
- [2] *Gutgarts R.D.* Methods of personnel design // Reference book on human resource management. 2016. № 12. P. 104–133.
- [3] *Dobrolyubova E.I., Alexandrov O.V.* Strategic human resources management as an instrument for optimisation of public administration staff // Public administration issues. 2015. № 1. P. 124–143.
- [4] *Esimova Sh.A.* Modern technologies in system of public service. Astana, 2016.
- [5] *Ignatskaya M.I.* Modern educational technologies: role and place of transdisciplinary cases (public and business administration specialization). *RUDN Journal of Public Administration*. 2016. № 2. P. 35–49.
- [6] *Kudryavtceva E.I.* Competence management in the system of state civil service // Management consulting. 2013. № 6 (54). P. 22–31.
- [7] New technologies in public administration: russian and canadian experience / A.M. Margolin, P. Dutkevich. M.: Moscow Metropolitan Governance University, 2013.
- [8] Program budget of Canada. M.: Academy of the budget and treasury of the Ministry of Finance of the Russian Federation, 2016.
- [9] *Shelest-Panina D.P.* Comparative analysis of public administration in Russian Federation and Canada. *MSU Vestnik. Series 11. Law*. 2012. № 3. P. 148–156.

- [10] Key Leadership Competency profile and examples of effective and ineffective behaviours // Government of Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile/examples-effective-ineffective-behaviours.html>.
- [11] Key Leadership competencies model and definitions (2005) // Government of Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile/model-definitions.html>.

## **CANADIAN EXPERIENCE IN COMPETITIVE SELECTION OF CANDIDATES FOR REPLACEMENT ON PUBLIC ADMINISTRATION POSTS**

**Anastasia P. Golovenkova**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
*Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198*

**Elena V. Lylova**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
*Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198*

In article authors make a review of competence-based approach on public service in Canada. Competency models are implied in many countries and recommended as an effective approach of selection for public service. Authors emphasize on differences of effective and ineffective behaviours which are included in the model of professional competencies. The authors note that the model of profession competencies can be used in public administration sphere in Russian Federation, it coincides to principle of transparency in large measure.

**Key words:** public service, public administration, methods and procedures of competitive selection, reserve personnel, model of competences, competence-based approach, competences, principle of transparency

### **Об авторах:**

**Головенкова Анастасия Павловна** – студентка магистратуры 2-го года обучения кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

*E-mail: 1032150023@rudn.university*

**Лылова Елена Викторовна** – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов.

*E-mail: lylova\_ev@rudn.university*



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-1-90-94

## **СОЦИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ МЕХАНИЗМА БЕЗОПАСНОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ**

**У.В. Унусян**

Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198*

В данной статье автор анализирует социальные основы создания механизма безопасности образовательных учреждений. Особое внимание автор уделяет вопросу комплексной безопасности учебных заведений.

**Ключевые слова:** социология, механизм, безопасность, образование

Каждое образовательное учреждение представляет собой некий микросоциум с особыми угрозами и опасностями социального характера. Социально-экономический кризис, религиозный экстремизм, террористические проявления, расовая нетерпимость, конфликты в быту, криминальные опасности, аддиктивное поведение, нездоровые условия обучения и т.д. – все это препятствует оптимальной жизнедеятельности учащегося.

Повышение социальной значимости системы образования определено рядом факторов, среди которых можно выделить следующие:

– все возрастающее значение образовательного и научно-технического потенциала в системе производительных сил, превращение образования и науки в мощный фактор развития современного общества;

– способность сферы образования генерировать принципиально новые идеи, правильно их оценивать и быстро реализовывать на внутреннем и международном рынке;

– возникновение новых знаний, новых типов оборудования и машин, новых производительных процессов и новых профессий, которые иницируются вузовской школой;

– междисциплинарный характер большей части новых направлений в науке и технике, рост числа открытий и изобретений, совершающихся сегодня на стыке дисциплин, основанных на инновациях в сфере вузовского образования;

– ускорение и обострение многих социальных процессов, актуализирующих теоретическое и практическое значение образования.

Прогресс государства и развитие системы образования становятся тесно связанными и взаимообусловленными процессами, что существенно повышает значение выбранной темы исследования. Российская система образования является одним из элементов стабильности общества, поэтому проблема обеспечения безопасности данной сферы приобретает особую остроту, становится фактором, определяющим перспективы социально-политического и экономического развития современного российского государства.

Как справедливо отмечает Шевченко В.Г., «большинство различных видов угроз личности и образовательной деятельности вызвано криминальной и социально-экономической ситуацией в стране, ростом количества экстремистских проявлений, техногенными факторами, правовым нигилизмом и снижением морально-воспитательных критериев граждан» [12]. Тенденция в развитии подобных отрицательных явлений позволяет предположить, что подобное развитие ситуации в сфере безопасности образовательной деятельности в перспективе будет сохраняться.

На наш взгляд, следует учитывать и другие различные факторы реальной жизни, знать внешние и внутренние, которые могут повлиять на безопасность объектов защиты. Исходя из основных определений безопасности, главное внимание в этой деятельности следует уделять реализации конституционных положений, регламентирующих права и свободы, личную безопасность граждан, реализацию возможности их физического, духовно-интеллектуального развития, создания условий для здорового образа жизни.

Социально-ориентированная система безопасности образовательного учреждения должна предусматривать предотвращение нанесения ущерба законным интересам как самим учащимся, так и образовательной деятельности из-за возможной реализации различного вида угроз, обязана обеспечивать эффективную защиту при возникновении угроз безопасности. Одним из главных направлений системы безопасности образовательного учреждения должно стать обеспечение устойчивой работы всего коллектива, повышение эффективности учебного процесса.

Среди проблем, решаемых в сфере образования, ведущее место занимают вопросы обеспечения безопасности участников образовательного процесса. В современных условиях обеспечение безопасности образовательных учреждений стало неотъемлемой частью их деятельности.

Огромное значение приобретает сейчас комплексная безопасность учебных заведений, под которой понимают планомерную систематическую работу по всему спектру направлений – организационному, информационному, агитационному, обучающему.

Как справедливо отмечает Силакова О.В., «обеспечение безопасности образовательного учреждения – первостепенная обязанность заместителя руководителя образовательного учреждения по обеспечению безопасности, который отвечает: за организацию работы по обеспечению безопасности учебно-воспитательного процесса; за обеспечение контроля выполнения требований

локальных нормативно-правовых актов по безопасности; за своевременное представление обучающимся и персоналу оперативной информации по безопасности и принятым в образовательном учреждении решениям и мерам; за методическую и инновационную работу по совершенствованию комплексной безопасности» [10. С.85].

Культура безопасности как элемент содержания образования включает в себя систему знаний, правил безопасности, основная функция которых – это грамотное развитие у обучающихся готовности к профилактике и минимизации опасных факторов, готовности применять социальные факторы безопасности. Этим вопросам особое внимание уделяли такие ученые, как В.Н. Мошкин, Л.Н. Горина, Л.А. Михайлов, В.В. Попадейкин, Ю.В. Репин, А.М. Якупов, С.В. Петров, Ю.Л. Воробьев и ряд других.

Так, Петров С.В. выделял основные задачи формирования культуры безопасности обучающихся с целью реализации комплексной безопасности всего образовательного учреждения [8]:

- снижение количества чрезвычайных ситуаций в образовательном учреждении;
- постоянное поддержание интереса к безопасности и охране труда;
- убеждение работников, обучающихся в необходимости мероприятий по безопасности и охране труда;
- воспитание сознательного отношения к безопасности;
- популяризация новых средств обеспечения безопасности;
- внедрение в учебно-воспитательный процесс современных средств охраны труда и безопасности;
- создание на каждом рабочем месте здоровых и безопасных условий труда и учебы.

Комплексная безопасность образовательных учреждений включает в себя обеспечение пожарной, радиационной и химической безопасности, снижение других природных и техногенных рисков, защиту от проявлений терроризма и ряд других аспектов [4. С. 8–13; 5; 6; 7; 9; 11].

Для этого необходим широкий спектр заблаговременных и оперативных организационных и технических мер, направленных на предотвращение и максимальное снижение человеческого и материального ущерба.

© Унусян У.В., 2017

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Конституция Российской Федерации // Российская газета от 25.12.1993. № 237.
- [2] Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ // Российская газета от 10.03.2006.

- [3] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) // Российская газета от 30.12.2012.
- [4] *Гаврилов М.А.* Методические рекомендации по составлению комплекта документов по противодействию терроризму и обеспечению безопасности в образовательном учреждении / ОБЖ. Основы безопасности жизни. 2007. № 11. С. 8–13.
- [5] *Замкова В.И.* Терроризм – глобальная проблема современности / В.И. Замкова, М.Э. Ильчиков. М., 1996.
- [6] *Локтионов Н.И.* Безопасность в чрезвычайных ситуациях / Н.И. Локтионов, М.Н. Дудко, В.И. Юртушкин. М., 2014.
- [7] *Михайлов Л.А., Соломин В.П., Старостенко А.В.* Безопасность жизнедеятельности. СПб., 2013.
- [8] *Петров С.В.* Обеспечение безопасности образовательного учреждения: Учебное пособие / С.В. Петров, П.А. Кисляков. М.: Издательство «Русский журнал», 2015.
- [9] *Репин Ю.В.* Безопасность и защита человека в чрезвычайных ситуациях. М., 2011.
- [10] *Силакова О. В.* Комплексная безопасность образовательного учреждения как важнейшее условие обеспечения безопасных условий проведения учебно-воспитательного процесса // Молодой ученый. 2014. № 18–1. С. 85.
- [11] *Соломин В.П., Михайлов Л.А., Губанов В.М., Сибирякова З.А.* Правовое регулирование и органы обеспечения безопасности жизнедеятельности. М., 2014.
- [12] *Шевченко В.Г.* Социальная безопасность образовательных учреждений. Саратов, 2007.

## REFERENCES

- [1] Konstitucija Rossijskoj Federacii // Rossijskaja gazeta ot 25.12.1993. № 237.
- [2] Federal'nyj zakon «O protivodejstvii terrorizmu» ot 06.03.2006 g. №3 5-FZ // Rossijskaja gazeta ot 10.03.2006.
- [3] Federal'nyj zakon ot 29.12.2012 N 273-FZ (red. ot 03.07.2016) “Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii” (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.09.2016) // Rossijskaja gazeta ot 30.12.2012.
- [4] *Gavrilov M.A.* Metodicheskie rekomendacii po sostavleniju komplekta dokumentov po protivodejstviju terrorizmu i obespečeniju bezopasnosti v obrazovatel'nom uchrezhdenii / OBZh. Osnovy bezopasnosti zhizni. 2007. № 11. С. 8–13.
- [5] *Zamkova V.I.* Terrorizm – global'naja problema sovremennosti / V.I. Zamkova, M.Е. Il'chikov. М., 1996.
- [6] *Loktionov N.I.* Bezopasnost' v chrezvychajnyh situacijah / N.I. Loktionov, M.N. Dudko, V.I. Jurtushkin. М., 2014.
- [7] *Mihajlov L.A., Solomin V.P., Starostenko A. V.* Bezopasnost' zhiznedejatel'nosti. SPb., 2013.
- [8] *Petrov S.V.* Obespechenie bezopasnosti obrazovatel'nogo uchrezhdenija: Uchebnoe posobie / S.V. Petrov, P.A. Kisljakov. М.: Izdatel'stvo «Russkij zhurnal», 2015.
- [9] *Repin Ju.V.* Bezopasnost' i zashhita cheloveka v chrezvychajnyh situacijah. М., 2011.
- [10] *Silakova O.V.* Kompleksnaja bezopasnost' obrazovatel'nogo uchrezhdenija kak vazhnejšee uslovie obespečenija bezopasnyh uslovij provedenija uchebno-vospitel'nogo processa // Molodoj uchenyj. 2014. № 18–1. S. 85.

- [11] *Solomin V.P., Mihajlov L.A., Gubanov V.M., Sibirjakova Z.A.* Pravovoe regulirovanie i organy obespechenija bezopasnosti zhiznedejatel'nosti. M., 2014.
- [12] *Shevchenko V.G.* Social'naja bezopasnost' obrazovatel'nyh uchrezhdenij. Saratov, 2007.

## **FOUNDATIONS OF THE SOCIAL SECURITY MECHANISM OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS**

**Uliana V. Unusyan**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)  
*Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198*

In this article the author analyzes the social basis of the creation of the security mechanism of educational institutions. Particular attention is paid to the issue of comprehensive schools safe.

**Key words:** sociology, mechanism, safety and education

### **Об авторе:**

**Унусян Ульяна Вячеславовна** – экономист, магистр по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», аспирант кафедры социологии факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

*E-mail: 1042160032@pfur.ru*



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-1-95-98

**ОПАСНЫЕ ГРУППОВЫЕ ИНТЕРЕСЫ****(отрывок из книги «Благосостояние для всех»,  
главы IV «Министр хозяйства,  
но не представитель отдельных групп»)****Л. Эрхард<sup>1</sup>**

Мое отрицательное отношение к групповым интересам основывается на убеждении, что с хозяйственно-политической и государственно-политической точек зрения государству не представляется возможным дарить привилегии отдельным группам, распределять тут или там меньше или больше даров и милостей. При подобной практике государство и в особенности министр хозяйства неизбежно очутятся в невозможной ситуации. Ибо где те масштабы, исходя из которых кто-либо может сказать: эта, а не та отрасль хозяйства, эта группа или та профессия должны поощряться государством в таком-то направлении, но другие должны – да на каком основании?! – напротив, быть задержаны в их развитии? Подобный образ действий был бы в корне неправильным.

Решение не может быть найдено – за исключением разве очень редких случаев – в непосредственном разрешении отдельных проблем. Решение можно найти только в разрешении общехозяйственных задач, от успешного выполнения которых, в конце концов, выигрывают все. Если народное хозяйство процветает в целом – причем народное хозяйство понимается мною как неотъемлемая часть всей нашей общественно-хозяйственной жизни, тогда будут процветать также и все отрасли и группы хозяйства.

Я поэтому не умалчиваю о том, что в эти последние годы, когда я нес ответственность за хозяйственное развитие Германии, я ни разу не задумывался над тем, что мне необходимо сделать специально для той или иной отрасли хозяйства, специально для той или иной профессии или социального слоя. Подобные заботы могут, конечно, возникать в отдельных случаях, а в особых ситуациях они могут быть даже необходимыми, но несмотря на это, моя основная забота была всегда направлена на народное хозяйство в

---

<sup>1</sup> Людвиг Эрхард (1897–1977) – западногерманский экономист и государственный деятель. Федеральный канцлер ФРГ в 1963–1966 гг.

целом, на процветание всего народа. Если мы в этой широкой перспективе достигли успехов и в будущем добьемся еще дальнейших, то выгоду и пользу из этого прогресса извлекут все.

Мой скептицизм по отношению ко всевозможным особым и специальным пожеланиям подкрепляется также и опытом. Достаточно указать только на один пример: общеизвестно, что я одобрительно отнесся к составлению регламентации ремесленных профессий. Но в последующие годы, т. е. после издания закона об этой регламентации, я был вынужден вести непрерывную борьбу с намерениями, стремящимися провести в жизнь подобного же рода регламентации в хозяйственных отраслях, в которых господствуют совершенно иные материальные и социальные условия и предпосылки. При этом иногда у меня создавалось впечатление, что мы уже успешно продвигаемся по пути к сословному государству с цеховым устройством. Никто не вправе обижаться на меня, если я со всей решительностью противлюсь подобным тенденциям. Для Западной Германии этот путь был бы роковым.

Ведь мы приобрели вес и признание во всем мире именно благодаря нашему динамизму, воле к экономической экспансии, смелости в конкуренции и личной ответственности.

Недопустимо считаться с особыми интересами, уступать отдельным требованиям определенных хозяйственных кругов также и из-за взаимозависимости всего хозяйственного бытия. Каждое отдельное мероприятие в народном хозяйстве влечет за собой последствия даже в тех областях, которых эти мероприятия непосредственно не касаются и о которых при поверхностном наблюдении, никто не может предположить, что и они могут оказаться в сфере влияния этих мероприятий.

### **Сказка о том, как хороши регламентации**

Ко всему этому прибавляются, в конце концов, человеческие, сугубо человеческие страсти и чувства. Хорошее для одного – для другого плохо. Комплекс зависти, от которого как раз мы, немцы, несвободны, играет здесь значительную роль. Преимущества, предоставляемые кому-либо, не дают его соседу возможности спать спокойно. При этом нельзя забывать, какую значительную роль играют у нас профессиональные чиновники общественных организаций. «Успех» определенной группы очень скоро побуждает другую группу требовать от своего чиновника, уполномоченного или управляющего делами группы подобных же «достижений». Но как раз это влечет за собой распад, сталкивает нас с единственного пути, ведущего к благополучию всего общества. Если я крайне скептически отношусь к так называемым «стремлениям к регламентированию», то лишь потому, что постоянно стараюсь за-

глянуть за кулисы этих мнимых «регламентаций». Если же заглянуть за эти кулисы, то, как правило, за ними не видно ничего, кроме желания заинтересованных добиться для себя некоторых привилегий, кроме попытки избежать трудностей конкуренции и заполучить для своей собственной группы более значительную часть народнохозяйственного дохода, чем это соответствует ее экономической производительности.

Никто не желает признать и из этого признания сделать заключение, что меньшей производительности, естественно, должна соответствовать меньшая прибыль; нет, результатом этих, баснословно прекрасных, регламентаций должна быть, наоборот, повышенная прибыль. К подобного рода регламентациям можно предъявлять всевозможные требования, связывать с ними различные ожидания, но ни в коем случае недопустимо ожидать от них того, чтобы при понижающейся производительности работы, при меньших усилиях и при ослабевающем понуждении к неустанному повышению качества одновременно каждому в отдельности жилось бы все лучше и лучше.

Исходя из этих соображений, я был вынужден заявить 2 мая 1955 г. представителям средних и крупных предприятий розничной торговли: «Все это фокусы, и министр хозяйства, который проявил бы хотя бы даже только терпимость по отношению к подобной опасной тенденции развития, нарушил бы грубейшим образом свой долг».

Когда меня спрашивают, как я себе представляю идеальные или типично идеальные взаимоотношения между участниками хозяйственного процесса и государством и правительством, то я позволяю себе повторить то, что мною было сказано на ремесленной ярмарке 12 мая 1954 г. по отношению к среднему сословию и что, в конечном счете, относится к предпринимателям всех хозяйственных сфер: «Я не могу себе представить средние классы населения иначе, – и только на этой основе я признаю их, – как слой населения, заключающий в себе или стремящийся объединить людей, которые из чувства своей собственной личной ответственности и на основе собственной трудовой деятельности хотят обеспечить свое существование. Качества, которые должны составлять для средних классов высшую ценность: чувство личной ответственности за свою судьбу, независимое существование, решимость обеспечить себе существование собственной трудовой деятельностью и желание самоутверждения в свободном обществе, в свободном мире.

Все ваши попытки ограничить эту свободу, подорвать эту мужественную решимость к существованию, понизить ценность самостоятельности и индивидуальности трудовой деятельности не послужат опорой среднему слою, а окажутся ударом по нему . . . Если как раз в этом слое нашего народа будет потеряна решимость к самоутверждению на основе собственной силы, на основе собственной трудовой деятельности, то от этого среднего слоя дей-

ствительно не останется ничего, кроме группы людей, требующих защиты, чтобы иметь возможность жить немного лучше, чем другие. Но это приведет к потере этической ценности среднего слоя».

Итак, особенно важное значение должно придаваться тому, чтобы в предпринимательском хозяйстве была занята по отношению к государству та независимая позиция, которая находит свое выражение в настойчивом желании быть освобожденным и пощаженным от чрезмерного «присутствия» и вмешательства государства.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

---

ДЛЯ ЗАМЕТОК

---