

V МНПК «УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ НАУКИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ»

**Актуальные проблемы и перспективы развития
государственного управления**

О.В. Панина

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В РОССИИ

А.В. Макаров

ПРАВИЛО ВЗВЕШЕННОГО ПОДХОДА В АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ
– ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

И.А. Докукина

Основные проблемы антидемпингового регулирования при осуществлении
государственных закупок в Российской Федерации

А.М. Беляев

СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ РЕКОМЕНДАЦИЙ
ЭТИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
СЛУЖАЩИХ

Р. М. Сафиулина

«ОТКРЫТАЯ ВЛАСТЬ» КАК СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ФАКТОР ПРОГРАММЫ «ЛИДЕРСТВО
- ЭТО РЕАЛЬНОСТЬ» ГУБЕРНАТОРА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ.

Т.Н. Рыжикова

перспективы РАЗВИТИЯ ИНСТРУМЕНТАЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

А.И. Титова

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ОРГАНИЗАЦИОННО
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Д.В. Голохвастов

создание Интегрированной экосистемы государства и рыночных агентов

Р.В. Фаттахов

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ
СИСТЕМАМИ НА ПРИМЕРЕ БАЙКАЛЬСКОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ

С.В. Макар

АКЦЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ: НАКОПЛЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ УЩЕРБ

В.И. Мура

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА
РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

УДК 356

О.В. Панина

к.э.н., доц. «Государственное и муниципальное управление»

ФГОБУ ВПО Финансовый университет при Правительстве

Российской Федерации

г. Москва, Российская Федерация

E-mail: ol87691@gmail.com

+79166743319

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В РОССИИ¹

Аннотации: В статье рассмотрены основные направления и результаты реформы деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно – надзорные функции в контексте реформы контрольно-надзорной сферы в Российской Федерации

Ключевые слова: результативность деятельности органов исполнительной власти, федеральные органы исполнительной власти, контрольно надзорные органы исполнительной власти

O. V. Panina

Candidate of Economics, Associated Professor,
Department “State and municipal management”

Financial University under the Government of the Russian Federation
Moscow, Russian Federation

Evaluation of the results of the reform of state and municipal control (supervision) in Russia

Abstract: the article considers the main directions and results of the reform activities of Executive bodies performing control and supervision functions in the context of the reform of control and Supervisory services in the Russian Federation

¹ Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета 2017 года. Исследование на тему: «Оценка результатов делегирования в «пилотном» режиме контрольно – надзорных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации», научный руководитель к.э.н., доц. Панина О.В.

Keywords: the performance of the executive bodies of federal executive authorities, supervisory bodies of executive power

В 2014-2015 годах в Российской Федерации началась реформа контрольно-надзорной деятельности. Правительством Российской Федерации последовательно ведется работа по внедрению новых подходов и принципов осуществления контрольно-надзорной деятельности. Координацией этой работы на уровне кабинета министров занимается специальная подкомиссия по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций в рамках Правительственной комиссии по административной реформе, созданная в 2015 году. К ее работе активно привлечены все заинтересованные стороны — контрольно – надзорные органы, бизнес, эксперты.

Ключевым мероприятием реформы должно стать принятие в 2017 году нового базового закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». При этом в рамках совершенствования практики осуществления государственного контроля (надзора) в истекшем году был принят ряд системных мер, которые дали первые практические результаты:

❖ Распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р утвержден План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы (далее — дорожная карта), вобравший в себя не только ранее данные поручения Президента Российской Федерации, но и запустивший реализацию комплексных мероприятий по основным аспектам реформы контрольно-надзорной деятельности: проведена масштабная работа по систематизации и актуализации обязательных требований, подлежащих проверке, на официальных сайтах контрольно-надзорных органов, внедрены элементы оценки эффективности и результативности контрольно-надзорных органов, определен порядок проведения профилактических мероприятий и правоприменительной практики, набор возможных профилактических мероприятий, элементы системы

информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности.

❖ 21 декабря 2016 г. на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», предусматривающий конкретные мероприятия со сроком реализации с декабря 2016 года по 2025 год. Целями программы реформы являются снижение ущерба охраняемым ценностям (жизнь и здоровье, материальный ущерб), снижение административной нагрузки на бизнес, повышение эффективности организации контрольно-надзорной деятельности, включая оптимизацию исполнения трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

❖ внесены изменения в Федеральный закон № 294-ФЗ, определивший новые инструменты организации осуществления государственного контроля (надзора): риск-ориентированный подход, проверочные листов, механизмы контроля без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, расширение профилактической работы контрольных органов и т.д.

В число первоочередных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, — участников Программы реформы — включено 11 органов: МЧС России, ФАС России, ФНС России, ФТС России, Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор.² На долю перечисленных органов приходится почти 90% общего количества проверок и других мероприятий по контролю при осуществлении 23 видов государственного контроля (надзора).

Один из ключевых проектов реформы — внедрение риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности. Ответственным за это

² Протокол заседания Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 19 октября 2016 г. №8

направление является Министерство экономического развития Российской Федерации.

Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и проведения государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения контрольных мероприятий определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при такой деятельности производственных объектов к определённой категории риска либо определённому классу опасности.

Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (используемых ими производственных объектов) к определённой категории риска или определённому классу (категории) опасности утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Отнесение к определённому классу (категории) опасности осуществляется с учетом тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований, а к определённой категории риска — также с учетом оценки вероятности несоблюдения соответствующих требований, которая производится на основании сведений о результатах ранее проведенных проверок и назначенных административных наказаний. Таким образом, законодательство предусматривает возможности использования как статической системы оценки (класс опасности), так и динамической (категория риска).

Согласно приложению к вышеуказанным правилам устанавливается 6 категорий риска (от чрезвычайно высокого до низкого) и 6 классов опасности (наиболее высокая опасность — 1 класс, наименьшая опасность — 6 класс). Перечень категорий риска или классов опасности, применяемый при осуществлении конкретного вида государственного контроля, включает от 3 до

6 категорий риска или от 3 до 6 классов опасности и устанавливается положением о данном виде государственного контроля.

ФНС, по мнению большинства экспертов, демонстрирует наибольшие успехи в части перехода на риск-ориентированную модель контроля и надзора. Переход на новую модель контрольно-надзорной деятельности в Федеральной налоговой службе связан с принятием в 2007 году Концепции системы планирования выездных налоговых проверок. Целью Концепции было создание единой, открытой и понятной для налогоплательщиков и налоговых органов системы планирования выездных налоговых проверок.

В первую очередь ФНС России обратилась к настройке системы целеполагания. Были разработаны и опубликованы 12 критериев, по которым проходила идентификации рисков и определение количества и направления планируемых контрольных мероприятий. Основой новой модели риск-ориентированного контроля в ФНС России стало управление данными и повышение их качества. Ключевой управленческой задачей, которая требовала решения, являлась стабилизация данных, без которых не смогла бы правильно функционировать идентификация рисков и невозможно выстраивание системы оценки и системы обратной связи. Заново была выстроена система сбора данных и их первичной обработки. Формирование централизованного управления данными позволило определить масштабы рисков, выделять подконтрольные субъекты в соответствии с существующими рисками.

В итоге была введена модель, при которой инспектор проводит свои мероприятия в зависимости от уровня риска. Контрольные мероприятия могут быть назначены только исходя из рисков, установленных системным способом. Фактически принятие решений о контрольных мероприятиях было переведено на централизованный принцип, что исключило возможность субъективной дискреции инспекторов.

Еще одним положительным примером внедрения риск-ориентированной модели является Федеральная служба по финансовому мониторингу, которая опробовала различные механизмы: от предварительной оценки рисков на

подготовительном этапе проведения проверки до автоматизированного дистанционного мониторинга и оценки объектов на основе системы специальных критериев.

Основной целью внедрения риск-ориентированного подхода являлось повышение эффективности контроля с учетом имеющихся ограниченных ресурсов, удаленности объектов контроля от места нахождения межрегиональных подразделений Росфинмониторинга, имеющих окружную структуру.

При внедрении риск-ориентированного подхода были учтены следующие принципы:

- установление стратегических целей для управления по рискам (взамен управления процессами);

- опора на достаточные данные для принятия управленческих решений и лучшего управления рисками. Это предполагает использование не только собственных ресурсов, которые, безусловно, являются основными, но и значительного объема внешних источников;

- централизация данных как элемент централизованного управления рисками — обязательное условие для достижения результата;

- комплексное использование арсенала различных надзорных инструментов: от механизмов самооценки субъектами своих рисков до оперативного доведения до них результатов оценки со стороны надзорного органа;

- «зеркальность» системы оценки, которая предполагает доступность результатов, как для поднадзорных организаций, так и для надзорных подразделений;

- релевантность показателей эффективности надзора, которая достигается за счет сбалансированности количественных и качественных показателей.

Риск-ориентированный контроль в Росфинмониторинге — это комплекс инструментов, который позволяет проводить дистанционный мониторинг субъектов, автоматически рассчитывать индексы рисков, осуществлять

бесконтактное взаимодействие с субъектами через личные кабинеты и принимать решения о мерах надзорного реагирования, которые разделены на меры корректирующего характера и административные меры, куда входят камеральные и выездные проверки, применение мер административного наказания.

Одним из инструментов контроля является автоматизированная система дистанционного мониторинга, позволяющая ранжировать организации на основе специальных показателей, которые агрегируются в интегральные критерии и включают в себя различные комбинации этих показателей.

Сравнение с предшествующими годами (в 2013 году – 739 проверок, в 2014 году – 665, в 2015 году – 597, в 2016 – 528) показывает устойчивую тенденцию к уменьшению общего количества проверок, проведенных в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, что говорит о положительном влиянии риск-ориентированного подхода, применяемого Федеральной службой по финансовому мониторингу.

Может быть отмечен позитивный опыт МЧС по повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности и сокращению административного давления на бизнес.

Ведомство в 2015 году вошло в число пилотных ФОИВ, реализующих риск-ориентированный контроль. Система оценки рисков в ведомстве строится на одновременном учете вида экономической деятельности, класса опасности, закрепленного федеральным законом, имеющим разделения для зданий, сооружений, производственных и социальных учреждений.

В рамках совершенствования системы контроля были разработаны и определены 5 категорий отнесения объектов к той или иной степени риска (1-я категория — высокая степень риска, 5-я категория — низкая степень риска).

Осуществляется переход на контроль результативности не конкретных проверочных мероприятий, а достижения социально-экономического эффекта от деятельности ведомства. Основными целевыми ориентирами стало снижение

количества пожаров и количества погибших на пожарах при повышении эффективности бюджетных расходов.

Необходимо отметить, что за последние три года количество мероприятий по контролю в области пожарной безопасности уменьшилось на 31% (2015 г. – 378 046 проверок, 2013 г. – 554949), в области ГО – на 86% (2015 г. – 7205 проверок, 2013 г. – 56622), в области ЧС – на 85% (2015 г. – 8 397 проверок, 2013 г. – 58373).

В 2015 году удалось улучшить обстановку с пожарами и чрезвычайными ситуациями в Российской Федерации. На протяжении последних 10 лет отмечается устойчивая позитивная динамика обстановки с пожарами. В период с 2006 года по 2015 год количество пожаров снизилось на 33,8%, а количество погибших – на 45,3%.

Таким образом, В 2016 году реформирование контрольно-надзорной деятельности на системном уровне перешло от стадии обсуждений к подготовке практических документов и осуществления конкретных шагов по изменению системы государственного контроля. Так, в апреле 2016 г. распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена «дорожная карта» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы. В конце 2016 года программа реформы контрольной и надзорной деятельности стала приоритетным проектом в составе основных направлений стратегического развития Российской Федерации до 2018 года и на период до 2025 года.

Основные задачи реформы государственного контроля — сокращение административного давления на бизнес и повышение безопасности государства и общества за счёт повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности. На достижение этих целей направлены 8 проектов, из которых складывается приоритетная программа: переход на риск-ориентированный подход с концентрацией проверок там, где выше риски для безопасности граждан; создание системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности; усиление профилактики нарушений;

систематизация обязательных требований, которые проверяют инспекторы; совершенствование кадровой политики; противодействие коррупционным проявлениям; информатизация госконтроля, а также повышение качества надзора на региональном и муниципальном уровнях.

Риск-ориентированная модель проверок уже используется в большинстве развитых стран мира, её применение, по оценкам международных экспертов, позволило сократить общее количество проверок на 30–90%. Количество плановых проверок ряда российских надзорных ведомств, уже использующих риск-ориентированный подход, за последние годы значительно снизилось. Так, у МЧС плановых проверок в 2016 году было на 34% меньше, чем в 2014, а на 2017 год заявлено почти на 48% меньше проверок, чем в 2014. Роспотребнадзор в 2016 году сократил свои плановые проверки на 45% по сравнению с 2014 годом, число заявленных проверок на 2017 год уменьшилось на 32% (к 2014). Роструд в прошлом году провёл на 35% проверок меньше, чем в 2014 году, на текущий год запланировал на 44% меньше. Количество проверок Россельхознадзора сократилось за 2 года на 71%, Ространснадзора — на 46%. МВД в 2016 году провело почти на 70% плановых проверок меньше, чем в 2014, а план на 2017 год на 81% меньше, чем было 3 года назад. В Росздравнадзоре сокращение проверок за 2 года составило более 17%, в Росприроднадзоре — 34%, в ФАС — 45%. На 2017 год Росприроднадзор и ФАС запланировали на 56% меньше проверок, чем 3 года назад.

Список использованной литературы:

1. Воробьева Е.С., Панина О.В. Передовой опыт Новой Зеландии по повышению результативности деятельности государственных гражданских служащих, Транспортное дело России, 2014. № 2 стр. 113 – 115

2. Оганян Л.А., Панина О.В. Правовые, методические и организационные основы обеспечения результативности деятельности контрольно – надзорных органов
В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного и муниципального управления сборник научных статей,

подготовленный в рамках III международной научно-практической конференции. Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 2016. С. 254-258.

3. Панина О.В., Кривцова М.К., Подзорова М.А., Методы оценки результативности деятельности органов исполнительной власти на примере США и Финляндии, *Theoretical & Applied Science*. 2014. № 12 (20). С. 9-12

4. Виноградова А.Д., Панина О.В. Практика внедрения риск – ориентированного подхода в контрольно – надзорную деятельность федеральных органов исполнительной власти В сборнике: Стратегия и тактика управления предприятием в переходной экономике сборник материалов XVI ежегодного открытого конкурса научно-исследовательских работ студентов и молодых ученых в области экономики и управления «Зеленый росток». под редакцией Г. С. Мерзликиной. Волгоград, 2016. С. 31-32.

5. Федеральный закон от 18.07.2011 N 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.2011, N 30 (ч. 1), ст. 4590.

УДК 338.2; 346.5

А.В. Макаров

Младший научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков,
преподаватель Департамента прикладной экономики НИУ ВШЭ

Г. Москва, Российская Федерация

+7(495) 772-9590 * 55553

andreymakarovh@mail.ru, avmakarov@hse.ru

ПРАВИЛО ВЗВЕШЕННОГО ПОДХОДА В АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ – ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В докладе будет рассмотрена проблема использования Правила взвешенного подхода (Rule of reason, ROR) в антимонопольной политике. Принцип ROR предполагает отход от запрета соглашений между компаниями на основе их формальных характеристик в пользу запретов на основе оценки баланса положительных и отрицательных эффектов соглашения. В докладе будут рассмотрены проблемы формирования критериев применения ROR, преимущества и риски данного подхода, а также показаны масштабы использования принципа ROR в российской практике и возможности расширения использования правила взвешенного подхода.

Ключевые слова: Правило взвешенного подхода, Rule of reason, сговор, антимонопольная политика

Makarov Andrey Vladimirovich

Researcher, Institute for Industrial and Market Studies, Higher School of
Economics (HSE), Faculty of Economic Sciences

+7(495) 772-9590 * 55553

andreymakarovh@mail.ru, avmakarov@hse.ru

RULE OF REASON (ROR) IN ANTITRUST POLICY– ENFORCEMENT PRACTICE AND PERSPECTIVES IN RUSSIA

The report will analyze the problem of using the Rule of Reason (ROR) approach in antitrust policy. This approach proposes a departure from the prohibition of agreements between companies on the basis of their formal characteristics in favor of prohibitions on the basis of the balance of positive and negative effects of the agreement. Problems of developing ROR application criteria will be discussed, the advantages and risks of this approach. The role of the ROR approach in current Russian enforcement and further perspectives were analyzed.

Key words: rule of reason, collusion, antitrust policy

Принципы антимонопольного запрета соглашений

Одной из основных дискуссионных проблем в области выстраивания современной антимонопольной политики является принцип применения антимонопольных запретов соглашений между компаниями. В широком смысле принято выделять два ключевых подхода³:

- Подход *Per se*, основанный на запретах “по букве закона”, когда соглашения запрещаются на основе их соответствия формальным характеристикам, прописанным в законодательстве. Такого рода запреты могут быть эффективны для особо опасных соглашений, когда возможно использование априорной логики принятия решений и вероятность наступления положительных эффектов настолько низка, что считается нецелесообразным тратить ограниченные ресурсы антимонопольного органа на оценку данных эффектов. Классическим примером выступает ситуация сговора на торгах при осуществлении государственных закупок, такого рода соглашения принято запрещать *per se*.

³ Хотя можно рассмотреть и выделить и дополнительные подходы – см. Katsoulacos, Y., Avdasheva, S., Golovanova, S. (2016) Legal standards and the role of economics in Competition Law enforcement // European Competition Journal. - P. 1-21.

- Правило взвешенного подхода (принцип Rule of reason, ROR). В рамках данного принципа конкретное соглашение между фирмами запрещается на основе оценки баланса эффектов, учитываются как отрицательные, так и положительные эффекты для общественного благосостояния с точки зрения методологии оценки, которой руководствуется антимонопольный орган.

И здесь следует оговорить, что само по себе применение принципа ROR в широком смысле слова мало что может сказать о характеристиках антимонопольной политики без уточнения какие именно положительные эффекты соглашения регулятор склонен учитывать в своей работе. Помимо непосредственных выгод потребителей, приобретенных в результате соглашения, регулятор может учитывать и эффекты, не связанные непосредственно с выигрышами конкретных потребителей – от повышения экологичности производства до целей и задач промышленной политики, интересов отрасли⁴.

Тем не менее, в последние десятилетия в США и Европейском союзе так или иначе произошел существенный сдвиг в балансе применения запретов, можно заключить, что использование ROR стало консенсусом при рассмотрении вертикальных соглашений, да отчасти и для горизонтальных соглашений, не сводящихся к простому повышению цен, но сопровождающихся кооперативными НИОКР, появлением новых продуктов и т.д.⁵

Российское законодательство

При разработке российского антимонопольного законодательства активно использовался опыт европейских норм. В результате в законе «О защите конкуренции» есть указание на то, при каких условиях некоторые действия, запрещенные статьями 10 (злоупотребление доминирующим положением) и 11 и 11.1. (соглашения и согласованные действия, ограничивающие конкуренцию),

⁴ См., например, Yang J. (2002). Market Power in China: Manifestations, Effects and Legislation // Review of Industrial Organization. – Vol.21 – P.167 - 183.

⁵ Manne G.A., Wright J. (2016) Innovation and the limits of antitrust // Journal of Competition Law & Economics. -Vol. 6(1). - P.153–202. Christiansen A., Kerber W. (2006) Competition Policy with Optimally Differentiated Rules Instead of 'Per se Rules vs. Rule of Reason // Journal of Competition Law & Economics. - Vol 2 (2). - P. 215-244.

могут быть признаны допустимыми в рамках Правила взвешенного подхода. Условия эти оговорены статьей 13 закона:

1) совершенствование производства, реализации товаров или стимулирование технического, экономического прогресса либо повышение конкурентоспособности товаров российского производства на мировом товарном рынке;

2) получение покупателями преимуществ (выгод), соразмерных преимуществам (выгодам), полученным хозяйствующими субъектами в результате действий (бездействия), соглашений и согласованных действий, сделок.

Проблема заключается в том, что сами эти критерии по логике конструирования носят скорее рамочный характер и не могут применяться как нормы прямого действия, или другими словами, могут интерпретироваться весьма различным образом как самим антимонопольным органом, так и судебными инстанциями. На уровне законодательства или подзаконных актов не прописаны ни четкие критерии необходимого совершенствования производства (пункт 1), ни критерии соразмерности выгод потребителей (пункт 2). Действительно, в рамках наиболее жесткой антимонопольной политики соразмерность может быть определена как распределение выгод между компаниями и потребителями в пропорции 50% на 50%. В то же время соразмерность может подразумевать и существенные, пусть и не равные выгоды потребителей и производителей, однако предел интерпретации на сегодняшний момент не ограничен. Можно отметить, что в европейских странах проблема формулировки решается по – разному, в ряде стран законодательство требует “справедливую долю” (fair share) выгод для покупателей, в других странах предусмотрена “адекватная доля” или просто “доля” выгод⁶. Таким образом, на сегодняшний момент законодательство в России дает лишь наиболее общее представление о критериях и возможностях использования принципа ROR в

⁶ Макаров А. В. (2014) Анализ опыта антимонопольной политики в сфере борьбы со сговором в странах переходной экономики: страны ЦВЕ // Современная конкуренция. - № 4 (46) - С. 3-25.

рамках реализации антимонопольной политики, оставляя большой простор для правовой неопределенности.

Правоприменение, принцип ROR в судах

Была проанализирована база данных судебных дел по оспариванию решений и предписаний ФАС России о незаконных соглашениях и согласованных действиях (обвинения по статьям 11 и 11.1 закона “О защите конкуренции”) за 2008 – 2015 годы, составленная с использованием данных, подготовленных Лабораторией антимонопольной и конкурентной политики ИАПР ВШЭ, под руководством С. Б. Авдашевой.

К сожалению, нельзя сказать, что проблема правовой неопределенности в пределах интерпретации правила взвешенного подхода решается и на уровне арбитражных судов в России. В судах мы видим значительное количество исков, когда компании оспаривают решения или предписания Федеральной антимонопольной службы, причем значительное количество судебных дел компаниями выигрывается (так за 2008 – 2012 года компании выиграли 174 дела из рассмотренных 400). Вместе с тем, в общем случае, решения ФАС признаются судами ненормативными на основе аргументации, связанной с формальными характеристиками, нарушением рекомендуемого порядка анализа рынка⁷, некорректным определением продуктовых и географических рынков и т.д.

При этом собственно в рамках Правила взвешенного подхода случаи оправданий компаний являются единичными, таким образом, фактически в России не сложилось сколько-нибудь масштабной судебной практики, которая могла бы сформировать реалистичные ожидания участников рынка относительно возможности рассчитывать на применение принципа ROR, не сложились пределы интерпретации правила взвешенного подхода.

Так за 2008 – 2012 можно выделить всего 5 дел из 400, в которых суды в той или иной мере поддержали иски компаний, руководствуясь именно

⁷ Определенных Приказом ФАС России №220 "Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке"

соображениями в контексте правила взвешенного подхода⁸. При этом следует отметить две важные особенности данных процессов. С одной стороны, суды в этих исках учли весьма различные по своей природе положительные эффекты – от ценовых выигрышей покупателей в рамках антиконкурентного соглашения (дело Торгового дома “Витта”), или неценовых выигрышей покупателей в виде качества товара, сопровождающих ценовые проигрыши покупателей (дела алкогольных ассоциаций) до повышения эффективности производственной цепочки (дело Союза животноводов Урала). Таким образом, суды показали, что потенциально весьма различные эффекты соглашений могут быть использованы в рамках Правила взвешенного подхода. С другой стороны, прошедшие суды показали весьма скромную роль экономического анализа в антимонопольных разбирательствах, положительные эффекты (как зачастую и отрицательные) оценивались скорее “качественно” без попыток количественной оценки. Так суды подтверждали, что в результате соглашений формировались выигрыши потребителей, но без количественной оценки возникают вопросы о соблюдении той самой соразмерности, которая требуется в рамках второго условия статьи 13 закона “О защите конкуренции”.

Широкая вариативность в учете эффектов в сочетании с отсутствием должной количественной оценки эффектов очевидно способны потенциально усугубить проблему правовой неопределенности применения принципа ROR в России.

Предложения по совершенствованию использования Правила взвешенного подхода в антимонопольной политике

Таким образом, дизайн Правила взвешенного подхода (в контексте определения того, какие именно и как положительные эффекты соглашений могут быть учтены в рамках ROR и в контексте соразмерности выгод

⁸ Подобнее см. Авдашева С.Б., Макаров А.В. (2017) Оценка эффектов при запрете антиконкурентных соглашений: решения арбитражных судов // Вестник государственного и муниципального управления (в печати)

потребителей) в настоящий момент носит оценочный характер, допускающий как чрезмерно широкое, так и крайне узкое толкование. В законодательстве не прописаны пределы интерпретации данных норм, судебная практика по такого рода делам весьма ограничена и также не может претендовать на четкое определение пределов интерпретации рамочного законодательства. Вместе с тем представляется, что, исходя из международного опыта, применение ROR в российской антимонопольной политике вероятно будет расширяться, и с целью сокращения правовой неопределенности предпочтительно не оставлять столь важные вопросы интерпретации статьи 13 закона “О защите конкуренции” на усмотрение конкретного суда по конкретному делу, а сформировать общий режим регулирования. В этой связи предлагается:

1) Необходимо сужение пределов интерпретации соглашения, как допустимого, с точки зрения правила взвешенного подхода. Для этого необходимо конкретизировать как требования в контексте общественного выигрыша, так и в контексте интерпретации соразмерности выгод компаний и общества в результате реализации соглашения. Представляется, что общие требования могут быть прописаны в законодательстве (в частности, в статье 13 закона “О защите конкуренции”) и конкретизированы в подзаконном акте, для чего целесообразно разработать Порядок применения правила взвешенного подхода.

2) В контексте условия соразмерности необходимо определить требования к количественным оценкам положительных эффектов соглашений и в целом оговорить необходимость использования таких оценок.

3) С учетом рисков ошибок и ограниченных ресурсов антимонопольного органа предлагается возложить в первую очередь на заинтересованные компании расходы на проведение экспертизы и обоснование положительных эффектов соглашения.

4) Необходимо повышение гибкости правила взвешенного подхода. В этой связи предлагается предоставить регулятору опции в зависимости от баланса положительных и отрицательных эффектов соглашения при

рассмотрении ходатайства компании – от признания допустимости до снижения размера штрафа или замена штрафа на предупреждение.

5) В то же время важно избежать интерпретации правила взвешенного подхода как легализации антиконкурентного поведения. В этой связи в том числе предлагается ограничить возможности использования правила взвешенного подхода для повторных нарушений законодательства.

Список литературы

1. Christiansen A., Kerber W. (2006) Competition Policy with Optimally Differentiated Rules Instead of 'Per se Rules vs. Rule of Reason // Journal of Competition Law & Economics. - Vol 2 (2). - P. 215-244.

2. Katsoulacos, Y., Avdasheva, S., Golovanova, S. (2016) Legal standards and the role of economics in Competition Law enforcement // European Competition Journal. - P. 1-21.

3. Manne G.A., Wright J. (2016) Innovation and the limits of antitrust // Journal of Competition Law & Economics. -Vol. 6(1). - P.153–202.

4. Yang J. (2002). Market Power in China: Manifestations, Effects and Legislation // Review of Industrial Organization. – Vol.21 – P.167 - 183.

5. Авдашева С.Б., Макаров А.В. (2017) Оценка эффектов при запрете антиконкурентных соглашений: решения арбитражных судов // Вестник государственного и муниципального управления.

6. Макаров А. В. (2014) Анализ опыта антимонопольной политики в сфере борьбы со сговором в странах переходной экономики: страны ЦВЕ // Современная конкуренция. - № 4 (46) - С. 3-25.

Макаров А.В. 2017

УДК 339.543

И.А. Докукинакандидат экономических наук, доцент кафедры «Менеджмент и
государственное управление», ФГБОУ ВО «РАНХиГС»

Среднерусский институт управления-филиал,

г. Орел, Российская Федерация

E-mail: irenalks@mail.ru

+79102093450

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АНТИДЕМПИНГОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: В статье рассмотрены недостатки действующего механизма использования антидемпинговых мер в рамках конкурентного взаимодействия контрактных взаимоотношений. Для достижения этой цели нужно решить определенный перечень задач, таких как: определить сущность демпинга с позиции экономического и правового взаимодействия, определить источники его возникновения; сформулировать причины недобросовестного демпинга; идентифицировать проблемные поля использования антидемпинговых мер и предложить способы их оптимизации в условиях конкурентного взаимодействия.

Ключевые слова: конкуренция, закупки, демпинг, контрактная система.

Dokukina Irina Aleksandrovna,candidate of economics sciences, associate professor
of department «Management and Public Administration»
Central Russian Institute of Management, Branch of RANEPA

THE MAIN PROBLEMS OF ANTI-DUMPING REGULATION IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: The article considers the shortcomings of the current mechanism of using anti-dumping measures within the framework of competitive interaction of contractual relationships. To achieve this goal, it is necessary to solve a certain list of tasks, such as: to determine the essence of dumping from the standpoint of economic and legal interaction, to determine the sources of its occurrence; Formulate the causes of unfair dumping; Identify problem fields for the use of anti-dumping measures and suggest ways to optimize them in a competitive environment.

Keywords: competition, procurement, dumping, contract system.

Согласно статьи 37 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (далее - Закон № 44-ФЗ) антидемпинговые меры необходимо использовать в случаях осуществления заказчиком торгов: конкурса и аукциона. При осуществлении иных конкурентных процедур (запроса котировок, запроса предложений) такие меры не используются. Актуальность рассмотрения данного вопроса связана с тем, что необходимость использования антидемпинговых мер не зависит от желания заказчика. Они используются «по умолчанию» в случаях, если в ходе проведения торгов одним либо несколькими участниками было произведено снижение установленной начальной (максимальной) цены контракта на 25 и более процентов либо объектом закупки является специально названный Законом № 44-ФЗ предмет. Таким образом, для заказчика можно выделить следующие разновидности антидемпинговых мер: единые и специфические (индивидуальные) антидемпинговые меры. Первый вид применяется, когда участник закупки обязан предоставить увеличенное в 1,5 раза обеспечение исполнения контракта или подтвердить свою добросовестность. Второй вид применяется, когда заказчик закупает товар для жизнеобеспечения, консультационные услуги, технологические научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы.

Рассмотрим наиболее часто встречающиеся сложные ситуации.

Первая проблема связана с самим значением «25 и более процентов». Если в ходе проведения аукциона участник предложил ценовое предложение, которое на 24,89 % ниже начальной (максимальной) цены контракта, по нормам математического анализа мы бы округли и пришли бы к значению 25 %. Но нужно четко усвоить следующее: округлять величину процентов до целого значения, недопустимо и на это уже есть постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17 ноября 2017 г. № 18АП-13138/2015. Таким образом, факт округления, который очевиден для всех специалистов, которые занимаются закупками, в данном случае неприменим.

Вторая проблема заключается в том, что заказчики забывают и используют антидемпинговые меры для участников в ходе проведения запроса котировок. Что противоречит самой статье 37 Закона № 44-ФЗ.

Третья проблема применения антидемпинговых мер связана с закупкой лекарственных средства из перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (далее - ЖНВЛП). При закупке лекарств, которые входят в перечень ЖНВЛП, участника признают демпингующим, если одновременно соблюдены следующие обстоятельства: участник уменьшил НМЦК на 25 процентов и более; ценовое предложение участника, ниже зарегистрированной предельной отпускной цены препарата более чем на 25 процентов.

Четвертая проблема связана с вопросом, где необходимо прописывать информацию про антидемпинговые меры и нужно ли указывать данную информацию в проекте контракта. Необходимо указать данную информацию только в документации о закупке, делать это в контракте не обязательно. В документации о закупке это можно сделать следующим образом: «При снижении начальной (максимальной) цены контракта на 25 процентов и более применяются антидемпинговые меры в соответствии со статьей 37 Закона № 44-ФЗ. Метод обеспечения исполнения контракта определяется участником закупки, с которым заключается контракт, индивидуально».

Пятая проблема связана с самим процессом применения антидемпинговых мер. Первый вариант применения: начальная (максимальная) цена контракта больше 15 млн. руб. В данном случае победитель предоставляет обеспечение контракта, которое в 1,5 раза больше обеспечения из документации о закупке. Что важно, участник закупки сам определяет, что он будет делать: предоставлять банковскую гарантию или перечислять денежные средства на счет заказчика.

Рассмотрим следующий пример, который полностью отображает данный механизм. Заказчик проводил электронный аукцион. Начальная (максимальная) цена контракта составляет 25 000 000 руб. Заказчик указал в документации о закупке, что победитель должен предоставить обеспечение контракта в размере 5 % от начальной (максимальной) цены контракта. Следовательно, размер обеспечения составляет 1 250 000 руб. Победитель предложил исполнить контракт за 15 000 000 руб., то есть снизил начальную (максимальную) цену контракта более чем на 25 процентов. Заказчик применил к победителю антидемпинговые меры. Вместе с подписанным контрактом победитель перевел на счет заказчика обеспечение в размере 1 875 000 руб. ($1\,250\,000 \text{ руб.} \times 1,5$). Только после того, как деньги поступили на счет, заказчик осуществил подписание контракта.

Второй вариант применения: начальная (максимальная) цена контракта меньше или равна 15 млн. руб. При этом победитель сам выбирает способ, которым обеспечит контракт (информация о добросовестности или внесение денежных средств). Необходимо не забывать, что если участник подтверждает добросовестность, сумма обеспечения не меняется (ч. 2 ст. 37 Закона № 44-ФЗ [1, с. 76]).

Чтобы подтвердить добросовестность, участник закупки предоставляет заказчику информацию из реестра контрактов. И есть несколько направлений как это сделать:

1. Сообщение о трех и более контрактах. При этом победитель исполнил контракты без штрафных санкций и в течение года до даты, когда осуществляется подача заявок.

2. Сообщение о четырех и более контрактах. В данном случае все контракты победитель исполнил в течение двух лет до даты, когда участники подают заявки, и более 75 процентов контрактов – без штрафных санкций.

3. Сообщение о трех и более контрактах. При этом победитель исполнил контракты без штрафных санкций и в течение трех лет до даты, когда осуществляется подача заявок.

Но для всех этих вариантов нужно не забыть, что стоимость одного из контрактов должна составлять не менее 20 % цены, которую предложил участник закупки. При этом почти у всех заказчиков возникает вопрос о сопоставимости продукции, то есть если закупка, например продуктов питания, а в информации о добросовестности хозяйственные товары, бумага, картриджи. Принимать ли данную информацию? Ответ: да принимать, участник не должен предоставить информацию о контрактах с предметом закупки, в которой победил. Еще одна проблема связана с так называемыми «новыми» участниками закупок (те которые работают на рынке государственных закупок меньше года). Данная категория участников вправе предоставить заказчику информацию о трех и более контрактах, которые были исполнены без штрафных санкций. Еще один вопрос, который связан с теми закупками, у которых нельзя заранее определить объем работ и услуг. В данных процедурах антидемпинговые меры не используют (письмо Минэкономразвития от 13 декабря 2016 года № Д28и-3262).

Шестая проблема связана с преференциями, а именно использовать ли антидемпинговые меры, если цена победителя меньше начальной (максимальной) цены контракта на 25 и более процентов из-за того, что заказчик применил преференции. В данном случае ответ: нет (письмо Минэкономразвития России от 20 февраля 2015 года № Д28и-410).

Исходя из выявленных в ходе анализа проблем, становится возможным предложить ряд решений по изменению законодательства применения антидемпинговых мер и оптимизации механизма их использования [2, с. 575]. Итак, первый недостаток применения действующего законодательства

антидемпинговых мер при осуществлении закупок заключается в нерациональности их использования при обосновании начальной (максимальной) цены контракта методом анализа рынка. На наш взгляд необходимо принимать во внимание еженедельные потребительские цены Федеральной службы государственной статистики для отдельных товаров, работ, услуг при определении и обосновании начальной (максимальной) цены контракта. Для этого необходимо дополнить Методические рекомендации указанием о приоритетности применения таких потребительских цен с допустимым поправочным коэффициентом +10% от актуальной на момент размещения извещения о проведении закупок. Для того чтобы ликвидировать «ложный демпинг» необходимо разработать формулу, согласно которой цена отдельных товаров, работ, услуг будет рассчитываться исходя из уровня цен прошлого года на соответствующую дату публикации извещения с учетом уровня инфляции (официального прогнозного тренда) и иных утвержденных экономических факторов [3, с. 142].

Второй недостаток, который позволили сформулировать указанные выше проблемы ограниченность в условиях рыночной конкуренции. На наш взгляд необходимо обязать заказчиков публиковать информацию в единой информационной системе о получении демпинговых заявок и применении соответствующих мер. За счет этого будет ликвидировано бездействие заказчиков в виде неиспользования антидемпинговых мер, ограничивающих конкуренцию между участниками закупки. Прозрачность позволит усилить воздействие части 7 статьи 7.30 КоАП РФ на мотивацию заказчиков в использовании указанных мероприятий.

Третий недостаток связан информацией о добросовестности. На наш взгляд, необходимо изменить требования к представляемым контрактам в составе информации, подтверждающей добросовестность участника. Обязательное включение в них контрактов с аналогичным кодом ОКДП2, демпинговых контрактов или сопоставимых по ценам (не менее 60% от цены, по которой участником закупки предложено заключить контракт). Тем самым

заказчики будут в большей безопасности перед деятельностью демпингующих поставщиков. Проблеме демпинга в государственном и муниципальном заказе в европейских странах и США уделяют большое внимание, формируя механизмы уменьшения рисков для заказчиков различного уровня и избегая избыточного отягощения антидемпинговыми мероприятиями участников закупки. При этом в Российской Федерации правоприменительная практика в данном направлении проанализирована только поверхностно.

Следовательно, при внедрении сформулированных выше рекомендаций будет установлен нужный баланс: ужесточение контроллинга за демпинговыми контрактами при снижении количества контрактов, которые попадают под данное определение.

Список использованной литературы

1. Докукина И.А. Основные задачи реализации контрактной системы в государственном управлении//Иновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. -2016. -№ 8 (18). -С. 72 -76.
2. Суровнева А.А., Докукина И.А. Формирование эффективной модели стратегии развития антикризисного управления//Экономика и предпринимательство. -2016. -№8 (73). -С.572-576.
3. Щеголев А.В., Докукина И.А., Михайлова О.В. Соотношение валового регионального продукта и потребительских расходов населения в условиях формирования государственной экономической политики при определении вектора посткризисного развития//Экономика и предпринимательство.- 2017. -№ 2-2 (79-2). -С. 141-145

© Докукина И.А., 2017

УДК 336

А.М. Беляев
д. социол. н., профессор
кафедра «Государственное и муниципальное управление»
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации»
Москва, Российская Федерация
E-mail: am184@yandex.ru
8-495-249-53-96

**СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
РАЗРАБОТКИ РЕКОМЕНДАЦИЙ ЭТИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**

Аннотация:

Статья посвящена решению проблем разработки методических рекомендаций по соблюдению государственными (муниципальными) служащими норм этики в целях противодействия коррупции и иным правонарушениям.

Ключевые слова: государственный служащий, муниципальный служащий, морально-этические ценности, профессиональная этика, рекомендации этической направленности.

A.M. Belyaev
Doctor of Sociology, Professor,
Faculty of Public Administration and Financial Control
Financial University under the Government of the Russian Federation
Moscow, Russian Federation
E-mail: am184@yandex.ru
8-495-249-53-96

**Informative and methodical problems develop recommendations
Ethical orientation for State and municipal employees**

Abstract:

The article is devoted to solving the problems of development of methodical recommendations on the observance of the State (municipal) employees ethics to counter corruption and other offences.

Keywords: civil servant, municipal employee, moral and ethical values, professional ethics, the ethical recommendations.

В течение последнего десятилетия в сфере правового и нравственного регулирования служебного поведения государственных и муниципальных служащих Российской Федерации произошли заметные изменения, обусловленные принятием правовых и нормативных правовых документов на тему противодействия коррупции, утверждением Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (2010 г.), а также разработкой на его основе кодексов государственных и муниципальных органов. На очереди дня стоит задача организации работы по реальной институционализации правовых и этических норм, их освоению и усвоению государственными и муниципальными служащими.

После принятия в 2008 году Федерального закона № 243-ФЗ «О противодействии коррупции» Минтруда России подготовило большое количество методических рекомендаций и указаний по реализации его положений, но они все-таки были преимущественно ориентированы на правовые, а не этические вопросы. Этические аспекты конечно в них звучали, причем иногда очень действенно и эффективно. Например, Методические рекомендации «Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих»⁹ - очень полезные рекомендации, которыми можно и нужно пользоваться и кадровым службам государственных и муниципальных органов, и образовательным учреждениям (с учетом обновляющегося законодательства, конечно).

Еще один документ - Методические рекомендации "По вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в

⁹ См.: Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих: Методические рекомендации. Одобрены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (протокол от 25 сентября 2012 г. № 34) // <http://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-organizatsija-antikorrupsionnogo-obuchenija-federalnykh-gosudarstvennykh/> (Дата обращения: 5.09.2017 г.)

2017 году (за отчетный 2016 год)"¹⁰. Документ хорошо структурирован, да, он носит несколько технический характер, некоторые положения можно поправить, но в целом он неплохо выполняет свое практическое предназначение.

Приведенные примеры двух методических рекомендаций, подготовленных Минтруда России, не случайны. Хороший результат таких документов появляется тогда, когда отражаемый в них предмет хорошо знаком разработчикам, его внутренние процессы и механизмы, их рождающие, им известны. Существенную роль здесь играет также действующее законодательство, регулирующее порядок, сроки и ответственность участников. Вполне очевидно, что наличие таких благоприятных условий способствует рождению качественного документа.

Подготовка рекомендаций этической направленности заметно отличается от только что рассмотренных видов рекомендаций. Основное отличие связано с обращением к личности гражданского или муниципального служащего, его глубинным мотивам и нравственным качествам, а также к необходимости учета объективного действия механизмов социальной регуляции поведения человека на различных уровнях общественной жизни.

Решению указанных проблем отчасти способствует утвержденный в 2010 году Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих и разработанные на его основе кодексы государственных и муниципальных органов.

Почему нам сегодня нужно развивать и укреплять все составляющие этики государственных и муниципальных служащих? Какое место и роль могут при этом сыграть методические рекомендации этической направленности?

Во-первых, нам необходимо рассматривать сферу морали, которую изучает этика, как актуальное духовное пространство, на котором идет реальное

¹⁰ См.: Методические рекомендации "По вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2017 году (за отчетный 2016 год)" // ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71466662/#ixzz4rngMvRFZ> (Дата обращения: 5.09.2017 г.)

противоборство, устанавливаются и разрушаются структуры коммуникации, укрепляется или ослабевает доверие граждан к государственным органам и органам местного самоуправления и, соответственно, снижается или растет авторитет действующей государственной власти. В этой же сфере решается задача обеспечения единых норм поведения государственных (муниципальных) служащих.

Принятые в наших государственных и муниципальных органах кодексы должны отражать систему высших морально-этических ценностей российского общества, а также основные принципы и правила служебного поведения. В принципе, рекомендации призваны выполнять три ключевые функции:

- 1) разъяснять смысл ценностей, норм и правил, обеспечить их ясность;
- 2) осуществлять поддержку при выборе гражданским или муниципальным служащим варианта поведения в конкретной ситуации;
- 3) способствовать развитию установленных кодексом этических норм и правил. (Зарубежная практика свидетельствует о том, что обновление Кодексов этики происходит один раз в пять лет).

Во-вторых, нужно принять во внимание особенности действующей модели Типового кодекса, принятого в условиях все еще переходного периода и еще неокрепшей системы высших ценностей российского общества. По этой причине он становится легким объектом для критики, в нем отсутствуют многие положения, которые мы видим в кодексах зарубежных стран. В нашей практике многие ведомства его просто копировали, практически мало что внесли своего. По признанию многих руководителей, представителей кадровой службы и самих гражданских служащих кодекс остается формальным документом, его потенциал используется явно недостаточно. И именно поэтому значение статуса и функций рекомендаций этической направленности возрастает.

Основное требование к рекомендациям этической направленности – уход от формализма, от бюрократического стиля и языка, от лексики «голых» запретов и наказаний.

Интересно сравнить уже имеющийся опыт Минтруда России в области использования типовых ситуаций конфликта интересов в интересах противодействия коррупции (например, запрет на получение подарков и услуг) и решение аналогичной задачи в зарубежной государственной службе уже с помощью этических рекомендаций.

Памятка «Типовые ситуации конфликта интересов на государственной гражданской службе и порядок их урегулирования»¹¹, разработана Минтрудом России в 2013 году. По форме представляет собой таблицу, в левом столбике представлена ситуация получения подарка обезличенным гражданским служащим, в правом столбике – доминируют положения из 79-ФЗ или 243 –ФЗ, которые юридическим языком объясняют, как в этой ситуации следует поступать. Объем представленного материала – 2,5 страницы.

Рассмотрим решение аналогичной задачи в этических документах федеральных служащих США. Роль рекомендаций по реализации этических принципов играет Справочник по этике для служащих исполнительной власти США¹². Его разработало ведомство по правительственной этике, вступительное слово о значении этики государственной службы подготовил его директор.

Подразделу, посвященному подаркам, предшествуют 14 принципов этического поведения федеральных служащих США, из которых четвертый принцип звучит так: *«Служащий не должен, кроме как с разрешения “Норм этического поведения”, просить или принимать любой подарок или другой ценный предмет от любого лица или организации, в отношении которых он обязан выполнить те или иные действия по службе и невыполнение которых может причинить существенный ущерб интересу последних».*

¹¹ См.: Типовые ситуации конфликта интересов на государственной гражданской службе и порядок их урегулирования. Письмо Минтруда России от 15.10.2012 № 18-2/10/1-2088 // <http://archives.ru/anticorruption/pamyatka-tipovye-situation.shtml> (Дата обращения: 5.09.2017 г.)

¹² См.: Ломакина О.Б. Бизнес-этика при проведении государственных закупок. – М.: Международный учебный центр МОТ, 2003. – с. 33-58.

Тема подарков представлена в двух подразделах: один носит название «Подарки от посторонних лиц», другой – «Подарки между служащими». Вместе занимают шесть страниц.

Материал подразделов структурирован на небольшие по объему части, которые имеют свои названия и которые помещены в оглавление к справочнику (их легко можно отыскать).

Структура построения обоих подразделов примерно одинакова:

1. Основное правило.
2. Что такое подарок?
3. Исключения к правилу о подарках.
4. Ограничения по применению исключений.

Сначала чтение каждого подраздела становится похожим на чтение художественной книги: Например:

Донна работает в агентстве по защите окружающей среды, она собирает данные о масштабах отравления пестицидами в стране. В ходе работы она случайно поговорила с Полем, представителем одной компании по производству пестицидов. Они обнаружили, что оба выросли на фермах в Канзасе. Однажды Поль приходит в кабинет Донны и с гордостью вручает ей дорогую гравюру с подписью и в рамке, на гравюре изображен типичный пейзаж канзасской фермы. Можно ли Донне принять гравюру?

Нет. Федеральному служащему нельзя принимать подарки от лица или организации, которые: (и дальше идут положения действующего законодательства).

Как видим, модель включает:

- 1) описание реальной жизненной ситуации конкретного госслужащего, с указанием его имени, должности;
- 2) формулировка вопроса о том, как поступить в этой ситуации;
- 3) ответ на вопрос согласно условиям конкретной ситуации;
- 4) в последнюю очередь – весь набор возможных законодательно одобренных действий в случае поступления подарка от посторонних лиц.

Другой прием, который используется в Справочнике, это группировка однородных ситуаций по единому основанию (случаи, когда подарок принять можно или случаи, когда подарок принять нельзя). 3 – 4 проблемных ситуаций, разные имена, ведомства, яркие описания окружающей среды, и опять ситуация, требующая рефлексии госслужащего: Как поступить? И опять – четкий ответ по условиям конкретной ситуации, а за ним весь набор возможных законодательно одобренных действий.

Представляется, что приведенный пример и некоторые методические приемы и образцы, ориентированные на привлечение внимания, зарождение и поддержание интереса служащего с помощью этических рекомендаций могут быть полезны и для отечественных разработчиков документов подобного рода.

Еще один вопрос возникает по поводу выбора предмета рекомендаций, выделения среди множества нерешенных этических проблем тех, которые сегодня являются приоритетными в реальной жизни и профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих России. Какие факты, какая статистика правонарушений коррупционной направленности, примеры судебной практики или результаты каких социологических опросов гражданских и муниципальных служащих служат основанием их выбора? Другими словами, решение о разработке тех или иных рекомендаций должно основываться на анализе проблемной ситуации, на понимании авторами и самими служащими актуальности и приоритетности именно этих этических проблем.

Хороший пример решения этого вопроса показывает Министерство финансов Финляндии¹³. Основное средство выявления актуальных этических проблем - проведение социологического исследования. Судя по имеющейся открытой информации для этого министерства это уже ставший традиционным метод сбора, обработки и анализа информации.

¹³ См.: Civil service ethics. A study of the grounds of civil service ethics, its present state and areas of development. HELSINKI, 2000 // <http://vm.fi/documents/10623/307711/Civil%20Service%20Ethics%20publication> (Дата обращения: 5.09.2017 г.)

Как они это делают? Отдел кадров Министерства финансов создает Рабочую группу для изучения вопросов, касающихся значения и этического поведения государственных служащих (Проект по этике). В нее входят представители других министерств, а также специалисты из университета г. Хельсинки.

Разрабатывается программа исследования, анкета для опроса респондентов, результаты исследования – все материалы открыты и доступны. (Имеется версия на английском языке).

Интерес вызывает выбранный предмет исследования, ориентированный на получение актуальной этической информации, в том числе:

1) Изменения в значениях основных ценностей этики государственной службы (мы пока только подходим к их установлению);

2) Наиболее вредные неэтичные административные практики: по убывающей – коррупция, получение подарков (взяточничество), интриги с торговыми офисами, дискриминация по признаку пола и др.

3) Поиск новых форм развития этики государственной службы, например установление нормы подачи декларации интересов и внесение этических моментов в документы стратегического планирования государства.

К сожалению, в нашей стране возможности социологических исследования для решения текущих проблем государственных и муниципальных органов используются явно недостаточно, что не позволяет им грамотно и полноценно диагностировать окружающую их внутреннюю и внешнюю среду, строить на основе полученных результатов планы работы.

Критерием истинного служения обществу и государству является готовность служащего пойти дальше того, что юридически нужно при выполнении работы, чтобы оправдать доверие общества. Это требует от гражданского и муниципального служащего, от руководителей и представителей кадровой службы формирования необходимых нравственных качеств, включая честность, беспристрастность, скромность.

Таким образом, разработку методических рекомендаций этической направленности следует рассматривать как начало длительной и сложной работы по созданию целостной инфраструктуры этики государственной и муниципальной службы. Созидательная и экспертная работа в этом направлении должна быть продолжена, как и конференции и круглые столы с участием экспертного, научного сообщества и представителей структур гражданского общества.

Список использованной литературы

1. Ломакина О.Б. Бизнес-этика при проведении государственных закупок. – М.: Международный учебный центр МОТ, 2003. – 196 с.

2. Методические рекомендации "По вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2017 году (за отчетный 2016 год)" // ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc> (Дата обращения: 5.09.2017 г.)

3. Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих: Методические рекомендации. Одобрены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (протокол от 25 сентября 2012 г. № 34) // <http://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-organizatsija-antikorrupsionnogo-obuchenija-federalnykh-gosudarstvennykh/> (Дата обращения: 5.09.2017 г.)

4. Типовые ситуации конфликта интересов на государственной гражданской службе и порядок их урегулирования. Письмо Минтруда России от 15.10.2012 № 18-2/10/1-2088 // <http://archives.ru/anticorruption/pamyatka-tipovye-situation.shtml> (Дата обращения: 5.09.2017 г.)

Civil service ethics. A study of the grounds of civil service ethics, its present state and areas of development. HELSINKI, 2000 // <http://vm.fi/documents/10623/307711/Civil%20Service%20Ethics%20publication> (Дата обращения: 5.09.2017 г.)

УДК 659.3

Р. М. Сафиулина

доцент кафедры «Корпоративная культура и PR», кандидат филологических наук, Московский промышленно – финансовый университет «Синергия», г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: ranovi@mail.ru.

+7 909 947 36 47

**«ОТКРЫТАЯ ВЛАСТЬ» КАК СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ФАКТОР
ПРОГРАММЫ «ЛИДЕРСТВО - ЭТО РЕАЛЬНОСТЬ» ГУБЕРНАТОРА
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ.**

Аннотация. В статье анализируются особенности функционирования «открытой власти» в Московской области, роль и функции «критических (дискуссионных) площадок» для выражения социальных интересов и активного участия всех заинтересованных групп населения, бизнеса в общественно - политическом дискурсе, реализации общественного диалога власти и общества. На примере социальной политики «открытой власти» Московской области анализируются информационные поводы для организации «критических площадок», их цели, формы, эффективность.

Ключевые слова: открытая власть, социальная стратегия, социальные PR-коммуникации, социальные технологии, критические площадки, общественный диалог.

Safiulina Rano

Docent at the Department of Corporate Culture and Public Relations, Candidate of Philological Sciences, Moscow University for Industry and Finance «Synergy». Moscow, Russian Federation.

**"OPEN GOVERNMENT" AS A STRATEGIC FACTOR OF THE PROGRAM
"LEADERSHIP IS THE REALITY" OF THE GOVERNOR OF THE
MOSCOW REGION.**

Abstract: The article analyzes the features of the functioning of the "open government" in the Moscow region, the role and functions of "critical (discussion) platforms" for expressing social interests and active participation of all interested groups of the population, business in social and political discourse, and the implementation of a public dialogue between government and society. On the example

of the social policy "Open Governmen" of the Moscow region, information reasons for the organization of "critical sites", their goals, forms, efficiency are analyzed.

Keywords: open government, social strategy, social PR-communications, social technologies, critical platforms, public dialogue.

Для того, чтобы привлечь граждан к решению социально значимых задач, необходимы модификация возможностей социальных PR-коммуникаций как основного важно создание механизма, обеспечивающего отношения нового типа между властью, бизнесом и населением, в соответствии с требованиями современного коммуникационного процесса. Термин «открытая власть», или «открытое государство» (Open Government) был введен впервые в Великобритании в 1993 году. Он подразумевает следующие позиции в отношениях между властью и гражданами этого государства:

- Финансовая открытость деятельности государственных структур;
- Информационная доступность государственных данных и государственных персон;
- Вовлечение гражданской общественности для участия в управление государством.

Губернатор Московской области Воробьев А.Ю. объявил важнейшим стратегическим фактором осуществления проводимой его командой программы «Лидерство – это реальность» принцип «открытости власти». Открытость власти предоставляет широкие возможности государственным представительствам власти влиять на общество средствами актуальных PR-коммуникаций и содействует созданию новых приоритетов и решению политических и социальных задач. «Политическая коммуникация базируется на принципах: «быть хорошим» и «быть видимым», поэтому, с одной стороны, следует проследить закономерности взаимодействия между страной и её внутренней и внешней средой, а, с другой, - выйти на процесс формирования общественного мнения и социально рентабельного имиджа, регулирования информационных потоков, управления событиями и новостями, символическим миром, в котором живут люди и который формируется СМИ».¹⁴

Социальная стратегия руководства российских регионов (в том числе – и Московской области) строится как совместное действие властных структур и широких слоёв социума. Ожидаемый итог такого диалога в рамках «открытой власти»- качественное общественное мнение, развитие институтов представительства различных социальных групп, внедрение активной практики «критических площадок» (встречи с лидерами групп, дискуссионные клубы,

¹⁴ Адилова Л. Имидж – ресурс развития России //Союз, 2012, № 1(1).- С. 6.

общественные слушания), предполагающих непосредственное общение с заинтересованными сторонами диалога и опосредованное общение через СМИ.

«Критические площадки» являются одной из социальных технологий, целью которой является демонстрация и актуализация принципов открытости и доступности власти. Социальная технология – это совокупность инструментов, применяемых с целью воздействия на сознание и поведение группы или групп людей (независимо от воли людей) и алгоритм использования этого инструментария¹⁵.

Социальные технологии используются в следующих сферах работы с сознанием населения:

- Сферы работы с массовым сознанием: реклама, PR, институт праздников, выборные технологии, имидж отдельной персоны, сферы или события (имидж политика, администрации, корпорации, города региона страны), спин-доктор и др.
- Сферы работы с сознанием людей в организациях и группах: организационная работа, организационная поведенческая, корпоративный имидж, стратегическое планирование и разработка миссии организации, внутриорганизационный PR, организация праздников (система организационных обрядов и ритуалов) разработка фирменного стиля¹⁶.

«Критические», или дискуссионные, площадки – это диалоговые площадки для общественной дискуссии по актуальным вопросам, возникающим в процессе жизнедеятельности общества. «Критические площадки» предоставляют широкие возможности для реализации и организации «открытого общества», обнародования социальных интересов разных групп по политическим, экономическим, демографическим, градостроительным ситуациям.

Конечная В. П. предлагает следующую *классификацию социальных ситуаций*, требующих обсуждения на «критических площадках»:

- официальные и неофициальные ситуации;
- кратковременные и долговременные;
- управляемые и неуправляемые;

¹⁵ Азаров А. В. Методологические аспекты философского анализа социальных технологий // Актуальные проблемы социальных и гуманитарных наук.- Томск: ТГУ, 2001.- С. 10 – 14.

¹⁶ Там же. – С. 10.

- благоприятные и неблагоприятные.¹⁷

Задачи «критических площадок»:

- осуществление прямого откровенного диалога между представителями общественности, бизнеса и власти;
- выявление лидеров среды – *опинион лидеры*. *Опинион лидеры* оказывают существенное влияние на мнение других людей, это человек, мысли, идеи, действия которого являются образцом для членов своей социальной группы. Они хорошо знают общественное мнение этой группы, владеют аудиторией и выражают коллективные запросы своего сообщества. Кроме того, они влияют на принятие решений своей социальной группы;
- актуализация общественной инициативы;
- выстраивание движения навстречу друг другу власти и населения, власти и бизнеса, бизнеса и населения с целью координации своих действий и интересов, улучшения системы компетентности и эффективности, как власти, так и бизнеса и опинион лидеров.
- развитие социальной активности, форм гражданской компетентности;

По количеству *охвата населения* «критические площадки» бывают крупными (обычно организуются на базе Дома культуры), средними (на базе библиотеки), маленькими (на базе классной комнаты в средней общеобразовательной школе).

Формат «критических площадок»:

- реальный Face-To-Face;
- в режиме мобильной конференции;
- интернет-формат;
- дискуссии в блог-системах (в ключевых сообществах и форумах с охватом более 1000 участников);
- в социальных сетях.

Формы «критических площадок»:

- дискуссионные клубы;
- общественные слушания;
- встречи в узком формате с лидерами групп;
- встречи населения с экспертами;

¹⁷ Конецкая В.П. Социология коммуникации [Учебник] / В. П. Конецкая.- М. : Междунар. ун-т бизнеса и упр. (Братья Карич), 1997. – С. 21.

Эффективность «критических площадок» в целом оправдывает ожидание как власти, так и бизнеса и населения. Дискуссия, порой приобретающая острый характер, позволяет выслушать широкий спектр мнений, оценить положительные и отрицательные моменты социальных ситуаций. И, безусловно, «критические площадки» следует проводить в условиях управляемой и благоприятной ситуации, чем доводить проблему до острых проявлений недовольства. Но порой «критические площадки» не позволяют реально повлиять на ситуацию, опинион лидеры могут перехватить инициативу, «перекричать» аудиторию, и тогда проблема развивается в неправильном направлении. Поэтому предварительная подготовка к проведению «критических площадок» должна быть на достаточно высоком уровне.

Губернатор Московской области, Правительство Московской области, главы муниципальных образований проводят активную социальную политику, в основе которой специальная стратегия губернатора Московской области «Идеология лидерства». «Идеология лидерства» строится на 7 принципах команды губернатора:

1. Житель всегда прав.
2. Команда – всё.
3. Результат – «рулит».
4. Ничего личного.
5. Чуткая власть.
6. Перемены к лучшему.
7. «Демократура» - диктатура при выполнении.

О необходимости «критических площадок», или «экспертных площадок», губернатор Московской области говорит так: «Качество управления – это не только оптимизация или новые технологии. Это принципиально иные эффективные подходы к управлению, о которых говорят на разных экспертных площадках».¹⁸ Добиться успеха в созидательном продвижении региона к стратегическим целям можно только в объединенной команде - власти, бизнеса и населения области. Отсюда стремление губернатора Московской области в каждом своем выступлении подчеркнуть необходимость тесного диалога всех социальных сторон.

В своем Ежегодном послании губернатора Московской области от 31 января 2017 г. Воробьев А. Ю. отметил: «В Подмоскowie живет 7 миллионов человек, и наша общая задача обеспечить каждому жителю комфортные условия для работы, развития собственного бизнеса, досуга, творчества и создания

¹⁸ Воробьев А. Ю. Ежегодное послание губернатора Московской области от 31 января 2017 г.

семьи. Обеспечить безопасность граждан. Только совместными усилиями и ежедневным трудом в единой команде мы достигнем поставленных целей»¹⁹. В этом направлении заметны очевидные успехи команды губернатора.

Формы критических площадок в Московской области.

1. В «Прямом разговоре» губернатора с населением Подмосковья участвуют 125 тыс. человек. Задачи «Прямого разговора»: «Необходимо показывать, что власть достигла за отчетный период. Кроме того, нужно рассказывать о проблемах, которые существуют: когда, как и что мы будем решать, мы это делаем, чтобы житель понимал, какой результат власть смогла обеспечить и что его ждет в следующем периоде»²⁰. В ходе «Прямого разговора» жители Подмосковья получили возможность задать вопрос губернатору или главе муниципального образования.

По примеру губернатора эту форму работы с населением приняли главы муниципальных образований. Трансляция Прямого разговора глав муниципальных поселений ведется по местным каналам телевидения, а с января 2017 г. – по областному «Каналу 360 Подмосковье».

2. Программа «Открытая власть». Муниципальные форумы.

Задача этой программы: прямое участие жителей в жизни области. Форумы «Идеология лидерства» стартовали в Подмосковье в октябре 2014 года. Уже проведено 36 форумов. Это открытые дискуссионные площадки, на которых жители, члены местных общественных палат, федеральные и муниципальные эксперты, а также представители органов власти и бизнес - сообщества обсуждают приоритеты развития своего муниципального образования и области в целом. Обсуждаются ход реализации программы «Наше Подмосковье. Идеология лидерства».

3. Трансляции заседаний Правительства Московской области. Заседание правительства Московской области проходит открыто. Перечень наиболее проблемных вопросов создают по обращениям жителей Подмосковья, которые звучат во время встречи населения и бизнеса с Андреем Воробьевым. «За это время проведена очень большая работа, большое количество встреч проведено, сделано много наказов. Мы тоже активно вели встречи с жителями. Я прошу администрации в течение месяца подготовить по всем территориям перечень наказов, которые отдавались в ходе встреч до выборов, чтобы понять, на чем именно следует сосредоточиться в каждом муниципалитете. Где есть проблемы с дорогами, ЖКХ, чистотой, здравоохранением, все это, очевидно, нуждается во

¹⁹ Стратегия губернатора Московской области: Цифры, факты, перспективы.- М.: Правительство Московской области, 2016.С. 66.

²⁰ Прямой разговор с губернатором // Газета «Подмосковье сегодня», 27 февраля 2017 г., № 2(2).- С. 2.

внимании»²¹, — отметил Андрей Воробьев. Главными проблемами в регионе остаются вопросы жилищно - коммунального хозяйства, вторые смены в школах, обманутые дольщики, очереди в детские сады, газификация, благоустройство дворов и подъездов, чистота воды и качество автомобильных дорог.

4. Совет по развитию гражданского общества и правам человека. Основные задачи Совета – подготовка по созданию благоприятных условий для развития гражданского общества и расширения участия граждан в модернизации региона, систематическое информирование губернатора о положении дел в вопросах соблюдения прав и свобод человека, а также анализ обращений граждан и организаций, содержащих информацию о нарушениях прав человека в Московской области²². Например, «Мы считаем очень важным вовлекать молодое поколение в такие акции, как «Бессмертный полк» и «Лес Победы»²³.

5. Премия «Наше Подмосковье» была организована в марте 2013 года в области для поддержки социальной активности и проявление гражданской позиции. Главная задача – оказание поддержки реальным делам жителям Подмосковья, которое приносят пользу людям. За три года участвуют 23, 9 тысяч проектов. Общий размер призового фонда составляет 180 млн. рублей. Номинаций - 10. Среди них: «Спасибо деду за победу», «Новые возможности», «Доброе сердце», «Творческое Подмосковье», «Наследие Подмосковья», «Гражданский долг», «Активное Подмосковье», «Больше чем профессия».

6. Портал «Добродел».

В 2016 году заработал портал «Добродел». Это успешный проект, в котором участвуют около 300 тысяч зарегистрированных пользователей. Каждый глава муниципалитета, сотрудники региональных министерств начинают свой день с заявок, которые поступают в систему «Добродел». Острые вопросы, которые ставят жители, прежде всего, касаются благоустройства и ЖКХ. За годы работы портала «Добродел» поступило 65 тысяч обращений. «Жалобы и предложения граждан позволяют оперативно решать существующие проблемы. «Добродел» стал основным инструментом в работе муниципальных властей, главным каналом связи для решения проблем жителей»²⁴.

7. Форум «Управдом» - для взаимодействия гражданского общества, власти и советов МКД. Во время деятельности 47 форумов поступили ценные предложения по участию жителей в формировании рейтинга управляющих

²¹ Там же.

²² Стратегия губернатора Московской области: Цифры, факты, перспективы.- М.: Правительство Московской области, 2016.С. 64.

²³ Прямой разговор с губернатором // Газета «Подмосковье сегодня», 27 апреля 2017 г., № 4 (4).- С. 1.

²⁴ Стратегия губернатора Московской области: Цифры, факты, перспективы.- М.: Правительство Московской области, 2016.С. 53.

компаний (далее – УК), улучшению деятельности УК, совершенствованию законодательства в сфере ЖКХ, страхованию деятельности УК.

8. СМИ предоставляют жителям нужную и активную информацию. Зарегистрировано 2391 СМИ. Самыми востребованными аудиторией являются «Канал 360 Подмосковье», газета «Подмосковье», Портал mosreg.ru.

9. Социальные сети: Вконтакте, Twitter, Одноклассники, Facebook . В «Прямом разговоре» 27 апреля 2017 г. губернатор отдельное внимание уделил обращениям, которые жители публикуют на официальных сайтах губернатора в социальных сетях - Facebook, Instagram и «Вконтакте». Воробьев А. Ю. вошел в пятерку губернаторов – блогеров за январь 2016 года.

10. Прямой диалог и обратная связь с населением: в форме выездов к населению во дворы, дома, микрорайоны, города, сельские поселения; общественные слушания по всем актуальным проблемам, интересующих людей (строительство домов, магазинов, ремонт дорог; переселение из ветхого жилья; объединение территорий и формирование городских округов, помощь в решении конкретных каждодневных задач); работа с *опинион лидерами* (собрания, обсуждения, деловые завтраки, преференции).

Таким образом, «критические площадки» представляют собой современную форму социальных PR-коммуникации, позволяющих организовать эффективный диалог между всеми сторонами социальной стратификации. В ходе обсуждения актуализируются и решаются острые проблемы, возникающие в регионе. Критические площадки выявляют общественное мнение и *опинион лидеров* - активных выразителей мнения социальных групп (для дальнейшей работы с ними).

Литература.

1. Воробьев А. Ю. Ежегодное послание губернатора Московской области от 31 января 2017 г.
2. Адилова Л. Имидж – ресурс развития России //Союз, 2012, № 1(1).- С.6- 14.
3. Азаров А. В. Методологические аспекты философского анализа социальных технологий// Актуальные проблемы социальных и гуманитарных наук.- Томск: ТГУ, 2001.- С. 10 – 14.
4. Конечкая В.П. Социология коммуникации [Учебник] / В. П. Конечкая.- М.: Междунар. ун-т бизнеса и упр. (Братья Карич), 1997. - 302 с.
5. Стратегия губернатора Московской области: Цифры, факты, перспективы.- М.: Правительство Московской области, 2016.- 66 с.
6. Прямой разговор с губернатором // Газета «Подмосковье сегодня», 27 апреля 2017г., № 4 (4).- С. 1.
7. Официальный сайт Московской области: [http:// mosreg. Ru](http://mosreg.ru) (30.08.2017 г.)

УДК 336.717

Т.Н. Рыжикова

Д.э.н., Профессор кафедры «Экономика и организация производства»

Московского государственного технического университета

им. Н.Э. Баумана

Г. Москва, Российская Федерация

e-mail: tnr411@yandex.ru

Тел.: +7 903 516 54 66

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТРУМЕНТАЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

Аннотация: Статья рассматривает состояние развития инструментальной промышленности РФ, анализирует перспективы роста инструментального производства, выявляет проблемы, тормозящие модернизацию инструментальной промышленности России.

Ключевые слова: Инструментальное производство, импортозависимость, импортозамещение.

Tamara Ryzhikova

Doctor of Economics, Professor,

Department of economics and industrial organization of the Bauman

Moscow State Technical University

G. Moscow, Russian Federation

PERSPECTIVES OF DEVELOPMENT OF RUSSIAN TOOL INDUSTRY

Abstract: The article examines the state of development of the instrumental industry of the Russian Federation, analyzes the prospects for the growth of tool production, reveals problems that hinder the modernization of the instrumental industry in Russia.

Key words: instrumental production, import dependence, import substitution.

Станкоинструментальная промышленность является базовой фондообразующей отраслью, обеспечивающей оснащение средствами производства машиностроительные предприятия.

Станкостроительная промышленность включает два основных сегмента:

во - первых, это производство металлорежущих станков и кузнечно-прессового оборудования;

во-вторых, это производство инструментальной продукции.

Эти два сегмента исторически рассматриваются в составе единой станкоинструментальной отрасли, хотя правильнее бы было рассматривать данные сегменты как независимые отрасли, так как каждая имеет совершенно разное состояние своего развития.

Станкостроение сегодня находится в не очень удовлетворительном состоянии, в то же время, инструментальные предприятия находятся в более успешном положении, в целом, наиболее успешном в машиностроении, чем станкостроение, это можно объяснить тем, что продукция станкостроительных предприятий относится к основным фондам, а продукция инструментальных, чаще всего, к оборотным, поэтому непосредственно увеличивает себестоимость, снижая денежный поток. Поэтому богатые машиностроительные производства, создавая свои собственные предприятия, ассортимент выпускаемой продукции которых, может быть гораздо шире, чем только инструментальная продукция. Как, например, ООО «Вириал» (Росатом), где инструментальное направление (Техническая керамика. Твердые сплавы. Композиционные материалы) лишь одно из направлений деятельности. Надо сказать, что и в Советском союзе, многие предприятия имели собственные инструментальные производства, особенно те, кого не устраивало качество, сроки, номенклатура тогдашних инструментальных заводов, а также система Госснаба.

Главным направлением развития отечественной промышленности является снижение к 2025 году зависимости от импортного инструмента с 90% до 40%. В то же время, 44 % или четырнадцать российских предприятий поставляют инструмент из быстрорежущей стали, тогда как качественный инструмент из твердого сплава делают всего два.

Поэтому свыше 90% твердосплавного инструмента импортируется, а ведь это стратегически важный вид инструмента, который рекомендуется к использованию на современных высокоточных станках с высокоскоростными шпинделями, обеспечивающий максимальную производительность. Немного лучше обстоят дела с алмазным инструментом. Подготавливая и реализуя задачи импортозамещения, важно решать задачи проникновения на мировой рынок. То есть планировать не только увеличение объема выпуска инструмента, но и возможность повышения конкурентоспособности, когда топ-уровень может быть достигнут, а качество отечественного инструмента будет удовлетворить потребности предприятий как в России, так и за рубежом. Очевидно, что сокращение импортозависимости за счет выпуска высокотехнологичного отечественного инструмента – это долгий, требующий модернизации и

переоснащения процесс, который потребует не только системных вложений в инфраструктуру, но и инвестиций в профессиональную подготовку кадров и их обеспечение. На рисунке 1, мы видим графин изменения средней заработной платы на предприятиях, а также ее разброс от 10 до 60 тыс. рублей. Поэтому трудно себе представить, что предприятия со средней заработной платой менее 30 тыс. руб. способны выпускать конкурентную продукцию. А их две трети.

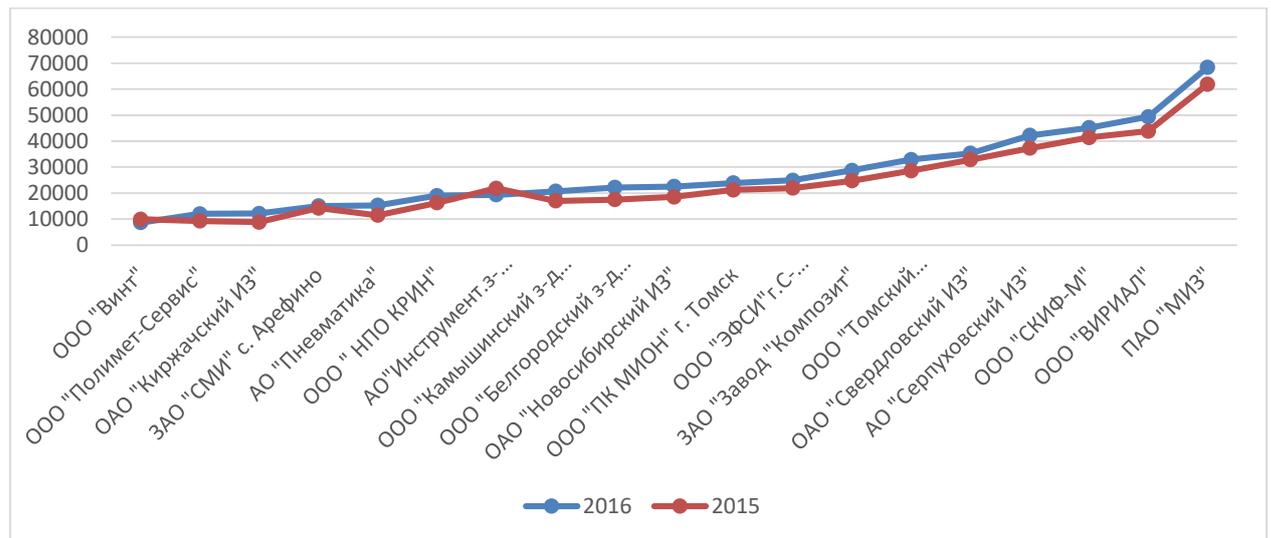


Рис.1. Средняя заработная плата на предприятиях по производству инструмента.

Объем рынка инструментальной продукции по следующим сегментам: твердосплавный инструмент, алмазный и прочий металлорежущий инструмент оценивается на уровне 19,6 млрд руб., динамика спроса в целом соответствуют тенденциям развития базовой отрасли – станкостроения.

Начиная с 2015 года, в ходе различных мероприятий «Станкопром» проговаривает схему взаимодействия с предприятиями ГК «Ростех» в рамках реализации программы по импортозамещению. Данная схема предполагала три этапа:

- 2016 г. - Проведение конкурентных процедур, Инициация системного проекта. Инициация инвестиционных проектов по инструменту. То есть после получения от предприятий расширенного плана закупок (РПЗ) эксперты холдинга проводят предварительный анализ по замене импортного инструмента на отечественный.

- 2016 - 2017 гг. - Реализация системного проекта по поставке инструментальной продукции. Разработка концепции реструктуризации активов и создания новых производств. Внедрение комплексной системы Tool Management. Совместно с предприятиями ГК «Ростех», утверждается

номенклатурный перечень инструментальной продукции импортного производства, подлежащей замене на российские аналоги, пройдут испытания инструмента и оснастки – продукции партнеров АО «Станкопром».

- 2017 - 2018 гг. - Реализация инвестиционных проектов по созданию высокотехнологичных импортозамещающих производств

Предполагалось, что совместная работа АО «Станкопром» в рамках реализации системных проектов (в соответствии с распоряжением ГК «Ростех» №104 от 21.07.2015 г.), решала бы сразу несколько задач:

сокращение издержек производства за счет унификации и объединения лотов, производители бы получали дополнительные скидки;

формируется понятная и конкурентоспособная цена на продукцию, которая не зависит от изменений в экономической и политической сферах. Эксперты уверены, что данные меры стимулируют развитие инструментальной промышленности, что позволит снизить цены на станкоинструментальную продукцию, не менее чем на 10% по сравнению с импортными аналогами, и, в итоге обеспечат независимость российских машиностроительных предприятий от зарубежных поставок, от волатильности валют и оживят отрасль. Объем потребления инструмента только предприятиями ГК «Ростех» более 20 млрд. рублей в год. Но по тем же оценкам, чтобы заместить инструмент на 58-59 млрд. рублей, необходимы разовые вложения как минимум в 100 млрд рублей. Данные инвестиции – это инвестиции в оборудование. Однако, средства, которые выделялись Минпромторгом в 2016 году на станкоинструментальную отрасль, не превышали нескольких миллиардов рублей, из них инструментальному сегменту, и того менее. Специалисты считают, что ежегодно выделять минимум 7-8 млрд. рублей только на оборудование для производства инструмента, все равно этого не достаточно.

Обсуждая перспективы развития инструментальной отрасли, специалисты констатируют, что невозможно добиться успехов в станкоинструментальной отрасли без смены философской управленческой парадигмы.

1. Слабо применяются «принципы бережливого производства, системы менеджмента качества, системы KPI и другие инструменты, по умолчанию используемые ведущими мировыми производителями, во многих российских компаниях внедряются с трудом, через «не хочу» и руководителей, и рядовых работников».

2. Существенно недооценен потенциал отечественных инжиниринговых компаний.

3. Иногда здесь присутствует коррупционная составляющая, то есть оборудование закупается впрок или по «блочному принципу», частями, поэтому новые станки месяцами простаивают, так как при существующих

производственных циклах коэффициент загрузки не превышает 10-15% от их производственной мощности.

Кроме того, для того, чтобы грамотно потратить выделяемые деньги: организовать производство, профессионально управлять высокотехнологичным оборудованием и создавать конкурентоспособную продукцию, необходимо обратить внимание на человеческий капитал.

Специалисты отмечают, что для реализации программы импортозамещения (приобретения станков для инструментальной отрасли на 100 млрд рублей) отрасли необходимы минимум 2000 инженеров и операторов, способных работать на оборудовании последнего поколения. А откуда их взять? Ответом на данный вопрос является создание собственной образовательной программы по подготовке наставников и профессионалов для инструментальных производств. Что опять требует денег, но в перспективе, реализация такой программы может дать серьезный синергетический эффект как для отечественного машиностроения, так и для экономики в целом. Возрождения ПТУ (колледжей), лишь частично может решить поставленную задачу. В ПТУ специалисты готовятся в сжатые сроки, они не обладают углубленными знаниями о современных технологиях. Кроме того, они требуют серьезного технического оснащения. На сегодняшний день. По мнению специалистов, неплохо оснащен учебный центр в Новосибирском государственном техническом университете. В его модернизацию а было инвестировано около пяти млн евро. Там представлено оборудование преимущественно для станкостроителей, чтобы дооснастить учебную базу полностью, центру необходимы инвестиции для приобретения инструментального оборудования.

Кроме того, нельзя не упомянуть полезную мировую практику, такую как соревнования рабочих и инженеров «Worldskills». Проведение таких мероприятий способно дать новый импульс к развитию учебных центров при университетах или колледжах.

Ну и наконец, нельзя не отметить отсутствие возможностей по восстановлению режущих свойств изношенного инструмента, а также по нанесению износостойких покрытий. Российские промышленники не слишком обращают на это внимание, хотя восстановление инструмента, вместо его утилизации, может дать усовершенствованную конструкцию за минимальные сроки – от 2 до 10 дней. А экономический эффект от процедуры восстановления инструмента, как утверждают специалисты, выше, чем от покупки нового.

ВЫВОДЫ

Таким образом, можно отметить, что создание высокоэффективной инструментальной промышленности является важнейшей составляющей для

создания конкурентоспособной продукции нашими машиностроительными предприятиями. Снижение затрат на инструмент, приведет к снижению себестоимости продукции, в целом, а, кроме того, даст толчок для развития смежных отраслей, а, следовательно, к развитию экономики России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Рыжикова Т.Н., Боровский В.Г. Проблемы приоритизации и оценки технологического состояния предприятий при реализации проектов модернизации/ Экономический анализ: теория и практика. 10(409) март, 2015 - С 26-35
2. Функциональная роль АО «Станкопром» в инструментальном обеспечении предприятий Государственной корпорации «Ростех» [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://stankoprom.ru/netcat_files/userfiles/1.STANKOPROM.pdf .
3. Умное производство/[Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.umpro.ru/index.php?page_id=17&art_id_1=729&group_id_4=47

УДК 338.465

А.И. Титова

Аспирант экономического факультета
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
г. Москва, Российская Федерация
E-mail: stasya-titova@yandex.ru
+79772650079

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ОРГАНИЗАЦИОННО ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Аннотация: ГЧП является одним из эффективных способов привлечения частного бизнеса в различные сферы экономики, позволяет разделить риски производства между государством и частным бизнесом. В статье рассмотрена возможность применения механизма государственно-частного партнерства при оказании государственных услуг, представлены наиболее распространённые для данной сферы модели ГЧП по опыту зарубежных стран, а также рассмотрены возможные выгоды государственного и частного секторов при реализации проектов ГЧП в социальной сфере.

Ключевые слова: государственные услуги, государственно-частное партнерство, эффективность оказания госуслуг.

A.I. Titova
postgraduate student, Faculty of Economics
Moscow State University
Moscow, Russian Federation

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM OF PROVIDING THE STATE SERVICES

Abstract: PPP is one of the most effective ways of attracting business in various sectors of the economy, which allows to share the risks of production between government and business. The article considers the possibility of applying the mechanism of public-private partnerships in the sphere of providing public services, the most popular PPP models for this sector are presented basing on the experience of

foreign countries, possible benefits for the public and private sectors from the implementation of PPP projects in the social sphere are proposed.

Keywords: public services, public-private partnership, efficiency of public service providing.

В последний годы особую актуальность в системе государственного управления приобрели механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП). Государственно-частное партнерство (англ. Public-Private Partnership) представляет собой особый вид взаимодействия государства и бизнеса. Единого перечня признаков, позволяющего отделить ГЧП от простых контрактных отношений, не существует, более того - в предельно широкой трактовке под термином «государственно-частное партнерство» могут пониматься абсолютно все виды сотрудничества государственных органов и частных компаний, направленные на решение задач социально-экономического развития.²⁵ ГЧП имеет достаточно широкую область применения: территориальное развитие (транспорт, энергетика), городское хозяйство (ЖКХ), социальная сфера (здравоохранение, образование, трудовые ресурсы, досуг), безопасность и правопорядок, оборона. Основными положительными факторами данного типа сотрудничества государственного и частного секторов являются распределение рисков, компенсация затрат, делегирование обязательств и компетенций.

Государственно частное партнерство осуществляется путем заключения и исполнения двусторонних соглашений, где инициатором может быть только государство, которое несет ответственность перед обществом за бесперебойное обеспечение услугополучателей качественными государственными услугами.

До 2015 года единственным нормативно-правовым актом, определяющим особую форму реализации ГЧП, являлся Федеральный закон от 21 июля 2005 года №115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Важнейшим событием в сфере регулирования ГЧП стало принятие профильного федерального закона № 224-

²⁵ Варнавский В.Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. №2. С. 134-147.

ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 года.

С помощью анализа международного опыта определено, что при реализации проектов ГЧП используются разнообразные механизмы сотрудничества, которые выделяются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ. Наиболее распространенные механизмы государственно-частного партнерства в международной практике, которые могут быть использованы в системе предоставления государственных услуг, представлены в таблице 1.

Таблица 1

Распространённые механизмы ГЧП при оказании государственных услуг

Механизм	Описание	Особенности применения
ВТО (RTO) Строительство - передача/ реконструкция - эксплуатация	Частный партнер осуществляет строительство или реконструкцию объекта, готовый объект передается в собственность государству, после чего частный партнер осуществляет эксплуатацию объекта в течение срока, установленного соглашением (как правило, достаточного для окупаемости затрат на строительство).	Применяется во всех традиционных сферах ГЧП: строительстве транспортной инфраструктуры, ЖКХ, социальной сфере, включая здравоохранение.
ВООТ (ROOT) Строительство/ реконструкция - владение - управление - передача	Близка к схеме ВТО. Частный партнер осуществляет строительство или реконструкцию объекта, эксплуатацию объекта в течение срока, установленного соглашением, затем передает объект в государственную собственность.	

Механизм	Описание	Особенности применения
ВОТ (ROT) Строительство/ реконструкция - управление - передача	Близка к схеме ВТО. Частный партнер осуществляет строительство или реконструкцию объекта, соглашением устанавливается срок передачи прав собственности государственному партнеру, который может быть не привязан к завершению строительства или эксплуатации объекта.	
ВОО Строительство - владение - управление	Частный партнер осуществляет строительство, финансирование, обслуживание и управление объектом, получая право собственности после завершения срока соглашения.	Часто используется для строительства нежилых объектов социальной сферы (гостиничных, медицинских, спортивных объектов). Если речь идет о реконструкции государственного объекта, часто приравнивается к «мягкой» приватизации.
DBFO (контракт жизненного цикла) Проектирование - строительство - финансирование - управление	Близка к схеме DBOM (проектирование - строительство - управление – обслуживание). Частный партнер осуществляет проектирование, строительство, финансирование (полностью, в отличие от DBMO) и эксплуатацию объекта.	Применяется при строительстве транспортной инфраструктуры, для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
Контракты на выполнение работ и предоставление услуг (service contracts)	Государство нанимает частную компанию для осуществления одной или более функций, оказания услуг на определенный срок.	Обычно выступают составной частью основного ГЧП- соглашения. Реже используются как отдельные контракты - в тех случаях, когда необходимо использовать какие-либо конкурентные преимущества частного сектора (например, высокоспециализированные технологии, слишком дорогие для приобретения или развития государством).

Для того чтобы определить место государственно-частного партнерства в системе предоставления государственных услуг и форму построения отношений

между партнерами, рассмотрим виды государственно-частного партнерства: институциональное и контрактное. Контрактная модель ГЧП предполагает схемы взаимодействия государства с инвестором в рамках ГЧП-соглашений, например, концессии, государственный заказ, оказание социальных услуг (выполнение работ). контракты на обслуживание (управление), аренда/лизинг с инвестиционными обязательствами. Институциональная модель ГЧП реализуется путем обособления определенной территории с особым режимом осуществления инвестиционной и предпринимательской деятельности: государственная поддержка, акционерное/долевое участие государстве в бизнес-структурах, особые экономические зоны и т.д. Рассмотренные виды ГЧП отражают многообразие сфер участия партнерства в системе предоставления государственных услуг на рыночных условиях.

Рассмотрим возможные выгоды обеих сторон от проектов ГЧП при предоставлении социальных услуг (таблица 3).

Таблица 2

Возможные выгоды государственного и частного секторов при реализации проектов ГЧП в сфере оказания государственных услуг

Выгоды для инвестора	Выгоды для государства
ГЧП в сфере электронного правительства	
<ul style="list-style-type: none"> – Возможность размещения рекламы на порталах госуслуг – Директ-мэйл рассылки по личным кабинетам – Эквайринговая комиссия за онлайн платежи по госуслугам 	<ul style="list-style-type: none"> – Сокращение бюджетных расходов
ГЧП в сфере электронного образования	
Возможность предоставления в рамках порталов школ/электронных дневников: <ul style="list-style-type: none"> – Онлайн тестирования – Покупки образовательного контента – Подбор репетиторов – Размещение рекламы 	<ul style="list-style-type: none"> – Сокращение бюджетных расходов на внедрение школьных порталов/электронных дневников
ГЧП в сфере информатизации транспорта	
<ul style="list-style-type: none"> – Комиссия от штрафов – Комиссия за обслуживание единых транспортных карт 	<ul style="list-style-type: none"> – Сокращение бюджетных расходов на создание системы фото- и видеofиксации нарушений ПДД

– Возможность продажи рекламы на табло на остановках транспорта	– Сокращение бюджетных расходов на введение ЕТК – Сокращение расходов на установку и содержание табло
ГЧП в сфере ЖКХ	
– Комиссия за онлайн оплату счетов ЖКХ	– Сокращение бюджетных расходов на внедрение единой системы мониторинга ЖКХ

В результате изучения международного опыта реализации механизмов ГЧП при оказании государственных услуг выделим опыт Южной Кореи и Индии и части электронных закупок, которые инвестируются частными компаниями (Южная Корея ежегодно позволяет бюджету страны экономить до 2,8 млрд долларов при оказании услуг, в Индии многие центры обслуживания населения передаются частным подрядчикам, получающим часть дохода в качестве платы за услуги)^{26,27}, а также опыт США по созданию порталов за счет привлечения средств частного сектора²⁸.

В России также были примеры проектов в рамках сотрудничества государства и бизнеса. Например, проект «Школьный портал» (<https://school.mosreg.ru/>)²⁹ был запущен по инициативе Правительства Московской области, основным частным партнером которого является ПАО «Ростелеком» (акционерное общество с государственным участием).³⁰ Субподрядчиком по предоставлению сервиса «Электронный дневник» выступила компания «Дневник.ру». Сегодня этот проект является самым успешным примером сотрудничества бизнеса и власти в области информатизации образования, региональный бюджет экономит почти 57,2 млн рублей на создании и запуске всей платформы.³¹

²⁶ Васильева А. Ф. Зарубежный опыт правового регулирования публичных услуг // Журнал российского права. - 2007. - № 12. - С.64-74

²⁷ Kim Viborg Andersen E-government and Public Sector Process Rebuilding: Dilettantes, Wheel Barrows, and Diamonds . - Kluwer academic publishers - 2004.

²⁸ Герба В.А. Организация партнерства государства и бизнеса при предоставлении государственных услуг в Хабаровском крае. –Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ» 2013, Том 4, № 4, С. 770 – 777

²⁹ Школьный портал Московской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://school.mosreg.ru/about/project> (дата обращения 10.09.2017).

³⁰ «Ростелеком» победил в конкурсе по созданию в Московской области уникальной системы учета успеваемости школьников. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rostelecom.ru/press/news/d430750/> (дата обращения: 10.09.2017).

³¹ Ивановская Л.А. Реализация механизма государственно- частного партнерства в проектах электронного правительства на основе принципа «платформенного управления» // Государственно-частное партнерство.- 2016. - № 3. – С.291-302

Таким образом, рассмотренный механизм оказания госуслуг на основе ГЧП, предусматривающий отказ от государственной монополии на оказание услуг, в котором государство предоставляет частному сектору возможность оказания госуслуг или помощи в реализации проектов, может стать способом повышения конкуренции между услугодателями и, как следствие, повышения качества государственных услуг, снижение социальных и финансовых затрат.

Список использованной литературы:

1. Федеральный закон 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».
2. Бродунов А.Н., Булычева К.И. Проблемы развития государственно-частного партнерства в РФ на современном этапе // Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. 2017. №1 (20). С.84-88
3. Запорожан А.Я. Проблемы формирования и перспектива развития государственно-частного партнерства в России // Управленческое консультирование. 2017. №4 (100). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-formirovaniya-i-perspektiva-razvitiya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-rossii> (дата обращения: 10.09.2017).
4. Молчанов И.Н., Дмитриева Е.А. Государственно-частное партнерство как механизм стимулирования развития сферы высшего профессионального образования // Вопросы управления. 2012. №2 (2). С. 150-157.
5. Молчанов И.Н. Влияние финансовых отношений экономических субъектов на эффективность государственно-частного партнерства в регионах России // В сб.: РОССИЯ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ. Материалы XV Международной научной конференции. Отв. ред. Пивоваров Ю.С. М.: Изд-во ИНИОН РАН. 2015. С. 42-47.
6. Ивановская Л.А. Реализация механизма государственно- частного партнерства в проектах электронного правительства на основе принципа «платформенного управления» // Государственно-частное партнерство. - 2016. - № 3. – С.291-302

УДК 330.1

Д.В. Голохвастов
к.э.н., зам. зав. кафедрой Системной экономики
Национальный гуманитарный университет России
Email: lel@bk.ru
+79117067811

СОЗДАНИЕ ИНТЕГРИРОВАННОЙ ЭКОСИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА И РЫНОЧНЫХ АГЕНТОВ

Аннотация. Государственное управление сегодня переживает глубинное переосмысление базовых аспектов взаимодействия общества, частного бизнеса, рыночных механизмов и государственного аппарата. Концепция экосистемы выступает инструментом лучшего понимания новых требований цифровой среды и экономики знаний к построению интегрированной модели отношений.

Ключевые слова: интеграция, интегрированные системы, бизнес, рыночные агенты

Golohvastov Dmitry V.
PhD in Economics, deputy head of System Economics dept.
National Humanitarian University of Russia

BUILDING THE STATE AND MARKET AGENTS INTEGRATED ECOSYSTEM

Abstract: Public administration is now undergoing a deep rethinking of the basic aspects of interaction between society, private business, market mechanisms and the State administrative authorities. The ecosystem concept serves as a substantial tool for better understanding the new requirements of the digital environment and the knowledge economy to build an integrated relationship model.

Keywords: integration, integrated systems, business, market agents.

Эволюция налогообложения как системы справедливого распределения благ сегодня проходит этап интеграции общества, в системе отношений собственности и рыночных взаимодействий происходит усиление общественного присвоения, широко распространяются понятия и кодексы социальной ответственности и устойчивого развития. Процесс возникновения

новых конфигураций рыночно-правовых и социальных отношений свидетельствует об актуальности интеграции государства и рыночных агентов. Бюджетная система, опирающаяся в части наполнения доходной части на эффективное и корректное осуществление налоговых взаимоотношений, обеспечивает оптимизацию общественных расходов разнообразных ресурсов на эффективное функционирование институтов.

Интернет-пространство, возникновение в 1989 г. Всемирной паутины (World Wide Web), позволяет осуществлять коммуникацию и передачу данных в момент совершения какого-либо действия или принятия решений, что ставит новые задачи перед государством и обществом (например, задачи развития инфраструктуры цифровой экономики и соответствующей регулятивной нормативно-правовой базы) и одновременно открывает новые возможности для обеспечения эффективной экономической политики, включая и задачи совершенствования налогообложения в новых условиях. Президент РФ В.В. Путин в выступлении на ПМЭФ в Санкт-Петербурге 4 июня 2017 г. отметил: «Необходимо сформировать принципиально новую гибкую нормативную базу для внедрения цифровых технологий во все сферы жизни»; «цифровая экономика - по сути, это основа, которая позволяет создавать качественно новые модели бизнеса, торговли, логистики, производства, изменяет формат образования, здравоохранения, госуправления, коммуникаций между людьми, а следовательно, задает новую парадигму развития государства, экономики и всего общества»³². Это требует новой регулятивной архитектуры³³. Интеграция регулирующих органов и регулируемых субъектов³⁴ может позволить не только существенно сократить издержки мониторинга и контроля, но и повысить эффективность мер государственной экономической политики в

³² Владимир Путин: Внедрить цифровые технологии во все сферы жизни // Российская газета, 4 июня 2017. – [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2017/06/04/reg-szfo/vladimir-putin-vnedrit-cifrovyte-tehnologii-vo-vse-sfery-zhizni.html> (дата обращения 15.08.2017).

³³ Покровская Н.Н. Новая экономическая архитектура в посткризисном мире: развитие регулятивных моделей // Социология и право. 2012. № 1. С. 20-33.

³⁴ Дорошенко Н.Н., Капица С.И., Покровская Н.Н. Модернизация социальной политики государства и реформирование социально-управленческих технологий // Социология и право. 2013. № 4 (21). С. 20-35.

тех областях, которые носят стратегический перспективный характер для развития страны.

Цифровая экономика сегодня формирует основные подходы к финансовым потокам и их регулированию на основе информационных технологий. В проекте Программы МинКомСвязи РФ «Цифровая экономика в РФ»³⁵ сфера государственного регулирования и услуг указана в качестве первоочередной для внедрения цифровых технологий, с учетом требований к обеспечению информационной безопасности в рамках Доктрины информационной безопасности РФ³⁶. Президент РФ В.В. Путин на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам 5 июля 2017 г. сказал: «Цифровая экономика - это не отдельная отрасль, по сути это уклад жизни, новая основа для развития системы государственного управления, экономики, бизнеса, социальной сферы, всего общества. Формирование цифровой экономики - это вопрос национальной безопасности и независимости России, конкуренции отечественных компаний»³⁷.

Если применить понятие экосистемы к развитию рыночной экономики, можно получить вывод о потенциальном самоуничтожении рыночной экономики под воздействием неконтролируемой деятельности экономических агентов, прежде всего, частного бизнеса, что определяет необходимость государственного вмешательства и постоянного совершенствования государственного регулирования³⁸, в частности, на примере антимонопольного регулирования и функционирования разнообразных социально-экономических институтов (правосудия, денег, образования и т.п.).

³⁵ Программа "Цифровая экономика Российской Федерации" утв. распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-рм, подписанным Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым. См. [Электронный ресурс] URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB7915v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения 15.07.2017).

³⁶ «Доктрина информационной безопасности РФ» утв. Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646.

³⁷ Клементьев М. Путин: формирование цифровой экономики - вопрос нацбезопасности РФ. Президент сравнил задачу развития в этой сфере с электрификацией страны в XX веке // Пресс-служба Президента РФ, ТАСС, 5 июля 2017. – [Электронный ресурс] URL: <http://tass.ru/ekonomika/4389411> (дата обращения 15.07.2017).

³⁸ Покровская Н.Н. Нормативная и ценностная регуляция экономического поведения российских работников // Журнал социологии и социальной антропологии. 2008. Т. XI. № 3. С. 100-110.

Динамика инновационного роста привела к пониманию, что централизация управления, в том числе, на государственном уровне, существенно замедляет принятие решений и приводит к отставанию стран в условиях жесткой рыночной конкуренции. В связи с этим, развитые страны, особенно после биржевых и финансовых кризисов (2000-2001 и 2007-2009 гг.) начали активно изучать возможности построения экосистем как инструмента конкурентной борьбы, с учетом необходимости быстрой и гибкой адаптации, «развитие бизнеса стало ключевым компонентом в городских и государственных экономических программах»³⁹. Если ранее речь шла о бизнесе, то сегодня «деньги делает» этика⁴⁰. Это привело к быстрому распространению понятий экосистемы бизнеса и инновационной экосистемы.

Для построения интегрированных систем, существенное значение имеет концепция экосистем как целостных систем функционирования полной совокупности субъектов, жизнедеятельность которых локализована на определенной территории. Это понятие происходит от анализа локализации жизнедеятельности в рамках биоценоза⁴¹, проведенного К.А. Мёбиусом на примере устричной банки в 1877 г., а также исследования функционирования организмов озера как микрокосма⁴², проведенного С.А. Форбсом в 1887 г.

Экосистему бизнеса можно определить как устойчивую открытую систему разнообразных по своей природе элементов среды, между которыми регулярно происходят постоянные процессы обмена ресурсов, что обеспечивает стабильность на разных уровнях, от элемента до всего сообщества в рамках изменчивой среды⁴³. В 2008 г. в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. была закреплена мысль о необходимости формирования экосистемы бизнеса: «Инновационный тип

³⁹ Айзенберг Д. Как устроена предпринимательская экосистема // Harvard Business Review Russia, 23 мая 2014. – [Электронный ресурс] URL: hbr-russia.ru/biznes-i-obshchestvo/fenomeny/p13809/ (дата обращения 15.07.2017).

⁴⁰ Покровская Н.Н. Рациональность экономического поведения // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2007. Т. 9. № 46. С. 128-137.

⁴¹ Möbius K.A. Die Auster und die Austerwirthschaft. – Berlin: Verlag von Wiegandt, Hemple & Parey, 1877, 126 p.

⁴² Forbes S.A. The lake as a microcosm // Bull. Sci. Assoc. Peoria, Illinois, 1887, pp. 77-87.

⁴³ Голохвастов Д.В., Покровская Н.Н., Смирнов П.Д. Системные нормативные регуляторы поведения рыночных агентов в условиях экономики знаний // Социология и право. 2014. № 4 (26). С. 12-23.

экономического развития требует создания максимально благоприятных условий для предпринимательской инициативы, повышения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности российских частных компаний, расширения их способности к работе на открытых глобальных рынках в условиях жесткой конкуренции, поскольку именно частный бизнес является основной движущей силой экономического развития»⁴⁴. Термин «инновационная экосистема» используется для характеристики набора условий, позволяющих обеспечить успешное создание и развитие инновационных предприятий⁴⁵ на основе единого функционирования бизнеса, науки, инновационного и финансового менеджмента.

Исследователи отмечают ключевую роль взаимодействий как основного параметра, отличающего экосистему: «Экосистемы инноваций – системы, где, аналогично биологическим, благодаря самоорганизации и подчинению закону биологического разнообразия и естественного отбора, происходит взаимодействие агентов продуцирующих инновации, направленное на создание и развитие инноваций»⁴⁶. Взаимосвязанность процессов и элементов экосистемы выступает важнейшим параметром экосистемы: «... экосистема – это комплекс взаимоотношений между предпринимателями и институтами, а не место, не комплекс законов и не комплекс институтов»⁴⁷. Таким образом, экосистема отражает фундаментальные основания для совершенствования регулирующих механизмов⁴⁸ деятельности рыночных агентов в целях устойчивого развития.

Интеграция деятельности и стратегий рыночных агентов и регулирующей активности государственных органов, включая бюджетную деятельность и налоговую политику, определяет роль государства в построении инновационной

⁴⁴ Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утв. распоряжением Правительства РФ № 1662-р от 17.11.2008.

⁴⁵ Яковлева А.Ю. Инновационная экосистема – как ключевой фактор успеха «выращивания» малой венчурной компании // Креативная экономика. – 2009. – Том 3. – № 2. – С. 24-28.

⁴⁶ Яковлева А.Ю. Факторы и модели формирования и развития инновационных экосистем // Дис. ... канд. экон. наук, спец. 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством. – М.: НИУ ВШЭ, 2012. – С. 33.

⁴⁷ Савзиханова С.Э. Инновационная экосистема поддержки предпринимательства // Креативная экономика. – 2015. – Том 9. – № 11. – С. 1415-1422

⁴⁸ Pokrovskaia N.N. Global and local regulating approach for sustainable development // International Journal of Sustainable Manufacturing. 2012. T. 392. – Pp. 287-292.

экосистемы бизнеса и, одновременно, требует совершенствования налоговой системы государства в направлении интеграции бизнеса и общества в условиях глобального Интернет-пространства.

Список использованной литературы.

Forbes S.A. The lake as a microcosm // Bull. Sci. Assoc. Peoria, Illinois, 1887, pp. 77-87.

Möbius K.A. Die Auster und die Austernwirthschaft. – Berlin: Verlag von Wiegandt, Hempel & Parey, 1877, 126 p.

Pokrovskaja N.N. Global and local regulating approach for sustainable development // International Journal of Sustainable Manufacturing. 2012. Т. 392. – Pp. 287-292.

Айзенберг Д. Как устроена предпринимательская экосистема // Harvard Business Review Russia, 23 мая 2014. – [Электронный ресурс] URL: hbr-russia.ru/biznes-i-obshchestvo/fenomeny/p13809/ (дата обращения 15.07.2017).

Владимир Путин: Внедрить цифровые технологии во все сферы жизни // Российская газета, 4 июня 2017. – [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2017/06/04/reg-szfo/vladimir-putin-vnedrit-cifrovye-tehnologii-vo-vse-sfery-zhizni.html> (дата обращения 15.08.2017).

Голохвастов Д.В., Покровская Н.Н., Смирнов П.Д. Системные нормативные регуляторы поведения рыночных агентов в условиях экономики знаний // Социология и право. 2014. № 4 (26). С. 12-23.

Доктрина информационной безопасности РФ, утв. Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646.

Дорошенко Н.Н., Капица С.И., Покровская Н.Н. Модернизация социальной политики государства и реформирование социально-управленческих технологий // Социология и право. 2013. № 4 (21). С. 20-35.

Клементьев М. Путин: формирование цифровой экономики - вопрос нацбезопасности РФ. Президент сравнил задачу развития в этой сфере с электрификацией страны в XX веке // Пресс-служба Президента РФ, ТАСС, 5

июля 2017 . – [Электронный ресурс] URL: <http://tass.ru/ekonomika/4389411> (дата обращения 15.07.2017).

Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утв. распоряжением Правительства РФ № 1662-р от 17.11.2008.

Покровская Н.Н. Новая экономическая архитектура в посткризисном мире: развитие регулятивных моделей // Социология и право. 2012. № 1. С. 20-33.

Покровская Н.Н. Нормативная и ценностная регуляция экономического поведения российских работников // Журнал социологии и социальной антропологии. 2008. Т. XI. № 3. С. 100-110.

Покровская Н.Н. Рациональность экономического поведения // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2007. Т. 9. № 46. С. 128-137.

Программа "Цифровая экономика Российской Федерации" утв. распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-рм, подписанным Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым.

Савзиханова С.Э. Инновационная экосистема поддержки предпринимательства // Креативная экономика. – 2015. – Том 9. – № 11. – С. 1415-1422

Яковлева А.Ю. Инновационная экосистема – как ключевой фактор успеха «выращивания» малой венчурной компании // Креативная экономика. – 2009. – Том 3. – № 2. – С. 24-28.

Яковлева А.Ю. Факторы и модели формирования и развития инновационных экосистем» / Дис.... канд. экон. наук, спец. 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством. – М.: НИУ ВШЭ, 2012.

УДК 336.14 (045)

М.Л. Васюнина
к.э.н., доцент,
первый заместитель декана
Факультета государственного управления и финансового контроля,
доцент Департамента общественных финансов
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
+7(916) 536-57-28
e-mail: MVasyunina@fa.ru

**Риск-менеджмент в государственных финансах:
современные методологические подходы**

Аннотация. В статье рассматриваются концептуальные подходы к организации риск-менеджмента в сфере государственных финансов. Определено содержание и основные функциональные элементы управления рисками в финансовой сфере: их идентификация, реагирование на бюджетные риски, бюджетный мониторинг. Дана характеристика основным требованиям к организации риск-менеджмента в государственных финансах с учетом международных стандартов. Проведена группировка бюджетных рисков и соответствующих им инструментов реагирования.

Ключевые слова: государственные финансы, бюджетный риск, риск-менеджмент, финансовый менеджмент

Vasyunina Margarita L.
PhD (Economics), Associate Professor
Deputy Dean
Finance University under the Government of the Russian Federation

Risk management in public finance: actual methodological approaches

Keywords: public finances, budgetary risk, risk-management, financial management

Abstract

The article considers conceptual approaches to the organization of risk management in the sphere of public finance. The content and main functional elements of risk management in the financial sphere are defined: their identification, response to

budgetary risks, budget monitoring. A grouping of budget risks and their corresponding response tools has been carried out.

Следует признать, что в Российской Федерации механизм управления рисками в сфере государственных финансов находится на начальной стадии формирования. Отсутствует методологическая база классификации и оценки рисков в государственном секторе, не сформулированы рекомендации и руководства по управлению рисками участников бюджетного процесса. Практика выявления бюджетных рисков представлена преимущественно описанием рисков реализации отдельных государственных программ Российской Федерации; инструменты риск-менеджмента ограничены деятельностью некоторых государственных органов в рамках внутриведомственного финансового контроля и аудита.

Распространение риск-ориентированной методологии бюджетного процесса и внедрение инструментов риск-менеджмента, адаптированных к особенностям организации государственных финансов, – современная тенденция модернизации механизма управления государственным сектором экономики. Управление бюджетными рисками признается необходимым элементом управления государственным сектором, подчиненным общим целям: обеспечению сбалансированности бюджетной системы, сохранению фискальной устойчивости, эффективному использованию бюджетных средств, результативной реализации государственных полномочий.

Управление рисками в сфере государственных финансов представляет комплекс взаимосогласованных и скоординированных процессов и процедур, осуществляемых уполномоченными государственными органами в рамках бюджетного процесса и направленных на противодействие возникновению и сдерживание возможных нарушений и недостатков в ходе формирования и использования бюджетного фонда. Задачами управления данными рисками являются: обеспечение соблюдения нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения в Российской Федерации;

минимизация ущерба, причиняемого публично-правовому образованию и организациям государственного сектора; достижение запланированных показателей (индикаторов) государственных программ и финансовых планов; обеспечение полноты и достоверности бухгалтерской и бюджетной отчетности.

Международный опыт свидетельствует: успешность управления бюджетными рисками сопряжена с реализацией ряда требований, в т.ч. продиктованных Принципами эффективного и ответственного управления общественными финансами, а также Международным стандартом риск-менеджмента. Среди них – прозрачность и транспарентность управления государственными финансами; включение процедур идентификации рисков в бюджетный процесс; приоритет превентивных мер управления рисками, направленных на предотвращение наступления негативных последствий; межведомственный обмен информацией по рискам в секторе государственного управления.

В организации управления рисками в сфере государственных финансов выделяется два концептуальных подхода: операционный и институциональный. Первый ориентирован на стратегию управления рисками непосредственной деятельности органов государственной власти. Основное внимание в рамках данного подхода сконцентрировано на технических и технологических рисках («рисках ошибок»), обусловленных пробелами в деятельности уполномоченных государственных органов и государственных учреждений, и предусматривает применение инструментов и процедур, способствующих повышению качества финансового планирования и прогнозирования, эффективности и результативности использования бюджетных средств, действенности внутреннего контроля, достоверности бухгалтерской и бюджетной отчетности и т.д. Основными субъектами управления данными рисками рассматриваются государственные органы и государственные организации, наделенные полномочиями главных администраторов и получателей бюджетных средств, а управление рисками осуществляется преимущественно в рамках внутреннего контроля и аудита. Риск-менеджмент сосредоточен на государственных

программам, приоритетных проектах, государственных услугах, администрируемых соответствующими государственными органами. Значимая роль в преодолении рисков в рамках данного подхода принадлежит организационной культуре государственных органов, наличию стандартов и формализованных процедур риск-менеджмента, внутреннему контролю и мониторингу.

Второй подход связан со стратегией принятия рисков финансовой стабильности и безопасности государства. Риск-менеджмент в рамках данного подхода направлен на защиту устойчивости бюджетной системы государства, обеспечение адекватной реакции бюджетов на макроэкономические, демографические, политические и иные вызовы. Соответственно вектор управления смещен в сторону рисков, обусловленных внешними факторами, а также организационными изменениями (корректировкой законодательства, перераспределением государственных полномочий и др.). Основным субъектом управления данными рисками выступают органы государственной власти, осуществляющие нормативное правовое регулирование, выработку и реализацию бюджетной политики. В рамках данного подхода риск-менеджмент является необходимым элементом контрциклической бюджетной политики, предусматривающей использование инструментов адаптации бюджетов и внебюджетных фондов к рискам: бюджетного резервирования, нормативных ограничений на бюджетные параметры, «стрессового» бюджетного прогнозирования.

В современных условиях разработка и реализация программы эффективного управления государственными финансами нацелена на обеспечение ответственной и добросовестной организации управления и адекватного реагирования на бюджетные риски.

В отличие от корпоративного риск-менеджмента основные действия в сфере государственных финансов сосредоточены на стратегии воздействия на риск. При этом такие направления реагирования, используемые в корпоративном секторе, как перенос риска (смещение финансовых рисков и рисков в части

сохранности активов к иным субъектам), прекращение риска (выход из сферы деятельности, подверженной риску) и толерантность к риску (отказ от активных мер по управлению риском) в управлении государственными финансами по существу не реализуются.

Реагирование на риски в сфере государственных финансов состоит в применении методов и инструментов влияния на их характер, масштабы и последствия. В рамках бюджетного процесса различают: меры превентивного характера, направленные на предотвращение реализации рисков, т.е. предупреждение возникновения событий, оказывающих негативное влияние на составление и исполнение бюджетов, достоверность бюджетной отчетности; меры, нейтрализующие негативные последствия в случае реализации рисков. Выбор мер воздействия в значительной степени диктуется видом бюджетного риска, природой его образования и характером возможных негативных последствий. В Российской Федерации риски в сфере государственных финансов в первую очередь связываются с влиянием внешних по отношению к бюджетной политике факторов: неблагоприятными экономическими и социально-демографическими тенденциями (состоянием мирового и национального рынков, демографической структурой населения, изменением курсов валют, низкой производительностью труда и др.). Управление данными рисками сосредоточено на мерах по улучшению качества стратегического планирования и прогнозирования, формирования и использования бюджетных резервов. Значительный состав бюджетных рисков носит операционный характер и сопряжен с несовершенством финансового менеджмента, проводимого уполномоченными государственными органами. Качество управления данными рисками зависит от нормативных требований к организации финансового менеджмента и мотивации органов государственной власти и государственных учреждений к достижению устанавливаемых показателей (индикаторов). Субъекты федерации и муниципальные образования испытывают риски, обусловленные сложившейся структурой региональной экономики (прежде всего моноструктурой реального сектора), а также риски изменений –

корректировки национального финансового законодательства, передачи государственных полномочий, перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы. Важная роль в минимизации данных рисков принадлежит нормативным ограничениям и бюджетному резервированию.

Состав основных инструментов реагирования на риски в сфере государственных финансов представлен в таблице.

Таблица – Инструменты реагирования на риски в сфере государственных финансов (бюджетные риски)

Категории бюджетных рисков	Последствия бюджетных рисков	Инструменты реагирования на бюджетные риски
Риски, обусловленные неэффективным менеджментом уполномоченных государственных органов	<ul style="list-style-type: none"> ✓ прямые потери бюджета; ✓ неэффективное и нерезультативное использование бюджетных средств; ✓ неисполнение и несвоевременное исполнение расходных обязательств и соответствующих государственных полномочий; ✓ представление недостоверной информации; ✓ неисполнение государственных заданий, сводной бюджетной росписи, бюджетной росписи, кассового плана исполнения бюджета, бюджетных смет 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ответственность главных администраторов бюджетных средств за низкие результаты финансового менеджмента; ✓ межведомственное информационное взаимодействие субъектов управления государственными финансами; ✓ казначейские инструменты (предоставление средств в режиме «под фактическую потребность», казначейские аккредитивы; казначейское сопровождение договоров и соглашений; и др.)
Риски, обусловленные институциональными факторами (разграничение государственных полномочий, качество нормативно-правового обеспечения, механизм бюджетного регулирования и др.)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ невыполнение программных целей, задач, индикаторов; недостижение ожидаемых результатов; ✓ необходимость дополнительных бюджетных расходов; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ проектное бюджетное планирование; ✓ формирование бюджетных резервов
Риски, обусловленные неблагоприятными внешними факторами: экономическими, социально-демографическими процессами	<ul style="list-style-type: none"> ✓ необходимость дополнительных бюджетных расходов; ✓ несбалансированность бюджета; ✓ неисполнение расходных обязательств и 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ стратегическое планирование и прогнозирование; ✓ формирование бюджетных резервов;

Категории бюджетных рисков	Последствия бюджетных рисков	Инструменты реагирования на бюджетные риски
	соответствующих государственных полномочий	✓ нормативные требования по формированию бюджета

Таким образом, успешность управления бюджетными рисками опирается на качество функционирования инструментов управления государственными финансами.

Список использованной литературы

1. Грачева М.В. Управление рисками в государственных ведомствах и опыт Германии // Финансы. 2012. № 1. С. 70—76.
2. Горохова Д.В. Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации: современный взгляд и перспективы развития // Финансовый журнал. 2013. № 3. С. 55—62.

УДК 338.2

Р.В. Фаттахов

д.э.н., профессор, профессор Департамента общественных финансов,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации;

г. Москва, Российская Федерация

e-mail: fattakhov@mail.ru

+79031122343

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ СИСТЕМАМИ НА ПРИМЕРЕ БАЙКАЛЬСКОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ⁴⁹

Устойчивое развитие природных систем требует реализации комплексной природоохранной политики, включающей как мероприятия по предотвращению негативного воздействия на окружающую среду, так и устранение последствий ранее произведенного загрязнения. Эффективное государственное управление Байкальской природной территорией представляет собой важную проблему, связанную, в том числе с ее расположением на территории трех субъектов Российской Федерации. В статье представлены подходы и инструменты совершенствования государственного управления Байкальской природной территорией, учитывающие особенности экологического состояния, социально-экономического развития и геополитического положения Байкальского региона. Особое внимание уделено формам государственного регулирования в контексте «вызовов XXI века».

Ключевые слова: государственное управление, природные системы, Байкал, социально-экономическое развитие, государственные институты

Fattakhov Rafael Valiahmetovich

⁴⁹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета 2017 года.

dr. of economics, professor, professor of Department of Public Finance, Finance
university under the Government of Russian Federation
Moscow, Russian Federation

Perfection of the state management of natural systems on the example of the Baikal natural territory

Sustainable development of natural systems requires the implementation of an integrated environmental policy, which includes both measures to prevent negative impacts on the environment, and to eliminate the effects of previously produced pollution. Effective state management of the Baikal natural territory is an important problem, including its location on the territory of three constituent entities of the Russian Federation. The article presents approaches and tools for improving the state management of the Baikal natural territory, taking into account the peculiarities of the ecological state, socio-economic development and geopolitical position of the Baikal region. Particular attention is paid to the forms of state regulation in the context of "challenges of the XXI century".

Keywords: state governance, natural systems, Baikal, socio-economic development, state institutions

Совершенствование системы управления и распределения полномочий в деле охраны озера Байкал и устойчивого развития Байкальской природной территории должно решать три основных задачи и, соответственно, осуществляться в нескольких направлениях.

Первая задача – реализация экосистемного подхода к охране и восстановлению среды озера Байкал, т.е. комплекса мероприятий, учитывающего взаимосвязанность процессов в природной среде на выделенной территории, что необходимо при преобладании отраслевой системы мониторинга, надзора и осуществления мероприятий. Индикатором реализации такого подхода является

восстановление и поддержание биологического разнообразия на охраняемой территории при сохранении требований к качеству отдельных сред.

Вторая задача – сочетание задач охраны среды с социально-экономическим развитием территории, повышение уровня жизни местного сообщества. В настоящее время основным способом решения задачи сохранения уникальной экосистемы оз. Байкал является ограничение хозяйственной деятельности человека на прибрежной территории⁵⁰. Вместе с тем, береговая зона является привлекательным местом для заселения и временного пребывания, и забота государства о сокращении интенсивности антропогенного воздействия должна сопровождаться созданием условий для развития конкретных поселений. Эти цели не являются взаимоисключающими, и совместить их возможно через постепенное изменение структуры хозяйства, экологизацию экономической деятельности в прибрежной зоне Байкала и ее развитие на принципах «зеленой» экономики.

Третья задача заключается в приближении уровня принятия решений к территории воздействия, снижение степени централизации полномочий по конкретным вопросам. В русле такой децентрализации должны разрабатываться и совершенствоваться механизмы горизонтального взаимодействия по вопросам охраны среды на региональном уровне, а также между административными районами и муниципальными образованиями. Это повысит степень вовлеченности населения, субъектов хозяйствования, местных органов власти и общественных организаций в мероприятия по контролю за состоянием среды и ее регенерации на Байкальской природной территории.

1. Одним из главных элементов перестройки системы управления охраной среды и развитием БПТ предлагается формирование Межрегионального комитета по охране среды и развитию Байкальской природной территории, наделенного полномочиями координатора по реализации государственных, а также разработке и последующей реализации региональных и муниципальных

⁵⁰ Сысоева Н.М. Институциональные проблемы развития Байкальского региона. Регион: Экономика и Социология. 2013. № 1 (77). С. 55-72.

программ на БПТ. Этот комитет должен состоять из представителей природоохранных и экономических департаментов правительств всех трех субъектов Байкальского региона, отвечающих в своих администрациях за природоохранную деятельность и развитие прибрежных территорий, что приблизит уровень принятия решений к охраняемой территории и свяжет возможности, определяемые исполнительными полномочиями, с ответственностью за результаты. Именно этот Комитет должен быть оператором Федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы», а также приоритетной программы «Байкал – Великое озеро Великой страны». Американский опыт организации Инициативы может быть использован для составления ежегодного плана действий с соответствующим обоснованием и ожидаемым эффектом, а также организации проведения каких-либо работ, требуемых для достижения запланированного эффекта, через конкурсную раздачу грантов потенциальным исполнителям⁵¹. В условиях совместного обсуждения необходимых действий на отчетный период и распределения средств между представителями правительств субъектов Байкальского региона значительно снизится возможность лоббирования выделяемых ассигнований на проекты, не связанные напрямую с задачами ФЦП, но решающие какие-либо местные проблемы социально-экономического характера, а также появится основная ступень предотвращения конфликтов между регионами по поводу оценки ущерба от мероприятий (федеральных или региональных) и распределения федеральных средств на его компенсацию и т.д. Этот же орган будет разрабатывать основу «межрегионального консенсуса», предусмотренного Приоритетной программой в отношении документов стратегического и оперативного планирования.

2. Необходимо создание и институционализация контрольных органов регионального и межрегионального уровней по реализации федеральных и

⁵¹ Глазырина И.П., Забелина И.А., Клевакина Е.А. Экологическая составляющая экономического развития: приграничные регионы России и Китая // ЭКО. – 2014. – № 6. – С. 5-24.

региональных программ. Они должны базироваться на инфраструктуре сторонних для исполнительной власти научных и общественных организаций. Так, при Президиуме Иркутского научного центра СО РАН функционировал Научный совет СО РАН по проблемам озера Байкал, который мог бы стать основой контрольного и рекомендательного органа при содействии общественных организаций и высших учебных заведений Иркутской области и Республики Бурятия. Подобный орган может очертить как зоны особого внимания для планов реализации федеральных и региональных программ (устье Селенги, зона Малого моря и т.п.), так и приоритеты в восстановлении экосистем озера (сокращение поступления биогенных элементов, очистка донных отложений и т.д.).

3. Отдельного внимания заслуживает Центральная экологическая зона БПТ, стратегию и программу социально-экономического развития которой рекомендуется формировать отдельно и изначально как единое целое. Задача сохранения природного потенциала зоны должна быть сопряжена не только с традиционными мерами по привлечению инвестиций из других районов или регионов, но, главным образом, с развитием местных сообществ, чьи возможности экономической деятельности резко сокращены, что приводит к расширению теневой экономики. Местное население должно стать субъектом процесса экологизации хозяйства и понимать выгоды этого процесса, что достигается через развитие местного предпринимательства и целенаправленной поддержкой государством местных видов бизнеса, связанных с воспроизводством природного капитала.

Основная проблема для местного бизнеса – начальный капитал, который мало доступен резидентам территории, в результате чего они проигрывают нерезидентам, которые приносят инвестиции, накопленные в других отраслях и районах. Такие формы развития прибрежных поселков, где местному населению отводится роль поставщика рабочих рук для обслуживания бизнеса внешних инвесторов, порождает отчуждение от происходящих процессов, расширение нелегального сектора, куда уходит наиболее активная часть местного населения,

к браконьерству и иным видам хищнического использования ресурсов территории. Источником капитала для начала предпринимательской деятельности является недвижимость, и наиболее ценным ее компонентом выступает земля. Вопросы землеустройства территории, передачи собственности на земельные участки должны закладываться в программе, с учетом и приоритетом интересов местных жителей.

Хозяйство местных сообществ ЦЭЗ должно развиваться по трем направлениям. Первое из них включает неразрушающее использование природных ресурсов высокого качества с экологической значимостью. Наиболее распространенные из них – туризм и рекреационная деятельность. Сюда же относятся возможности организации спортивной и лечебной инфраструктуры, рыболовства, разлива минеральных вод, собирательства и охоты и другие. Второе направление – сфера обращения с отходами – их сбор, вывоз, переработка и ликвидация. Третье направление – виды деятельности, связанные с воспроизводством природных богатств территории, включая заповедную работу, лесовосстановление, рыборазведение и др. Последнее направление не может развиваться силами только местного предпринимательства, инициатором создания таких предприятий должно выступать государство⁵². Организующими центрами от его имени могут являться не местные органы власти, а заповедники и национальные парки, выполняющие сходные функции по сохранению уникальных систем на данной территории. В Приоритетной программе основное внимание уделяется туризму, при этом среди целевых показателей – существенное повышение объема налоговых поступлений от туризма и сопутствующих секторов. Программа социально-экономического развития ЦЭЗ должна опираться на научно обоснованную рекреационную емкость территории и найти пути для диверсификации доходов местных бюджетов от отраслей, использующих ресурсы зоны.

⁵² Фаттахов Р.В., Строев П.В. Пространственный аспект модернизации экономики России. Экономика. Налоги. Право. 2015. № 6. С. 6-14.

4. Перенос большей части принятия решений по выполнению задачи сохранения озера Байкал на региональный уровень в рамках федеральных установлений будет способствовать более быстрой реакции на другие препятствия развитию территории. Так, будет поднят местный уровень, который в настоящее время в наибольшей степени органичен как в полномочиях, так и в финансовых ресурсах. В частности, муниципалитеты не могут воспользоваться средствами из федеральных источников для строительства необходимым им объектов из-за того, что эти средства могут быть использованы только на само строительство, но не на проектирование объекта и прохождение экспертиз, включая экологическую. Как правило, даже таких денег у муниципальных образований в прибрежной зоне не бывает. Кроме того, такие муниципальные образования и административные районы не могут участвовать в долевом финансировании, т.е. в ряде случаев такая помощь извне не доходит до самых нуждающихся.

Передача с федерального на региональный уровень управления свободными экономическими зонами позволит встраивать в программы социально-экономического развития центральной экологической зоны проекты резидентов СЭЗ на системной основе⁵³, а не в форме исключений, что требует новых изменений в законодательстве о водоохраных зонах, нормативах воздействия, запрещенных видах деятельности и т.д.

5. Необходимо изменить систему организации управления и финансирования сферы обращения с отходами. В центральной экологической зоне она должна решаться на региональном и межрегиональном уровнях и финансироваться по федеральным и региональным программам. В настоящее время существуют предписания Межведомственной комиссии по охране озера Байкал по разработке генеральной схемы обращения с отходами в ЦЭЗ, разработке территориальных схем санитарной очистки населенных пунктов, строительству производственных комплексов по переработке твердых бытовых отходов и других мер. Эти задачи должны войти мероприятиями в программы. Должна

⁵³ Низамутдинов М.М., Орешников В.В. Определение параметров управления региональным развитием на основе алгоритмов нечеткой логики. Экономика и математические методы. 2016. Т. 52. № 2. С. 30-39.

быть создана инфраструктура для приема и ликвидации стоков и отходов, доступная для местных муниципалитетов и частных предприятий, а также схема финансирования соответствующих услуг для вывода их на аутсорсинг местному населению.

6. Федеральный уполномоченный орган (Роспотребнадзор) должен разработать структуру и содержание государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал как части государственного мониторинга, включающие единую методологию сбора и обработки данных, по которым должны работать уполномоченные на его проведение федеральные службы и агентства, органы региональной исполнительной власти, а также научные и общественные организации субъектов Байкальского региона.

Список использованной литературы

Глазырина И.П., Забелина И.А., Клевакина Е.А. Экологическая составляющая экономического развития: приграничные регионы России и Китая // ЭКО. – 2014. – № 6. – С. 5-24.

Низамутдинов М.М., Орешников В.В. Определение параметров управления региональным развитием на основе алгоритмов нечеткой логики. Экономика и математические методы. 2016. Т. 52. № 2. С. 30-39.

Сысоева Н.М. Институциональные проблемы развития Байкальского региона. Регион: Экономика и Социология. 2013. № 1 (77). С. 55-72.

Фаттахов Р.В., Строев П.В. Пространственный аспект модернизации экономики России. Экономика. Налоги. Право. 2015. № 6. С. 6-14.

УДК 33.332.338 (45)

С.В. Макара

д.э.н., ведущий научный сотрудник
Центра региональной экономики и межбюджетных отношений
ФГОБУВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»
E-mail:svetwn@mail.ru
+7-916-186-14-44

АКЦЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ: НАКОПЛЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ УЩЕРБ

Аннотация: Представлен эколого-экономический подход к накопленным результатам хозяйствования. Отмечены источники формирования, а также главные акценты развития хозяйственно-экологической ситуации в России и ее регионах; выявлены регионы с наибольшим уровнем антропогенного воздействия и экологического риска. Выделены аспекты регулирования экологической ситуации на современном этапе развития страны.

Ключевые слова: хозяйственный риск, накопленный экологический ущерб, регионы РФ, экологическое положение, государственный подход к оценке и управлению риском

S.V. MAKAR,

doctor of Economics, leading researcher
Center of regional economy and interbudgetary relations,
Financial University,
Moscow, Russian Federation

ACCENTS OF RISK MANAGEMENT: THE SAVED-UP ECOLOGICAL DAMAGE

Abstract: Ekologo-economic approach to the saved-up results of managing is presented. Formation sources and also the main accents of development of an economic and ecological situation in Russia and its regions are noted; regions with the largest level of anthropogenic influence and environmental risk are revealed. Aspects of

regulation of an ecological situation at the present stage of development of the country are marked out.

Keywords: economic risk, the saved-up ecological damage, regions of the Russian Federation, ecological situation, the state approach to assessment and management of risk.

Принято считать, что наибольшее воздействие на состояние среды обитания и жизнедеятельность человека оказывает текущая хозяйственная деятельность. Однако современные исследования показывают⁵⁴, что существенное значение имеет также ее накопленный результат, рассматриваемый, прежде всего, как отрицательные экстерналии хозяйствования. На этапе текущего социально-экономического развития России все большую актуальность приобретает вопрос определения и ликвидации накопленного экологического ущерба, под которым понимается причинение вреда окружающей среде, здоровью населения и природным ресурсам хозяйственной деятельностью в предыдущие годы.

Накопленный экологический ущерб - это сотни тысяч тонн радиоактивных отходов, миллион тонн ртутисодержащих, законсервированные, захороненные твердые отходы и т.д.⁵⁵. В результате прошлой хозяйственной деятельности образовалось значительное количество объектов, имеющих высокую степень опасности для здоровья людей и качества природной среды. На основании первичной инвентаризации в стране (2010 г.) было выявлено 194 объекта - территорий, находящихся в кризисном экологическом состоянии. Из них выделено 77 объектов прошлого экологического вреда, большинство из которых находится непосредственно на территориях предприятий горнодобывающей, тяжелой и перерабатывающей промышленности, а также военно-промышленного комплекса. По официальным оценкам Минприроды РФ, «прошлые» накопления отходов составляют более 31 млрд т опасных

⁵⁴ Макар С.В. Акценты развития экологической ситуации в России в период модернизации// Национальные интересы: приоритеты и безопасность.- 2014. - № 21 (258). - С.11-21.

⁵⁵ <http://top.rbc.ru/economics/26/04/2013/855808.shtml>

отходов⁵⁶. Почти 50% всех отходов страны накоплено в Кузбассе. Ежегодно там остаётся на хранении порядка 500 млн т⁵⁷. Предприятия, в результате деятельности которых остаются ядовитые и химические отходы, работали не только во времена СССР. И в настоящее время многие из них продолжают функционировать на старом оборудовании с использованием изношенных очистных сооружений, которые не выполняют своих функций⁵⁸.

На основании результатов инвентаризации объектов прошлого экологического ущерба⁵⁹ было выявлено 340 крупных объектов или 400 млн тонн загрязнений, в результате воздействия которых негативному влиянию подвержено более 17 млн человек. Наибольшее количество загрязняющих веществ сосредоточено в промышленных регионах Урала, Сибири, Дальнего Востока.

В процессе хозяйственной деятельности накопление загрязняющих веществ осуществлялось десятилетиями и достигло таких высоких концентраций, что сами природные объекты в настоящее время становятся источником вторичного загрязнения. Так, отслужившие радиоактивные отходы и атомные объекты, в том числе реакторы атомных подводных лодок, во времена СССР затапливались в арктических морях (например, в районе Новой Земли). Кроме того, в районах военных баз СССР в контейнерах и баржах шло затопление радиоактивных отходов⁶⁰.

Пилотные проекты, реализованные Минприроды России в отношении ликвидации накопленного ущерба, касаются самых экологически уязвимых природных территорий: Арктика, Байкальский регион, Центральная Россия (Нижегородская область). Для комплексного решения проблем подготовлен проект федеральной целевой программы по ликвидации прошлого экологического ущерба на 2014-2025 гг. В результате выполнения программы

⁵⁶ По оценкам экспертов РАН, основанных на космических данных, их 80 млрд т.

⁵⁷ По данным новокузнецкого экологического агентства «ИнЭкА»

⁵⁸ завод "Электроцинк" во Владикавказе

⁵⁹ октябрь 2013 г.

⁶⁰ Сведения по этим объектам в 1993г. обобщила правительственная комиссия, созданная специальным распоряжением президента. Подготовленный ею документ лег в основу доклада, представленного международному сообществу.

планируется провести рекультивацию и вовлечь в оборот до 150 тыс. гектаров загрязненных земель, а также ликвидировать более 190 «горячих» экологических точек, в том числе в Арктической зоне. Предполагается, что это улучшит экологические условия проживания для 16 млн россиян. Необходимое финансовое обеспечение проекта программы составляет 218,7 млрд. рублей⁶¹.

Наиболее крупные пилотные проекты по очистке и рекультивации территорий - в Арктической зоне Российской Федерации (архипелаг Земля Франца–Иосифа; остров Северный архипелага Новая). Реализован пилотный проект по ликвидации прошлого экологического ущерба на территориях российского присутствия на архипелаге Шпицберген⁶². Объем утилизированных отходов составил 2,3 тыс. тонн. Итогом реализации пилотных проектов является не только восстановление природной среды, но и отработка принципов и технологий работы подобных проектов, получение необходимого опыта для дальнейшего применения.

Еще один аспект накопленного экологического вреда - загрязнение лесов радионуклидами - характеризует ряд субъектов Центральной России: Тульская, Брянская, Рязанская, Белгородская, Воронежская, Липецкая, Курская области. Наиболее значительные площади загрязнения (более 200 тыс.га) отличают Калужскую область⁶³. Основная площадь территорий, загрязненных в результате прошлой хозяйственной деятельности, располагается на землях, находящихся в муниципальной собственности и собственности субъектов Российской Федерации⁶⁴.

Следует подчеркнуть, что приватизация земельных участков (или получение их в долгосрочную аренду) в Российской Федерации осуществляется без учета ответственности предыдущего собственника за нанесенный им в прошлом экологический ущерб. Эта неопределенность может служить

⁶¹ <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1541>

⁶² В поселках Колсбей, Баренцбург, Пирамида и на западном берегу залива Грен-фьорд.

⁶³ Макар С.В., Нецадин А.А. Развитие лесного потенциала России: экологические приоритеты // Экономика. Налоги. Право. – 2014. - № 6. – С.42-48.

⁶⁴ Макар С.В. Инновационный вектор развития лесного потенциала России // Экономический анализ: теория и практика – 2010. – № 10. – С.8-16.

серьезным препятствием для отечественных и иностранных инвесторов при рассмотрении вопросов инвестирования в российскую экономику, так как существует потенциальная возможность возложения на новых собственников обязанностей по возмещению прошлого экологического ущерба или восстановлению нарушенного предыдущими собственниками состояния окружающей среды.

Вопрос инвестиционной привлекательности регионов, а также активизация деятельности общественных экологических организаций способствуют проявлению заинтересованности у ряда региональных и муниципальных органов исполнительной власти и значительной части хозяйствующих субъектов (в первую очередь - градообразующих) в комплексном решении экологических проблем, накопленных за предшествующие десятилетия социально-экономического развития.

Накопленный экологический ущерб – это, прежде всего, проблема образования отходов. Более половины их (54%) образуется при добыче топливно-энергетических полезных ископаемых (в основном угля), 17% - приходится на цветную металлургию, 16% - на черную. Неиспользуемые отходы размещены в отвалах, которые занимают значительные территории и являются источниками негативного воздействия на окружающую среду, опасность которых многократно возрастает в случае их самовозгорания. В результате низкой степени вторичного использования и обезвреживания отходов значительное количество накопленных отходов находится, как правило, на промышленных площадках предприятий, занимая огромные площади. Половина всех образовавшихся в стране отходов – это отходы угледобычи в Кемеровской области.

В числе субъектов Российской Федерации, для которых показатель образования отходов превышает или близок к 100 млн т - Красноярский край, Мурманская область, Свердловская область, Белгородская область, Республика Карелия, Забайкальский край, Иркутская область. По данным Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, в России на начало 2010 г. было

23963 объекта размещения отходов, из них: 2620 полигонов твердых бытовых отходов; 10150 объектов размещения промышленных отходов; 11193 несанкционированные свалки. Выявлено 68 тысяч мест незаконного складирования отходов (на конец 2013 г.), вред почвам от этого превысил 7 млрд рублей.

В целом в России под мусорные свалки отчуждено около 1 млн. га земель, среди которых не только пустыри, овраги и карьеры, но и плодородные черноземы. Активным ростом образования отходов характеризуется коммунальный сектор, что связано, в первую очередь, с активным использованием упаковочных материалов. Около 40% от массы твердых бытовых отходов представляют собой отходы упаковки.

Доля твердых бытовых (и приравненных к ним) отходов в общей массе образования отходов невелика, однако по большей части они состоят из продуктов глубокой переработки природных ресурсов. Следовательно, использование продуктов переработки таких отходов вместо первичных материалов позволило бы значительно снизить нагрузку на окружающую среду, образование отходов производства и энергопотребление. Захоронение несортированных отходов ведет к безвозвратной потере до 90% полезной продукции, имеющей реальный спрос на рынке.

Наиболее распространенным методом утилизации твердых бытовых отходов является их захоронение обычно на полигонах, оставшихся со времен СССР, в основном нелегальных или полунелегальных. С позиций экономической оценки метод захоронения отходов, включающий затраты на гидроизоляцию, ограждение, сбор фильтрата и биогаза, обслуживание и рекультивацию, оказывается весьма затратным. Однако муниципалитеты обычно не включают в тарифы на захоронение отходов ни капитальных затрат, ни затрат на рекультивацию. Технология размещения отходов часто нарушается: обычно отсутствует гидроизоляция, послойная пересыпка грунтом, сбор биогаза отсутствует повсеместно. Экологические платежи за захоронение твердых бытовых отходов малы и не приводят к стимулированию переработки отходов.

Более того, экологические платежи за отходы, образуемые населением, по большей части, не взимаются.

На бытовые отходы приходится половина всех объектов⁶⁵ размещения отходов в стране, из которых соответствуют установленным требованиям не более 8%. Таким образом, основное количество объектов размещения бытовых отходов является источниками загрязнения почв, атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод. Почти во всех регионах страны до сих пор не решена проблема централизованной и экологически безопасной системы сбора и обезвреживания одной из самых опасных категорий бытовых отходов, образующихся у населения - ртутьсодержащих. В результате, значительная часть этих отходов либо поступает совместно с бытовыми отходами на полигоны и свалки, либо удаляется в системах канализации, что обуславливает опасные последствия, связанные с ртутным загрязнением.

Важный акцент - бесхозные объекты размещения отходов, возникновение которых связано с ликвидацией или банкротством предприятий. Часть таких объектов потеряла правообладателей в процессе реорганизации и приватизации предприятий, так как новые правообладатели не стали брать на себя ответственность за прошлый экологический ущерб.

Отмечая экологическую опасность отходов, необходимо акцентировать не только экологический, но и очень значительный экономический ущерб для России. По данным государственного учета (01.01.2009), общая площадь нарушенных земель составляет около 1 млн га, что оценивается примерно в 60 % от общей площади земель, на которых осуществляется функционирование объектов промышленности, энергетики, добывающей промышленности. Наибольшие площади нарушенных земель расположены на территориях Ямало-Ненецкого автономного округа, Свердловской и Кемеровской областей, Ханты-Мансийского и Чукотского автономных округов.

⁶⁵ На 2010 г. на территории Российской Федерации действовало 7 мусоросжигательных, 5 мусороперерабатывающих заводов и 39 мусоросортировочных комплексов.

В то же время пока отсутствует правовая оболочка проведения работ по ликвидации прошлого экологического ущерба: остаются неурегулированными вопросы идентификации объектов прошлого экологического ущерба, распределения конкретных полномочий, начиная от выявления таких объектов, до распределения финансовой ответственности по проведению ликвидационных и восстановительных работ. Законодательная основа⁶⁶ для реализации данных работ – законопроект, которым установлены базовые правовые, организационные и финансовые основы ликвидации прошлого экологического вреда⁶⁷. Законопроектом предусмотрено проведение инвентаризации объектов накопленного экологического вреда и создание государственного реестра соответствующих объектов на федеральном и региональном уровнях.

На основе данных рейтинга российских регионов по инвестиционному риску за 2013г. (83 региона) и за 2016 г. (85 регионов) составлен «топ-10» - регионы, отличающиеся наиболее высокими значениями экологического риска, под которым понимается уровень загрязнения окружающей среды, возможность очистки стоков и переработки отходов производства. В динамике очевидна тенденция к сохранению регионами своего «экологического положения». С нашей точки зрения целесообразно рейтинговать регионы по параметрам накопленного экологического вреда в целях принятия более действенных мер по его ликвидации.

Список использованной литературы:

1. Макар С.В. Акценты развития экологической ситуации в России в период модернизации// Национальные интересы: приоритеты и безопасность.- 2014. - № 21 (258). - С.11-21.
2. Макар С.В. Инновационный вектор развития лесного потенциала России // Экономический анализ: теория и практика – 2010. – № 10. – С.8-16.
3. Макар С.В., Нецадин А.А. Развитие лесного потенциала России: экологические приоритеты // Экономика. Налоги. Право. – 2014. - № 6. – С.42-48.

⁶⁶ <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=141316>

⁶⁷ Проект закона разработан Минприроды России в рамках поручений по итогам заседания президиума Госсовета Российской Федерации 09.06.2011.

В.И. Мурар

Аспирант экономического факультета
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
г. Москва, Российская Федерация
E-mail: valentina.murar@yandex.ru
+79150412428

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Аннотация: несостоятельность механизмов саморегулирования рынка требует эффективных действующих механизмов регулирования и развития потребительского рынка государством, что является его приоритетной задачей. Современные условия обуславливают необходимость системного подхода, синхронности и сбалансированности процесса развития и регулирования рынка потребительских товаров и услуг. В статье проведен анализ развития сферы розничной торговли как системообразующей отрасли потребительского рынка, обозначена необходимость проведения единой государственной политики в сфере рынка потребительских товаров и услуг путем создания Концепции развития потребительского рынка России.

Ключевые слова: потребительский рынок, розничная торговля, потребление, товарооборот, национальная потребительская политика.

V.I. Murar
postgraduate student, Faculty of Economics
Moscow State University
Moscow, Russian Federation

STATE REGULATION AND DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN CONSUMER MARKET IN MODERN CONDITIONS

Abstract: insolvency of mechanisms of market self-regulation requires effective mechanisms of regulation and development of the consumer market by the state. Modern conditions determine the need for a systematic approach, synchronization and balance of development and regulation of the consumer market. The article analyzes the development of the retail trade as a system-forming branch of the consumer market,

identifies the need for a unified state policy in the sphere of the consumer goods and services market by creating a Concept of the Consumer Market Development in Russia.

Keywords: consumer market, retail trade, consumption, turnover, national consumer policy.

Потребительский рынок выступает неотъемлемым элементом воспроизводственной системы, обеспечивающей связь производства и потребления, реализацию товаров и услуг, а также оказывает влияние на уровень жизни населения. Сфера рынка потребительских товаров и услуг формирует детерминанты экономического, социального и психологического благополучия граждан, а также выступает фактором политической стабильности. В связи с этим разработка эффективной системы регулирования и развития потребительского рынка представляет собой приоритетную задачу органов государственной власти как важнейший инструмент повышения качества жизни населения.

Для потребительского рынка характерны следующие свойства:

- представляет собой механизм формирования потребительских ценностей и удовлетворения потребностей населения;
- обеспечивает нормальное денежное обращение;
- создает рабочие места для населения;
- формирует сферу деятельности для организаций и предприятий;
- прямо и косвенно воздействует на функционирование других рынков.

Необходимость исследования проблем развития и государственного регулирования потребительского рынка детерминирована ускоренным переходом к развитым рыночным отношениям и нуждается в глубоком анализе экономических процессов, главных условий и факторов формирования конкурентоспособного потребительского рынка, в том числе механизмов его регулирования с учетом государственной и региональной специфики.

Анализ научных трудов в области развития и регулирования потребительского рынка дал возможность выявить основные направления, которые характеризуют влияние государства на функционирование различных элементов рыночного механизма:

- обеспечение единства на основе равноправия участников рыночной сферы;
- учет и согласование интересов субъектов рынка;
- индикативность и директивность в управлении рыночными процессами;
- программное регулирование.

Потребительский рынок играет важнейшую роль в экономике России, определяя социальное и психологическое состояние общества.

2016 год был не самым простым для российского потребительского рынка. В указанный период оборот розничной торговли в России достиг 28,137 трлн рублей, при этом уменьшился на 5,2% в сопоставимых ценах по сравнению с 2015 годом.

Падение розничного товарооборота в 2016 году наблюдается равномерно и в сфере продовольственных (-5,3% в годовом выражении), и в сфере непродовольственных (-5,1%) товаров. В 2015 году более серьезный спад был отмечен среди продаж непродовольственных товаров (-10,9% против -9%), что связано с «бумом» покупок товаров длительного пользования в конце 2014 года.

Структуру личного потребления товаров в России отличает высокая (по сравнению с развитыми странами) доля продовольствия, что соответствует параметрам развивающегося мира. В 2013-2014 годах доля продовольственных товаров в розничных продажах в России составляла 47,0%, в 2015 году наблюдается увеличение доли пищевых продуктов на 1,7 %. В 2016 году сохранилась структура розничной торговли 2015 года: продажи продовольственных товаров (пищевые продукты, включая напитки и табачные изделия) составили 48,7%, а непродовольственных — 51,3%. Сокращение доли непродовольственных товаров в обороте розничной торговли свидетельствует об ухудшении социально-экономической ситуации в стране (таблица 1).

Товарная структура оборота розничной торговли, %⁶⁸

	2013	2014	2015	2016
Все товары	100	100	100	100
Пищевые продукты, включая напитки, и табачные изделия	47,0	47,0	48,7	48,7
Непродовольственные товары	53,0	53,0	51,3	51,3

Падение розничных продаж обусловлено снижением реальных располагаемых доходов россиян. Его темпы достигли -5,9% в годовом выражении после -3,2% в 2015 году и -0,7% в 2014 году. Высокие темпы падения сохраняются, несмотря на снижение годовой потребительской инфляции (7,1% в среднем за 2016 год после 15,5% в 2015 году), что связано с сильным замедлением роста номинальных доходов населения — за 2016 год они выросли лишь на 1% (Таблица 2). Реальные доходы населения в 2015–2016 годах снизились во всех регионах России. Наибольшее падение отмечено в менее развитых сырьевых регионах и в сырьевых экспортно-ориентированных регионах, наименьший спад наблюдался в финансово-экономических центрах и в менее развитых аграрных регионах.⁶⁹

Динамика розничных продаж товаров в России в годовом выражении, %⁷⁰

		2013	2014	2015	2016
Розничные продажи товаров					
ВСЕГО, в т.ч.	номинальные	11,0	10,4	5,4	2,2
	реальные	3,9	2,5	-10,0	-5,2
продовольственных	номинальные	12,0	10,4	9,2	2,2
	реальные	2,6	0	-9,0	-5,3
непродовольственных	номинальные	10,2	10,4	2,1	2,2
	реальные	4,9	5,1	-10,9	-5,1

⁶⁸ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 28.03.2017).

⁶⁹ Потребительский спрос: региональные различия // Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики. Выпуск № 26, июнь 2017 г. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/13597.pdf> (дата обращения: 04.09.2017)

⁷⁰ Личное потребление товаров // Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики. Выпуск № 23, март 2017 г. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/12475.pdf> (дата обращения: 04.09.2017).

		2013	2014	2015	2016
Доходы населения	номинальные	11,7	7,1	10,6	1,0
	реальные располагаемые	4,0	-0,7	-3,2	-5,9
ВВП, в т.ч.:	номинальный	6,1	11,5	5,1	3,2
	реальный	1,3	0,7	-2,8	-0,2
личное потребление (расходы домохозяйств)	номинальные	10,9	10,4	2,9	1,3
	реальные	4,4	2,0	-9,8	-5,0

В 2016 году доля импортных продовольственных товаров значительно сократилась и составила 23 % в общем объеме товарных ресурсов розничной торговли, что на 13 % меньше по сравнению с 2013 годом (рис. 1).



Рис.1 Доля импорта в объеме товарных ресурсов розничной торговли по Российской Федерации (в процентах)⁷¹

Однако значительная доля импорта по-прежнему приходится на такие продукты, как говядина, животные масла и сыры.

Основными странами-экспортерами продовольственных товаров в Россию являются страны ЕС (22,6%), в импорте продовольственных товаров возросла доля государств-участников СНГ (на 1,9 %) в 2016 году. В указанном периоде значительно сократился импорт продовольственных товаров из Турции (на 2,7 %) и Украины (на 0,8 %), что обусловлено внешнеполитическими факторами.

⁷¹ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 28.03.2017).

Характерной чертой российской розничной торговли является неравномерность ее регионального развития. В 2015 году около половины всего торгового оборота приходилось на долю 11 субъектов Российской Федерации: Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга, Краснодарского края, Свердловской области, Челябинской области, Республики Татарстан и Башкортостан, Тюменской, Самарской и Ростовской областей. Доля остальных регионов составила 50,9%.⁷²

Резкое изменение условий деятельности, связанное с международными санкциями, валютными колебаниями, падением спроса, особенно затронули иностранных игроков российского потребительского рынка. В 2015 году прекратили свою деятельность в России такие компании, как American Eagle Outfitters, Desigual, Lindex, Rockport и др.

Таким образом, потребительский рынок России, в частности состояние розничной торговли отражает существующие проблемы экономического развития страны и социально-экономическое положение населения. Неравномерность и несбалансированность развития отрасли торговли, разнородность экономического пространства и уровня развития регионов выступают факторами, негативно влияющими на формирование цивилизованного и целостного рынка в России.

Современные условия обуславливают необходимость системного подхода, синхронности и сбалансированности процесса развития и регулирования рынка потребительских товаров и услуг. Формирование целостной национальной потребительской политики и обеспечение конкурентоспособности потребительского рынка должно стать приоритетной задачей органов государственной власти.

В целях роста эффективности управления и проведения единой государственной политики в сфере рынка потребительских товаров и услуг требуется разработать Концепцию развития потребительского рынка России.

⁷² Ежегодный доклад «Потребительский рынок России: итоги 2015 года, перспективы на 2016 год» URL: http://www.potrebitel-russia.ru/uploads/files/Doklad%20TPP%202015_2016.pdf (дата обращения: 01.03.2017).

Концепция должна представлять собой документ стратегического планирования, содержащий общие уполномочивающие и рекомендательные положения по вопросам формирования, функционирования и развития потребительского рынка России. Данный документ призван определить принципы, стратегические цели и приоритеты государственной политики в сфере развития потребительского рынка, обобщить методы государственного регулирования рынка, необходимые для оптимального управления и развития данной сферы.

В Концепции необходимо дать дефиницию термина «потребительский рынок», поскольку данное понятие не закреплено ни в одном нормативно-правовом акте; определить общую рыночную политику, проводимую органами государственной власти; обозначить функции, относящиеся к исключительной компетенции органов власти по управлению и развитию потребительского рынка; детерминировать особую роль общественных организаций, объединений и союзов в формировании и развитии потребительской политики.

Концепция должна содержать подробный анализ состояния субъектов и объектов сфер потребительского рынка России. Необходимо выявить основные проблемы и разработать стратегию достижения поставленных целей, включая способы и этапы.

Таким образом, Концепция позволит сформировать единое понимание целей и задач по развитию потребительского рынка страны. На основе разработанного документа, обозначенных в нем приоритетов с учетом социально-экономических, климатических, территориальных и иных особенностей в увязке с имеющимися ресурсами регионы смогут формировать собственные концепции развития потребительских рынков. Так, для формирования и развития потребительского рынка государство создает необходимые условия на федеральном уровне, делегируя определенные полномочия по его регулированию и развитию на региональный уровень. Кроме того, обоснованные прогнозы и оценки перспективных направлений развития рынка потребительских товаров и услуг позволят скорректировать деятельность участников рынка, обозначат ориентиры для развития бизнеса. При этом

понимание состояния рынка придаст уверенности потребителю и увеличит спрос на товары и услуги.

Список использованной литературы:

7. Ежегодный доклад «Потребительский рынок России: итоги 2015 года, перспективы на 2016 год» URL: http://www.potrebitel-russia.ru/uploads/files/Doklad%20TPP%202015_2016.pdf (дата обращения: 01.03.2017);

8. Ежегодный доклад «Потребительский рынок России: итоги 2016 года, перспективы на 2017 год» URL: <http://tpprf.ru/ru/interaction/committee/komtorg/materials/> (дата обращения: 03.09.2017);

9. Личное потребление товаров // Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики. Выпуск № 23, март 2017 г. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/12475.pdf> (дата обращения: 04.09.2017);

10. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 28.03.2017);

11. Потребительский спрос: региональные различия // Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики. Выпуск № 26, июнь 2017 г. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/13597.pdf> (дата обращения: 04.09.2017).