



**РАНХиГС**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ISSN 2304-3385  
eISSN 2308-8850



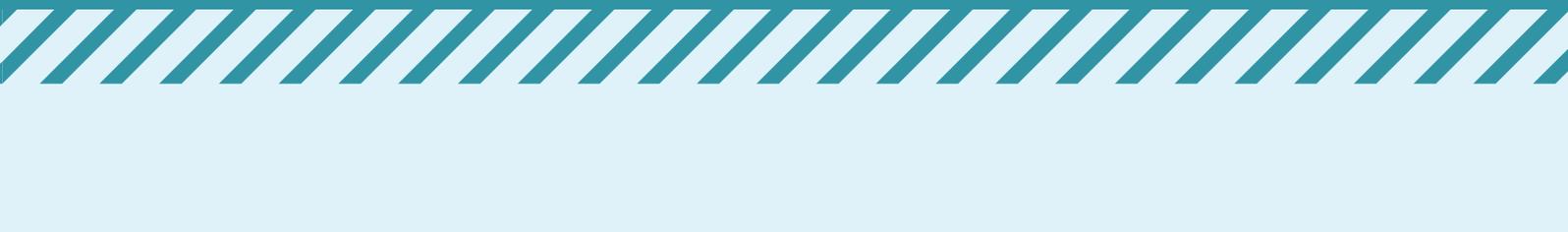
**МУНИЦИПАЛИТЕТ**

**ЭКОНОМИКА И  
УПРАВЛЕНИЕ**

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ  
**УРАЛЬСКОГО  
ИНСТИТУТА  
УПРАВЛЕНИЯ**

№ 3 (32)

**2020**



Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ



ISSN 2304-3385  
eISSN 2308-8850

# МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

---

## MUNICIPALITY: ECONOMICS AND MANAGEMENT

№ 3 (32) 2020



## «МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ»

### ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР:

**Выдрин Игорь Вячеславович** — Уральский институт управления — филиал РАНХиГС

### РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

**Кармин Скаво** — Университет Восточной Каролины (США);

**Левина Вера Владимировна** — Тульский государственный университет;

**Изольде Браде** — Институт региональной географии г. Лейпциг (ФРГ);

**Власова Наталья Юрьевна** — Уральский государственный экономический университет;

**Восканян Мариам Амбарцумовна** — Российско-армянский университет (Армения);

**Султанов Евгений Батырович** — Казанский федеральный университет;

**Лаврикова Юлия Георгиевна** — Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук;

**Качанова Елена Анатольевна** — Уральский институт управления — филиал РАНХиГС;

**Скуратов Юрий Ильич** — Российский государственный социальный университет;

**Линьши Сюй** — Харбинский университет коммерции (КНР);

**Рой Олег Михайлович** — Омский государственный университет;

**Кокотов Александр Николаевич** — Конституционный суд Российской Федерации;

**Тараборин Роман Сергеевич** — Уставный суд Свердловской области;

**Тепляков Игорь Игоревич** — Уральский институт управления — филиал РАНХиГС.

### ТЕХНИЧЕСКИЙ СЕКРЕТАРЬ РЕДАКЦИИ:

**Трушков Дмитрий Игоревич** — Уральский институт управления — филиал РАНХиГС

### ЗАВЕДУЮЩИЙ ОТДЕЛОМ ПЕРЕВОДА:

**Недоросткова Эльвира Эдуардовна** — Уральский институт управления — филиал РАНХиГС

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-50009 от 24.05.2012.

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание учёной степени доктора и кандидата наук по следующим научным специальностям и соответствующим им отраслям науки: **08.00.05** — Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности) (экономические науки); **08.00.10** — Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки); **12.00.02** — Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки).

Подписной индекс: 66067

Материалы журнала размещаются:

— на официальном сайте: <http://municipality.expert/>

— на платформе Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) Научной электронной

библиотеки eLibrary.ru (ID: 37597)

— в открытой библиотеке CyberLeninka.ru

— в ЭБС «Лань»



Журнал индексируется:

**OAJI**  
.net

**Open Academic  
Journals Index**

**INDEX COPERNICUS**  
INTERNATIONAL

**OpenDOAR** **СОЦИОНЕТ**

**OCLC**

**BASE**  
Bielefeld Academic Search Engine

**tei**  
türk eğitim indeksi

**Registry of Open Access Repositories**

**ERIH PLUS**  
EUROPEAN REFERENCE INDEX FOR THE  
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

© Уральский институт управления  
филиал РАНХиГС, 2020

# СОДЕРЖАНИЕ

## ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

**Зубарев М.В.**

Проект Гражданского уложения Российской империи и отечественная юридическая наука конца XIX – начала XX вв.

**Цыганкова Е.В.**

Историко-правовые предпосылки возникновения института судебной экспертизы («сведущих людей») в российском процессуальном праве XI–XVIII вв.

## ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е.**

Социальное партнерство на муниципальном уровне: модель участия молодежи в местном самоуправлении

**Зеленцов В.В.**

Развитие общественного участия в местном самоуправлении в муниципальных образованиях Республики Бурятия

**Тажитдинов И.А., Атаева А.Г., Шатунова А.И.**

Транспарентность органов местного самоуправления в условиях цифровой экономики

## ГОРОД: УПРАВЛЕНИЕ, КОММУНИКАЦИИ И МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА

**Баженов С.И.**

Особенности управления производительностью труда в современной конкурентной среде

**Костина С.Н., Банных Г.А., Воронина Л.И.**

Профессионализация публичных служащих в условиях цифровизации: кейс Свердловской области

**Медякова Е.М., Морозова А.И.**

Современные вопросы управления моделированием карьерного трека муниципальных служащих

# CONTENTS

## HISTORY OF STATE AND LAW

**Zubarev M.V.**

Draft Civil Code of the Russian Empire and the national legal science of the late XIXth – early XXth centuries

**Tsygankova E.V.**

Historical and legal prerequisites for the forensic expertise (“informed people”) institution emergence in the Russian procedural law of XI–XVIII centuries

## PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT

**Vasileva E.I., Zerchaninova T.E.**

The social partnership at the municipal level: a model of youth participation in local self-government

**Zelentsov V.V.**

Developing public participation in local government in municipalities of the Republic of Buryatia

**Tazhitdinov I.A., Ataeva A.G., Shatunova A.I.**

Transparency of local government bodies in the conditions of digital economy

## CITY: GOVERNANCE, COMMUNICATIONS, AND LOCAL COMMUNITIES

**Bazhenov S.I.**

Certain specifics of labor productivity management in modern competitive environment

**Kostina S.N., Bannykh G.A., Voronina L.I.**

The professional development of public servants in the context of digitalization: the case of the Sverdlovsk region

**Medyakova E.M., Morozova A.I.**

Modern issues of municipal employees’ career path management modeling

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

**Акьюлов Р.И.**

Теневой рынок труда и экономическая безопасность России: проблемы и перспективы

**Астратова Г.В., Астратова С.В., Лагутина Е.Е., Михайлова Н.С., Поротников П.А.**

К вопросу об инструментах привлечения финансирования на рынке частных инвестиций в цифровой экономике

**Ворошилов Н.В.**

Основные итоги реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2019 г.

## MUNICIPAL FINANCE

**Akyulov R.I.**

Shadow labor market and economic security of Russia: problems and prospects

**Astratova G.V., Astratova S.V., Lagutina E.E., Mikhaylova N.S., Porotnikov P.A.**

On the issue of capital instruments in private investment market in the context of digital economy

**Voroshilov N.V.**

Main results of the “Safe and high-quality road network” national project implementation in 2019

97

107

124

# **ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

---

HISTORY OF STATE AND LAW

## ОТ РЕДАКЦИИ

Любому человеку, погруженному в управленческую и экономическую деятельность на местном уровне, ее текущие проблемы представляются, что вполне естественно, наиболее актуальными и важными. И далеко не всегда ответы на повседневно возникающие вопросы можно найти в действующем законодательстве и комментариях к нему, на страницах учебников, научных трудов и научно-практических изданий. Часто приходится искать ответы, опираясь на собственный опыт и опыт коллег, идти путём творческого поиска.

В известной мере таким путем накопления и изучения опыта и изобретательности в многогранной сфере муниципального хозяйства и управления и идет наш журнал, превратив свои страницы в площадку взаимодействия, открытую для постоянного обмена опытом и творческими поисками ученых, специалистов, всех, кто заинтересован в развитии и совершенствовании общественной жизни на местном уровне.

Но даже самый богатый и творчески осмысленный опыт практической деятельности, коллективными усилиями наших публикаторов превращающийся в источник новых поисков и новых решений, далеко не всегда способен сыграть свою учительскую роль, оставаясь в границах настоящего или недавнего времени. К сожалению, мы иногда забываем, что российская цивилизация дала ценнейший, разнообразный и оригинальный опыт развития экономики и управления на местном уровне, правового обеспечения взаимодействия центра и региона. Это взаимодействие знало и лучшие, и худшие времена, но накопление бесценного опыта, формирование своего рода «интеллектуально-

го гумуса» для будущих поколений, которым суждено столкнуться со сходными проблемами, не прекращалось никогда. Традиции решения разнообразных муниципальных проблем есть и у наших ближних и дальних соседей — ведущих европейских стран.

В новой — исторической — рубрике мы заинтересованы в научных публикациях двойного рода. С одной стороны, это работы, позволяющие сделать достоянием современных практиков муниципальной службы исторический опыт, российский и зарубежный, который расширит их кругозор восприятия текущих проблем, позволит почувствовать себя наследниками великой традиции русского и российского местного самоуправления. С другой стороны, это работы, которые, оставаясь в пределах обобщения и углубленного изучения теоретических и практических аспектов функционирования современной муниципальной экономики, правовых реалий деятельности органов местного самоуправления, смогут одновременно творчески соединить день сегодняшний с тем днем, когда нашими предшественниками уже решались сходные или близкие вопросы той же направленности.

Мы будем рады, если на появление новой рубрики откликнутся наши коллеги — юристы, включая историков государства и права, экономисты, управленцы, ученые, преподаватели, аспиранты и магистранты нашего и других вузов.

*Заведующий кафедрой теории  
и истории государства и права  
Уральского института управления —  
филиала РАНХиГС,  
доктор юридических наук, доцент  
Роман Сергеевич Тараборин*

# ПРОЕКТ ГРАЖДАНСКОГО УЛОЖЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА КОНЦА XIX — НАЧАЛА XX вв.

ВАК: 12.00.02, 23.00.01

ГРНТИ: 10.09.00

**М.В. Зубарев**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Екатеринбург, Россия

## **АННОТАЦИЯ:**

Развитие российской цивилистической науки в последние десятилетия XIX в. характеризовалось активным поиском ответов на вопросы, поднятые изменениями, происходившими в социально-экономической сфере общества. Эти изменения обнаружили несоответствие действовавшего гражданского законодательства реальным потребностям общества, что вызвало к жизни планы создания Гражданского уложения, способного стать основой для кардинального преобразования всего гражданского права в стране. Работа над проектом этого документа, начавшаяся в 1882 г. по указанию Александра III, продолжалась несколько десятилетий, но не привела к позитивному результату.

Определение причин неудачи, которую потерпела попытка реформирования гражданского законодательства, является проблемой истории российского права, без решения которой трудно воссоздать объективную картину его развития в последние десятилетия Российской империи. Такому решению может содействовать изучение позиции российской цивилистической науки в отношении проекта Гражданского уложения, тем более, что некоторые видные ее представители (С.В. Пахман, К.И. Малышев) непосредственно участвовали в разработке этого проекта. Методологической основой исследования этой позиции является сравнительно-правовой подход к анализу взглядов ведущих российских цивилистов, который реализуется на соответствующей информационной базе, представленной оригинальными публикациями этих ученых по данной тематике.

Основной результат исследования заключается в установлении принципиальных расхождений внутри цивилистического сообщества дореволюционной России в отношении содержания и структуры будущего Гражданского уложения. Это позволило сделать вывод, что отсутствие единства в профессиональном сообществе и преимущественно критическая позиция, занятая ведущими цивилистами, сформировали общий негативный фон для деятельности Редакционной комиссии, разрабатывавшей проект, не позволили объединить усилия ученых и чиновников, что заметно ослабило потенциал превращения проекта, обладавшего не только недостатками, но и существенными достоинствами, в действующее законодательство.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** гражданское законодательство, Гражданское уложение, модернизация, социальные изменения.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Михаил Валерьевич Зубарев** – Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (660020, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); m91224806643@gmail.com.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Зубарев М.В. (2020). Проект Гражданского уложения Российской империи и отечественная юридическая наука конца XIX – начала XX вв. // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (32). С. 7–15.

История создания проекта Гражданского уложения, равно как и анализ содержания этого правового документа, относятся к тем немногим вопросам юридической истории Российской империи, к изучению которых не часто обращалась историко-правовая наука.

Проект Гражданского уложения разрабатывался на протяжении нескольких десятилетий, но так и остался проектом, не получившим силу закона. Возможно, именно это обстоятельство главным образом и повлияло на ограниченный интерес исследователей истории российского права к его изучению, поскольку отсутствие правоприменения не позволяло в полной мере оценить степень соответствия этого документа правовым потребностям российского общества конца XIX – начала XX вв. Между тем, именно новые социально-экономические потребности пореформенной эпохи и явились глубинной причиной, вызвавшей появление этого проекта. Подобная причинно-следственная связь была очевидна не только для ученых-правоведов, но и для власти. Министр юстиции Д. Н. Набоков, обосновывая необходимость пересмотра гражданских законов и создания Гражданского уложения, прямо указывал, что «неудовлетворительность всей системы наших гражданских законов... вредно влияет на экономическую жизнь, порождая неопределенность юридических отношений и вообще шаткость юридических воззрений» [1, с. 2–3].

Подтверждением недостаточного внимания современной российской историко-правовой науки к проекту Гражданского уложения служит, например, отсутствие даже упоминания об этом правовом документе во многих учебных изданиях по истории отечественного государства и права [2–4]. До сих пор лишь одно диссертационное исследование (2003 год) было посвящено непосредственному изучению проекта Гражданского уложения [5], и в неко-

торых статьях он рассматривался в самом общем плане [6]. Поэтому важнейшим историографическим явлением стала недавняя публикация цикла статей ведущего отечественного историка права В. А. Томсинова, в котором впервые была подробно восстановлена и изучена история создания проекта, дан глубокий анализ его содержания и значения [7].

Не став законом, проект Гражданского уложения всё же занял определенное и далеко не второстепенное место в истории российской юридической науки, в первую очередь – цивилистики. С одной стороны, в самом проекте нашло прямое и косвенное отражение тогдашнее состояние отечественной правовой мысли, с другой – развернувшееся в профессиональном юридическом сообществе обсуждение проекта послужило важным источником развития цивилистического знания в России конца XIX – начала XX вв.

В настоящей статье предпринимается попытка на основе анализа публикаций российских правоведов, посвященных разработке проекта Гражданского уложения, определить ключевые позиции, сформировавшиеся по этой проблеме в дореволюционной юридической науке.

Решение о разработке проекта Гражданского уложения, положившее начало переходу от разговоров о реформировании гражданских законов к практическим действиям по такому реформированию, было принято непосредственно высшей властью – императором Александром III. Оно содержалось в «высочайшем повелении» императора от 12/26 мая 1882 г., принятом по докладу министра юстиции Д. Н. Набокова и гласившем: «Приступить к общему пересмотру действующих гражданских законов и к составлению проекта Гражданского Уложения, сосредоточив производство означенной работы в Министерстве Юстиции». В этом же документе был опреде-

лен порядок работы Комитета, учреждаемого под председательством министра юстиции «из лиц, близко знакомых с судебной практикой и теорией гражданского права». Редакционной комиссии, создаваемой из состава Комитета, поручалось составление первоначального проекта Уложения и пояснительной записки к нему, причем для участия в работе этой комиссии предполагалось приглашать специалистов с правом совещательного голоса, в том числе и «профессоров гражданского права» [8, с. 206].

Решение о начале работы над проектом Гражданского уложения вызвало позитивную реакцию в профессиональной юридической среде. Так, в заметке «От редакции», появившейся в ведущем периодическом юридическом издании — «Журнале гражданского и уголовного права», решение 12/26 мая приветствовалось как «новый праздник для русской юридической мысли» и все российские цивилисты призывались «не только содействовать наилучшему разрешению в будущем кодексе того или другого вопроса, но и оказать решительное влияние на качество самого кодекса» [9].

На самом деле среди российских цивилистов мысль о необходимости общего гражданского уложения возникла задолго до 1882 г. Как известно, первоначальный, но отвергнутый властью вариант такого уложения был в 1809 г. разработан М. М. Сперанским. Позднее, в период работы над Сводом законов, он отстаивал точку зрения, что Свод явится основанием для последующего создания Гражданского уложения, и император Николай I с такой точкой зрения был согласен [10, с. 490].

В стадию открытого обсуждения в профессиональном юридическом сообществе вопрос о Гражданском уложении перешел в связи с реформами Александра II. Значительный резонанс в этом отношении имела статья 1863 года К. Д. Кавелина с говорящим названием «Чего желательно для России: нового Свода законов или Уложения?» [11]. Известный российский историк и правовед высказал значительные опасения относительно возможности создания нового устойчивого гражданского законодательства в форме уложения в данный момент времени, когда происходящие общественные преобразования еще не дали

полноценных результатов. Он приходил к заключению, что пока следует отложить всякие мечты о новом уложении, «которые только мешают нам пристально и серьезно взглянуть в ближайшую насущную потребность дня и удовлетворить ее по мере сил» [11, с. 921].

Однако спустя почти два десятилетия после публикации этой статьи, когда изменения в обществе приобрели вполне определенные очертания, К. Д. Кавелин занял иную позицию. Теперь он полагал, что все недостатки Свода законов гражданских на фоне произошедших общественных перемен стали настолько очевидны, что этот документ по содержанию «гораздо более принадлежит к истории законодательства или даже к археологии, чем к юриспруденции». Поэтому К. Д. Кавелин поддержал решение власти о разработке проекта Гражданского уложения, но высказал сомнения относительно возможности, двигаясь традиционным путем в рамках обновления Свода законов, создать уложение, отвечающее современной потребности общества в «органическом гражданском законе» [12, с. 921, 923].

Сомнения ученого проистекали из его общетеоретической позиции, согласно которой, состав гражданского права нуждался в серьезном пересмотре и расширении посредством включения в него ряда институтов, традиционно входивших в отрасли публичного права. Признавая невозможность столь радикального пересмотра прежних представлений о структуре гражданского права, он, тем не менее, предлагал Редакционной комиссии, оставаясь в рамках создания нового уложения на основе статей Свода законов гражданских, «разделить проектируемые ею законы, по их содержанию, на самостоятельные отделы, которые бы впоследствии и заняли принадлежащее им место в системе русского законодательства, более правильного, чем теперешняя» [12, с. 948]. По сути, позиция К. Д. Кавелина сводилась к предложению о существенном переструктурировании принятой в тогдашней юридической науке системы гражданского права посредством включения в нее некоторых институтов, по отраслевой принадлежности относимых в Своде законов к публичному праву.

Такая точка зрения встретила серьезного оппонента в лице С. В. Пахмана. «Кто назовет схему, — не без иронии возразил он К. Д. Кавелину, — в которой, очевидно, все частное перемешано с публичным, научной системой?». Никак нельзя согласиться, продолжал С. В. Пахман, «чтобы взамен гражданского права следовало построить такую научную систему имущественного права, в коей наряду с институтами частного права были бы поставлены институты, относящиеся к государственным финансам и к правам государственной службы... Научная характеристика институтов права определяется, прежде всего, не формально-логическими соображениями: научный критерий для разграничения юридических явлений должен лежать в различии жизненных основ и сфер происхождения права» [13, с. 16–17].

Вместе с тем этот известный российский цивилист не был сторонником простого обновления содержания Свода законов гражданских. «Уложение, как отдельное самостоятельное целое, — подчеркивал он, — должно, по возможности, исчерпать все, что к нему по существу дела относится» [13, с. 6]. Поэтому оно по своей системе должно отличаться от Свода законов гражданских и быть нацелено на устранение его недостатков, проистекавших из стремления составителей к удобству расположения законодательного материала. Позиция С. В. Пахмана заключалась во внесении в состав Гражданского уложения следующих в сравнении со Сводом изменений:

во-первых, придание самостоятельного места личному праву;

во-вторых, дополнение имущественного права законоположениями из других разделов Свода, которые касались отношений между лицами (торговое право, авторские права, привилегии на открытия и изобретения);

в-третьих, предпослание изложению отдельных частей и институтов внутри них общих положений;

в-четвертых, включение в Уложение введения («Общие положения») о правах гражданских, правилах применения законов и обычаев согласно им и правил их толкования.

Но в целом С. В. Пахман полагал желательным взять за основу порядка изложения гражданских законов систему, принятую в Своде законов гражданских, «так как она исходит из определенного основания, отличается простотой и наглядностью и удовлетворительна не только в практическом, но и в научном отношении» [13, с. 29].

Позиция К. Д. Кавелина не встретила поддержки в тогдашней профессиональной юридической среде. «Различие публичного и частного права представляется не плодом кабинетного только измышления, — отмечал позднее Г. Ф. Шершеневич, — но соответствует вполне тому несомненному различию, которое сознается всеми и каждым и проявляется во многих явлениях общественной жизни» [14, с. 6]. «Гражданский кодекс должен быть прежде всего практичен, — подчеркивал этот выдающийся российский цивилист, — он должен соответствовать требованиям времени, он должен согласовать право с жизнью, которые теперь сильно разошлись» [15, с. 115].

Российские цивилисты в целом склонялись к точке зрения, что нет необходимости отказываться от оправдавшей себя в отечественной практике системы внутренней классификации гражданского права, но следует больше внимания уделить реализации в гражданском законодательстве принципа личности [16].

Однако первоначальные оптимистичные ожидания российских правоведов относительно оказания влияния на работу Редакционной комиссии не оправдались. Работа комиссии протекала в ограниченном кругу, где доминировали члены Сената и другие чиновники, имевшие отношение к законодательной деятельности, и чрезвычайно затянулась. Не благоприятствовал этой работе и усилившийся консерватизм правительственной политики, в том числе и в юридической сфере.

В конечном итоге в основу системы проекта Уложения Редакционной комиссией было положено традиционное разделение всего законодательного текста на книги, соответствовавшие основным институтам гражданского права, лишь с одним принципиальным дополнением — введением первой книги, содержащей общие положения о гражданском праве [1, с. 49]. Только к началу 1898 г. было закончено составление всего Уложения, но в силу ряда превходящих обстоятельств в кон-

це 1899 г. в Государственный совет был представлен проект одной кн. V «Обязательства» с объяснительной запиской [1, с. 51–52].

Публикация этой книги и записки к ней, в которой от имени Редакционной комиссии были изложены основные принципы и цели работы, относившиеся не только к обязательственной части проекта Уложения, вновь пробудили активность российских цивилистов, но их реакция оказалась двойственной. Например, М. М. Винавер ограничился критическим разбором отдельных недостатков обязательственной части (определение обязательства и деление обязательств, определение договора и др.), высказав мнение, что трудлишен принципиальных слабостей, а имеющиеся недостатки могут быть исправлены гласной критикой специалистов [17, с. 175–213]. Н. Л. Дювернуа, напротив, подверг проект кн. V и особенно записку к ней весьма резкой критике. Он указал на общую неверную направленность работы составителей проекта на использование в качестве источников преимущественно иностранных кодексов, образно определенных им как «обширное кодификационное кладбище» [18, с. III–XVI].

Различные замечания и предложения, которые направлялись в адрес Редакционной комиссии от учреждений и организаций, ученых-цивилистов и юристов-практиков, повлекли за собой немалые изменения в тексте 1899 г. В результате окончательный вариант проекта Гражданского уложения был подготовлен только в 1905 г. В общей сложности в 5 книг, составивших Гражданское уложение, вошли 2640 статей, в том числе: Положения общие (124 статьи), Семейственное право (626 статей), Вотчинное право (590 статей), Наследственное право (227 статей) и Обязательства (1106 статей). Кроме того, к пяти книгам было добавлено 12 томов объяснительных записок.

Революционные потрясения 1905–1906 гг., политические преобразования и социально-экономические процессы первого десятилетия XX в., реформаторская деятельность П. А. Столыпина — все это поставило перед юридическим сообществом вопрос о том, насколько проект 1905 г. отвечает новым реальностям. Среди цивилистов обрело признание пессимистичное суждение Г. Ф. Шерше-

невича, полагавшего, что едва ли скоро проект Гражданского уложения обретет статус закона [19, с. 56]. Многочисленные изменения, затем вносившиеся и в текст 1905 г., продолжили затягивать работу над проектом и только усилили критические замечания цивилистов в его адрес. В конечном итоге в Государственную думу в октябре 1913 г. была внесена для рассмотрения лишь наиболее подготовленная с учетом высказанных замечаний кн. V «Обязательства». Однако в условиях участия России в начавшейся через год мировой войне обсуждение этого документа крайне затянулось и не получило положительного завершения.

В целом цивилистическая наука отнеслась к окончательному варианту Гражданского уложения весьма сдержанно, полагая, что, несмотря на все внесенные в первоначальный текст изменения, он все же не вполне соответствовал потребностям общественного развития России.

Наиболее радикально-критическая позиция в этом вопросе была занята В. И. Синайским. Его общий вывод заключался в том, что проект «и с внутренней, и с внешней стороны едва ли может рассчитывать на признание его в качестве русского гражданского уложения» [20, с. 24]. В. И. Синайский признавал, что у действующего свода законов гражданских, действительно, имеются общеизвестные недостатки, которые, однако, «обезвреживаются его достоинствами: способностью к восполнению и соответствием условиям русской жизни». В частности, он отмечал позитивную роль кассационных решений Сената, которые способствовали совершенствованию гражданского права [20, с. 9–10].

Главные слабости проекта Гражданского уложения этот цивилист возводил к неправильным принципам его разработки, которые были приняты редакторами, а именно: «Во-первых, составители проекта задались целью на основании иностранных законодательств создать русское гражданское уложение... Во-вторых, составители проекта в значительной мере увлеклись постановлениями общегерманского уложения и во многом дали, поэтому, пересказ статей этого уложения» [20, с. 12]. В результате возникла реальная опасность, как подчеркивал В. И. Синайский, получить под

видом, например, русского обязательственного права право германское. Следовательно, резюмировал он свое мнение, нет в настоящее время не только необходимости, но и возможности создания русского гражданского уложения, так как «необходимо дать русской жизни время преобразоваться на новых началах, а юриспруденции и практике уяснить себе те принципы, на которых могло бы быть построено русское гражданское уложение» [20, с. 26].

Из других критических мнений, относившихся не к отдельным частям или институтам, а к проекту в целом, следует отметить позицию А. М. Гуляева, увидевшего основной порок проекта в ограниченности его территориальной применимости [22].

Истоки этой проблемы уходили во времена формирования Российской империи, когда ради обеспечения политической лояльности населения вновь присоединяемых земель центральная власть шла на частичное сохранение и, главным образом, именно в сфере гражданского права, местных, ранее действовавших законов. Поэтому ко времени разработки проекта Гражданского уложения на территории Российской империи наряду со Сводом законов гражданских действовали партикулярные (местные) гражданские законы: в Великом княжестве Финляндском, Остзейских (Прибалтийских) губерниях, Царстве польском (Привислинский край) и Бессарабской губернии.

Повеление Александра III о разработке проекта Гражданского уложения не устанавливало, относится ли «общий пересмотр гражданских законов» и к этим местным законам, предполагается ли их замена уложением.

Редакторы проекта предпочли сохранить прежнее положение, ссылаясь в качестве аргументов, во-первых, на существенные отличия между нормами местных законов и нормами Свода законов гражданских, во-вторых, на возможность распространения норм Гражданского уложения на эти территории империи в тех случаях, которые не предусмотрены в местных законах. Создание же Гражданского уложения, действовавшего по всей территории Российской империи, относилось, с их точки зрения, к задачам будущего [21, с. 37–38].

Именно против такого подхода и возразил А. М. Гуляев. Он полагал, что неверно откладывать решение вопроса о границах применимости Гражданского уложения на будущее, так как какие-либо местные географические различия будут всегда, а в данный момент ситуация в наибольшей мере благоприятствовала преодолению партикуляризма гражданского законодательства в империи. Соображения составителей проекта, подчеркивал ученый, «являются не более как избитыми фразами». Откладывание на неопределенное будущее создания подлинно общегражданского законодательства равносильно признанию на очень долгое время обособленности западных окраин, что противоречило политическому единству российской государственности [22, с. 29–32].

Рассмотрев в сравнительно-правовом плане ряд статей проекта Гражданского уложения и соответствующих им по смыслу статей гражданских законов, действовавших в Царстве польском и Прибалтийских губерниях, он приходил к выводу, что непреодолимых затруднений в создании общих для всего населения империи норм не существовало. Поэтому, заключал А. М. Гуляев, «откладывать полное слияние местных законов с общими гражданскими законами империи нет оснований» [22, с. 140].

Таким образом, рассмотренный в статье историко-правовой материал позволяет прийти к общему заключению, что позиция российской цивилистической науки в отношении создания проекта Гражданского уложения Российской империи характеризовалась двойственностью. Признавая в целом необходимость такого уложения и замены им Свода законов гражданских, отечественные цивилисты критически восприняли как сам ход процесса разработки проекта Редакционной комиссией, от работы которой они в значительной мере были отстранены, так и созданные ею варианты Уложения. Основным недостатком проекта виделся большинству цивилистов в неполном соответствии содержания Гражданского уложения практическим задачам регулирования гражданских правоотношений в условиях российского общества, переживавшего глубокие социальные трансформации.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Прибавление к проекту Гражданского уложения. СПб. : Гос. тип., 1906. 84 с.
2. Земцов Б.Н. (2008). История государства и права России : Учебное пособие. М. : Изд. центр ЕАОИ. 336 с.
3. История отечественного государства и права : Учебник / Отв. ред. И. А. Исаев. М. : Проспект, 2012. 432 с.
4. Пашенцев Д.А. (2010). История государства и права России: курс лекций. Изд 2-е. М. : Эксмо. 448 с.
5. Слыщенко В.А. (2003). Проект Гражданского уложения 1905 г. и его место в истории русского права : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук : 12.00.01. Москва. 24 с.
6. Горин А.Г. (1984). О кодификации гражданского права России (1882–1917 гг.) // Правоведение. № 4. С. 57–64.
7. Томсинов В.А. (2015). Разработка проекта Гражданского уложения и развитие науки гражданского права в России в конце XIX – начале XX века // Законодательство. № 2-12.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. СПб. : Гос. тип., 1886. Т. II. 1143 с.
9. От редакции // Журнал гражданского и уголовного права. 1882. Кн. VI.
10. Полное собрание законов Российской империи, повелением государя императора Николая Павловича составленное. Собрание второе с 12 декабря 1825 года. СПб. : Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1830. Т. III. 1246, 377, XI с.
11. Кавелин К.Д. (1900). Чего желательно для России: нового Свода законов или Уложения? / Собрание сочинений : в 4 т. Т. IV. Этнография и правоведение // К. Д. Кавелин. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича. С. 903–922.
12. Кавелин К.Д. (1900). Русское гражданское уложение / Собрание сочинений : в 4 т. Т. IV. Этнография и правоведение // К. Д. Кавелин. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича. С. 921–1005.
13. Пахман С.В. (1882). К вопросу о предмете и системе русского Гражданского Уложения. СПб. : Тип. Правит. Сената. 32 с.
14. Шершеневич Г.Ф. (1893). К вопросу о сущности гражданского права // Журнал гражданского и уголовного права. Кн. 10. С. 1–21.
15. Шершеневич Г.Ф. (1898). История кодификации гражданского права в России. Казань : Тип. Императ. ун-та. 128 с.
16. Малинин М. К. (1882). К вопросу об основных принципах гражданского права и Гражданского уложения. Одесса : Тип. П. А. Зеленого. 21 с.
17. Винавер М.М. (1908). Общая часть обязательственного права в проекте Уложения / Из области цивилистики // М. М. Винавер. СПб. : Тип. А. Г. Розена. С. 175–213.
18. Дювернуа Н.Л. (1899). Пособие к лекциям по гражданскому праву. Вып. II. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича. XVI, 149 с.
19. Шершеневич Г.Ф. (1914). Учебник русского гражданского права. Т. I. 11-е изд. М. : Изд. Бр. Башмаковых. 483 с.
20. Синайский В.И. (1911). Необходимо ли нам спешить с изданием Гражданского уложения. Варшава : Тип. Варш. учеб. округа. 30 с.
21. Гражданское Уложение. Книга пятая. Обязательства. Проект Высочайше учрежденной Редакционной Комиссии по составлению Гражданского Уложения. Т. I. Ст. 1–276 с объяснениями. СПб. : Гос. тип., 1899. LVI, 617 с.
22. Гуляев А.М. (1903). Единство гражданского права и проект Гражданского уложения. Киев : Тип. Т-ва И. Н. Кушнерев и К. 143 с.

## DRAFT CIVIL CODE OF THE RUSSIAN EMPIRE AND THE NATIONAL LEGAL SCIENCE OF THE LATE XIXth – EARLY XXth CENTURIES

M.V. Zubarev

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
Ekaterinburg, Russia

### ABSTRACT:

The development of the Russian civil law science in the last decades of the XIXth century can be characterized as the active search for answers to questions emerging with socio-economic changes in society. These changes revealed nonconformance between the existing civil legislation and real social needs generating plans to develop a Civil Code to serve as a basis for radical transformation of the general civil law in the country. Having begun in 1882 at Alexander III's direction, the drafting process continued for several decades but did not have any positive result.

It is difficult to reconstruct the objective picture of its development in the last decades of the Russian Empire without identifying the reasons of failure of the attempt to reform the civil legislation, which is a problem in the history of the Russian law. Studying the position of the Russian civil law science in relation to the draft Civil Code can contribute to this as some of the prominent representatives (S.V. Pakhman, K.I. Malyshev) directly participated in the project development. The methodological basis for researching this position is a comparative legal approach to analyzing views of the leading Russian civil law scientists provided on the corresponding information basis, featuring the original publications of these scientists on the given issue.

The key research result is the identified fundamental differences in the civil society of the pre-revolutionary Russia in terms of content and structure of the future Civil Code, which led to the conclusion that disunity of professional community and mostly critical leading civilists' views provided for generally negative background for the Editorial Commission developing the project, did not allow to unite the efforts of scientists and officials, which notably diminished the potential for turning this project into the current legislation with all its disadvantages and significant advantages.

**KEYWORDS:** civil law, Civil Code, modernization, social change.

### AUTHORS' INFORMATION:

**Mikhail V. Zubarev** – Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 660020, Russia); m91224806643@gmail.com.

**FOR CITATION:** Zubarev M.V. (2020). Draft Civil Code of the Russian Empire and the national legal science of the late XIXth – early XXth centuries, *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (32), pp. 7–15.

### REFERENCES

1. Addition to the draft Civil Code. Saint Petersburg, State typography, 1906, 84 p.
2. Zemtsov B.N. (2008). History of the State and Law of Russia: Textbook. Moscow, Publishing center of EAOI. 336 p.
3. Isaev A.I. (ed.) (2012). History of the

domestic state and law. Textbook. Moscow, Prospect, 432 p.

4. Pashentsev D.A. (2010). History of state and law of Russia. Course of lectures. 2nd edition. Moscow, Eksmo, 448 p.

5. Slyshchenkov V.A. (2003). The draft of the Civil Code of 1905 and its place in the history of Russian law. Abstract of Ph. D. thesis. Moscow. 24 p.

6. Gorin A.G. (1984). On the codification of civil law in Russia (1882–1917), *Jurisprudence*, no. 4, pp. 57–64.

7. Tomsinov V.A. (2015). Development of the draft Civil Code and the development of the science of civil law in Russia at the end of the XIX – beginning of the XX century, *Legislation*, no. 2-12.

8. Complete collection of laws of the Russian Empire. Third collection. Saint Petersburg, State typography, 1886. Vol. II. 1143 p.

9. From the Editor, *Journal of Civil and Criminal Law*, 1882. Book VI.

10. The complete collection of laws of the Russian Empire, compiled by the order of the Emperor Nicholas Pavlovich. Second collection from December 12, 1825. Saint Petersburg, Typography of Second Branch of Own H.I.M. Chancery, 1830. Vol. III. 1246, 377, XI p.

11. Kavelin K.D. (1900). What is desirable for Russia: a new Code of Laws or a Code? In: Collected works in 4 volumes. Vol. IV. Ethnography and jurisprudence, Saint Petersburg, Typography of M. M. Stasyulevich, pp. 903–922.

12. Kavelin K.D. (1900). Russian civil code. In: Collected works in 4 volumes. Vol. IV. Ethnogra-

phy and jurisprudence, Saint Petersburg, Typography of M. M. Stasyulevich, pp. 921–1005.

13. Pakhman S.V. (1882). On the subject and system of the Russian Civil Code. Saint Petersburg, Typography of Govt. Senate. 32 p.

14. Shershenevich G.F. (1893). On the question of the essence of civil law, *Journal of civil and criminal law*, book 10, pp. 1–21.

15. Shershenevich G.F. (1898). History of the codification of civil law in Russia. Kazan, Typography of the Emperor university. 128 p.

16. Malinin M.K. (1882). On the question of the basic principles of civil law and the Civil Code, Odessa, Typography of P. A. Zeleny. 21 p.

17. Vinaver M.M. (1908). The general part of the law of obligations in the draft Code. In: From the field of civil law, Saint Petersburg, Typography of A. G. Rosen, pp. 175–213.

18. Duvernoy N.L. (1899). A guide to lectures on civil law. Issue II. Saint Petersburg, Typography of M. M. Stasyulevich, XVI, 149 p.

19. Shershenevich G.F. (1914). Textbook of Russian civil law. Vol. I. 11th ed. Moscow, Publ. House of Br. Bashmakovs. 483 p.

20. Sinaisky V.I. (1911). Do we need to rush to publish the Civil Code? Warsaw, Typography of the Warsaw study district, 30 p.

21. Civil Code. Book five. Obligations. Draft of the Imperially established Drafting Commission for the preparation of the Civil Code. Vol. I. Art. 1–276 with explanations. Saint Petersburg, State. typography, 1899, LVI, 617 p.

22. Gulyaev A.M. (1903). Unity of civil law and the draft Civil Code. Kiev, Typography of the Partnership of I. N. Kushnerev and Co, 143 p.

# ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ИНСТИТУТА СУДЕБНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ («СВЕДУЩИХ ЛЮДЕЙ») В РОССИЙСКОМ ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ПРАВЕ XI–XVIII вв.

ВАК: 12.00.02, 23.00.01

ГРНТИ: 10.09.00

**Е.В. Цыганкова**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Екатеринбург, Россия

**АННОТАЦИЯ:**

В гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации установлено, что экспертиза относится к средствам, используемым при возникновении в процессе рассмотрения дел вопросов, требующих применения специальных знаний. В юридической науке экспертиза определяется как институт процессуального права, и поэтому, как всякий правовой институт, она обладает исторической традицией формирования и последующего развития. В каждой стране эта традиция имела свои закономерности и особенности, которые необходимо учитывать при совершенствовании законодательства на современном этапе. Поэтому исследование истории российской экспертизы, в том числе законодательного обеспечения ее применения в гражданском процессе, является одной из важных проблем историко-правовой науки. Эта проблема достаточно хорошо изучена на материалах советского и современного гражданского процесса, но формирование и развитие института экспертизы на протяжении всей многовековой истории русского права еще не нашла всестороннего освещения в историко-правовой литературе.

Одной из актуальных **научных задач** является реконструирование по законодательным источникам постепенной дифференциации из всего процессуального права института экспертизы, начиная с времени Древней Руси и до судебной реформы 1864 г.

**Методологической основой** проведения такой историко-правовой реконструкции является диалектическое соединение формально-юридического и сравнительно-правового методов.

**Информационная база** научного исследования данной научной задачи обеспечивается комплексом опубликованных законодательных документов времени Древней Руси, Московского государства и Российской империи, в которых затрагивались вопросы применения экспертных знаний (знаний «сведущих людей» в принятой в России терминологии) в уголовном и гражданском судопроизводстве.

Основные **результаты** исследования заключаются в определении тенденций развития в правосознании данных периодов времени представлений о необходимости и полезности привлечения специальных знаний для решения сложных вопросов судопроизводства.

Исследование позволяет прийти к **выводам**, что зарождение таких представлений происходило во времена Древнерусского государства, законодательно оформляться начало в Московском государстве и дифференцироваться как элемент, прежде всего, уголовного судопроизводства в XVIII веке. Такой характер развития объяснялся тем, что основная практическая заинтересованность власти в использовании специальных знаний обеспечила на протяжении этого времени ведущие позиции медицинской экспертизе.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** судебная экспертиза, эксперт, процессуальное право.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Евгения Владимировна Цыганкова** — Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (660020, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); sherstennikova\_e@mail.ru.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Цыганкова Е.В. (2020). Историко-правовые предпосылки возникновения института судебной экспертизы («сведущих людей») в российском процессуальном праве XI–XVIII вв. // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (32). С. 16–24.

В дореволюционной, советской и современной российской юридической литературе, в той или иной мере касавшейся истории отечественной судебной экспертизы, как правило, отмечается, что она возникла ещё в Древней Руси и получила распространение, особенно при решении уголовных дел, в Московском государстве. Однако отдельного исследования этот вопрос до сих пор не получил, и на это есть свои причины.

Трудности в определении истоков и складывания правовых предпосылок формирования института судебной экспертизы в России в значительной мере связаны с особенностями правового развития российского общества, замедленностью процесса дифференциации позитивного и обычного права. Даже в эпоху Московского царства, когда, как отмечал, например, известный историк права Н. П. Загоскин, прослеживалось «вполне сознательное и последовательное стремление государственной власти к закреплению силы права путем облечения его в письменную форму и к кодификации законодательного материала», обычное право «продолжало собою определять значительную массу отношений и институтов» [1, с. 29–30]. По оценке другого видного историка права А. Н. Филиппова, «законодатели на Москве лишь санкционируют в своих нормах то, что соответствует народным правовоззрениям. От влияния этих правовоззрений довольно редко уходили распоряжения московских государей и приговоры их законодательных органов» [2, с. 517].

Поэтому на протяжении XV–XVII вв. в законодательстве фиксируется частое смешение норм частного и публичного, материального и процессуального права (к примеру, в Судебниках 1497 и 1550 гг.). Подобная недифференцированность, отсутствие кодификации реально применявшихся на практике правовых норм, принятых в обычно-правовых отношениях, не

позволяют однозначно утверждать, что отсутствие в законодательстве до середины XVII в. каких-либо прямых указаний на участие в разрешении судебных дел «сторонних», «опытных», «сведущих» людей доказывает, что такой судебной практики вообще не было.

Более того, если обратиться к древнерусской истории, то в главном юридическом памятнике той эпохи — Русской Правде — можно обнаружить упоминание об использовании «лекарских» (медицинских) знаний при разрешении дел, связанных с телесными повреждениями, то есть свидетельство о зарождении, пользуясь современной терминологией, «судебно-медицинской экспертизы».

Так, уже в ст. 2 самой первой Краткой редакции Русской Правды (XI в.) обнаруживается норма, согласно которой, если потерпевший от обидчика получит какое-либо телесное повреждение («будет кровав»), но не сможет сам ему отомстить, то «взяти ему за обиду 3 гривне, а летцюмъзда» [3, с. 47]. Эта формулировка означала, что обидчик должен был уплатить как штраф потерпевшему, так и лекарю за услуги, тому оказанные. «Хотя это правило содержится только в одной статье, — отмечается в современном научном комментарии к тексту Краткой редакции, — представляется, что оно применялось во всех случаях, касающихся телесных повреждений». Поскольку размер платы лекарю в этой статье не определялся, то допустимо предположить, что он зависел от лекарской оценки степени вреда, нанесённого потерпевшему. Конечно, по этой статье нельзя однозначно приписывать лекарю роль медицинского эксперта (в современном понимании этого термина), но, во всяком случае, его можно считать одним из участников разрешения уголовного дела, который, опираясь на свои «лекарские познания», мог определить ущерб от телесного повреждения.

В Пространной редакции Русской Правды (XII в.) в ст. 30 устанавливалось, что «аже ударить мечемъ, а не утнеть на смерть, то 3 гривны, а самому гривна за рану, (о)же лечебное». Из текста этой статьи сложнее определить роль лекаря в решении самого вопроса о штрафе в гривну за лечение, но во всяком случае закон вновь признавал оплату услуг лекаря как один из результатов решения суда, определяющего вину обидчика.

Кроме того, в целом ряде статей (28, 29, 31, 67, 68) устанавливались штрафы («продажи») за различные телесные повреждения (членовредительство, раны, ушибы и т. д.). Хотя в них и не упоминались «лекари», но весьма вероятно, что решения о штрафе за эти телесные повреждения принимались с учётом мнения человека, владевшего медицинскими навыками и оттого способного определить характер и причину физического увечья или повреждения.

Поэтому можно согласиться с исследователями, считающими, что при решении уголовных дел, связанных со смертоубийствами и телесными повреждениями, в Древней Руси использовались врачебные знания того времени и люди, владевшие такими знаниями («лекари») [4, с. 81; 4, с. 21]. Следовательно, первой сферой применения специальных знаний в российском суде следует считать медицину, а истоки (судебно-медицинской) уголовно-процессуальной экспертизы надлежит связывать с практикой решения судебных дел в Древней Руси.

Маловероятно, что такая практика могла исчезнуть в последующие века русской истории. В различных историко-правовых и исторических работах отмечается, что в Московском государстве она реально существовала. И хотя такая практика не была законодательно сколько-нибудь чётко регламентирована, власть, особенно в тех случаях, когда смерть имела политическое значение, к подобной «экспертизе» часто прибегала [5, с. 21].

В этом отношении наиболее хорошо в историографии исследована «судебно-медицинская деятельность» Аптекарского приказа, функционировавшего в России примерно с 1620-х гг. (в одной из недавних работ доказывается более ранняя дата его появления — 1581 г. [6, с. 18]) и ведавшего всей врачебной

и аптекарской деятельностью в стране. Врачи («лекари»), обычно иностранцы, служившие в этом приказе, помимо оказания собственно врачебной помощи, также использовались для медицинского освидетельствования широкого профиля: от определения пригодности ратных людей к военной службе до определения причин смерти от отравлений [5, с. 24–29].

Деятельность Аптекарского приказа даёт необходимые основания говорить о том, что в уголовных делах XVII в. привлечение «лекарей», владевших медицинскими знаниями, приобрело устойчивый характер, несмотря на отсутствие четкой фиксации такого участия непосредственно в законодательстве русских царей.

Что касается собственно законодательной фиксации использования в судебной системе специальных знаний, то она впервые происходит в Соборном уложении 1649 г. и относится к той сфере, что в современной терминологии определяется как гражданско-процессуальное право.

В главе X «О суде» этого главного юридического памятника Московского государства можно обнаружить, как минимум, две таких статьи — 272 и 274. В них закреплялась правовая норма, устанавливавшая, что при решении споров по обязательствам («договорное право»), чтобы судить о качестве какого-либо имущества, оказавшегося предметом спора («гражданского иска»), следует прибегать к привлечению людей, обладающих необходимыми («специальными») знаниями [7, с. 62].

В первом случае (ст. 272) закон определял ответственность подрядчика (исполнителя заказа) за повреждение материала, предоставленного ему заказчиком для произведения какой-либо работы (конкретно — при обработке «узорочных товаров», то есть драгоценных камней). Из содержания статьи следовало, что правовому регулированию подлежит ущерб, нанесенный взятому для обработки камню («и небрежением тот камень розломит или какую ни будь поруху учинит»). В таком случае заказчик, подав челобитную, должен был «за тот камень взяти цену», но её размер определяли не судьи, а люди, способные реально оценить размер повреждений («чем сторонние люди оценят»). Во втором случае

(ст. 274) закон регламентировал ответственность нанимателя за предмет вещественного найма, в качестве которого фигурировали «лошадь или что иное». В случае нанесения порчи такому предмету («что да испортит»), характер и размер которой в статье не оговаривался, истцу с нанимателя также было положено получить компенсацию («за то наемное взяти цену»), и вновь размер последней определялся «по оценке сторонних людей». Правда, испорченная вещь не возвращалась, а оставалась у нанимателя [7, с. 62].

В находившейся между этими статьями ст. 273, в которой регламентировалась компенсация за испорченную одежду («платье»), взятую в ссуду или изготовленную портным (во втором случае, видимо, имелась в виду ткань для пошива), участие «сторонних людей» не упоминалось, но и по месту размещения в главе, и по контексту («взяти на них цену») [7, с. 62] вполне можно предположить, что и в этом случае не обходилось без участия «экспертов» московского времени. Во всяком случае, составители Свода законов гражданских 1832 г. (и последующих редакций 1842 и 1857 гг.) обосновывали статьи об участии сведущих людей в гражданском судопроизводстве историко-законодательными ссылками не на две, а на три рассмотренные статьи Уложения.

Исходя из текста статей, можно прийти к выводу, что мнение «сторонних людей» имело решающее значение для определения размера компенсации, поскольку никак не оговаривалась возможность подрядчика или нанимателя оспорить названную ими цену. Но тогда логично предположить, что основной критерий назначения таких людей — это их способность профессионально, на основе личного знания и опыта дать оценку, которая будет использована в качестве необходимого обоснования (денежной) компенсации. В современной юридической терминологии такие «сторонние люди» вполне подпадают под определение «экспертов» или, по крайней мере, «сведущих людей» в терминологии судебных уставов 1864 г.

Таким образом, анализ данных статей Соборного уложения 1649 г. позволяет заключить, что для правового сознания правящей элиты Московского государства уже было присуще понимание необходимости использо-

вания специальных знаний в суде при решении некоторых вопросов договорного (обязательственного) характера. Логично предположить, что такое сознание, во-первых, не могло появиться «на пустом месте», во-вторых, с большой долей вероятности уже имело практику правоприменения, в том числе если исходить из предыдущих оценок московского права на уровне обычного права.

Кроме того, на полях свитка Соборного уложения к статьям 272–274 имелась пометка «из грацких», что означало отсылку к светским статьям Кормчей книги — известного в средневековой Руси сборника церковных и светских законов, восходящих к заимствованиям из византийского церковного законодательства, но в светской части имевших в основном русское происхождение [7, с. 226].

Всё сказанное даёт основания полагать, что рассмотренные нами статьи Соборного уложения отражали сложившуюся уже к этому времени русскую судебную традицию разрешения споров посредством обращения к специальным знаниям «сторонних» (для судебной власти) людей.

Следует отметить, что в Соборном уложении можно обнаружить ещё одну статью, которая свидетельствовала о присутствии в русской судебной практике нормы, позднее хорошо известной в судебной экспертизе, — удостоверение подлинности документа по его подписи («почерковедческая экспертиза»). В ст. 103 (глава XX «Суд о холопах»), имевшей, как и многие другие статьи Уложения, каузальный характер, регламентировалось разрешение тяжбы (гражданского иска) о достоверности «кабалы на холопа» (документа, определявшего зависимость холопа от конкретного господина). Устанавливалось, что в том случае, если в распоряжении суда нет кабалных книг («писана та кабала до московского разорения»), а удостоверившие её «подъячей и послухи померли», то надлежит «про ту кабалу сыскивать иными такими кабалами. Да будет у кого такие же кабалы сыщутся, а приказной человек в тех кабалах написан тот же, которой в той спорной кабале написан, и рука с рукою сойдется, и той кабале верить» [7, с. 115]. Таким образом, в данной статье, в сущности, речь шла об «экспертизе» документа, идентичность

которого определялась по сличению подписи в данном документе и в том, достоверность которого сомнению не подвергалась. Из исследований московского права известно, что нормы, установленные в Уложении, на практике применялись «по аналогии», поэтому можно с большой степенью уверенности считать, что порядок, установленный в ст. 103, имел более широкое применение и использовался в тех случаях, когда возникали сомнения в подлинности документов.

Следовательно, именно Соборное уложение 1649 г. необходимо рассматривать в качестве первого законодательного источника, зафиксировавшего использование при разрешении (гражданских) судебных дел специальных знаний «сторонних людей» (экспертов).

Поскольку из истории права известно, что письменные нормы, как правило, закрепляли те нормы, которые уже имели определенную практику их применения, то можно полагать, что участие таких экспертов в гражданских делах в XVII в., равно как и лекарей (медицинских экспертов) в уголовных делах, имело в Московском государстве определенное распространение.

Следующая — имперская — эпоха русской истории была ознаменована многочисленными преобразованиями во всех сферах общественной жизни, начатыми Петром I и особенно активно продолженными в более чем тридцатилетнее правление Екатерины II. Они нашли естественное отражение в законодательстве XVIII в., которое обогатилось новыми правовыми представлениями, но Соборное уложение вплоть до создания Свода законов Российской империи 1832 г. продолжало оставаться основополагающим действующим наряду с новыми законами правовым актом.

Потребности изменяющейся социальной действительности и влияние европейской юриспруденции и практики побудили российскую власть среди прочих законодательных новшеств обратить должное внимание на возможности применения в суде медицинских знаний.

В юридической историографии закрепились точка зрения, что впервые законодательное определение медицинской (врачебной) экспертизы в качестве элемента уголовного судопроизводства произошло в созданном при активном личном участии Петра I Артикуле воинском. Этот документ был впервые издан в 1715 г., а в следующем году включен как вторая часть в общий правовой сборник, известный как Устав воинский [8, с. 317].

Формально Артикул воинский предназначался для применения к военнотружущим и в военных судах, но в силу включения в него политических и общеуголовных норм стал применяться и в общих судах, то есть в сферу его действия были включены как военнотружущие, так и гражданские лица. В соединении с «Кратким изложением процессов или судебных тяжб», вошедшим в состав Устава воинского, Артикул воинский, продолжая действовать параллельно с Соборным уложением вплоть до издания Свода законов Российской империи 1832 г., выполнял функции источника норм уголовного и уголовно-процессуального права. В современной отечественной юридической историографии он оценивается как «оригинальный памятник русского права, сыгравший большую роль в развитии уголовного и процессуального законодательства России» [9, с. 60].

В гл. XIX «О смертном убийстве» Артикула воинского в толковании, присоединенном к артикулу (статье) 154, устанавливавшему смертную казнь за предумышленное убийство, указывалось, что для точного установления причин смерти необходимо привлечь специалистов во врачебном деле: «лекарей определить, которые бы тело мертвое взрезали и подлинно розыскали, что какая причина к смерти его была, и о том имеют свидетельство в суде на письме подать, и оное присягою своею подтвердить» [10, с. 364–365]. Кроме того, в данном толковании были определены виды телесных повреждений, которые могли привести к смертельному исходу, и даны их описания. Всё это, как отмечают исследователи, «показывает глубокое научное понимание сути судебно-медицинской экспертизы в ту пору» [5, с. 24].

Нормы медицинской экспертизы также были зафиксированы законодателем в другом документе специального применения — Морском уставе 1720 г. В гл. XV «О смертоубийстве» (Кн. V Устава) в ст. 108 устанавливалась обязанность точно определять причину смер-

ти, если она наступила не сразу после «побоев», а спустя какое-то время после них: следовало немедленно «докторам взрезать то мертвое тело и осмотреть, от чего ему смерть случилась, и о том свидетельствовать к суду подать на письме, подтвержденное присягою» [11, с. 76]. Кроме того, в ст. 114, устанавливавшей порядок выявления виновного в смерти, наступившей в результате драки нескольких человек, также предусматривалось участие доктора для установления причины смерти: «буде мертвый явится без всяких явных знаков, то его велеть доктору анатомировать, не явится ли внутри от того боя чего?» [11, с. 77].

Следует отметить, что в законодательстве Петра I также сохранилась преемственность с ранее существовавшей практикой освидетельствования врачами болезней, которые могли служить аргументами в принятии судебных решений по гражданским делам (вопросы расторжения брака, дееспособности в вопросах наследства, пригодности к определенному виду государственной службы и т. д.). Например, одно из узаконений петровского времени устанавливало, что принятию окончательного решения, может ли на основании болезни одного из супругов быть расторгнут брак (формально это было в компетенции церковных властей), должно было обязательно предшествовать медицинское освидетельствование больного супруга докторами [12, с. 42].

Таким образом, рассмотренные юридические документы свидетельствуют, что традиция использования специальных медицинских знаний в уголовных, отчасти — и в гражданских, делах в годы правления Петра I приобрела четкие формы. Положения Артикула воинского и Морского устава вполне определенно регламентировали функции врача: установить точно причину смерти, представить подтвержденное собственной присягой заключение в судебный орган. Следовательно, врачебное заключение превращалось де-факто в один из элементов уголовного судопроизводства.

Однако в иных юридических документах того времени, которые специально регламентировали вопросы процессуального права, подобных норм не было. Так, в упомянутом выше «Кратком изложении процессов или судебных

тяжб», основном правовом документе такого рода, устанавливались четыре конкретных вида доказательств в суде (добровольное признание, через свидетелей, через письменные доводы и через присягу), но медицинские свидетельства не фигурировали [13, с. 393]. В другом крупнейшем акте судебных преобразований Петра I — именном императорском указе от 5 ноября 1723 г. «О форме суда» — вопросы доказательной базы и соответственно использования в суде медицинских свидетельств вообще не рассматривались [12, с. 147–150].

В то же время иные, не процессуальные документы XVIII в. свидетельствуют, что на практике применение судебно-медицинской экспертизы постоянно расширялось. Так, к функциям созданных в 1737 г. в Санкт-Петербурге и Москве органов городского медицинского управления — «физикатов» — было отнесено освидетельствование мертвых тел на предмет определения причин смерти и представление соответствующих заключений. Их деятельность, как и вся врачебная деятельность в России, определялась высшими органами управления в этой сфере — Медицинской канцелярией, заменившей в 1721 г. Аптекарский приказ [11, с. 412–413], а с 1763 г. — Медицинской коллегией, пришедшей на смену канцелярии [14, с. 413]. В 1732 г. в указе Анны Иоанновны было специально подчеркнуто, что Медицинская канцелярия находится в ведомстве императорского кабинета и поэтому «в оную ни откуда повелительных указов не посылать и никаких рапортов не требовать» [15, с. 630]. Аналогично, создавая Медицинскую коллегию, Екатерина II указала, что «оной коллегии быть повелеваем в нашем особливом ведении и протекции».

Практика использования медицинских знаний, как в уголовных, так и в гражданских делах, к концу XVIII в. приобрела значительные размеры, охватывая: насильственные смерти; исследование вещественных доказательств, связанных с незаконным врачеванием; освидетельствование живых лиц на предмет телесных повреждений, психического состояния, годности к определенным видам деятельности и службы. Врачебные заключения в делах по насильственным смертям и телесным поврежде-

ниям имели обязательный характер, без них судебные приговоры в таких делах не выносились [5, с. 55–73].

Всё это создавало потребность в определенной систематизации на законодательном уровне медицинской деятельности, связанной с её судебно-экспертной функцией. Определённый новый шаг в этом направлении был сделан в 1797 г., когда Павел I утвердил доклад Медицинской коллегии об учреждении в губернских городах (за исключением двух столиц) Врачебных управ, которые были бы «блюстителем здравия всей губернии по воинской и гражданской части». При определении сферы деятельности губернских врачебных управ, подчинявшихся Медицинской коллегии, в их число было включено освидетельствование мертвых тел на предмет выявления причин смерти для последующего — в слу-

чае обнаруженной насильственной причины — представления этих данных судебным властям. В этой связи в документе был впервые регламентирован краткий порядок медицинского освидетельствования, «дабы верным и точным изысканием причины приключившейся смерти открыта быть могла истина».

Будучи привлечены к медицинским осмотрам и освидетельствованиям по уголовным и гражданским делам, врачи выступали в роли «сведущих по медицинской части людей», их функции были идентичны функциям официальных сведущих людей второй половины XIX в. В этом отношении медицинская экспертиза сыграла роль важнейшей предпосылки для законодательного признания всей судебной экспертизы в качестве необходимой составной части уголовного и гражданского судопроизводства Российской империи.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Загоскин Н.П. (1877). История права Московского государства. Т. I. Казань : Универс. тип.
2. Филиппов А.Н. (1912). Учебник истории русского права (Пособие к лекциям). Ч. I. Изд. 4-е, изм. и доп. Юрьев : Тип. К. Маттисена.
3. Русская Правда. Краткая редакция // Российское законодательство X–XX веков. Т. I. Законодательство Древней Руси. М. : Юрид. лит., 1984.
4. Линовский В.А. (1849). Опыт исторических розысканий о следственном уголовном судопроизводстве в России. Одесса : Тип. Л. Нитче.
5. Шершавкин С.В. (1968). История отечественной судебно-медицинской службы. М. : Изд-во «Медицина».
6. Печникова О.Г. (2015). Государственно-правовое регулирование охраны «народного здоровья» в России в XVI — начале XIX вв.: историко-правовое исследование : автореферат диссертации на соискание учёной степени доктора юридических наук. Москва.
7. Соборное уложение 1649 года. Текст. Комментарии. Л. : Изд-во «Наука», 1987.
8. Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. М. : Юрид. лит., 1986.
9. Ефремова Н.Н. (2001). Артикул воинский // Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М. : Юристъ.
10. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое : С 1649 по 12 декабря 1825 года. — СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830. — 48 т. : указ. Т. V. 1713–1719. № 3006.
11. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое : С 1649 по 12 декабря 1825 года. — СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830. — 48 т. : указ. Т. VI. 1720–1722. № 3485.
12. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое : С 1649 по 12 декабря 1825 года. — СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830. — 48 т. : указ. Т. VII. 1723–1727. № 4190.
13. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое : С 1649 по 12 декабря 1825 года. — СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830. — 48 т. : указ. Т. XVI. 1762–1765. № 11964.
14. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое : С 1649 по 12 декабря 1825 года. — СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830. — 48 т. : указ. Т. VIII. 1728–1732. № 5958.
15. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое : С 1649 по 12 декабря 1825 года. — СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830. — 48 т. : указ. Т. XXIV. 1796–1798. № 17743.

# HISTORICAL AND LEGAL PREREQUISITES FOR THE FORENSIC EXPERTISE (“INFORMED PEOPLE”) INSTITUTION EMERGENCE IN THE RUSSIAN PROCEDURAL LAW OF XI–XVIII CENTURIES

E.V. Tsygankova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
Ekaterinburg, Russia

## ABSTRACT:

According to the Russian Federation Civil Procedure Code, examination refers to the means applied in the process of cases consideration to issues requiring special knowledge. In legal science, examination is defined as a procedural law institution and, like any legal institution, it has a historical tradition of establishment and further development. In every country, this tradition had its own patterns and features to be considered when improving legislation at present stage. Therefore, studying the history of the Russian expertise, including the legislative support in civil proceedings, is a key problem of historical and legal science. The problem is highly researched through the materials of the Soviet and modern civil process, but the establishment and development of the institution of expertise throughout the centuries-old history of the Russian law is yet to be comprehensively covered in the historical and legal literature.

One of the urgent **scientific purposes** is, using the legislative sources, to restore the gradual differentiation of the institution of examination from the entire procedural law starting from the time of Ancient Rus and up to the 1864 judicial reform.

**The methodological background** for such a historical and legal reconstruction is a dialectical combination of formal legal and comparative legal methods.

**The informational basis** for the scientific research of this scientific problem is provided through a set of the published legislative documents of the Ancient Rus, the Moscow state and the Russian Empire times covering issues of using expert knowledge (knowledge of “informed people” in Russia’s terminology) in criminal and civil proceedings.

The main **research results** are the identified development trends of perceptions about the need and usefulness of special knowledge used to solve complex issues of legal proceedings in the legal consciousness of the given time periods.

The research provides for the **conclusions** that such perceptions emerged in the times of the Old Russian state, legislatively formalized in the Moscow state and differentiated as an element, primarily, of the criminal proceedings in the XVIIIth century. Such development character could be explained by the authorities’ main practical interest in using special knowledge, providing the leading position for medical expertise for that time period.

**KEYWORDS:** forensic science, expert, procedural law.

## AUTHORS’ INFORMATION:

Evgeniya V. Tsygankova – Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 660020, Russia); sherstennikova\_e@mail.ru.

**FOR CITATION:** Tsygankova E.V. (2020). Historical and legal prerequisites for the forensic expertise (“informed people”) institution emergence in the Russian procedural law of XI–XVIII centuries, *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (32), pp. 16–24.

#### REFERENCES

1. Zagoskin N.P. (1877). *The history of the law of the Moscow state*. Vol. I. Kazan, University typography.
2. Filippov A.N. (1912). *Textbook on the history of Russian law (Lecture manual)*. Part I. Ed. 4th, rev. and add. Yuryev, Typography of K. Matthissen.
3. Russian Truth. Brief edition, *Russian legislation of the 10th – 20th centuries*. Vol. I. Legislation of Ancient Rus. Moscow, Juridical literature, 1984.
4. Linovsky V.A. (1849). *The experience of historical research on the investigative criminal proceedings in Russia*. Odessa, Typography of L. Nitsche.
5. Shershavkin S.V. (1968). *History of the domestic forensic medical service*. Moscow, Publishing house “Meditsina”.
6. Pechnikova O.G. (2015). State-legal regulation of the protection of “public health” in Russia in the 16th – early 19th centuries: historical and legal research. Abstract of Advanced Doctor’s degree dissertation. Moscow.
7. Cathedral Code of 1649. Text. Comments. Leningrad, Publishing house “Science”, 1987.
8. Russian legislation of the X–XX centuries. In 9 volumes. Vol. 4. Legislation of the period of formation of absolutism. Moscow, Juridical literature, 1986.
9. Efremova N.N. (2001). Military article. In: Boris N. Topornin (ed.) *Legal encyclopedia*. Moscow, Yurist.
10. Complete Collection of the Laws of the Russian Empire: First Collection: From 1649 to December 12, 1825. Saint Petersburg, Typography of the 2nd Branch of the Own Chancery of H.I.M., 1830. 48 volumes. Vol. V. 1713–1719, no. 3006.
11. Complete Collection of the Laws of the Russian Empire: First Collection: From 1649 to December 12, 1825. Saint Petersburg, Typography of the 2nd Branch of the Own Chancery of H.I.M., 1830. 48 volumes. Vol. VI. 1720–1722, no. 3485.
12. Complete Collection of the Laws of the Russian Empire: First Collection: From 1649 to December 12, 1825. Saint Petersburg, Typography of the 2nd Branch of the Own Chancery of H.I.M., 1830. 48 volumes. Vol. VII. 1723–1727, no. 4190.
13. Complete Collection of the Laws of the Russian Empire: First Collection: From 1649 to December 12, 1825. Saint Petersburg, Typography of the 2nd Branch of the Own Chancery of H.I.M., 1830. 48 volumes. Vol. 1762–1765, no. 11964.
14. Complete Collection of the Laws of the Russian Empire: First Collection: From 1649 to December 12, 1825. Saint Petersburg, Typography of the 2nd Branch of the Own Chancery of H.I.M., 1830. 48 volumes. Vol. VIII. 1728–1732, no. 5958.
15. Complete Collection of the Laws of the Russian Empire: First Collection: From 1649 to December 12, 1825. Saint Petersburg, Typography of the 2nd Branch of the Own Chancery of H.I.M., 1830. 48 volumes. Vol. XXIV. 1796–1798, no. 17743.

**ПРОБЛЕМЫ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

---

**PROBLEMS  
OF LOCAL GOVERNMENT**

## СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: МОДЕЛЬ УЧАСТИЯ МОЛОДЕЖИ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 06.56.51

**Е.И. Васильева**

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Екатеринбург, Россия  
AuthorID: 215177

**Т.Е. Зерчанинова**

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Екатеринбург, Россия  
AuthorID: 326908

### **АННОТАЦИЯ:**

**Проблема исследования.** Снижение гражданской активности молодежи на муниципальном уровне проявляется в том числе в низкой явке молодежи на муниципальные выборы, в сокращении участия молодежи в решении вопросов местного сообщества, в ограниченности практики участия молодежи в местном самоуправлении в традиционных институциональных формах. Это приводит к формированию протестного поведения, росту деструктивного и девиантного поведения, экстремистским формам социальной активности. Таким образом, необходимо формировать эффективную модель социального партнерства молодежи и органов местного самоуправления с учетом нетрадиционных (альтернативных) форм гражданской активности молодежи.

**Цель исследования** – изучить формы гражданского участия молодежи в местном самоуправлении и разработать концептуальную модель социального партнерства молодежи, молодежных общественных организаций и объединений и органов местного самоуправления.

**Методология и методы.** Методологическая база исследования представлена концепцией социального партнерства на муниципальном уровне, положениями системного и деятельностного подходов в муниципальном управлении. При проведении исследования использован комплекс количественных и качественных методов: анализ официальных документов, анализ контента официальных сайтов, анализ статистических данных, вторичный анализ результатов социологических опросов.

**Результаты исследования.** Изучены содержание и направления деятельности органов местного самоуправления и молодежных общественных организаций и объединений, комплекс реализуемых мероприятий и действий, направленных на вовлечение молодежи в социально-политические процессы на муниципальном уровне, профилактику деструктивного и девиантного поведения, экстремистских форм социальной активности молодежи, на стимулирование гражданских инициатив молодежи на муниципальном уровне, на реализацию конструктивных форм социальной активности молодежи на муниципальном уровне, на стимулирование молодежи к участию в местном самоуправлении. Проведена диагностика проблем, препятствующих гражданскому участию молодежи в местном самоуправлении. Определены перспективы практического использования теории социального партнерства на муниципальном уровне в практике муниципального управления и организации работы с молодежью.

Разработаны предложения в адрес субъектов социального партнерства на муниципальном уровне по его совершенствованию. В адрес органов местного самоуправления представлены предложения по поддержке конструктивных форм социальной активности молодежи на муниципальном уровне, по стимулированию гражданского участия в местном самоуправлении, различных гражданских инициатив молодежи на муниципальном уровне, по вовлечению молодежи в социально-политические процессы на муниципальном уровне.

**Научная новизна.** Разработана концептуальная модель социального партнерства молодежи, молодежных общественных организаций и объединений и органов местного самоуправления. Структура концептуальной модели представлена взаимосвязанными элементами: 1) субъекты социального партнерства (молодежь, молодежные общественные организации и объединения, органы местного самоуправления); 2) принципы социального партнерства; 3) цель социального партнерства; 4) нормы, регулирующие социальное партнерство; 5) средства социального партнерства; 6) формы взаимодействия субъектов социального партнерства.

**БЛАГОДАРНОСТИ:** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31551.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** местное самоуправление, социальное партнерство, молодежь, гражданская активность, гражданское участие.

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Елена Игоревна Васильева** – кандидат социологических наук, доцент; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (660020, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); vasilyeva-ekb@yandex.ru.

**Татьяна Евгеньевна Зерчанинова** – кандидат социологических наук, доцент; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (660020, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); zerchaninova-te@ranepa.ru. ORCID: 0000-0002-1582-1982.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е. (2020). Социальное партнерство на муниципальном уровне: модель участия молодежи в местном самоуправлении // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (32). С. 26–39.

Местное самоуправление опирается на различные формы участия граждан в решении вопросов местного значения в муниципалитете. Развитие местного самоуправления в современной России возможно на основе социального партнерства между такими социальными субъектами, как органы местного самоуправления, некоммерческие организации, население, отдельные граждане, принимающие участие в местном самоуправлении. Социальное партнерство в местном самоуправлении может осуществляться в различных сферах жизни муниципального образования, должно быть направлено на достижение муниципального интереса, а также способствовать реализации частных интересов субъектов взаимодействия.

Однако этому препятствует неготовность местных сообществ и представляющих их социальных групп, в том числе молодежи, принимать участие в местном самоуправлении или непосредственно осуществлять местное самоуправление. Низкий уровень непосредственного участия граждан, особенно молодежи, в местном самоуправлении, низкий уровень гражданской активности молодежи препятствуют развитию социального партнерства.

Особенно остро это проявляется на местном уровне, приводя к снижению участия молодежи в решении вопросов местного сообщества, и, как следствие, снижению гражданской активности, формированию протестного поведения, росту деструктивного и девиантно-

го поведения, экстремистских форм социальной активности. Таким образом, актуальность темы обусловлена ограниченностью практики участия молодежи в местном самоуправлении и низким уровнем эффективности социального партнерства между молодежью и органами местного самоуправления.

Фундаментальная научная задача, на решение которой направлено исследование, состоит в формировании концептуальной модели социального партнерства молодежи, молодежных общественных организаций и объединений и органов местного самоуправления на основе анализа институциональных факторов гражданского участия молодежи в местном самоуправлении с учетом традиционных и нетрадиционных, инновационных и неинновационных форм участия.

Исследования гражданской активности и гражданского участия проводили С. В. Крамаренко [1], Э. Ю. Майкова и Е. В. Симонова [2], Р. В. Петухов [3] и др. Зарубежные исследователи также уделяют внимание проблемам политического и гражданского участия: P. Norris [4], J. Teorell, M. Torcal и J. R. Montero [5], P. A. Bourne [6], J. Sloam [7], M. T. Grasso [8], S. Fox [9], A. Muscock и J. Tonge [10] и др. Различные аспекты и виды социального партнерства изучали В. Н. Якимец [11], Н. В. Хаванова [12], А. Ю. Ховрин [13], В. А. Бурляева [14], И. С. Лебедева [15], Т. П. Симакова [16] и др.

Несмотря на достаточную разработанность темы социального партнерства, проблема социального партнерства молодежи и органов местного самоуправления практически не изучена.

Цель исследования – изучить формы гражданского участия молодежи в местном самоуправлении и разработать концептуальную модель социального партнерства молодежи, молодежных общественных организаций и объединений и органов местного самоуправления.

Гражданское участие молодежи в местном самоуправлении – это участие молодежи в жизни местного сообщества, в решении вопросов местного значения муниципального образования в целях улучшения условий жизни местного сообщества или определении его будущего.

Можно выделить несколько видов гражданского участия по сферам: политическое, экономическое, социальное, бытовое. В научной литературе в большей степени разработано понятие «политическое участие», которое рассматривается как «действия обычных граждан, имеющие целью повлиять на политические результаты в обществе» [5, с. 336–337]. Исследователи выделяют пять форм политического участия:

1) электоральное участие;

2) гражданственное участие (пожертвования денег на благотворительность, бойкот, подписание петиций и пр.);

3) партийная активность (быть членом партии, активным внутри неё; работать на общественных началах или жертвовать деньги политической партии);

4) протестная активность (участие в демонстрациях, забастовках и др. акциях протеста);

5) коммуникативная активность (контакты с организациями, политиками или государственными служащими) [5, с. 336–337].

Большая часть первоначальных исследований политического участия была посвящена изучению участия в голосовании как политической деятельности, осуществляемой гражданами. В дальнейшем и иные формы гражданского участия, направленные на оказание влияния в политическом пространстве, стали объектом научного исследования (например, членство в организациях, участие в массовых мероприятиях, сборах подписей, протестная активность) [6].

Трансформация политических действий привела к возникновению новых форм политического участия, и принято считать, что молодежь больше участвует в политике посредством новых видов политической деятельности, поскольку в настоящее время молодые люди сильно отличаются от поколения своих родителей [4; 7]. М. Грассо показывает, что современная молодежь является наименее политически активным поколением (как с точки зрения участия в традиционных формах политической жизни, так и с точки зрения инновационных форм) [8]. С. Фокс приходит к выводу, что «миллениалы» кажутся «уникальным» поколением, оторванным от любой формы политического участия» [9, с. 4].

В научной литературе, посвященной политической активности, молодежь часто рассматривается как отстраненная, отчужденная и (или) апатичная социальная группа. Многие исследования показывают, что уровень участия молодежи в политике резко снижается, особенно если речь идет о голосовании. Тем не менее, ряд ученых считают, что молодые люди не безразличны к политике, просто они используют альтернативные формы политического участия, такие как протесты, демонстрации, флешмобы, участие в НКО, подписание петиций, волонтерство, хактивизм, онлайн активность [4; 7]. По мнению ряда исследователей, это происходит потому, что молодые люди чувствуют себя исключенными из традиционной политической системы [10].

К традиционным институциональным формам участия молодежи в местном самоуправлении мы относим формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (муниципальный референдум, муниципальные выборы, обращения граждан в органы местного самоуправления и др.) [17].

К альтернативным формам участия молодежи в местном самоуправлении можно отнести:

- членство в молодежных совещательных органах при органах местного самоуправления (молодежные думы);
- сбор подписей, подписание петиций в адрес органов местного самоуправления;
- протестную активность (участие в акциях протеста против действий или бездействия органов местного самоуправления);
- коммуникативную активность (контакты с органами местного самоуправления, депутатами или муниципальными служащими, с муниципальными организациями);
- флешмобы по местным темам, местным проблемам;
- волонтерство (помощь в организации и проведении местных мероприятий, праздников);
- благотворительность (пожертвования местным жителям, семьям, организациям);
- участие в местных мероприятиях для молодежи (конкурсах, форумах);

– участие в общественных работах (уборка парка, посадка деревьев, субботник во дворе),

– индивидуальные действия (помощь соседям или просто обсуждение вопросов местного значения с друзьями),

– онлайн-активность (группы в соцсетях, представляющие местное сообщество) и др.

Эмпирические исследования показывают, что «население муниципального образования в настоящее время является лишь потенциальным субъектом местного самоуправления, во многих муниципальных образованиях оно пассивно, инертно» [1, с. 76]. Исследователи выделяют следующие факторы низкой гражданской активности: «недоверие к местной власти, низкая оценка деятельности ее органов, специфика восприятия гражданами местного самоуправления и слабая информированность о его сущности» [2, с. 92]. Опросы населения показывают, что население не использует возможность принимать участие в решении вопросов местного значения: «лишь 2 % респондентов имели в последнее время опыт участия в работе органов местного самоуправления» [3, с. 64].

В контексте участия молодежи в местном самоуправлении также необходимо рассматривать механизмы вовлечения молодежи в пространство местного самоуправления и принятия решений по вопросам местного значения в целях увеличения влияния молодых людей на принятие муниципальных решений, увеличения явки избирателей на муниципальные выборы, роста конструктивной гражданской активности молодежи в процессе муниципального управления и развития.

Взаимодействие органов местного самоуправления и местного сообщества должно строиться на принципах социального партнерства, предполагающих, что стороны выступают как равнозначные партнеры в процессе достижения единой цели – повышения уровня и качества жизни населения муниципального образования.

Идея социального партнерства, возникнув сначала в трудовой сфере, распространилась и на другие сферы жизнедеятельности общества: на сферу образования [16], на сферу молодежной политики [13], а также на сферу местного самоуправления и государственного

управления (так называемое «межсекторное социальное партнерство» [11]).

В научной литературе представлено несколько методологических подходов, с позиции которых обычно изучается социальное партнерство: системный [14], структурно-функциональный [15], институциональный [12], сетевой [18], поведенческий [13].

Ряд исследователей определяют социальное партнерство как способ социального взаимодействия: «социальное партнерство – это особый способ взаимодействия социальных субъектов на основе диалога и консенсуса по поиску, выявлению и удовлетворению общих и взаимозависимых интересов, для которого свойственны рациональность, добровольность или нормативная закреплённость и симметрия отношений сторон» [13, с. 19].

В рамках темы нашего исследования определим понятие социального партнерства молодежи, молодежных общественных организаций и объединений и органов местного самоуправления на муниципальном уровне как тип устойчивого социального взаимодействия

данных социальных субъектов в процессе совместной деятельности, основанный на сотрудничестве и осуществляющийся в целях удовлетворения интересов социальных партнеров и общего муниципального интереса.

В целях более детального анализа сущности социального партнерства в местном самоуправлении представим концептуальную модель социального партнерства молодежи, молодежных общественных организаций и объединений и органов местного самоуправления. Структура концептуальной модели представлена взаимосвязанными элементами:

- 1) субъекты социального партнерства,
- 2) принципы социального партнерства,
- 3) цель социального партнерства,
- 4) нормы, регулирующие социальное партнерство,
- 5) средства социального партнерства,
- 6) формы взаимодействия субъектов социального партнерства (рис. 1).

Далее рассмотрим структурные компоненты модели социального партнерства в местном самоуправлении.



**Рисунок 1 – Концептуальная модель социального партнерства молодежи, молодежных общественных организаций и объединений и органов местного самоуправления**

### 1. Субъекты социального партнерства.

В данном исследовании к субъектам социального партнерства в местном самоуправлении относятся: молодежь в возрасте 14–30 лет, молодежные общественные организации и объединения, органы местного самоуправления (рис. 2).

### 2. Принципы социального партнерства.

Т. П. Симакова выделяет в качестве принципов социального партнерства добровольность, диалогичность, взаимную ответственность и полезность [16, с. 4]. «Добровольность отличает социальное партнерство от власти, управления, эксплуатации и др., хотя в ряде случаев партнерство является настолько социально значимым, что механизмы его осуществления закрепляются в законодательном порядке. Антипод добровольности — насилие не может служить условием или средством для установления симметричных (равноправных) взаимодействий между сторонами в пространстве партнерского кластера» [13, с. 19].

### 3. Цель социального партнерства.

Целью социального партнерства молодежи, молодежных общественных организаций и объединений и органов местного самоуправления является удовлетворение интересов социальных партнеров и муниципального интереса, заключающегося в повышении качества жизни местного сообщества, в решении вопросов местного значения. «Если сторонами зафиксированы общие интересы или идет их поиск, ведется деятельность, связанная с их реализацией, то тогда возникает и функционирует реальное (истинное) партнерство» [13, с. 19].



Рисунок 2 – Субъекты социального партнерства в местном самоуправлении

### 4. Средства социального партнерства.

Средства социального партнерства могут быть разделены на несколько видов:

- 1) финансовые (например, субсидии);
- 2) предметные (техника, оргтехника, компьютеры и т. п.);
- 3) административные (кадровые, организационные, хозяйственные и др.);
- 4) информационные;
- 5) интеллектуально-творческие (разработка социальных проектов);
- 6) физические (действия людей, например, при участии в субботнике).

### 5. Нормы, регулирующие социальное партнерство.

На сегодняшний день разработана обширная нормативная база, регулирующая социальное партнерство молодежи, молодежных общественных организаций и объединений и органов местного самоуправления, которая включает федеральные нормативные правовые акты [17; 19; 20], нормативные акты субъектов РФ [21] и муниципальных образований. Например, в Екатеринбурге создана нормативная правовая база поддержки некоммерческих организаций. Основной формой муниципальной поддержки социально ориентированных НКО являются бюджетные субсидии (гранты) [22]. Также осуществляется имущественная поддержка некоммерческих организаций [23; 24].

### 6. Формы взаимодействия субъектов социального партнерства (табл. 1).

С точки зрения управления социальным партнерством на муниципальном уровне можно выделить 2 вида социального партнерства:

- централизованное (с управлением со стороны органов местного самоуправления),
- децентрализованное (без управления со стороны органов местного самоуправления).

При централизованном виде социального партнерства деятельность органа местного самоуправления, уполномоченного на координацию социального партнерства в местном самоуправлении, является не просто деятельностью социального партнера, но модератора взаимодействия. Централизованное (организованное модератором) социальное партнерство обладает существенным преимуществом перед нерегулярными отдельными проявлениями

Таблица 1 – Формы социального партнерства молодежи, молодежных общественных организаций и органов местного самоуправления

Традиционные	Альтернативные
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Муниципальные выборы</li> <li>• Местный референдум</li> <li>• Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования</li> <li>• Сход граждан</li> <li>• Правотворческая инициатива граждан</li> <li>• Территориальное общественное самоуправление</li> <li>• Публичные слушания, общественные обсуждения</li> <li>• Собрание граждан</li> <li>• Конференция граждан (собрание делегатов)</li> <li>• Опрос граждан</li> <li>• Обращения граждан в органы местного самоуправления</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Членство в молодежных совещательных органах при органах местного самоуправления (молодежные думы)</li> <li>• Коммуникативная активность (контакты с органами местного самоуправления, депутатами или муниципальными служащими, с муниципальными организациями)</li> <li>• Флешмобы по местным темам, местным проблемам</li> <li>• Волонтерство (помощь в организации и проведении местных мероприятий, праздников)</li> <li>• Благотворительность (пожертвования местным жителям, семьям, организациям)</li> <li>• Участие в местных мероприятиях для молодежи (конкурсах, форумах для молодежи)</li> <li>• Участие в общественных работах (уборка парка, посадка деревьев, субботник во дворе и т. п.)</li> <li>• Индивидуальные действия (помощь соседям или просто обсуждение вопросов местного значения с друзьями)</li> <li>• Онлайн активность (группы в социальных сетях, представляющие местное сообщество) и др.</li> </ul>

ями гражданской активности: в такой модели значительно увеличиваются результат и качество деятельности социальных партнеров по достижению муниципального интереса.

Рассмотрим пример централизованной модели социального партнерства в Администрации города Екатеринбурга.

Стратегический проект «Социальное партнерство» входит в стратегический план развития Екатеринбурга и был разработан в 2007 году. Значение проекта для города состоит в том, что взаимодействие органов местного самоуправления и местного сообщества строится на принципах социального партнерства, предполагающих, что стороны выступают как равнозначные партнеры в процессе достижения единой цели – повышения качества жизни горожан.

Реализация проекта показывает, что некоммерческие организации являются основными партнерами органов местного самоуправления в решении социальных проблем. Социально ориентированные некоммерческие организации содействуют развитию гражданского общества, добровольчества, благотворительности, вносят вклад в решение проблем бедности, образования, экологии и др.

В настоящее время в Екатеринбурге прошли государственную регистрацию и осуществляют свою деятельность 1 639 некоммерческих организаций (НКО), 962 обще-

ственные организации, 136 религиозных организаций и 23 казачьих общества (табл. 2).

Согласно данным Министерства юстиции Российской Федерации, количество НКО в Екатеринбурге в последние годы возрастает. С 2007 года количество общественных организаций, зарегистрированных в Екатеринбурге, возросло на 38 %.

В настоящее время в Екатеринбурге оказывается системная поддержка НКО (информационная, методическая, финансовая, имущественная) в целях содействия активизации их потенциала.

С 2007 года сформирована и действует Общественная палата Екатеринбурга, в состав которой входят лучшие представители различных сфер деятельности: науки, образования, общественных объединений, некоммерческих

Таблица 2 – Динамика НКО, зарегистрированных в городе Екатеринбурге (2016–2019 гг.)

НКО	Годы			
	2016	2017	2018	2019
Всего, <i>в том числе:</i>	2 249	2 466	2 674	2 760
некоммерческие организации	1 290	1 435	1 566	1 639
общественные организации	814	881	952	962
религиозные организации	125	129	133	136
казачьи общества	20	21	23	23

Таблица 3 – Имущественная и финансовая поддержка НКО в городе Екатеринбурге (2016–2019 гг.)

Показатель	Годы			
	2016	2017	2018	2019
Количество СО НКО, получивших муниципальную финансовую поддержку, ед.	43	36	43	52
Сумма поддержки СО НКО, млн руб.	6,8	6,8	6,8	6,8
Количество СО НКО, получивших муниципальную имущественную поддержку, ед.	1	1	2	6
Площадь помещений, предоставленных СО НКО в качестве муниципальной имущественной поддержки, м <sup>2</sup>	96,8	29,5	278,2	535,5

организаций, органов территориального общественного самоуправления, национальных диаспор.

Деятельность Общественной палаты и информационное освещение принимаемых ею решений, во многом способствуют снижению социальной напряженности и создают условия для конструктивного диалога муниципальной власти и наиболее активной части городской общественности.

Ежегодно проводятся конкурсы среди социально ориентированных некоммерческих организаций на право получения субсидий из бюджета муниципального образования «город Екатеринбург» на реализацию социально значимых проектов. По итогам конкурсов за предыдущие четыре года поддержано более 170 проектов социально ориентированных некоммерческих организаций. Общая сумма предоставленных субсидий за четыре года составила 27 миллионов рублей (табл. 3).

Более 25 % НКО, работающих в Екатеринбурге, реализуют социальные и иные проекты по следующим направлениям: права человека; проблемы инвалидности; социальная помощь; ветераны труда, войны; проблемы семьи и детства; профилактика асоциальных зависимостей; благотворительность; культура и искусство; образование и наука; национальные объединения, диаспоры; гражданские инициативы, ТОС; трудоустройство; проблемы женщин; военно-патриотическое движение; детские и молодежные организации.

Практически все направления деятельности общественных организаций нашли отражение в социальных проектах, реализуемых совместно с городской и районными администрациями (табл. 4).

Таблица 4 – Структура социальных проектов СОНКО, субсидируемых Администрацией города Екатеринбурга (2017–2019 гг.)

№ п/п	Направление работы СОНКО	Доля в общем объеме субсидий, выделяемых СОНКО, %		
		2017	2018	2019
1	Социальная адаптация инвалидов и их семей (инвалиды, проблемы семьи и детей)	5	6	10
2	Создание условий для организации досуга и проведение культурно-досуговых мероприятий для людей пожилого возраста, поддержка ветеранского движения	34	32	26
3	Развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования «город Екатеринбург» (конфессии, диаспоры, религиозные организации)	13	9	14
4	Поддержка деятельности территориального общественного самоуправления (ТОС)	9	11	11
5	Поддержка социальной активности женщин и женского движения (женщины)	3	2	0,9
6	Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью, деятельность в сфере патриотического воспитания граждан (военно-патриотическое воспитание, работа с детьми и молодежью)	16	24	21,1
7	Создание условий для социальной и культурной адаптации мигрантов, проведение мероприятий по противодействию экстремизму	4	8	5
8	Другие	16	8	12

Таким образом, в общем объеме субсидий, выделяемых социально ориентированным НКО, доля проектов в сфере работы с детьми и молодежью составила 21 %.

«По итогам 2018 года доля социально ориентированных некоммерческих организаций — получателей поддержки, оказывающих общественно полезные услуги, в общем числе социально ориентированных некоммерческих организаций — получателей поддержки в отчетном году составила 90 процентов, охват территории муниципального образования «город Екатеринбург» деятельностью органов территориального общественного самоуправления — 55 процентов» [25].

Ежегодно проводятся: методический семинар для социально ориентированных некоммерческих организаций в рамках проведения конкурса среди социально ориентированных организаций на право получения субсидий из бюджета муниципального образования «город Екатеринбург» на реализацию социально значимых проектов; семинар для представителей национально-культурных общественных организаций, являющихся социально ориентированными некоммерческими организация-

ми, и работодателей, использующих труд иностранных рабочих; круглый стол и конференции, посвященные вопросам развития территориального общественного самоуправления (ТОС) и совета многоквартирных домов.

В настоящее время в Екатеринбурге действует 48 ТОС. Благодаря реализации стратегического проекта «Социальное партнерство» удалось повысить информированность населения о деятельности ТОС, создать крупнейший в России ТОС — «Академический», охватывающий большой новый микрорайон города. Ежегодно увеличивается количество средств бюджета города, направленных на софинансирование инициатив ТОС. Ряд ТОС воспользовались возможностью получить средства местного бюджета на реализацию общественных инициатив (табл. 5).

Количество ТОС остается стабильным, практически не меняясь на протяжении последнего десятилетия. Такая тенденция объясняется, с одной стороны, наличием иных организаций, выполняющих функции ТОС, например, ТСЖ; а с другой — высокой степенью уверенности горожан в своих возможностях оказывать влияние на решения Администрации

Таблица 5 — Информация о ТОС, получателях муниципальных субсидий в городе Екатеринбурге (2017–2019 гг.)

№ п/п	ТОС	Сумма субсидий по годам, тыс. руб.		
		2017	2018	2019
1	Местная общественная организация «Территориальное общественное самоуправление „Академический“» города Екатеринбург	170,0	404,8	130,0
2	Некоммерческая организация «Территориальное общественное самоуправление микрорайона Шарташ» Кировского района г. Екатеринбурга	90,0	90,0	
3	Территориальное общественное самоуправление «Микрорайон Кольцово»	88,2		100,3
4	Орган территориального общественного самоуправления микрорайона Чапаевский	80,0	90,0	66,5
5	Совет территориального общественного самоуправления микрорайона Решетниково	80,0	70,4	150,0
6	Орган территориального общественного самоуправления «Совет территориального самоуправления микрорайона Северский»	70,2	157,2	73,6
7	Орган территориального общественного самоуправления «Совет территориального самоуправления микрорайона Горняк»	54,1	85,7	75,2
8	Некоммерческая организация «Территориально-общественное самоуправление „Садовый“»		178,7	
9	Территориальное общественное самоуправление п. Совхозный г. Екатеринбурга		90,0	80,0
10	Местная общественная организация «Территориальное общественное самоуправление Железнодорожного района города Екатеринбурга „Палкино“»			316,0
11	Местная общественная организация «Территориальное общественное самоуправление „Московская 29“» города Екатеринбурга			90,0
	<b>Итого</b>	<b>632,5</b>	<b>851,9</b>	<b>1 001,6</b>

города посредством обращений, участия в общественных обсуждениях и иных формах и акциях. Тем не менее, за прошедшее время накоплены положительные практики взаимодействия и сотрудничества органов ТОС и органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Все перечисленные формы взаимодействия показали, насколько эффективнее решаются общественные проблемы, когда потенциал негосударственных организаций получает поддержку органов власти и включается в совместную работу.

Однако в процессе создания устойчивых взаимоотношений выявлены некоторые проблемы:

- сохранение социально потребительского настроения населения, при котором некоммерческие организации, не получая поддержки, становятся неспособными самостоятельно достигнуть цели, ради которой они были созданы, и упраздняются;

- низкий уровень восприятия населением происходящих в городе событий, участия в них;

- слабая информированность горожан о городских проектах, низкий уровень привлечения горожан к городскому развитию;

- низкий уровень партнерства некоммерческих организаций, ТОС, граждан в достижении совместных интересов и другие.

Важным направлением деятельности Администрации города Екатеринбурга остается работа по профилактике экстремизма и формированию толерантных отношений в обществе.

По данным учета отдела по вопросам миграции УМВД России по городу Екатеринбургу количество иностранных граждан, приезжающих на работу в Екатеринбург, снижается, но остается достаточно высоким (табл. 6).

Таблица 6 – Количество иностранных граждан, приезжающих на работу в Екатеринбург (2017–2019 гг.)

Год	2017	2018	2019
Количество уведомлений о прибытии иностранных граждан в Екатеринбург с целью въезда «работа», ед.	136 961	127 136	117 914
из них в порядке продления срока пребывания в РФ, ед.	63 360	40 072	34 718

В целях профилактики экстремизма, минимизации и ликвидации последствий его проявления, взаимодействия и координации органов местного самоуправления, подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, общественных, религиозных объединений в сфере профилактики экстремизма, в том числе по выявлению и устранению причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности на территории города Екатеринбурга создана межведомственная комиссия по профилактике экстремизма.

Для предотвращения данных угроз необходимо обеспечить социальную стабильность, этническое и конфессиональное согласие, повысить качество работы органов местного самоуправления и сформировать действенные механизмы их взаимодействия с гражданским обществом в целях свободной и полноценной реализации прав гражданами Российской Федерации.

В настоящее время при выделении бюджетных грантов социально ориентированным НКО формирование толерантных отношений, проведение совместных массовых мероприятий с представителями других национальностей является одним из приоритетных направлений. В дальнейшем при реализации проекта планируется расширить использование потенциала институтов гражданского общества, в том числе ветеранских и молодежных организаций, в целях воспитания граждан в духе патриотизма, обеспечения единства российского народа, формирования в обществе неприятия идеологии экстремизма, использования насилия для достижения социальных и политических целей.

Таким образом, за время реализации проекта «Социальное партнерство» сложились механизмы взаимодействия Администрации города Екатеринбурга и общественности, в первую очередь с НКО. Увеличивается субсидирование их деятельности, расширяется имущественная поддержка. Вместе с тем, сложившаяся ситуация свидетельствует о росте гражданской активности и желании горожан инициировать, осуществлять и оценивать проекты, реализуемые Администрацией города, что требует обновления подходов и техноло-

гий выявления, учета мнений, потребностей горожан. Необходимо обновить форматы взаимодействия, сделать их прозрачными, понятными, удобными для горожан, НКО и др. общественных организаций и движений, в том числе посредством развития электронных сервисов. Реализация национальных проектов,

расширение практики инициативного бюджетирования также требует создания современной системы взаимодействия с гражданами и их объединениями. Иными словами, необходимо обновление проекта в целях реализации системной, содержательной работы с ответственностью в интересах городского развития.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Крамаренко С.В. (2013). Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Воронеж. 234 с.
2. Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. (2014). Гражданское участие населения как фактор развития местного самоуправления в российских муниципальных образованиях // *Власть*. № 1. С. 90–94.
3. Петухов Р.В. (2014). Локальные сообщества и гражданский активизм // *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*. № 4. С. 64.
4. Norris P. (2003.) *Young People and Political Activism: From the Politics of Loyalties to the Politics of Choice? Young people and democratic institutions: From disillusionment to participation*, Strasbourg, November 27–28.
5. Teorell J., Torcal M., Montero J. R. (2007). Political Participation: Mapping the Terrain. In: J. W. van Deth, J. R. Montero, A. Westholm (Eds.). *Citizenship and Involvement in European Democracies: A Comparative Analysis*, London & New York, Routledge, pp. 334–357.
6. Bourne P.A. (2010). Unconventional Political Participation in a Middle-Income Developing Country, *Current Research Journal of Social Sciences*, vol. 2, pp. 196–203.
7. Sloam J. (2016.) Diversity and Voice: The Political Participation of Young People in the European Union, *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 18, no. 3, pp. 521–537.
8. Grasso M. T. (2016.) *Generations, Political Participation and Social Change in Western Europe*. London, Routledge, 252 p.
9. Fox S. (2015.) *Apathy, Alienation and Young People: The Political Engagement of British Millennials*. Ph. D. thesis. University of Nottingham. 447 p.
10. Mucok A., and Tonge J. (2012.) The Party Politics of Youth Citizenship and Democratic Engagement, *Parliamentary Affairs*, vol. 65, no. 1, pp. 138–161.
11. Якимец В.Н. (2007). Основы, принципы и механизмы межсекторного социального партнерства в России : диссертация на соискание ученой степени доктора социологических наук. Санкт-Петербург. 376 с.
12. Хаванова Н.В. (2007). Институциональные основы развития социального партнерства в регионе : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. Москва. 50 с.
13. Ховрин А.Ю. (2010). Социальное партнерство в сфере реализации молодежной политики : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук. Москва. 47 с.
14. Бурляева В.А. (2010). Культура социального партнерства как условие модернизационных процессов современного российского общества : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук. Майкоп. 49 с.
15. Лебедева И.С. (2011). Развитие региональной модели межсекторного социального партнерства в России : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Новосибирск. 25 с.
16. Симакова Т.П. (2012). Формирование субъектной позиции семьи на основе социально-образовательного партнерства : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора педагогических наук. Томск. 42 с.
17. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.08.2020).
18. Ловкова А.А. (2009). Взаимодействие органов местного самоуправления, общественных

организаций и бизнеса как форма социального партнерства : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Саратов. 26 с.

19. О некоммерческих организациях : Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.08.2020).

20. Об общественных объединениях : Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.08.2020).

21. О государственной поддержке некоммерческих организаций в Свердловской области : Закон Свердловской области от 27.01.2012 № 4-ОЗ // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.08.2020).

22. Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий из бюджета муниципального образования «город Екатеринбург» социально ориентированным некоммерческим организациям : Постановление Администрации города Екатеринбурга от 11.08.2017 № 1467 //

КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.08.2020).

23. Об утверждении Положения «Об оказании имущественной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» : Решение Екатеринбургской городской Думы от 06.12.2011 № 78/50 // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.08.2020).

24. Об утверждении Положения «О порядке формирования, ведения и обязательного опубликования перечня муниципального имущества, предназначенного для оказания имущественной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» : Решение Екатеринбургской городской Думы от 06.12.2011 № 79/50 // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.08.2020).

25. Итоги социально-экономического развития в 2018 году // Официальный портал Екатеринбурга. URL: <https://xn--80acgfbsl1azdqr.xn--p1ai/file/d24ca3fc2ce687381483a16214110d93> (дата обращения: 11.08.2020).

---

## THE SOCIAL PARTNERSHIP AT THE MUNICIPAL LEVEL: A MODEL OF YOUTH PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

E.I. Vasileva

Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration,  
Ekaterinburg, Russia

T.E. Zerchaninova

Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration,  
Ekaterinburg, Russia

### ABSTRACT:

**Research problem.** The decline in youth civic engagement at the municipal level is manifested in the low turnout of youth in municipal elections, in the reduction of youth participation in solving local community issues, in the limited practice of youth participation in local self-government in traditional institutional forms. This leads to the formation of protest behavior, the growth of destructive and deviant behavior, and extremist forms of social activity. Thus, it is necessary to form an effective model of social partnership between young people and local governments, taking into account non-traditional (alternative) forms of civic engagement of young people.

**The purpose** of the research is to study the forms of civic participation of youth in local self-government and to develop a conceptual model of social partnership of youth, youth public organizations and associations and local self-government bodies.

**Methodology and methods.** The methodological basis of the study is represented by the concept of social partnership at the municipal level, the provisions of the systemic and activity-based

approaches in municipal management. In the course of the research, a complex of quantitative and qualitative methods was used: analysis of official documents, analysis of the content of official sites, analysis of statistical data, secondary analysis of the results of sociological surveys.

**Research results.** The content and directions of activities of local self-government bodies and youth public organizations and associations, a set of implemented measures and actions aimed at involving youth in socio-political processes at the municipal level, prevention of destructive and deviant behavior, extremist forms of social activity of youth, to stimulate civic initiatives have been studied youth at the municipal level, on the implementation of constructive forms of social activity of youth at the municipal level, on stimulating youth to participate in local self-government. Diagnostics of the problems hindering the civic participation of youth in local self-government was carried out. The prospects for the practical use of the theory of social partnership at the municipal level in the practice of municipal management and organization of work with youth are determined. Proposals have been developed for the subjects of social partnership at the municipal level to improve it. Proposals were submitted to local governments to support constructive forms of social activity of youth at the municipal level, to stimulate civic participation in local government, various civic initiatives of youth at the municipal level, and to involve youth in socio-political processes at the municipal level.

**Scientific novelty.** A conceptual model of social partnership of youth, youth public organizations and associations and local self-government bodies has been developed. The structure of the conceptual model is represented by interrelated elements: 1) subjects of social partnership (youth, youth public organizations and associations, local governments), 2) principles of social partnership, 3) the goal of social partnership, 4) norms governing social partnership, 5) means of social partnership, 6) forms of interaction between subjects of social partnership.

**FUNDING:** The reported study was funded by RFBR and EISR according to the research project no. 20-011-31551.

**KEYWORDS:** local government, social partnership, youth, civic engagement, civil participation.

#### **AUTHORS' INFORMATION:**

**Elena I. Vasileva** – Ph.D. of Sociological Sciences, Associate Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 660020, Russia); [vasilyeva-ekb@yandex.ru](mailto:vasilyeva-ekb@yandex.ru).

**Tatiana E. Zerchaninova** – Ph.D. of Sociological Sciences, Associate Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 660020, Russia); [zerchaninova-te@ranepa.ru](mailto:zerchaninova-te@ranepa.ru). ORCID: 0000-0002-1582-1982.

**FOR CITATION:** Vasileva E.I., Zerchaninova T.E. (2020). The social partnership at the municipal level: a model of youth participation in local self-government, *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (32), pp. 26–39.

#### **REFERENCES**

1. Kramarenko S.V. (2013). Development of Institutions of Direct Democracy in Local Self-Government: Theoretical, Legal and Applied Aspects. Ph. D. thesis. Voronezh. 234 p.

2. Maikova E.Yu., Simonova E.V. (2014). Civic participation of the population as a factor in the development of local self-government in Russian municipalities, *Power*, no. 1, pp. 90–94.

3. Petukhov R.V. (2014). Local communities and civic activism, *Monitoring public opinion: economic and social changes*, no. 4, pp. 64.

4. Norris P. (2003.) Young People and Political Activism: From the Politics of Loyalties to the Politics of Choice? *Young people and democratic institutions: From disillusionment to participation*, Strasbourg, November 27–28.

5. Teorell J., Torcal M., Montero J. R. (2007). Political Participation: Mapping the Terrain. In: J. W. van Deth, J. R. Montero, A. Westholm (Eds.). *Citizenship and Involvement in European Democracies: A Comparative Analysis*, London & New York, Routledge, pp. 334–357.
6. Bourne P.A. (2010). Unconventional Political Participation in a Middle-Income Developing Country, *Current Research Journal of Social Sciences*, vol. 2, pp. 196–203.
7. Sloam J. (2016.) Diversity and Voice: The Political Participation of Young People in the European Union, *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 18, no. 3, pp. 521–537.
8. Grasso M. T. (2016.) Generations, Political Participation and Social Change in Western Europe. London, Routledge, 252 p.
9. Fox S. (2015.) Apathy, Alienation and Young People: The Political Engagement of British Millennials. Ph. D. thesis. University of Nottingham. 447 p.
10. Mycock A., and Tonge J. (2012.) The Party Politics of Youth Citizenship and Democratic Engagement, *Parliamentary Affairs*, vol. 65, no. 1, pp. 138–161.
11. Yakimets V.N. (2007). Foundations, principles and mechanisms of intersectoral social partnership in Russia. Advanced Doctor's degree dissertation. St. Petersburg. 376 p.
12. Khavanova N.V. (2007). Institutional foundations for the development of social partnership in the region. Abstract of Advanced Doctor's degree dissertation. Moscow. 50 p.
13. Khovrin A.Yu. (2010). Social partnership in the implementation of youth policy. Abstract of Advanced Doctor's degree dissertation. Moscow. 47 p.
14. Burlyaeva V.A. (2010). The culture of social partnership as a condition of the modernization processes of modern Russian society. Abstract of Advanced Doctor's degree dissertation. Maykop. 49 p.
15. Lebedeva I.S. (2011). Development of a regional model of intersectoral social partnership in Russia. Abstract of Ph. D. thesis. Novosibirsk. 25 p.
16. Simakova T.P. (2012). Formation of the subjective position of the family on the basis of social and educational partnership. Abstract of Advanced Doctor's degree dissertation. Tomsk. 42 p.
17. On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation : Federal Law No. 131-FZ dated 06.10.2003. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.08.2020).
18. Lovkova A.A. (2009). Interaction of local self-government bodies, public organizations and business as a form of social partnership. Abstract of Ph. D. thesis. Saratov. 26 p.
19. On non-profit organizations : Federal Law No. 7-FZ dated 12.01.1996. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.08.2020).
20. On public associations : Federal Law No. 82-FZ dated 19.05.1995. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.08.2020).
21. On state support of non-profit organizations in the Sverdlovsk region : Law of the Sverdlovsk region No. 4-OZ dated January 27, 2012. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.08.2020).
22. On approval of the Regulations on the procedure for providing subsidies from the budget of the municipal formation “city of Yekaterinburg” to socially oriented non-profit organizations : Resolution of the Administration of the city of Yekaterinburg No. 1467 dated 11.08.2017. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.08.2020).
23. On the approval of the Regulation “On the provision of property support to socially oriented non-profit organizations” : Decision of the Yekaterinburg City Duma No. 78/50 dated 06.12.2011. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.08.2020).
24. On the approval of the Regulations “On the procedure for the formation, maintenance and mandatory publication of the list of municipal property intended to provide property support to socially oriented non-profit organizations” : Decision of the Yekaterinburg City Duma No. 79/50 dated 06.12.2011. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.08.2020).
25. Results of socio-economic development in 2018. Official portal Ekaterinburg.RF. URL: <https://xn--80acgfbsl1azdqr.xn--p1ai/file/d24ca3fc2ce687381483a16214110d93> (accessed 11.08.2020).

# РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 10.16.03

**В.В. Зеленцов**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Новосибирск, Россия  
AuthorID: 963596

**АННОТАЦИЯ:**

Местное самоуправление должно основываться на активном включении граждан в решение значимых локальных проблем муниципалитетов, пространство которых формирует навыки демократического участия населения в публичном управлении.

На современном этапе наблюдается постепенное изменение парадигмы взаимодействия населения с органами местного самоуправления, нацеленного на выстраивание институциональной структуры гражданской самоорганизации на муниципальном уровне. В российских муниципальных образованиях стоят задачи создания эффективно действующих институтов общественного участия в местном самоуправлении, повышения их роли в выработке управленческих решений по социальным, экономическим и иным общественно значимым вопросам. Однако решение этих важных задач невозможно без взаимодействия между различными секторами общества (муниципальной властью, бизнесом и обществом), для чего требуется найти некие универсальные инструменты и механизмы, которые бы помогли раскрыть и реализовать имеющийся потенциал участия населения в местном самоуправлении.

Существующие нормативно закреплённые формы общественного участия в местном самоуправлении должны быть системно изучены и проанализированы экспертным сообществом на предмет их практической востребованности и возможности реализации в муниципальных образованиях различной территориальной организации с целью дальнейшей проработки и совершенствования государственной и муниципальной политики в сфере привлечения населения к решению вопросов местного значения.

В представленной работе применены такие методы исследования, как синтез и обобщение полученной информации, сравнительный анализ и статистическое наблюдение.

Эмпирическую базу составили нормативные правовые акты, материалы ежегодного мониторинга состояния местного самоуправления в муниципалитетах Республики Бурятия, статистические данные, результаты социологических исследований и иные информационные источники.

В исследовании впервые анализируются все формы участия населения в местном самоуправлении в муниципальных образованиях Республики Бурятия, нормативно-правовое регулирование которых предусмотрено действующим законодательством Российской Федерации.

Выявлены основные проблемы участия населения в местном самоуправлении в муниципальных образованиях Республики Бурятия и предложены рекомендации по их решению, адресованные как органам власти, так и представителям общественных институтов.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** местное самоуправление, общественное участие, территориальное общественное самоуправление, общественный контроль, инициативное бюджетирование, проектное управление.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Виктор Викторович Зеленцов** – кандидат исторических наук; Сибирский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (630102, Россия, Новосибирск, ул. Нижегородская, 6); zelentsov-vm@ganepa.ru.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Зеленцов В.В. (2020). Развитие общественного участия в местном самоуправлении в муниципальных образованиях Республики Бурятия // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (32). С. 40–47.

В современных условиях особо актуальна общественная активность населения на муниципальном уровне, направленная на решение социально-значимых проблем территории проживания, а также на взаимодействие с местными органами власти.

Мировая практика показывает, что самоорганизация сообществ представляет собой переход от традиционных механизмов, ориентированных на консультации населения с органами власти, к более активным гражданским формам взаимодействия, в которых представители общественности участвуют в неформальных и слабо структурированных организациях для продвижения своих интересов, политических программ и непосредственного участия в государственном (публичном) управлении [15; 16].

В настоящее время опубликован ряд работ, посвященных изучению местного самоуправления в Республике Бурятия, в которых выявлены проблемы, препятствующие эффективной деятельности муниципальных органов власти [6; 7], акцентируется внимание на вопросах развития территориального общественного самоуправления (ТОС) [10–12]. По мнению О. С. Тулохонова, к факторам, негативно влияющим на развитие ТОС в регионе, относятся формализм органов местного самоуправления, пассивность населения, отсутствие общности интересов у граждан, слабый уровень знаний и умений в финансовой и правовой сфере у местного населения [13, с. 114–115].

На территории Республики Бурятия местное самоуправление осуществляется в 286 муниципальных образованиях, в числе которых

2 городских округа, 21 муниципальный район, 16 городских и 247 сельских поселений. По данным Росстата, в республике численность населения составляет 985 937 чел., 59,23 % которого проживает в городах [5].

В муниципальных образованиях Республики Бурятия практикуются различные формы участия граждан в местном самоуправлении, обусловленные спецификой социально-экономического развития муниципалитетов региона. При этом развитие институтов гражданского общества (институтов общественного участия) региональные власти включили в одно из приоритетных направлений Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года.

Практика развития форм участия населения в муниципальных образованиях Республики Бурятия во многом имеет сходства с общероссийским измерением локальной общественной активности, но и несет свои уникальные характеристики, обусловленные в том числе и социокультурными особенностями территории.

Достаточно распространёнными формами участия населения в местном самоуправлении Республики Бурятия являются собрания, конференции, публичные слушания и опросы. С 2018 года обозначено проведение общественных обсуждений, 2/3 из которых были организованы на территории сельских поселений [3].

Менее развитым в регионе является институт правотворческой инициативы. По данным за 2016 год, было внесено 3 инициативы, в 2017 г. – 6, в 2018 г. – 4. Из 13 внесенных инициатив за период 2016–2018 гг. всего бы-

ло реализовано 8 в виде принятых правовых актов или поправок к ним [1–3].

Практика проведения муниципальных выборов как формы участия населения в местном самоуправлении в Республике Бурятия характеризуется достаточно низкой явкой населения. Следует отметить, что регион следует общероссийским тенденциям, заключающимся в переходе большинства муниципалитетов на непрямой способ формирования глав муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями (модель «Совет-комиссия»). Поправки в Закон Республики Бурятия от 07.12.2004 № 896-III «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия», внесенные в 2018 году, предусмотрели единственный вариант избрания главы муниципального образования на всеобщих выборах только для города Улан-Удэ как административного центра субъекта РФ [14]. Широкое распространение модели МСУ «Совет-комиссия» в других муниципальных образованиях республики связано с проблемой подбора управленческих кадров на муниципальном уровне и потребностью повышения управляемости социально-экономическим развитием локальных территорий. Объективно данная модель ослабляет обратную связь населения с органами местного самоуправления. Здесь встает вопрос о том, как повысить легитимность процедуры избрания главы муниципального образования по конкурсу, поскольку данный процесс носит во многом закрытый и непубличный характер, обусловленный административным влиянием со стороны органов государственной власти субъекта.

Одной из перспективных форм общественного участия в местном самоуправлении в муниципальных образованиях Республики Бурятия является общественный контроль, субъектами которого на местном уровне являются общественные советы муниципальных образований (ОС). Однако, они делают только первые шаги в направлении активизации взаимодействия как с органами местного самоуправления и общественностью, так и между членами ОС. Советы еще не сформировали своего «лица», стратегии общественного контроля за ситуацией в отрасли, экспертного сообщества;

деятельность большинства ОС носит совещательный, диспозитивный характер. При формировании ОС ощущается дефицит кадров для данной сферы деятельности [9].

Из необязательных форм участия граждан в решении вопросов местного значения в муниципальных образованиях Республики Бурятия получило широкое распространение территориальное общественное самоуправление. В муниципалитетах региона наблюдается очень интенсивная динамика формирования структур ТОС: с 1 138 единиц ТОС в 2016 году до 2 104 единиц в 2020 году [8]. Обширный масштаб движения ТОС в Республике Бурятия безусловно можно считать положительным фактором в общественной жизни муниципалитетов. Во многом это явление обусловлено особенностями культурных и национальных традиций, ментальностью населения, выраженных в специфичных внутриобщинных коммуникациях среди сельских местных сообществ. Однако, внушительные количественные параметры распространения данного института не всегда говорят о высоком качестве и эффективности общественного участия в местном самоуправлении. Мы предполагаем, что деятельность многочисленных единиц ТОС в регионе поддерживается в определяющей мере за счет административной и грантовой поддержки на региональном и муниципальном уровнях. И формально существующие единицы ТОС включаются преимущественно в кратковременные и ситуативные практики реализации социально значимых проектов.

В муниципальных образованиях Республики Бурятия существует такая форма финансового участия граждан как самообложение, решение о котором принимается на сельских сходах граждан. Сельские сходы по вопросам самообложения населения в 2018 году были организованы в 15 сельских поселениях [3]. Объем средств, собранных в том же году путем самообложения населения, составил 1 146 014,04 рублей [3]. Вместе с тем, порядок самообложения граждан, закреплённый статьёй 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Республике Бурятия не реализуется. Попытки его введения в 2018 г. в отдельных поселениях не

получили должного распространения, прежде всего из-за низкой собираемости средств самообложения, составляющей не более 12 % от запланированной суммы, а также проблем организационного свойства [4]. Органы местного самоуправления существенной причиной, по которой граждане голосуют против самообложения, определяют низкую платёжеспособность населения, отсутствие четко закрепленных мер воздействия в отношении лиц, уклоняющихся от внесения самообложения. Говоря о финансовом участии населения в решении вопросов местного значения необходимо отметить, что в Законе Республики Бурятия от 13.12.2018 № 252-VI «О республиканском бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» не предусмотрены средства на инициативное (партиципаторное) бюджетирование в муниципальных образованиях региона.

В целом, в муниципальных образованиях Республики Бурятия наблюдается слабое продвижение и популяризация институтов общественного участия в информационном поле. Население имеет отдалённые представления о том, что такое местное самоуправление и через какие формы можно принимать в нем участие или непосредственно осуществлять местное самоуправление. Информированность о возможностях вовлечения населения в местное самоуправление касается практических всех форм участия. Пока самыми доступными и известными формами для жителей поселений являются обращения в органы власти и личные встречи с главами местных администраций и должностными лицами [9].

Для решения выявленных в исследовании проблем выработаны следующие предложения и практические рекомендации, адресованные как органам государственной власти и местного самоуправления, так и представителям общественных институтов:

1. В муниципальных образованиях Республики Бурятия необходимо развивать общественный контроль как современный и перспективный механизм включения населения в решение вопросов местного значения. Органам МСУ со своей стороны необходимо оказывать методическую поддержку активистам общественных организаций, направленной на

повышение квалификации участников общественного контроля и профессионализацию некоммерческих организаций. В свою очередь, исполнительным органам государственной власти Республики Бурятия рекомендуется инициирование разработки типового положения об общественных советах, формируемых при органах государственной власти и местного самоуправления в регионе.

2. В среднесрочной перспективе стоит задача перестройки сущностного содержания деятельности ТОС на территории региона, нацеленной на реализацию проектов социального партнерства и встраивания ТОС в стратегии социально-экономического развития территорий муниципальных образований в качестве постоянных участников данного процесса. Местные администрации во взаимодействии с активом ТОС должны выработать и предлагать планы мероприятий по консолидации интересов жителей МО, формированию общих ценностей по месту жительства.

3. Республика Бурятия должна войти в число регионов, реализующих проекты инициативного бюджетирования. В этом процессе органам государственной власти субъекта РФ следует занимать более активную позицию по продвижению инициативного бюджетирования на территории с учетом мнений органов местного самоуправления, экспертного сообщества. Региональным органам власти предлагается утвердить мероприятия по развитию инициативного бюджетирования в составе государственных программ субъекта Российской Федерации.

4. Наблюдающаяся в муниципальных образованиях Республики Бурятия востребованность такой формы финансового участия граждан как самообложение требует внесения уточнения в определение правовой природы средств самообложения граждан; закрепления положения, регламентирующего самообложение, минимальный порог размера самообложения, ограничения, связанные с размером сбора, периодичностью, способа уплаты; установления мер воздействия в отношении лиц, уклоняющихся от уплаты самообложения. Также требуется рассмотреть возможность разработки единой методики сбора и распределения самообложения.

5. В целях повышения легитимности организационной модели МСУ «Совет-комиссия» считаем целесообразным публиковать на сайтах администраций муниципальных образований биографии кандидатов и их программы, а также сделать доступными для общественности результаты тестирования претендентов, предусмотренного конкурсными процедурами. При наличии технических условий необходимо дать возможность аппаратам представительных органов (либо утвержденным секретариатам местных администраций) проводить онлайн-трансляцию в сети «Интернет» заседаний Советов депутатов по выборам главы муниципального образования, поскольку данный вопрос касается всего населения, проживающего на территории МО, а депутаты представляют интересы местного сообщества.

6. Требуют своего решения вопросы совершенствования муниципальной информационной политики, направленной на продвижение и популяризацию форм участия населения в МСУ. Администрациям муниципальных образований необходимо предусмотреть размещение на официальных сайтах органов МСУ общественных паспортов, в которых могут быть обобщены сведения о деятельности некоммерческих организаций и институтов гражданского общества, а также опубликованы актуальные материалы и статистические данные о формах участия населения в решении вопросов местного значения.

7. В муниципальных образованиях региона также видится целесообразным внедре-

ние проектного подхода в управлении. Сегодня органы местного самоуправления как никогда нуждаются в вовлечении новых участников практически во все сферы своей деятельности. Только своими силами, ограниченными и истощенными, муниципалитету не справиться с такими сложными задачами, как снижение издержек на управление территорией и повышение эффективности расходов на ее развитие. Отметим также, что потенциальные партнеры органов местного самоуправления (бизнес и общественный сектор) давно работают в режимах проектного управления. При таком подходе актуализируется одна из ключевых характеристик МСУ, присущая этому институту по природе, но до сих пор не востребованная в полной мере. В МСУ заложен большой потенциал, за счет которого муниципалитет может стать площадкой для балансировки интересов различных социальных групп и коммерческих структур на своей территории, исходя из интересов местного сообщества в целом.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что предложенные меры и направления работы позволят эффективней решать вопросы местного значения, повысить качество муниципального управления и участия в данном процессе общественных институтов, обеспечить удовлетворенность населения предоставленными муниципальными услугами, а также усилить взаимодействие между органами местной власти, бизнесом и гражданами в решении социально-экономических задач и реализации проектов развития территорий.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Информация о развитии системы местного самоуправления в Республике Бурятия на 1 марта 2017 года. URL: <https://egov-buryatia.ru/authorities/local%20government-authority/reformamestnogo-samoupravleniya/> (дата обращения: 31.08.2020).

2. Информация о развитии системы местного самоуправления в Республике Бурятия на 1 марта 2018 года. URL: <https://egov-buryatia.ru/authorities/local%20government-authority/reformamestnogo-samoupravleniya/> (дата обращения: 31.08.2020).

3. Информация о развитии системы местного самоуправления в Республике Бурятия на 1 мар-

та 2019 года. URL: <https://egov-buryatia.ru/authorities/local%20government-authority/reformamestnogo-samoupravleniya/> (дата обращения: 31.08.2020).

4. Актуальные вопросы финансового участия граждан и организаций в реализации проектов, имеющих приоритетное значение для населения муниципального образования или его части: Материалы интернет-конференции (21 января — 21 февраля 2019 г.). URL: <http://council.gov.ru/media/files/pCI6fjy8WYtfsbAUJwMdea3r5etEHPwX.pdf> (дата обращения: 31.08.2020).

5. Оценка численности постоянного населения на 1 января 2020 г. и в среднем за 2019 год.

URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/PgPopul2020.xls> (дата обращения: 31.08.2020).

6. Петрова Е.В. (2016). Вариативность избрания органов местного самоуправления в сибирских регионах // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 30–47.

7. Петрова Е.В. (2015). Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в некоторых сибирских регионах // Власть. № 3. С. 108–112.

8. Сайт Ресурсного центра поддержки территориального общественного самоуправления в Республике Бурятия. URL: <https://rctos.ru/> (дата обращения: 31.08.2020).

9. Состояние гражданского общества в Республике Бурятия в 2017 году. Ежегодный доклад Общественной палаты Республики Бурятия. URL: [https://egov-buryatia.ru/op/activities/reports\\_and\\_reports/](https://egov-buryatia.ru/op/activities/reports_and_reports/) (дата обращения: 31.08.2020).

10. Тулохонов О.С. (2019). Рейтинговая оценка лучших территориальных общественных самоуправлений в сельских и городских поселениях Республики Бурятия // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. № 1. С. 49–53.

11. Тулохонов О.С. (2016). Рейтинг муниципальных образований по степени развития тер-

риториальных общественных самоуправлений // Инновации и инвестиции. № 1. С. 114–118.

12. Тулохонов О.С. (2016). Территориальное общественное самоуправление в Республике Бурятия: проблемы и пути их решения // Вестник Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления. № 4. С. 122–128.

13. Тулохонов О.С. (2016). Факторы развития территориального общественного самоуправления Республики Бурятия // Дискуссия. № 4. С. 112–118.

14. Цыденов внес в Хурал Бурятии законопроект о вариативности избрания глав муниципалитетов. URL: <https://www.infpol.ru/90204-tsydenov-vnes-v-khural-buryatii-zakonoproekt-o-variativnosti-izbraniya-glav-munitsipalitetov/> (дата обращения: 31.08.2020).

15. Edelenbos J., Meerkerk I., Schenk T. (2018). The Evolution of Community Self-Organization in Interaction With Government Institutions: Cross-Case Insights From Three Countries, *The American Review of Public Administration*, vol. 48, no. 1.

16. Bang H.P. (2009). «Yes we can»: Identity politics and project politics for a late-modern world, *Urban Research & Practice*, vol. 2, pp. 1–21.

---

## DEVELOPING PUBLIC PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNMENT IN MUNICIPALITIES OF THE REPUBLIC OF BURYATIA

V.V. Zelentsov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
Novosibirsk, Russia

### ABSTRACT:

Local self-government should be based on active involvement of citizens in solving significant local problems of municipalities with their space forming the skills of democratic population participation in public administration.

At present, a gradual change in the paradigm of interaction between the population and local authorities can be observed, aimed at building the institutional structure of the civil self-organization at municipal level. The task of the Russian municipalities is to create efficient institutions of public participation in local self-government and enhance their role in managerial decision-making on social, economic and other socially significant issues. However, it is impossible to find solution to these important tasks without interaction with various social sectors (municipal

bodies, business and society), which requires finding certain universal tools and mechanisms that would help reveal and implement the existing potential of public participation in local government.

The existing normatively fixed forms of public participation in local government should be systematically studied and analyzed by expert community for their practical relevance and implementation opportunities in municipalities of various territorial organizations for the further public and municipal policy development and improvement in terms of population engagement in local problem solving.

The reported study used such research methods as synthesis and generalization of the information obtained, comparative analysis and statistical observation.

Normative legal acts, materials of the annual monitoring of the state of local government in the municipalities of the Republic of Buryatia, statistical data, sociological research results and other information sources formed empirical base of the given research work.

It is the first time that all forms of public participation in local government in the municipalities of the Republic of Buryatia have been analyzed, where legal regulation is provided by the current RF legislation.

Key problems of participation of population in local government in the municipalities of the Republic of Buryatia are identified and recommendations to address them for both the authorities and public institutions representatives are proposed.

**KEYWORDS:** local government, public participation, territorial public government, public control, proactive budgeting, project management.

#### **AUTHORS' INFORMATION:**

**Viktor V. Zelentsov** – Ph.D. of Historical Sciences; Siberian Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6, Nizhegorodskaya St., Novosibirsk, 630102, Russia); zelentsov-vv@ranepa.ru.

**FOR CITATION:** Zelentsov V.V. (2020). Developing public participation in local government in municipalities of the Republic of Buryatia, *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (32), pp. 40–47.

#### **REFERENCES**

1. Information on the development of the local self-government system in the Republic of Buryatia as of March 1, 2017. URL: <https://egov-buryatia.ru/authorities/local%20government-authority/reforma-mestnogo-samoupravleniya/> (accessed 31.08.2020).
2. Information on the development of the local self-government system in the Republic of Buryatia as of March 1, 2018. URL: <https://egov-buryatia.ru/authorities/local%20government-authority/reforma-mestnogo-samoupravleniya/> (accessed 31.08.2020).
3. Information on the development of the local self-government system in the Republic of Buryatia as of March 1, 2019. URL: <https://egov-buryatia.ru/authorities/local%20government-authority/reforma-mestnogo-samoupravleniya/> (accessed 31.08.2020).
4. Topical issues of financial participation of citizens and organizations in the implementation of projects of priority importance for the population of the municipality or its part. Materials of the Internet conference (January 21 – February 21, 2019). URL: <http://council.gov.ru/media/files/pCI6ijy8WYtfsbAUJwMdea3r5etEHPwX.pdf> (accessed 31.08.2020).
5. Estimated resident population as of January 1, 2020 and on average for 2019. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/PrPopul2020.xls> (accessed 31.08.2020).
6. Petrova E.V. (2016). Variability of the election of local government bodies in Siberian regions, *Issues of state and municipal management*, no. 2, pp. 30–47.
7. Petrova E.V. (2015). Problems and prospects for the development of local self-government in some Siberian regions, *Power*, no. 3, pp. 108–112.

8. Site of the Resource Center for the Support of Territorial Public Self-Government in the Republic of Buryatia. URL: <https://rctos.ru/> (accessed 31.08.2020).

9. The state of civil society in the Republic of Buryatia in 2017. Annual report of the Public Chamber of the Republic of Buryatia. URL: [https://egov-buryatia.ru/op/activities/reports\\_and\\_reports/](https://egov-buryatia.ru/op/activities/reports_and_reports/) (accessed 31.08.2020).

10. Tulokhonov O.S. (2019). Rating assessment of the best territorial public self-governments in rural and urban settlements of the Republic of Buryatia, *Bulletin of the Buryat State University. Economics and Management*, no. 1, pp. 49–53.

11. Tulokhonov O.S. (2016). Rating of municipalities by the degree of development of territorial public self-governments, *Innovations and investments*, no. 1, pp. 114–118.

12. Tulokhonov O.S. (2016). Territorial public self-government in the Republic of Buryatia: problems and ways to solve them, *Bulletin of the*

*East Siberian State University of Technology and Management*, no. 4, pp. 122–128.

13. Tulokhonov O.S. (2016). Factors of development of territorial public self-government of the Republic of Buryatia, *Discussion*, no. 4, pp. 112–118.

14. Tsydenov introduced to the Khural of Buryatia a bill on the variability of the election of heads of municipalities. URL: <https://www.infpol.ru/90204-tsydenov-vnes-v-khural-buryatii-zakonoproekt-o-variativnosti-izbraniya-glav-munitsipalitetov/> (accessed 31.08.2020).

15. Edelenbos J., Meerkerk I., Schenk T. (2018). The Evolution of Community Self-Organization in Interaction With Government Institutions: Cross-Case Insights From Three Countries, *The American Review of Public Administration*, vol. 48, no. 1.

16. Bang H.P. (2009). «Yes we can»: Identity politics and project politics for a late-modern world, *Urban Research & Practice*, vol. 2, pp. 1–21.

## ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 82.13.37

**И.А. Тажитдинов**

Правительство  
Республики Башкортостан,  
Уфа, Россия

**А.Г. Атаева**

Уфимский федеральный  
исследовательский центр  
Российской академии наук,  
Уфа, Россия  
AuthorID: 672203

**А.И. Шатунова**

Уфимский федеральный  
исследовательский центр  
Российской академии наук,  
Уфа, Россия  
AuthorID: 1066908

**АННОТАЦИЯ:**

В настоящее время уровень гражданского участия в решении вопросов местного значения в России остается на низком уровне, что отчасти связано с недостаточным уровнем открытости и транспарентности органов власти. Новые условия всеобщей цифровизации, изменение формата взаимодействия с офлайн на онлайн в режиме самоизоляции изменили понимание принципа транспарентности и открытости власти, вывели ее на качественно новый уровень. Это обуславливает необходимость изучения понятия транспарентности органов местного самоуправления, ее составляющих элементов и проблем, которые препятствуют ее реализации в условиях цифровой экономики.

В статье рассмотрена эволюция нормативного регулирования реализации процесса транспарентности и открытости органов власти, определены особенности этих категорий применительно к органам местного самоуправления. Раскрыта содержательная суть понятия транспарентности органов местного самоуправления, выделены ее составляющие элементы (открытость и доступность информации, открытость и инициативность к взаимодействию органов местного самоуправления с гражданским обществом, достоверность информации, прозрачность управленческих процессов, общественный контроль), инструменты развития транспарентности (современные информационно-коммуникационные средства, единые регламенты (стандарты) предоставления информации о муниципалитете и др.). Выявлены проблемы, препятствующие реализации принципа транспарентности органов местного самоуправления в условиях цифровой экономики: недоверие населения к электронным формам обращения в органы местного самоуправления, отставание цифровизации органов местного самоуправления от федерального и регионального уровней, невозможность полного перевода форм взаимодействия с местным сообществом в электронный вид.

Проведенное исследование позволяет определить сущность понятия транспарентности органов местного самоуправления и обозначить дальнейшие направления исследования в части разработки концепции транспарентности и механизма ее повышения.

**БЛАГОДАРНОСТИ:** Исследование выполнено в рамках государственного задания УФИЦ РАН № 075-01211-20-01 на 2020 г.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** транспарентность, органы местного самоуправления, цифровая экономика, открытость, цифровая экономика, цифровизация власти, открытый муниципалитет, формы непосредственной демократии, местное самоуправление.

### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Илшат Азаматович Тажитдинов** — доктор экономических наук; Правительство Республики Башкортостан (450101, Россия, Респ. Башкортостан, Уфа, ул. Тукаева, 46); ice\_lu@mail.ru.

**Айсылу Гарифулловна Атаева** — кандидат экономических наук; Институт социально-экономических исследований, Уфимский федеральный исследовательский центр Российской академии наук (450054, Россия, Уфа, пр-кт Октября, 71); ice\_lu@mail.ru. ORCID: 0000-0002-2835-0147.

**Алина Ирековна Шатунова** — Институт социально-экономических исследований, Уфимский федеральный исследовательский центр Российской академии наук (450054, Россия, Уфа, пр-кт Октября, 71); alisitdikova@yandex.ru.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Тажитдинов И.А., Атаева А.Г., Шатунова А.И. (2020). Транспарентность органов местного самоуправления в условиях цифровой экономики // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (32). С. 48–58.

### **Введение**

Эффективность системы местного самоуправления в значительной мере зависит от успешности взаимодействия местного сообщества и власти, конструктивного содержательного диалога, ориентации на совместное решение проблем местной жизни.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет местное самоуправление как «форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую... самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения» [1, ст. 1]. Население, таким образом, является и источником власти, и конечным потребителем принятых ею решений.

Тем не менее для российской модели местного самоуправления характерен низкий уровень гражданского участия в решении публичных дел, отчасти связанный с недостаточным уровнем открытости органов местного самоуправления, механизмов обратной связи, гарантированных каналов, через которые можно не только получать информацию о деятельности властных структур, но и становиться полноценным участником процесса управления как на стадии принятия решений, так и на стадии их реализации, мониторинга и контроля.

Организация деятельности граждан в решении общественных проблем — не новое социальное понятие, однако его сущность в настоящее время трансформировалась в усло-

виях появления новых каналов взаимодействия органов власти и населения. Все чаще говорят о транспарентности органов местного самоуправления, зачастую понимая под ней информационную открытость власти. Это обуславливает необходимость изучения понятия транспарентности органов местного самоуправления, ее составляющих элементов и проблем, которые препятствуют ее реализации в условиях цифровой экономики.

Целью исследования является определение понятия и составляющих транспарентности органов местного самоуправления, а также выявление проблем, препятствующих реализации принципа транспарентности органов местного самоуправления в условиях цифровой экономики.

*Методология и методика.* В исследовании авторы в качестве базовых приняли логический и системный подходы, анализ нормативных правовых актов, статистических данных Федеральной службы государственной статистики, научные труды отечественных и зарубежных авторов, посвященные организационным основам местного самоуправления, вопросам информатизации государственного и муниципального управления, стратегического планирования и управления, принципам информационной открытости и участия населения в принятии решений органов местного самоуправления.

### **Имеющиеся исследования в этой области**

Фундамент современных исследований транспарентности органов власти был заложен Дж. Фитером [2], Д. Беллом [3], Й. Масу-

дой [4], А. Тоффлером [5], М. Кафельсом [6] и др. Базовый пласт исследований в области развития информационного общества в России связан с работами А. В. Бахметьева [7], Т. П. Ворониной [8], И. С. Мелюхина [9] и др.

Новый виток отечественных исследований транспарентности органов власти в России связан с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в котором содержались нормы об открытости системы управления; нормы доступности и качества государственных услуг, вовлечения граждан в обсуждение, принятие и контроль исполнения государственных решений. Среди значимых работ этого периода можно выделить исследования И. Ю. Бачило [10], Т. М. Резер [11], Л. К. Терещенко [12] и др. С 2018 г. количество исследований в области транспарентности органов власти значительно выросло в связи с реализацией Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [13; 14].

Отдельные проблемы обеспечения транспарентности власти на местном уровне затрагиваются в работах П. А. Манченко [15], Д. С. Михеева [16] и др. Однако муниципальный уровень транспарентности власти проработан в меньшей степени, хотя открытость именно на уровне муниципалитетов может дать наиболее значимый результат с точки зрения мобилизации потенциала муниципальных образований в целях устойчивого социально-экономического развития.

### **Обсуждение и проблема**

Как правило, понятия транспарентности и открытости власти отождествляются, при этом второе понятие уже прочно вошло в лексикон государственного и муниципального управления.

Решение о внедрении принципа открытости органов власти было принято в 2012 году, когда Российская Федерация наряду с 47 странами вышла с предложением о присоединении к международной инициативе Генеральной Ассамблеи ООН «Партнерство по открытости государственного управления». Далее происходило стремительное развитие данного процесса как законодательно, так и практически.

В 2012 году идеология открытости органов власти закрепились на законодательном уровне Указом Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [17], в котором определен целый ряд показателей и меры по их достижению, включающие в том числе: открытость системы управления; доступность и качество государственных услуг; развитие кадрового потенциала государственной гражданской службы; вовлечение граждан в обсуждение, принятие и контроль исполнения государственных решений.

Для реализации указанной работы в Правительстве РФ сформированы структуры Открытого правительства: Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства; Экспертный совет при Правительстве РФ; Департамент по формированию системы Открытого правительства. Обеспечение программно-прикладной среды для внедрения стандартов открытости организовано через Проектный офис Открытого правительства на базе некоммерческого фонда «Аналитический центр „Форум“» [18; 19]. При этом Открытое правительство позиционировалось не как бюрократическая структура, а как система принципов, механизмов и инструментов организации государственного управления на основе развития форм участия граждан в управлении, прозрачности и подотчетности деятельности органов власти, а также широкого использования современных информационных технологий и новых средств коммуникации в осуществлении взаимодействия с гражданами [20].

Указанными структурами разработаны и утверждены документы по формированию открытости для федеральных органов исполнительной власти, разработаны в виде проектов документы для региональных и муниципальных органов власти.

В этот период Правительством РФ утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, согласно которой под открытостью понимается последовательное и неукоснительное соблюдение при реализации государственных полномочий и функций следующих принципов: информационной открытости, понятности, вовлечен-

ности гражданского общества, подотчетности [21]. Концепция стала основой последующего «Стандарта открытости» [22], который объединяет в себе множество других документов. Условно их можно разделить на три части: принципы и механизмы открытости; рекомендации по реализации принципов открытости; методика мониторинга и оценки результатов реализации этих принципов.

Для регионов и муниципалитетов методология формирования открытости разработана в рамках проекта «Открытый регион/муниципалитет» и опирается на Типовую концепцию открытости органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Методические рекомендации по внедрению открытого государственного управления в субъектах РФ.

В проекте Методических рекомендаций по реализации принципов открытости в органах местного самоуправления «открытый муниципалитет» определяется как реализация принципов, механизмов и инструментов открытого государственного управления в деятельности органов местного самоуправления [23]. Однако на практике полный перенос государственных методик для применения на муниципальном уровне остается спорным вопросом и не всегда эффективным.

В целом, некоторые методы федеральных и региональных органов исполнительной власти, касающиеся определения уровня открытости, способов мониторинга, проведения различных социологических опросов могут быть использованы и в муниципалитетах. Но природа местного самоуправления отличается от государственного управления масштабом решаемых задач и их спецификой. Одним из главных отличий местного самоуправления от государственной власти является наличие форм непосредственного народовластия, участия населения в местном самоуправлении. Принцип вовлеченности гражданского общества на местном уровне намного шире, чем это определено в федеральных и региональных документах.

Следует отметить, что законодательное закрепление открытости власти не является гарантией того, что фактически между населением и органами местного самоуправления вы-

страивается конструктивный диалог. Открытость не находится в приоритете при исполнении своих должностных обязанностей муниципальными служащими. Скорее она воспринимается как дополнительная нагрузка, в связи с чем реализация каких-либо мер по повышению открытости проходит формально и не имеет должного эффекта. Отсутствие действующих каналов взаимодействия с органами власти, открытости управленческих процессов в итоге подрывает доверие со стороны населения к деятельности органов власти.

В целом, определение открытости органов местного самоуправления, сформулированное в вышеуказанных документах, не до конца раскрывает сущность этого понятия. Что касается понятия транспарентности, то в официальных нормативных актах оно не упоминается. Анализ отечественных исследований показывает отсутствие единого понимания данной категории как применительно к органам государственной власти, так и к органам местного самоуправления.

В исследовании В. Е. Тесаловской, Н. П. Советовой, С. В. Аксютинной транспарентность определяется как система организации деятельности и процесса работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, характеризующаяся открытостью к взаимодействию с гражданским обществом, прозрачностью процессов принимаемых решений, достоверностью раскрываемых сведений и доступностью информации [24]. В работе Г. В. Пызиной под транспарентностью понимается базовая характеристика среды политического управления, обеспечивающая развитие демократии, гражданского общества путем открытости политической системы, процедуры принятия политических решений и общественного контроля над деятельностью органов власти и управления [25]. Определительными составляющими транспарентности, по мнению автора, являются гласность, прозрачность и открытость.

В нашем понимании, транспарентность органов местного самоуправления (МСУ) — это некая общая характеристика самоуправления, отражающая наличие эффективных коммуникаций и взаимодействия между органами МСУ с одной стороны и населением, бизнесом,

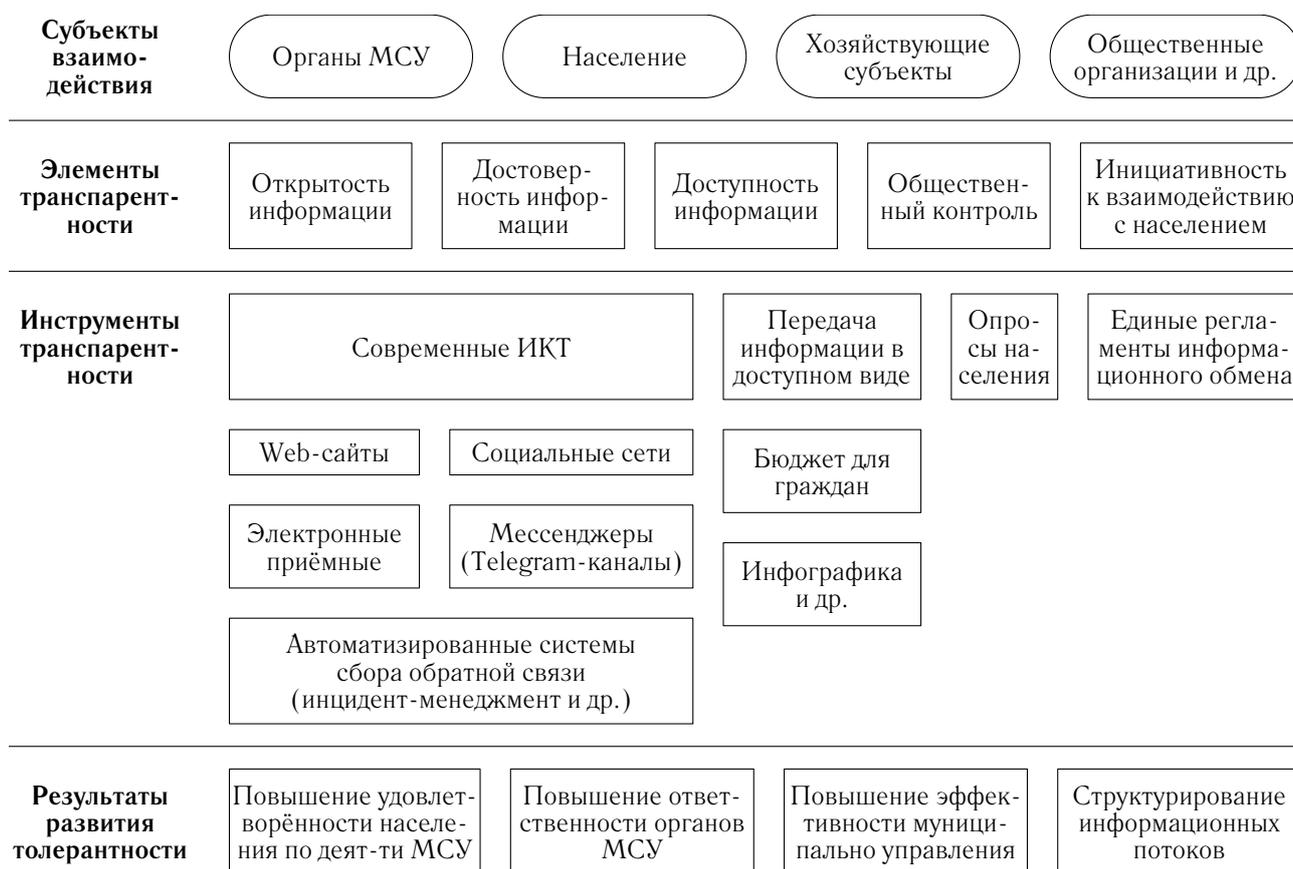


Рисунок 1 – Ключевые элементы прозрачности органов местного самоуправления

общественными организациями с другой. Термин «прозрачность» шире, чем открытость, поскольку включает в себя не только раскрытие информации (в том числе на официальных сайтах), но и ее полноту, достоверность, понятность. То есть в случае открытости речь идет о количественных характеристиках информации, то в случае прозрачности – о качественных. Ключевые составляющие понятия прозрачности представлены на рисунке 1.

Элементами прозрачности органов местного самоуправления являются:

– открытость и доступность информации – равный доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления и принимаемых решениях в доступной форме для всех категорий гражданского общества и бизнес-сообщества;

– открытость и инициативность к взаимодействию органов местного самоуправления с гражданским обществом – возможность участия субъектов гражданского общества и хозяйствующих субъектов в процессе принятия управленческих решений с учетом их мнений

и интересов, создание системы эффективной обратной связи;

– достоверность информации – оперирование точной и полной информацией без искаженных и ложных данных;

– прозрачность управленческих процессов – понятность действий местной власти для населения;

– общественный контроль – наделение граждан правами на участие в осуществлении общественной проверки, анализа и оценки за деятельностью органов местного самоуправления и принимаемыми ими решениями.

Эффективное применение представленных элементов прозрачности невозможно без действенных инструментов реализации, которые должны использоваться для каждого элемента.

Современные информационно-коммуникационные средства занимают ключевое место в развитии всех составляющих прозрачности органов местного самоуправления. Данная группа инструментов становится в последнее время все более актуальна в силу своей мобильности и востребованности. К таким

инструментам можно отнести все автоматизированные информационные системы, онлайн-платформы взаимодействия органов власти и общества, социальные сети, информационные порталы, сайты и т. д.

Еще одним инструментом в реализации транспарентности необходимо выделить создание единых регламентов (стандартов) предоставления информации о муниципалитете. Реализация данного инструмента подразумевает под собой адаптацию различных сведений о муниципалитете к запросам различных групп потенциальных потребителей информации для последующего объединения их в ГИС. Для этого необходимо создать стандартные формы предоставления информации для всех организаций, действующих на территории муниципального образования (в том числе бизнес-структур, профессиональных и общественных организаций) в органы местного самоуправления.

Таким образом, под транспарентностью органов МСУ предлагается понимать характеристику двухсторонней коммуникативной среды взаимодействия органов МСУ и местного общества, характеризующуюся со стороны органов власти информационной открытостью, доступностью и достоверностью информации об управленческих процессах, инициативностью местной власти к развитию форм взаимодействия, а со стороны местного сообщества — уровнем развития общественного контроля.

#### **Проблемы реализации транспарентности органов местного самоуправления в условиях цифровой экономики**

Цифровизация уже стала реальностью для значительной части российских муниципальных образований, это касается и повсеместного внедрения электронного документооборота, активности функционирования «электронного муниципалитета», предоставления муниципальных услуг в электронном виде. Все это изменило форму открытости органов власти, переведя ее на качественно новый уровень. Внедрение режима самоизоляции, ограничения передвижения в период коронавирусной инфекции COVID-19 сделали онлайн-формат основной формой взаимодействия с властью.

Так, например, ежегодно растет количество обращений населения для получения услуг в

электронном виде: если в 2015 г. всего 18,4 % населения от общей численности населения в возрасте 15–72 лет получало государственные и муниципальные услуги в электронном виде, то в 2018 г. — 54,5 % [26]. По динамике развития «Электронного Правительства» позиции России среди 193 стран мира выросли с 60 до 32 место за 2008–2018 гг. [27]

Более того, цифровизация повлияла на каналы обратной связи помимо получения услуг в электронной форме. Во-первых, все больше граждан выбирают электронные формы обращения, в том числе через виртуальные приемные. Во-вторых, с каждым годом все больше муниципальных чиновников, местных депутатов создают страницы в социальных сетях и используют их как форму взаимодействия с населением. В-третьих, создаются виртуальные общественные группы, обсуждающие проблемы местного сообщества в социальных сетях. Ну и, наконец, разработка различных автоматизированных программных комплексов реагирования на обращения граждан, в том числе и в социальных сетях.

Примером может служить система «Инцидент-менеджмент» — федеральный проект новой автоматизированной системы управления негативными мнениями в социальных сетях, с помощью которой в них можно отслеживать сообщения и реакцию сообществ на действия властей. Данная система проводит мониторинг в 5 соцсетях: «Одноклассники», «Instagram», «Facebook», «ВКонтакте» и «Twitter». В России данный проект внедрен с 2018 года в пилотном режиме в нескольких регионах. Всего за 2019 год увеличилось количество обрабатываемых в системе «сигналов»: если в январе их было 65 тысяч, то в декабре — уже 160 тысяч. Среднее время ответа сократилось с 22 часов до 16 часов соответственно. В пилотных же регионах был введен сокращенный срок для ответа — 4 часа [28].

Однако существуют ряд институциональных и ментальных проблем и ограничений готовности населения и органов власти к информационной открытости. К ним можно отнести следующее:

1. Недоверие населения к электронным формам обращения в органы местного самоуправления. Согласно опросу, по причине от-

каза населения от получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме в 2018 г. 58,7 % опрошенных ответили, что они предпочитают личный визит и персональные контакты, 17,1 % отметили отсутствие необходимых навыков и знаний для этого [26]. Опрос проводился по всем уровням управления, поэтому, скорее всего, для уровня местного самоуправления, в особенности жителей сельских поселений и муниципальных районов, процент недоверия интернету в общении с властью еще выше.

2. Отставание уровня цифровизации органов местного самоуправления от органов государственной власти федерального и регионального уровней.

Небольшое отставание органов местного самоуправления наблюдается по всем основным средствам информационной открытости (рис. 2). Безусловно этот разрыв сокращается, органы местного самоуправления обязаны создавать сайты, но если рассмотреть официальные сайты, например, сельских поселений, то они довольно часто не заполнены либо не обновляются.

Определенным ограничением отставания цифровизации муниципального управления является неготовность муниципальных служащих к информатизации в силу характеристики усредненного портрета муниципального слу-

жащего (в 2019 г. средний возраст — 43 года, в 77,1 % случаях это женщины, в среднем со стажем свыше 15 лет). Эта проблема в скором времени будет несущественной в силу смены поколений и обязательностью наличия информационной грамотности как профессиональной характеристики муниципального служащего.

3. Невозможность полного перевода форм взаимодействия с местным сообществом в электронный вид.

Согласно ФЗ-131 к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся местный референдум и муниципальные выборы (а также голосования по отзыву депутатов и по преобразованию муниципальных образований), сходы граждан, правотворческие инициативы граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания и общественные обсуждения, собрания и конференции граждан, опросы, обращения граждан в органы местного самоуправления.

Если ряд форм вполне обоснованно и без ущерба можно перевести в онлайн-формах (опросы, обращения граждан), то в отношении отдельных форм это невозможно. Например, это касается публичных слушаний и общественных обсуждений, которые итак не получили широкого развития в России либо носят формальный характер. Связано это как с отсутствием доступных технологий обеспечения сопresутствия значительного количества людей для обсуждения нормативных актов, как со стороны органов местного самоуправления, так и населения. Так и с тем, что электронная форма публичных слушаний снижает чувство сопричастности и единения населения с местным сообществом и возможно даже еще более формализует формат общения властью с населением. Как следствие, снижается доверие населения к органам местного самоуправления и принимаемым ими решениям.

В целом развитие элементов транспарентности органов местного самоуправления способствует повышению эффективности управления, снижению социальной напряженности через соучастие в процессе управления,



**Рисунок 2 – Использование информационно-коммуникационных технологий в органах власти, 2018 г., в % от общего числа органов государственной власти и местного самоуправления**

структурированию информационных потоков. Но необходимо помнить, что транспарентность (включая открытость) местного самоуправления приобретает новые особенности в условиях всеобщей цифровизации и перевода способа общения в условиях самоизоляции

в онлайн-формат. При этом у местного самоуправления есть собственные принципы и ценности, которые необходимо учитывать при попытках всеобщей цифровизации муниципального управления, не позволяя снижать реальную доступность власти для населения.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 03.06.2020).
2. John Feather. (2000). *The information society: a study of continuity and change*. London.
3. Белл Д. (1986). Социальные рамки информационного общества // Новая технократическая волна на Запад. М. : Прогресс. С. 330–342.
4. Masuda Y. (1983). *The Information Society as Postindustrial Society*. Washington. P. 171.
5. Alvin Toffler, Heidi Toffler (1995). *Creating of New Civilizations: The Politics Of the Third Wave*. Atlanta. P. 112.
6. Кафельс М. (2000). Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М. : ГУ «ВШЭ».
7. Бахметьев А.В. (2003). Социальные факторы формирования информационного общества. М. 272 с.
8. Воронина Т.П. (1995). Информационное общество: сущность, черты, проблемы. М. : ЦАГИ. 110 с.
9. Мелюхин И.П. (1999). Информационное общество: истоки, проблемы тенденции развития. М. 206 с.
10. Бачило И.Л. (2015). Методология анализа состояния и совершенствования государственного управления в условиях информатизации // Право и государство: теория и практика. № 5 (125). С. 135–145.
11. Резер Т.М. (2018). Информационная открытость органов государственного и муниципального управления. Екатеринбург. 160 с.
12. Терещенко Л.К. (2010). Доступ к информации: правовые гарантии // Журнал российского права. № 10 (166). С. 46–53. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/dostup-k-informatsii-pravovye-garantii> (дата обращения: 03.06.2020).
13. Большаков С.Н., Лескова И.В., Большакова Ю.М. (2017). Цифровая экономика как составляющая технологической платформы государственной политики и управления // Вопросы управления. № 1 (44). С. 64–70. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30770618> (дата обращения: 03.06.2020).
14. Корчагин С., Польшиков Б. (2018). Цифровая экономика и трансформация механизмов государственного управления риски и перспективы для России // Свободная мысль. № 1 (1667). С. 23–36. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32602106> (дата обращения: 03.06.2020).
15. Манченко П.А. (2012). Транспарентность (открытость) деятельности государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и государствах Европы // Административное и муниципальное право. № 4 (52). С. 28–34. URL: <https://justicemaker.ru/view-article.php?art=3431&id=13> (дата обращения: 03.06.2020).
16. Михеев Д.С. (2014). Принцип гласности местного самоуправления: теоретический ракурс // Конституционное и муниципальное право. № 9. С. 69–72. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22306943> (дата обращения: 03.06.2020).
17. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_129336/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336/) (дата обращения: 04.06.2020).
18. Рекомендации по повышению открытости муниципального управления. URL: [http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/rekomendacii\\_po\\_povysheniyu\\_otkrytosti\\_municipalno\\_go\\_upravleniya\\_10.01.17.pdf](http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/rekomendacii_po_povysheniyu_otkrytosti_municipalno_go_upravleniya_10.01.17.pdf) (дата обращения: 04.06.2020).
19. Открытое Правительство: URL: <https://open.gov.ru/event/5598187> (дата обращения: 04.06.2020).

20. Проект Методических рекомендаций по внедрению принципов и механизмов открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации. URL: <https://open.gov.ru/upload/iblock/00f/00fe0e47c2b1d068ad07318689bb13c4.pdf> (дата обращения: 04.06.2020).

21. Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти : Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р. URL: <https://open.gov.ru/upload/iblock/37a/37a15dc7026ed84ae9a886bed7eab8a1.pdf> (дата обращения: 04.06.2020).

22. Стандарты открытости. URL: <http://static.government.ru/media/files/41d4ba8c720529ed4d5e.pdf> (дата обращения: 04.06.2020).

23. Рекомендации по повышению открытости муниципального управления. URL: [http://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/rekomendacii\\_po\\_povysheniyu\\_otkrytosti\\_municipalnogo\\_upravleniya\\_10.01.17.pdf](http://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/rekomendacii_po_povysheniyu_otkrytosti_municipalnogo_upravleniya_10.01.17.pdf) (дата обращения: 04.06.2020).

24. Тесаловская В.Е., Советова Н.П., Аксю-

тина С.В. (2020). Управление транспарентностью на муниципальном уровне // Культура. наука. образование: современные тренды. Чебоксары. С. 158–174. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42574813> (дата обращения: 04.06.2020).

25. Пызина Г.В. Транспарентность как категория политической науки: основные подходы. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=9231083> (дата обращения: 04.06.2020).

26. Краткий статистический сборник: Цифровая экономика. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/323871553> (дата обращения: 04.06.2020).

27. Статистический сборник: Индикаторы цифровой экономики. URL: <https://www.hse.ru/data/2019/06/25/1490054019/ice2019.pdf> (дата обращения: 04.06.2020).

28. «Инцидент-менеджмент» помогает власти лучше реагировать на запросы населения // Федерал Пресс. 2020. Январь. URL: <https://yandex.ru/turbo/s/fedpress.ru/expert-opinion/2402678> (дата обращения: 04.06.2020).

## TRANSPARENCY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE CONDITIONS OF DIGITAL ECONOMY

I.A. Tazhitdinov

Government  
of the Republic  
of Bashkortostan,  
Ufa, Russia

A.G. Ataeva

Ufa Federal Research Center  
of the Russian Academy  
of Sciences,  
Ufa, Russia

A.I. Shatunova

Ufa Federal Research Center  
of the Russian Academy  
of Sciences,  
Ufa, Russia

### ABSTRACT:

At present, the level of civic participation in resolving issues of local importance in Russia remains low. This is partly due to the lack of transparency of government. The new conditions of universal digitalization, a change in the format of interaction from offline to online in the mode of self-isolation, have changed the understanding of the principle of transparency of power. This determines the need to study the concept of transparency of local authorities, its components and the problems of its implementation.

The article discusses the evolution of normative regulation of the concept of transparency and openness of public authorities, identifies the features of these categories in relation to local governments.

The authors formulated the concept of transparency of local governments, highlighted its elements (openness and accessibility of information, initiative for interaction between local governments and civil society, reliability of information, transparency of management processes, public control), identified transparency development tools (modern information and communication tools, common regulations (standards) for the provision of information about the municipality,

etc.). We identified problems that impede the implementation of the principle of transparency of local governments in the digital economy: the distrust of the population in electronic forms of appeal to local governments, the lag in digitalization of local governments from the federal and regional levels, the impossibility of fully converting forms of interaction with the local community into electronic form.

The study allows us to determine the essence of the concept of transparency of local authorities and to identify further areas of research in terms of developing the concept of transparency and the mechanism for increasing it.

**FUNDING:** The research is conducted under the 2020 UFRC of RAS government contract no. 075-01211-20-01.

**KEYWORDS:** transparency, local government bodies, digital economy, openness, digital economy, digitalization of power, open municipality, forms of direct democracy, local government.

#### **AUTHORS' INFORMATION:**

**Ilshat A. Tazhitdinov** – Advanced Doctor in Economic Sciences; Government of the Republic of Bashkortostan (46, Tukaev St., Ufa, Bashkortostan, 450101, Russia); ice\_lu@mail.ru.

**Aysylu G. Ataeva** – Ph.D. of Economic Sciences; Institute for Socio-Economic Research, Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences (71, Oktyabrya Av., Ufa, 450054, Russia); ice\_lu@mail.ru. ORCID: 0000-0002-2835-0147.

**Alina I. Shatunova** – Institute for Socio-Economic Research, Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences (71, Oktyabrya Av., Ufa, 450054, Russia); alisidikova@yandex.ru.

**FOR CITATION:** Tazhitdinov I.A., Ataeva A.G., Shatunova A.I. (2020). Transparency of local government bodies in the conditions of digital economy, *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (32), pp. 48–58.

#### **REFERENCES**

1. On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 131-FZ dated October 6, 2003 // ConsultantPlus. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (accessed 03.06.2020).
2. John Feather. (2000). *The information society: a study of continuity and change*. London.
3. Bell D. (1986). Social framework of the information society, *New technocratic wave to the West*. Moscow, Progress, pp. 330–342.
4. Masuda Y. (1983). *The Information Society as Postindustrial Society*. Washington. P. 171.
5. Alvin Toffler, Heidi Toffler (1995). *Creating of New Civilizations: The Politics Of the Third Wave*. Atlanta. P. 112.
6. Castells M. (2000). *Information Age: Economy, Society and Culture*. Moscow, GU “Higher School of Economics”.
7. Bakhmetyev A.V. (2003). *Social factors in the formation of the information society*. Moscow, 272 p.
8. Voronina T.P. (1995). *Information society: essence, features, problems*. Moscow, TsAGI. 110 p.
9. Melyukhin I.P. (1999). *Information society: origins, problems of development trends*. Moscow, 206 p.
10. Bachilo I.L. (2015). Methodology for the analysis of assessing the state and improving public administration in the context of informatization, *Law and State: theory and practice*, no. 5 (125), pp. 135–145.
11. Reser T.M. (2018). *Information openness of state and municipal authorities*. Ekaterinburg. 160 p.
12. Tereshchenko L.K. (2010). Access to information: legal guarantees, *Journal of Russian law*, no. 10 (166), pp. 46–53. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dostup-k-informatsii-pravovye-garantii> (accessed 03.06.2020).
13. Bolshakov S.N., Leskova I.V., Bolshakova Yu.M. (2017). Digital economy as a component of the technological platform of state policy

and management, *Management issues*, no. 1 (44), pp. 64–70. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30770618> (accessed 03.06.2020).

14. Korchagin S., Polandikov B. (2018). Digital economy and transformation of public administration mechanisms, risks and prospects for Russia, *Free Thought*, no. 1 (1667), pp. 23–36. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32602106> (accessed 03.06.2020).

15. Manchenko P.A. (2012). Transparency (openness) of the activities of state power and local self-government in the Russian Federation and the states of Europe, *Administrative and municipal law*, no. 4 (52), pp. 28–34. URL: <https://justicemaker.ru/view-article.php?art=3431&id=13> (accessed 03.06.2020).

16. Mikheev D.S. (2014). The principle of publicity of local self-government: a theoretical perspective, *Constitutional and municipal law*, no. 9, pp. 69–72. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22306943> (accessed 03.06.2020).

17. On the main directions of improving the system of public administration : Decree of the President of the Russian Federation No. 601 dated May 7, 2012 // ConsultantPlus. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_129336/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336/) (accessed 04.06.2020).

18. Recommendations for increasing the openness of municipal government. URL: [http://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/rekomendacii\\_po\\_povysheniyu\\_otkrytosti\\_municipalnogo\\_upravleniya\\_10.01.17.pdf](http://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/rekomendacii_po_povysheniyu_otkrytosti_municipalnogo_upravleniya_10.01.17.pdf) (accessed 04.06.2020).

19. Open Government: URL: <https://open.gov.ru/event/5598187> (accessed 04.06.2020).

20. Draft Methodological Recommendations for the Implementation of the Principles and Mechanisms of Open Government Administration in the Constituent Entities of the Russian Federation. URL: <https://open.gov.ru/upload/iblock/00f/00fe0e47c2b1d068ad07318689bb13c4.pdf> (accessed 04.06.2020).

00fe0e47c2b1d068ad07318689bb13c4.pdf (accessed 04.06.2020).

21. On approval of the Concept of openness of federal executive bodies : Order of the Government of the Russian Federation No. 93-r dated January 30, 2014. URL: <https://open.gov.ru/upload/iblock/37a/37a15dc7026ed84ae9a886bed7eab8a1.pdf> (accessed 04.06.2020).

22. Openness standards. URL: <http://static.government.ru/media/files/41d4ba8c720529ed4d5e.pdf> (accessed 04.06.2020).

23. Recommendations for increasing the openness of municipal government. URL: [http://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/rekomendacii\\_po\\_povysheniyu\\_otkrytosti\\_municipalnogo\\_upravleniya\\_10.01.17.pdf](http://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/rekomendacii_po_povysheniyu_otkrytosti_municipalnogo_upravleniya_10.01.17.pdf) (accessed 04.06.2020).

24. Tesalovskaya V.E., Sovetova N.P., Aksyutina S.V. (2020). Management of transparency at the municipal level, *Culture. the science. education: modern trends*. Cheboksary, pp. 158–174. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42574813> (accessed 04.06.2020).

25. Pyzina G.V. Transparency as a category of political science: basic approaches. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=9231083> (accessed 04.06.2020).

26. Brief statistical collection: Digital economy. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/323871553> (accessed 04.06.2020).

27. Statistical collection: Indicators of the digital economy. URL: <https://www.hse.ru/data/2019/25.06.1490054019/ice2019.pdf> (accessed 04.06.2020).

28. “Incident management” helps the authorities to better respond to the needs of the population // Federal Press. 2020. January. URL: <https://yandex.ru/turbo/s/fedpress.ru/expert-opinion/2402678> (accessed 04.06.2020).

**ГОРОД:  
УПРАВЛЕНИЕ, КОММУНИКАЦИИ  
И МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА**

---

**CITY:  
GOVERNANCE, COMMUNICATIONS,  
AND LOCAL COMMUNITIES**

# ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬЮ ТРУДА В СОВРЕМЕННОЙ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЕ

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 06.00.00

**С.И. Баженов**

Уральский юридический институт МВД России,  
Екатеринбург, Россия  
AuthorID: 266654

**АННОТАЦИЯ:**

В статье уделено внимание актуальности, а также решению попутно возникающих проблем при повышении производительности труда в условиях инновационной экономики Российской Федерации и растущей конкуренции как на внутренних, так и на внешних отечественных рынках. Учитывая данные факторы можно сказать, что необходимость создания эффективной системы управления производительностью труда с учетом её особенности и многогранности не только как экономического и социального, но и исторического, правового, культурного явления обоснована. Целевая направленность управленческих решений обеспечивается на основе анализа и системного подхода к учету факторов роста производительности труда в процессе принятия каких-либо управленческих решений. Среди таких факторов, как производственно-технический, инновационный и человеческий – в решении проблемы производительности труда выделяется последний в связи с тем, что именно он прямо или косвенно задействован во всех направлениях модернизации, улучшения производственного процесса. В основу управления человеческими ресурсами положена современная концепция, предусматривающая развитие социального партнерства между бизнесом и обществом, где бизнес не ограничивается только получением прибыли, но и учитывает социальный фактор воздействия производственной сферы на работников. Введено понятие «качество управления», при котором управленческий инструментарий направлен на достижение цели. В нашем случае – это повышение производительности труда. Определен критерий качества управления, связанный с конкурентным преимуществом предприятия. Сделаны выводы относительно результатов управления и сформулированы предложения по обеспечению его качества.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** производительность труда, трудовые ресурсы, фактор роста, человеческий фактор, структура управления, качество управления, аспекты управления.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Сергей Иванович Баженов** – доктор экономических наук, профессор; Уральский юридический институт МВД России (620057, Россия, Екатеринбург, ул. Корепина, 66); naukaservis@rambler.ru.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Баженов С.И. (2020). Особенности управления производительностью труда в современной конкурентной среде // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (32). С. 60–72.

### Введение

В условиях глобальной конкуренции важной проблемой любой национальной экономики является её конкурентоспособность. Россия не исключение, поскольку интегрирована в мировое хозяйственное пространство.

Современные российские исследователи по-разному интерпретируют экономическую категорию «конкурентоспособность». Так, И. В. Шевченко и Е. Н. Александрова [27] считают, что национальная конкурентоспособность — это совокупная конкурентоспособность систем государственного устройства, а именно: развитие и взаимодействие социальных, государственных и иных институтов, а также системы хозяйствования, которую составляют отдельные отрасли и предприятия. В. П. Оболенский [16] определяет конкурентоспособность как умение создавать товары и услуги, соответствующие запросам международного рынка вне зависимости от типа и статуса рынка (международный или внутренний).

А. А. Карпов [11] в своем диссертационном исследовании пришел к выводу, что все многообразие конкурентных отношений можно условно подразделить на три уровня:

- 1) конкурентоспособность на уровне товара и фирмы (микроуровень);
- 2) конкурентоспособность на уровне отрасли (мезоуровень);
- 3) страновая конкурентоспособность и конкурентоспособность регионов (макроуровень).

Очевидно, что основу конкурентоспособности национальной экономики составляет нижняя ступень её иерархической структуры — конкурентоспособность на микроуровне (конкурентоспособность каждого предприятия, товаров и услуг). «Согласно докладом Всемирного экономического форума (ВЭФ) „О глобальной конкурентоспособности“, в течение последних 6 лет российская экономика показывает рост рейтинга национальной конкурентоспособности и в 2017 г. заняла 38-е место из 137 возможных. За рассматриваемый период (6 лет) экономика РФ значительно поднялась в рейтинге — с 67-го места в 2012 г. до 38-го в 2017 г. за счет положительных изменений большинства показателей, в особенности в факторах инноваций» [26].

Однако положительная динамика роста рейтинга не должна успокаивать, так как место, которое занимает Россия в этом рейтинге, не соответствует её внутреннему потенциалу. Данное обстоятельство, а также усиливающиеся процессы конкуренции на мировом рынке сохраняют актуальность поиска путей формирования конкурентных преимуществ на всех уровнях российской экономики. Существует множество факторов экономического роста, обеспечивающих конкурентоспособность и описанных в экономической литературе. Одним из них является проблема повышения производительности труда. «История развития мировой экономики убедительно демонстрирует, что повышение производительности труда является главным источником экономического роста, благосостояния страны, научно-технического прогресса» [6].

Исходя из логики, сохраняется и актуальность решения проблем повышения производительности труда. «На современном этапе экономического развития Россия существенно отстает от ведущих развитых стран в показателе производительности труда. Согласно рейтингу Forbes производительность труда в России составила \$ 22 (ВВП на один отработанный час, в долларах). Для сравнения: производительность труда в Японии (\$ 39,8) выше в 1,8 раза, в Германии (\$ 55,3) — в 2,5 раза, в США (\$ 60,3) — в 2,7 раза, а в Норвегии (\$ 81,5) — в 3,7 раза выше» [14].

Кроме того, теоретический анализ экономической литературы (Гагаринский А.В., Перфирьева М.Б., Калмыкова О.Ю., Краснопецева И.В. и др.) и методы эмпирического исследования убеждают в том, что данная тема неисчерпаема, и потребность в углублении её разработки обусловлена динамично меняющейся экономикой. К примеру, «сегодня динамично меняющаяся экономика государства подразумевает необходимость импортозамещения как важнейшего элемента экономической политики и инструмента обеспечения главной цели — достижения конкурентоспособности и эффективности отраслей промышленности России» [12].

В основу данного исследования положена гипотеза, суть которой заключается в том, что управленческий учет всех факторов влияния

и качество управления ими обеспечат устойчивое повышение производительности труда в секторах экономики.

### **Комплексный подход к исследованию факторов роста производительности труда**

Прежде всего следует отметить многоаспектность управления (исторический, экономический, правовой, культурный, социологический, психологический и иные аспекты). По мнению О. С. Елкиной, «управление можно рассматривать как теорию и практику общественной жизни. И каждый аспект этого явления может быть использован для повышения эффективности общественной организации» [7]. На наш взгляд, к любому объекту управления можно применить эту схему. В каждом аспекте управление реализует свою познавательную и регулирующую функции.

До недавнего времени среди практиков доминировала и продолжает сегодня господствовать точка зрения, согласно которой добиться повышения производительности труда можно на основе технического перевооружения и применения новых технологий. В экономической литературе на этот счет представлено разное видение решения проблемы. Так, С. Л. Смирнов [24] отмечает, что современные руководители промышленных предприятий в вопросах повышения производительности труда полагаются на выполнение таких мер, как внедрение новых технологий, модернизация производства, снижение налогов, льготное кредитование. Однако, в результате производительность повышается незначительно либо совсем не повышается. Причина в том, что в предлагаемых подходах не рассматриваются потенциал человеческих ресурсов и его развитие. Иными словами, подход, не учитывающий человеческий фактор, не работает или работает слабо.

По мнению И. В. Краснопевцевой, «все факторы, влияющие на изменение уровня производительности труда, взаимосвязаны, взаимозависимы и взаимообусловлены и в процессе производства постоянно воздействуют друг на друга. С одной стороны, внедрение в производство достижений научно-технического прогресса предполагает повышение уровня квалификации рабочей силы и влечет за собой изменение форм организации труда. С другой

стороны, высокий уровень развития рабочей силы позволяет ей постоянно совершенствовать технику и технологию производства» [13].

Действительно, эмпирический характер этого явления убеждает в справедливости данного тезиса. Однако заметим, что необходимо наличие исходных условий для того, чтобы взаимозависимость и взаимовлияние факторов имели место: во-первых, использование достижений научно-технического прогресса уже предполагает, что персонал профессионально и морально подготовлен; во-вторых, профессиональная подготовка работников, как правило, осуществляется под решение конкретных задач. Иными словами, для применения научно-технических достижений необходимо: 1) определить цели и задачи; 2) определить и реализовать адекватную им кадровую политику, ориентированную на развитие трудовых ресурсов.

Таким образом, взаимозависимость всех факторов обусловлена прежде всего выбором цели и определением задач для её достижения. Согласно современным экономическим словарям, взаимозависимость факторов означает, что изменение одних факторов влечет за собой изменение других факторов. В случае с производительностью труда усиливается значение комплексного подхода к исследованию факторов её роста для того, чтобы составить полное представление об их совокупности с учетом взаимовлияния и особенностях в управлении ими, а не ограничиваться изучением только одного или нескольких факторов.

Мы разделяем мнение тех аналитиков, кто наряду с организационными, производственно-технологическими и инновационными факторами в решении проблемы повышения производительности труда в числе ведущих определяет человеческий фактор, поскольку он задействован во всех направлениях совершенствования производства. Без участия человека не обходится освоение современного оборудования, применение инновационных технологий, разработка перспективных программ и управление всеми производственно-трудовыми процессами. Известный ученый-экономист, один из главных теоретиков менеджмента XXI века П. Друкер [5] не случайно на первое место в развитии бизнеса поставил вопрос

о поиске наиболее талантливых, психологически устойчивых, коммуникативно эффективных работников.

#### **Управление производительностью труда как явления экономического и социального**

Итак, в нашем исследовании производительность труда выступает в качестве объекта управления. С точки зрения учета её особенностей как явления экономического и социального, мы сочли бы необходимым применить системный подход к решению проблем управления. Рассмотреть его как функцию с различных позиций: экономической, научной, технической, социальной, психологической, — тем самым обеспечив управленческий учет всех факторов повышения производительности труда в процессе управления.

С экономических позиций основу управления составляет совершенствование системы оплаты труда, разработка и функционирование механизмов мотивации и стимулирования к активному труду, ориентированных на реализацию мер материального вознаграждения за активную и эффективную деятельность. Аналитики отмечают, что в условиях развития рыночных отношений экономический метод управления особенно значим. Действительно, финансовая стабильность предприятия обеспечивается в том числе и уровнем дохода, полученного от прибыли. В то же время, чем выше доход, тем выше уровень материального вознаграждения работников, а следовательно выше мотивация к производительному труду.

С научных позиций управление призвано обеспечить научную организацию труда, а именно: внедрение научно и технически обоснованных норм труда, внедрение прогрессивных технологий, совершенствование процедур планирования и прогнозирования производственных процессов с применением научных методов, направленных в том числе на устранение простоев, браков в работе, организация рабочих мест на основе технических и эргономических нормативов, соответствующих требованиям инновационной экономики.

С технических позиций управление означает внедрение механизации и автоматизации производственных процессов, принятие мер охраны труда; оснащение рабочих мест «тех-

ническими и прочими средствами, необходимыми для выполнения работником поставленной перед ним конкретной задачи» [2].

С социальных позиций управление означает ориентированность на формирование моральных и профессиональных ценностей работника, охватывающих решение таких проблем, как:

— гуманизация труда, которая «предполагает внимание к человеку, признание его определяющей роли в производственном процессе, уважение общечеловеческих ценностей, справедливость в экономической и общественной жизни. Необходимость «гуманизации» работы с персоналом связана как с изменением представлений об условиях успешной деятельности организации, так и с изменением содержания труда» [19];

— предоставление социальных услуг работникам, в том числе и пенсионного возраста, согласно уставу предприятия (бесплатное питание, медицинское обслуживание, санаторно-курортное лечение, проезд в общественном транспорте, посещение культурных заведений);

— воспитание уважительного отношения к труду и коллегам по совместной работе, сокращение текучести кадров;

— развитие различных форм социального партнерства;

— профессиональная подготовка и повышение квалификации;

— создание и развитие института наставничества;

— обеспечение безопасных условий труда.

«Социальные процессы в трудовом коллективе выражаются в двух основных формах: объективной (виды деятельности) и субъективной (явления сознания)» [23].

С психологических позиций в реализации управленческих функций используются неформальные факторы: интересы личности, коллектива; коммуникативные способности персонала; взаимоотношения исполнителей с руководителями; укрепление трудовой дисциплины, степень заинтересованности в делах предприятия, фирмы; благоприятный климат на производстве; умение руководства разрешать или сдерживать конфликты.

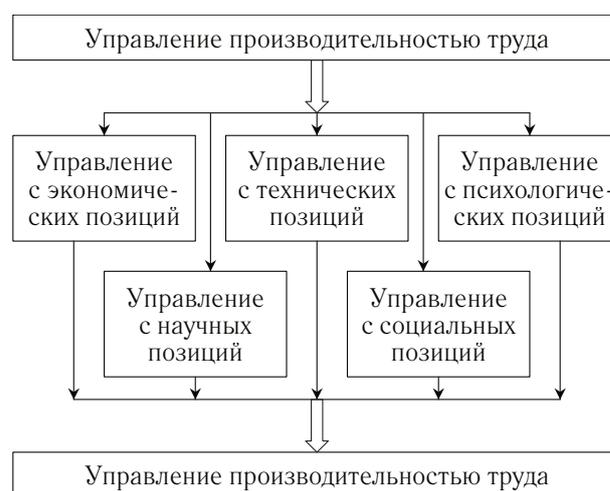
Таким образом, системный подход к управлению производительностью труда позволяет осуществить управленческое воздействие по всем направлениям деятельности организации и оценить достаточность его уровня в сравнении с достигнутой целью. Структура управления производительностью труда на основе управленческого учета всех факторов её роста в современных условиях приведена на рисунке 1.

### Качество управления производительностью труда

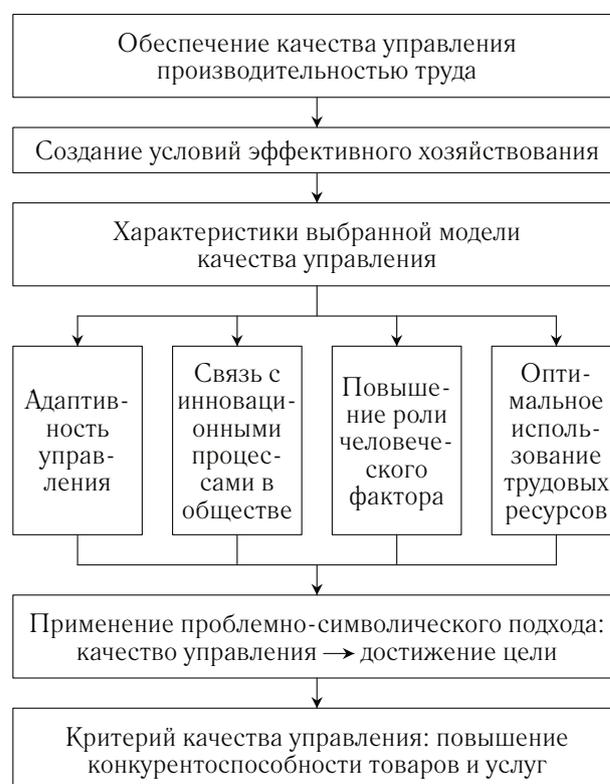
Сегодня аналитики ставят знак равенства между подлинным управлением и достижением поставленной цели. Иными словами, при подлинном управлении все управленческие решения сосредоточены на достижении цели. Так, «при принятии решений в управленческой практике значимость нетривиального методологически оснащенного мышления обусловила рост спроса на проблемно-символический подход, который утверждает, что средства (инструментарий) собственно управленческой практики и методологии решения управленческих проблем в проблемной ситуации должны соответствовать не программным задачам налаженного производства, а целям управленца, формируемым в ходе анализа ситуации и личностного самоопределения»<sup>1</sup>.

К управлению производительностью труда, структура которого приведена на рисунке 1, мы предлагаем применить понятие «качество управления», и по аналогии с подлинным управлением — проблемно-символический подход, при котором весь управленческий инструментарий направлен на достижение цели: повышение производительности труда.

В экономической литературе представлены различные трактовки понятия «качество управления». Е. Н. Ялунина, обобщив их, предложила «обозначить качество управления как совокупность свойств, определяющих возможность создания надлежащих условий для оптимального функционирования и развития экономической системы путем выбора, интегрирования и комбинирования средств воздействия на определенные факторы внутренней и внешней среды» [28]. Критерием качества



**Рисунок 1 – Структура управления  
производительностью труда  
на основе управленческого учета  
всех факторов её роста в современных условиях**



**Рисунок 2 – Структурно-функциональная модель  
обеспечения качества управления  
производительностью труда**

управления производительностью труда является повышение конкурентоспособности товаров и услуг, обусловленное созданием условий эффективного хозяйствования, при котором управление производительностью труда отвечает принципам адаптивности, устанавливает

<sup>1</sup>Всемирная организация Проблемно-символического подхода. Проблемно-символический подход. URL: <http://ps-podhod.org/about-bsp>.

связь с инновационными процессами в обществе, повышает роль человеческого фактора и позволяет оптимально использовать трудовые ресурсы. Структурно-функциональная модель реализации качества управления производительностью труда приведена на рисунке 2.

**Основные характеристики  
выбранной модели качества  
управления производительностью труда**

Адаптивность системы управления на практике определяется её способностью эффективно выполнять заданные функции в меняющейся среде под воздействием внутренних и внешних факторов. «В науке адаптация рассматривается в качестве стратегии приспособления» [9].

На наш взгляд, адаптивность системы управления производительностью труда следует рассматривать в аспекте рыночных отношений, под воздействием которых производственная деятельность осуществляется с ориентацией на потребительский спрос, с необходимостью оперативного реагирования на все изменения в функционировании рынка в связи с высоким уровнем конкуренции. В таких условиях возможные колебания уровня производительности труда потребуют от субъекта управления принятия дополнительных определенных управленческих решений, направленных на сохранение устойчивой тенденции её роста. Однако основа их содержания уже предусмотрена в стратегии управления производительностью труда.

Во-первых, решение сложных задач, к каким относится сохранение качества и объема выпускаемой продукции и оказываемых услуг при ужесточении конкуренции, потребует творческого подхода, а его носителем является исполнитель, уже профессионально и экономически обученный.

Во-вторых, принятие единственно правильного решения возможно, если владеешь большим объемом информации, поступающей от заказчиков, поставщиков, персонала; информации о состоянии рынка и другой, и обладаешь навыками её обработки. В этом случае применение автоматизированной системы управления производством позволяет решить данную проблему, а оно предусмотрено стратегией управления.

В-третьих, в критических для организации ситуациях может быть пересмотрен механизм материального и морального стимулирования, усиливающий фактор трудовых ресурсов.

Кроме того, адаптивное управление производительностью труда должно учитывать географические, природно-климатические условия и другие факторы. К примеру, «поддержание здоровья и воспроизводства трудовых ресурсов в суровых природно-климатических условиях требует больших расходов на лечебную и профилактическую медицину» [15]; оборудование производственных помещений кондиционерами на случай повышения температурного режима в летнее время; решение проблем предоставления транспортных услуг персоналу, обусловленное необходимостью изменения графика работ.

Таким образом, адаптивность системы управления производительностью труда — это её способность оперативно реагировать на внешние возмущающие факторы, сохраняя при этом конкурентоспособные преимущества производимых товаров и оказываемых услуг.

Отметим также, что адаптивный подход к управлению производительностью труда предусматривает внедрение инновационных методов в деятельность организации с тем, чтобы сохранить позиции на рынке товаров и услуг и соответствовать запросам времени.

Из учебного пособия [8] для студентов следует, что «инновационная деятельность — это деятельность, направленная на использование и коммерциализацию результатов научных исследований и разработок для расширения и обновления номенклатуры и улучшения качества выпускаемой продукции (товаров, услуг), совершенствования технологии их изготовления с последующим внедрением и эффективной реализацией на внутренних и зарубежных рынках».

Большое значение в повышении производительности труда имеет человеческий фактор, его мы предложили бы рассмотреть в двух аспектах:

- 1) человеческий фактор при разработке и реализации стратегии управления;
- 2) человеческий фактор влияния трудовых ресурсов на развитие производительности труда.

«Определенная группа людей, обладающая необходимыми физическими и умственными способностями для участия в общественно-полезной деятельности с учетом возможного их задействования в процессах создания новых товаров и услуг в виде материальных благ и предложений инновационного содержания», – такое определение понятию «трудовые ресурсы», отобразившему полную их сущность, предложили И. В. Афанасьев и И. В. Волков [3].

Управление, согласно общей теории, означает реализацию положений хозяйственного механизма. Л. И. Абалкин определяет хозяйственный механизм как «способ хозяйствования (способ организации общественного производства) со свойственными ему отношениями, формами и методами воздействия на производство, организационной структурой управления и условиями привлечения людей к труду» [1].

Руководитель, возглавляющий предприятие, он же субъект управления, утверждает структуру управления, распределение в ней функциональных обязанностей сотрудников и несет всю полноту ответственности за организацию общественного производства, за принятие управленческих решений. Ввиду того что стратегия управления производительностью труда создает основу формирования конкурентоспособности предприятия, обеспечив его эффективную деятельность по всем направлениям (социально-экономическое, техническое и инновационное), оно является составной частью общего процесса управления производством, и важное место в его структуре занимает управление трудовыми ресурсами. «Это особый вид управленческой деятельности, обеспечивающий формирование социальной политики предприятия, социального партнерства, доверия между наемными работниками и работодателями» [25; 5].

В этой связи обратимся к теории управления персоналом (человеческими ресурсами). Известно, что развитие данной теории происходило под влиянием различных школ управления. Зарождение классической теории относится к концу XIX в. и связано с такими именами, как Ф. Тейлор, А. Файоль, Г. Эмерсон, Л. Урвик, М. Вебер и др. С 1930 г. и до

конца XX в. применялась теория «человеческих отношений» (К. К. Арджерис, Э. Мэйо, Р. Ликарт и др). Современной теорией считается «теория человеческих ресурсов», авторами которой являются А. Маслоу, Ф. Герцберг, Д. Макгрегор и др. Их значение на практике постоянно росло, особенно в организациях развитых стран мира. В 70-е гг. прошлого столетия многие руководители предприятий, в том числе бывшего СССР, признали, что управление персоналом является важнейшим фактором его экономического роста.

Сегодня научное направление «Управление персоналом» использует достижения таких наук, как теория и организация управления, менеджмент, социология, психология, конфликтология, этика, экономика труда, трудовое право, политология и другие. Поэтому «для обеспечения согласования индивидуальных, коллективных и общественных интересов работодателю необходимо использовать в организации трудового процесса данные многих наук: экономики, социологии, физиологии, юриспруденции, организационной конфликтологии и других» [10].

Итак, роль человеческого фактора в управлении производительностью труда следует рассматривать с позиции оценки эффективности управления трудовыми ресурсами. «Стиль руководства должен меняться с ростом профессионального мастерства, опыта работы подчиненных и соответствовать той ситуации, в которой находится подчиненный» [4].

Нам близка позиция Н. Панфиловой и Ю. Маркова, которые считают, что «главной причиной низкой производительности труда являются не устаревшие производственные фонды, на что предприятия обычно списывают все производственные проблемы (хотя в этом, конечно, есть доля истины), а прежде всего низкий уровень управления и неэффективная система мотивации труда» [17].

Исследователи проблем производительности труда также высоко оценивают человеческий фактор развития трудовых ресурсов, поскольку именно творческий потенциал и профессиональный уровень работника составляют базу для достижения высоких производственных показателей. Так, Т. А. Рюмкина убеждена, что «насколько трудовые ресур-

сы будут организованы, мотивированы в осуществлении трудовой деятельности, настолько будут решены задачи, связанные с повышением качества выпускаемой продукции и выполнением работ, наращиванием общего уровня организационной культуры фирмы» [22].

Развитие рыночных отношений внесло серьезные изменения в систему управления трудовыми ресурсами, разрушив монополию государства на их использование и сформировав новый взгляд на ценность работника, которая ранее в условиях плановой экономики рассматривалась только с позиции их профессиональных способностей. Сегодня взаимоотношения работодателя и работника строятся на основе социального партнерства, исходя из соблюдения взаимных интересов. Работодатель заинтересован в компетентном, творческом, коммуникабельном и ответственном работнике, для этого он создает и реализует на производстве систему производственных и социально-материальных мотиваций к активному и эффективному труду. В свою очередь, работник, желающий получать адекватное вознаграждение за свой труд, стремится к повышению профессионального уровня, производственной культуры, производственных показателей; заинтересован в формировании комфортной среды на предприятии, в его успехах.

Таким образом, современная концепция управления человеческими ресурсами представляет человека, прежде всего, как социальную ценность, а затем уже рассматривает формирование трудового ресурса на основе применения стратегического и инвестиционного подходов. Многие аналитики убеждены, что развитию творческого потенциала человека способствуют именно инновационные подходы к управлению трудовыми ресурсами, обусловленные новым содержанием задач с высокой степенью сложности. «Управление человеческими ресурсами направлено на решение принципиально новых, долгосрочных задач, повышение экономической и социальной эффективности работы организации, поддержание её баланса со средой. А это предполагает, что социальная деятельность администрации предприятий нуждается в сотрудничестве с наемными работниками. Поэтому управление

человеческими ресурсами возможно только на основе социального партнерства» [20].

### **Заключение**

Производительность труда — это многоаспектное явление, количественное измерение которого отражает эффективность всех процессов, происходящих на предприятии (производственных, административных, социальных и др.). Практики и теоретики едины во мнении, что производительность труда существенно влияет на развитие национальной, региональной экономик и экономики хозяйствующих субъектов. Так, по мнению В. А. Парфенова, «в современных условиях хозяйствования производительность труда выступает одним из ведущих факторов конкурентоспособности на микроуровне — организации; на мезоуровне — региона, на макроуровне — национальной экономики» [18]. Производительность труда является объектом государственного внимания, о чем свидетельствует Концепция развития страны до 2020 г., предусматривающая четырехкратное повышение производительности труда; а также приоритетная программа федерального национального проекта 2019 г. «Производительность труда и поддержка занятости», цель которой — рост производительности труда до 5 % к 2024 г. на средних и крупных предприятиях базовых и не сырьевых отраслей экономики.

С другой стороны, производительность труда — это управляемый объект, значение которого изменяется под воздействием множества факторов из числа как производительных сил, так и производственных отношений. К таким факторам аналитики относят:

1) природные характеристики, физиологические способности работника (состояние здоровья, особенности характера, способности к инновациям, к обучению);

2) объем и структуру приобретенного человеческого капитала (знания, опыт, профессионализм, способность к коммуникациям);

3) техническое состояние производства (фондовооруженность, технико-технологическая новизна оборудования, техническое состояние эксплуатируемого оборудования);

4) социально-трудовые отношения в коллективе (отношения между коллегами, отношения между персоналом и работодателем,

укрепление и развитие партнерских отношений между профсоюзом и работодателем;

5) организация труда (организация производственного процесса, рабочего времени, рабочего места; разделение труда).

Перечень можно продолжить, добавив ещё внешние факторы, создающие зону риска, такие как конъюнктура рынка, несовершенство законодательного регулирования, мировые финансовые кризисы и т. д.

Очевидно, что с позиции логики, повышения производительности труда, формирующее конкурентоспособное преимущество экономики любого уровня, можно добиться, создав систему управления факторами, положительно влияющими на её изменение. При этом результат управления, на наш взгляд, необходимо соотносить с качеством управления, которое должно обеспечиваться соблюдением следующих условий:

1) система управления производительностью труда должна опираться на инновационные технологии и составлять автономный блок в общей стратегии управления всем производ-

ственным процессом, предусмотрев в нем планирование, координацию, контроль и анализ полученных результатов;

2) основу управления составляют следующие принципы: адаптивность к изменениям во внешней среде, системный подход к учету факторов влияния, совершенствование всех форм социального партнерства, ориентация на достижение цели;

3) управленческие решения должны базироваться на данных таких наук, как экономика, социология, психология, организационная конфликтология и др.;

4) приоритетным направлением следует признать управление трудовыми ресурсами, ориентированное на усиление фактора человека.

«Повышение производительности труда выступает движущей силой роста не только экономической, но и социальной эффективности труда. Определение возможностей роста повышения производительности труда является важным этапом аналитической работы любого предприятия» [21].

## ЛИТЕРАТУРА

1. Абалкин Л. (2003). Стратегия России: взгляд в завтрашний день // Экономист. 2003. № 7. С. 3–9.
2. Архипова Ю.А., Зыкова К.С. (2015.) Организация рабочих мест и её роль на предприятии // Молодой ученый. № 23. С. 460–462. URL: <https://moluch.ru/archive/103/23906/>.
3. Афанасьева И.В., Волков И.В. Некоторые подходы к определению понятия «Трудовые ресурсы» // Вестник НГИЭИ. 2015. № 1 (54). С. 1–5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-podhody-k-opredeleniyu-ponyatiya-trudovye-resursy/viewer>.
4. Гладышева А.В., Горбунова О.Н. Современные подходы к управлению трудовыми ресурсами в организации // Социально-экономические явления и процессы. 2011. № 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/14755186>.
5. Друкер П.Ф. (2012). Менеджмент. Вызовы XXI века / Питер Друкер ; пер. с англ. Н. Макаровой. М. : Манн, Иванов и Фербер. 70 с.
6. Еленева Ю.Я., Войтова В.Н. (2013). Проблемы управления производительностью труда на промышленных предприятиях // Российское
- предпринимательство. Т. 14. № 3. С. 70–75. URL: <https://creativeconomy.ru/lib/7983>.
7. Елкина О.С. (2010). Управление как категория и многоаспектное явление // Вестник ОмГУ. Серия: Экономика. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/14488922>.
8. Жариков В.В. (2009). Управление инновационными процессами : учебное пособие / В. В. Жариков, И. А. Жариков, В. Г. Однолько, А. И. Евсейчев. Тамбов : Изд-во Тамбовского государственного технического университета. 180 с. ISBN: 978-5-8265-0849-7.
9. Заруба Н.А. (2012). Адаптивный подход в управлении образованием: принципы управления // Профессиональное образование в России и за рубежом. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/adaptivnyy-podhod-v-upravlenii-obrazovaniem-printsipy-upravleniya>.
10. Калмыкова О.Ю., Гагаринский А.В. (2013). Факторы повышения производительности труда в организации. Самара : Государственный технический университет. URL: <http://vestnik.samgtu.ru/>.
11. Карпов А.А. (2007). Теоретические осно-

вы конкурентоспособности российской экономики в переходный период : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук : 08.00.01. Омск. 246 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/teoreticheskie-osnovy-konkurentosposobnosti-rossiiskoi-ekonomiki-v-perekhodnyi-period>.

12. Киселев Н.А. (2016). Альтернативы развития экономики в процессе реализации стратегии импортозамещения // Экономика: вчера, сегодня, завтра. № 9. С. 141–149.

13. Краснопецева И.В. (2013). Социально-экономические аспекты производительности труда на промышленных предприятиях // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. № 7 (150). С. 34–42. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialno-ekonomicheskie-aspekty-upravleniya-proizvoditelnostyu-truda-na-promyshlennyh-predpriyatiyah/viewer>.

14. Левинский А. (2013). В каких отраслях работают самые неэффективные российские компании // Forbes. URL: <http://www.forbes.ru/kompanii/245905-v-kakikhotraslyakh-rabotayut-samy-neeffektivnye-rossiiskie-kompanii>.

15. Марцева Л.М. (2000). Влияние природно-климатических условий на производственно-экономическое развитие России // Омский научный вестник. № 13. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-prirodno-klimaticheskikh-usloviy-na-proizvodstvenno-ekonomicheskoe-razvitiye-gossii>.

16. Оболенский В.П. (2008). Оценка конкурентоспособности российской экономики // Российский внешнеэкономический вестник. № 4. С. 3–10.

17. Панфилова Н., Маркова Ю. (2009). Управление производительностью труда в условиях кризиса // Управление производством. № 1. URL: [http://www.up-pro.ru/library/production\\_management/productivity/kak-upravliat.html](http://www.up-pro.ru/library/production_management/productivity/kak-upravliat.html).

18. Парфенов В.А. (2010). Производительность организации: вопросы методологии // Экономика и управление. № 8 (69). С. 117–122.

19. Перфильева М.Б. (2011). Гуманизация труда как условие эффективной деятельности организации // Известия Саратовского университета. Серия: Социология. Политология. № 1.

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/14001990>.

20. Перфильева М.Б. (2010). Формирование концепции управления человеческими ресурсами // Известия Саратовского университета. Серия: Социология. Политология. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/14004167>.

21. Рачек С.В., Мирошник А.В. (2014). Производительность труда как основной показатель эффективности трудовой деятельности // Научное обозрение. Экономические науки. № 2. С. 76–77. URL: <https://science-economy.ru/gu/article/view?id=321>.

22. Рюмкина Т.А. (2018). Управление человеческими ресурсами организации: теоретические подходы // Молодой ученый. № 20. С. 256–258. URL: <https://moluch.ru/archive/206/50436/>.

23. Серопов Л.М. (2009). Социальное развитие трудового коллектива и факторы роста производительности труда в условиях становления рыночных отношений // Экономические науки. № 8 (57). С. 51–53.

24. Смирнов С.Л. (2012). Практические методы повышения производительности труда. СПб. : Питер. 42 с. ISBN: 978-5-904532-01-7. URL: <http://trudexpert.pro/>.

25. Тесленко И.Б. (2015). Управление персоналом : учебно-методическое пособие. Владимирский государственный университет им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. Владимир : Изд-во ВлГУ. – 80 с.

26. Удальцова Н.Л., Тетерева К.А. (2017). Конкурентоспособность российской экономики // Экономика и управление народным хозяйством. № 10 (155). С. 17–26.

27. Шевченко И.В., Александрова Е.Н. (2004). Конкурентоспособность российской экономики: состояние и перспектива // Финансы и кредит. № 16 (154). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konkurentosposobnost-rossiyskoj-ekonomiki-sostoyaniya-i-perspektivy>.

28. Ялунина Е.Н. (2014). Теоретические подходы эффективности управления многоуровневых экономических систем // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-podhody-effektivnosti-upravleniya-mnogourovnevnyh-ekonomicheskikh-sistem>.

## CERTAIN SPECIFICS OF LABOR PRODUCTIVITY MANAGEMENT IN MODERN COMPETITIVE ENVIRONMENT

S.I. Bazhenov

Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia,  
Ekaterinburg, Russia

### ABSTRACT:

The article covers the relevance of labor efficiency improvement and reveals solutions to problems that follow in the context of the Russian Federation innovative economy and the increasing competition both in domestic and foreign national markets. Due to the given factors the need to create the efficient productivity management system, considering its specifics and multifaceted character of not only as an economic and social, but also a historical, legal, and cultural phenomenon can be justified. The target orientation of management decisions is provided through the analysis and system approach to considering efficiency growth factors in managerial decision-making. Out of all such factors as production and technical, innovation and human, the latter can be distinguished in solving the labor efficiency problem because of its direct or indirect involvement in all areas of modernization and production process improvement. As the basis of the human resource management a modern concept is taken ensuring the development of social partnership between business and society, where business is not only about profit, but also considers social impact of production sector on employees. The concept of "quality management" is introduced with goal-oriented management tools, which in this case is labour efficiency improvement. The management quality criterion referring to the enterprise competitive advantage is identified. Conclusions on management results are made and proposals to ensure its quality are formulated.

**KEYWORDS:** labour productivity, workforce, growth factor, human factor, management structure, quality management, management aspects.

### AUTHORS' INFORMATION:

**Sergey I. Bazhenov** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Full Professor; Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia (66, Korepin St., Ekaterinburg, 620057, Russia); naukaservis@rambler.ru.

**FOR CITATION:** Bazhenov S.I. (2020). Certain specifics of labor productivity management in modern competitive environment, *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (32), pp. 60–72.

### REFERENCES

1. Abalkin L. (2003). Strategy of Russia: a look into tomorrow, *The Economist*, no. 7, pp. 3–9.
2. Arkhipova Yu.A., Zykova K.S. (2015.) Organization of workplaces and its role in the enterprise, *Young scientist*, no. 23, pp. 460–462. URL: <https://moluch.ru/archive/103/23906/>.
3. Afanasyeva I.V., Volkov I.V. (2015). Some approaches to the definition of "Labor resources", *Bulletin of the NGIEI*, no. 1 (54), pp. 1–5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-podhody-k-opredeleniyu-ponyatiya-trudovye-resursy/viewer>.
4. Gladysheva A.V., Gorbunova O.N. (2011). Modern approaches to the management of labor re-

sources in the organization, *Socio-economic phenomena and processes*, no. 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/14755186>.

5. Drucker P.F. (2012). Management. Challenges of the XXI century. Moscow, Mann, Ivanov and Ferber. 70 p.

6. Yeleneva Yu.Ya., Voitova V.N. (2013). Problems of labor productivity management at industrial enterprises, *Russian Journal of Entrepreneurship*, vol. 14, no. 3, pp. 70–75. URL: <https://creativeconomy.ru/lib/7983>.

7. Elkina O.S. (2010). Management as a category and multidimensional phenomenon, *Bulletin of OmSU. Series: Economics*, no. 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/14488922>.

8. Zharikov V.V. (2009). Management of innovative processes. Textbook. Tambov, Publishing house of the Tambov State Technical University, 180 p. ISBN: 978-5-8265-0849-7.

9. Zaruba N.A. (2012). An adaptive approach to education management: management principles, *Professional education in Russia and abroad*, no. 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/adaptivnyy-podhod-v-upravlenii-obrazovaniem-printsipy-upravleniya>.

10. Kalmykova O.Yu., Gagarinsky A.V. (2013). Factors of increasing labor productivity in the organization. Samara, State Technical University. URL: <http://vestnik.samgtu.ru/>.

11. Karpov A.A. (2007). Theoretical foundations of the competitiveness of the Russian economy in the transition period. Ph. d. thesis. Omsk. 246 p. URL: <https://www.disserscat.com/content/teoreticheskie-osnovy-konkurentosposobnosti-rossiiskoi-ekonomiki-v-perekhodnyi-period>.

12. Kiselev N.A. (2016). Alternative economic development in the process of implementing the import substitution strategy, *Economy: yesterday, today, tomorrow*, no. 9, pp. 141–149.

13. Krasnopevtseva I.V. (2013). Socio-economic aspects of labor productivity at industrial enterprises, *Scientific Bulletin of Belgorod State University. Series: Economics. Computer science*, no. 7 (150), pp. 34–42. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialno-ekonomicheskie-aspekty-upravleniya-proizvoditelnostyu-trudana-promyshlennyh-predpriyatiah/viewer>.

14. Levinsky A. (2013). In what industries are the most ineffective Russian companies operating. Forbes. URL: <http://www.forbes.ru/kompanii/245905-v-kakikhotraslyakh-rabotayut-samyeneeffektivnye-rossiiskie-kompanii>.

15. Martseva L.M. (2000). Influence of natu-

ral and climatic conditions on the industrial and economic development of Russia, *Omsk Scientific Bulletin*, no. 13. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-prirodno-klimaticheskikh-usloviy-na-proizvodstvenno-ekonomicheskoe-razvitirossii>.

16. Obolensky V.P. (2008). Assessment of the competitiveness of the Russian economy, *Russian foreign economic bulletin*, no. 4, pp. 3–10.

17. Panfilova N., Markova Y. (2009). Labor productivity management in crisis conditions, *Production management*, no. 1. URL: [http://www.uppro.ru/library/production\\_management/productivity/kak-ypravliat.html](http://www.uppro.ru/library/production_management/productivity/kak-ypravliat.html).

18. Parfenov V.A. (2010). Organizational productivity: methodological issues, *Economics and Management*, no. 8 (69), pp. 117–122.

19. Perfilieva M.B. (2011). Humanization of labor as a condition for the effective activity of the organization, *Izvestiya of Saratov University. Series: Sociology. Political science*, no. 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/14001990>.

20. Perfilieva M.B. (2010). Formation of the concept of human resource management, *Izvestiya of Saratov University. Series: Sociology. Political science*, no. 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/14004167>.

21. Rachek S.V., Miroshnik A.V. (2014). Labor productivity as the main indicator of the efficiency of labor activity, *Scientific Review. Economic sciences*, no. 2, pp. 76–77. URL: <https://science-economy.ru/ru/article/view?id=321>.

22. Ryumkina T.A. (2018). Human resource management of the organization: theoretical approaches, *Young scientist*, no. 20, pp. 256–258. URL: <https://moluch.ru/archive/206/50436/>.

23. Seropov L.M. (2009). Social development of the labor collective and factors of growth of labor productivity in the conditions of the formation of market relations, *Economic sciences*, no. 8 (57), pp. 51–53.

24. Smirnov S.L. (2012). Practical methods of increasing labor productivity. Saint Petersburg, Piter. 42 p. ISBN: 978-5-904532-01-7. URL: <http://trudexpert.pro/>.

25. Teslenko I.B. (2015). Personnel management: teaching aid. Vladimir, Publishing house of VSU, 80 p.

26. Udaltsova N.L., Teterova K.A. (2017). Competitiveness of the Russian economy, *Economy and management of the national economy*, no. 10 (155), pp. 17–26.

27. Shevchenko I.V., Alexandrova E.N. (2004). Competitiveness of the Russian economy: state and prospects, *Finance and credit*, no. 16 (154). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konkurentosp-osobnost-rossiyskoy-ekonomiki-sostoyaniya-i-perspektivy>.

28. Yalunina E.N. (2014). Theoretical ap-

proaches to the management efficiency of multi-level economic systems, *Bulletin of the South Ural State University. Series: Economics and Management*, no. 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-podhody-effektivnosti-upravleniya-mnogourovnevyh-ekonomicheskikh-sistem>.

## ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ: КЕЙС СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

ВАК: 22.00.04, 22.00.08

ГРНТИ: 04.51.00

**С.Н. Костина**

Уральский федеральный  
университет имени первого  
Президента России  
Б.Н. Ельцина,  
Екатеринбург, Россия  
AuthorID: 353439

**Г.А. Банных**

Уральский федеральный  
университет имени первого  
Президента России  
Б.Н. Ельцина,  
Екатеринбург, Россия  
AuthorID: 268523

**Л.И. Воронина**

Уральский федеральный  
университет имени первого  
Президента России  
Б.Н. Ельцина,  
Екатеринбург, Россия  
AuthorID: 291208

### **АННОТАЦИЯ:**

Глобальный тренд проникновения цифровых технологий во все сферы жизнедеятельности общества, государства и личности затронул и профессиональную деятельность. Исследователи и практики разработали модели новых профессиональных компетенций, соответствующих вызовам цифровизации. Однако в процессе профессионализации публичных служащих в новых условиях возникли существенные противоречия, связанные, в первую очередь, с включением компетенций цифровой экономики в модель профессиональных требований к служащему. Исследовательская проблема заключается в недостаточности знаний относительно профессионализации публичных служащих в условиях цифровизации. Поэтому цель настоящей статьи заключается в попытке анализа и систематизации особенностей профессионализации государственных и муниципальных служащих в условиях цифровизации государственного управления и общественных отношений (на материалах исследования, проведенного в Свердловской области).

В исследовании авторы опирались на теорию информационного общества, теорию цифровой экономики, теорию социальной идентичности и социализации, компетентностный подход. В качестве эмпирических методов применялись метод анализа документов (анализ зарубежных и отечественных теоретических источников), метод анкетного опроса действующих публичных служащих Свердловской области (при проведении социологического исследования в апреле – мае 2020 года).

В результате проведенного исследования были выделены особенности профессионализации публичных служащих в современных условиях: отсутствие включения компетенций цифровой экономики в нормативные документы, а, как следствие, и отсутствие системы формирования этих компетенций и неготовность публичных служащих эффективно осуществлять свою профессиональную деятельность в условиях цифровизации. По результатам опроса публичных служащих Свердловской области можно констатировать сформированность у них части цифровых компетенций и компетенций цифровой экономики. Однако, формирование этих компетенций происходило в ходе осуществления профессиональной деятельности, зачастую инициативно (потребности самого служащего), бессистемно (об этом говорит и разброс оценок о наличии или сформированности определенных компетенций).

Для повышения эффективности института публичной службы, роста профессионализма публичных служащих необходимо системно и целенаправленно формировать у них необхо-

димые современные профессиональные компетенции. Решение этой проблемы возможно на основе разработанных моделей профессиональных компетенций публичных служащих, соответствующих уровню службы, ветви органов государственной власти, ведомственной и должностной специфике. Непрерывная профессионализация – современный глобальный тренд, который должен быть учтен в функционировании системы публичной службы РФ.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** профессионализация, профессиональная социализация, профессиональная идентификация, цифровые компетенции, компетенции цифровой экономики, цифровизация, государственная и муниципальная служба, публичная служба, Свердловская область.

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Светлана Николаевна Костина** – кандидат социологических наук, доцент; Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (620002, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 19); s.n.kostina@urfu.ru. ORCID: 0000-0001-9346-600X.

**Галина Алексеевна Банных** – кандидат социологических наук, доцент; Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (620002, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 19); g.a.bannykh@urfu.ru. ORCID: 0000-0002-8175-591X.

**Людмила Ивановна Воронина** – кандидат социологических наук, доцент; Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (620002, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 19); l.i.voronina@urfu.ru. ORCID: 0000-0002-2538-5627.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Костина С.Н., Банных Г.А., Воронина Л.И. (2020). Профессионализация публичных служащих в условиях цифровизации: кейс Свердловской области // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (32). С. 73–85.

#### **Введение**

Курс на повышение эффективности государственного управления в условиях современной реальности продолжает оставаться актуальным. И, безусловно, одним из приоритетных направлений этой деятельности является повышение профессионализма тех, кто занят в системе государственного муниципального управления. Государственная и муниципальная служба как особая профессиональная деятельность выделяется среди остальных в этой системе и требует от потенциальных и реальных служащих особой подготовки, сформированных профессиональных компетенций и качеств. Однако, весь процесс профессионализации сегодня осложняется необходимостью формирования у любого профессионала в сфере интеллектуального труда новыми навыками и компетенциями в цифровой экономике.

В соответствии с этим, целью настоящей статьи является попытка анализа особенностей профессионализации публичных (государственных гражданских и муниципальных) служащих в условиях цифровизации государ-

ственного управления и общественных отношений (на материалах исследования, проведенного в Свердловской области).

#### **Теоретические основы изучения профессионализации публичных служащих**

Феномен профессионализации активно изучается как зарубежными, так и отечественными исследователями. Вопросы профессионализации нашли свое отражение в трудах М. Вебера, Э. Дюркгейма, Т. Парсонса, Г. Беккера, Е. Хьюза, Дж. Эветта, А. А. Ангеловского, Э. И. Забневой, А. И. Турчинова, Д. А. Савчука, В. К. Антоновой и др. Процессы профессионализации рассматриваются с позиций разнообразных методологических подходов: деятельностного, компетентностного, персоналистского, стратификационного и институционального. В самом общем виде профессионализацию можно представить как процесс становления индивида профессионалом в определенном виде деятельности, процесс освоения необходимых для выполнения этой деятельности компетенций.

Отметим, что в научной литературе понятие профессионализации тесно связано с понятиями профессиональной социализации и профессиональной идентификации [1, с. 120] — они могут пониматься и как синонимы, и как этапы развития единого процесса. Например, для Г. Беккера приобретение профессии, профессионализация начинается с профессиональной идентификации (процесса отождествления себя с определенным профессиональным статусом и присущими ему социальными ролями) и является основой социализации взрослых [2].

Специфика профессионализации государственных и муниципальных служащих связана в том числе с неоднозначным пониманием статуса публичной службы как отдельной профессии. С одной стороны, государственная и муниципальная служба, согласно российскому законодательству, отделены друг от друга, они не представлены в российском справочнике профессий, с другой — в многочисленных публикациях отечественных авторов выделяется ряд характерных признаков профессиональной деятельности служащих, позволяющих их отнести к одной профессии, например, схожесть трудовых функций, системы квалификационных требований, социально-культурных особенностей данной общности (в том числе, ценностей и норм поведения) [3, с. 43].

Профессионализацию публичного служащего можно рассматривать как «пожизненный, мотивированный процесс идентификации, развития и поддержки профессиональной компетентности человека в соответствии с параметрами профессии, должности через систематизированное профессиональное обучение и социализацию в гражданском обществе с целью обеспечения предоставления услуг, представляющих интерес для потребителя» [4, с. 157]. Профессионализация включает в себя: 1) профессиональное самоопределение и профессиональную самоидентификацию индивида; 2) приобретение им профессиональных знаний, умений, навыков и опыта; 3) усвоение сущностных характеристик определенной профессиональной среды при овладении профессией [5, с. 91].

Обычно профессионализация начинается в процессе получения профессионального обра-

зования (так называемая первичная профессионализация) и предполагает в дальнейшем в реальной профессиональной деятельности (вторичная профессионализация) перманентный прирост знаний либо применение полученных в ходе подготовки знаний [6, с. 49]. Однако для публичных служащих характерен иной способ вхождения в профессию, начинающийся в основном уже «на рабочем месте» [7, с. 406], так как их образование, в основном, носит не профильный характер. Установление требований к направленности образования появилось в законодательстве о гражданской и муниципальной службе сравнительно недавно и носит скорее рекомендательный характер.

Как уже отмечалось выше, профессионализация представляет собой перманентный процесс, обусловленный изменениями профессиональной деятельности. Одним из важнейших факторов, влияющих на содержание профессиональной деятельности публичных служащих, выступает политика государства. По мнению экспертов, «профессионализация госслужащих контролируется государством, которое также, как и граждане, и политики, является их клиентом» [7, с. 80]. В современный период для публичных служащих одним из наиболее актуальных и в то же время сложных, требующих значительных усилий, направлений изменений выступает цифровизация государственного управления.

Цифровизация понимается как глобальный процесс проникновения цифровых технологий, решений на основе информационных технологий во все сферы жизнедеятельности общества. «Цифровизация является серьезным глобальным процессом, который глубоко и существенно воздействует на все сфере общества, одновременно вовлекая в себя все мезотерритории, государства независимо от уровня развития их инновационно-воспроизводственных, цифровых и социально-экономических направлений» [8, с. 64].

Цифровизацией охвачено и государственное (публичное) управление: «Свойственное процессной модели размывание границ между менеджментом частного и публичного секторов способствует активному трансферу в сферу государственного управления методов из

бизнеса, основанных на новейших цифровых технологиях» [9, с. 58]. В качестве результата цифровизации предполагается, что интеграция возможностей информационных и цифровых технологий с традиционной сферой деятельности публичных служащих может привести к появлению инновационных эффектов, к росту профессионализма в системе публичного управления через достижение общественных целей в реализации профессиональных функций.

В РФ цифровизацию государственного управления регламентирует федеральный проект «Цифровое государственное управление», который включен в состав национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации». До недавнего времени теоретический концепт цифровизации был связан с идеей «электронного государства» или «электронного правительства», которое понимается как новый механизм организации взаимодействия между органами власти, гражданами, организациями и другими субъектами экономики на основе ИК-технологий [10, с. 48]. Сегодня цифровизация государственного управления рассматривается скорее в контексте понятия «цифровое государство», в котором одним из главных источников принятия решений выступают цифровые данные, большие данные; в которых сформированы так называемые цифровые двойники организаций и структур, а взаимодействие с гражданами ведется через цифровые платформы. Формирование цифрового правительства предполагает трансформацию административных процессов по принципу «цифровые по умолчанию», т. е. без бумажного аналога. Однако цифровая трансформация взаимодействия граждан и государства связана не только с выгодами, но и с рисками для ее участников [11, с. 59]. В первую очередь, это вопросы информационной безопасности, фактором повышения которой может служить в том числе и цифровая грамотность публичных служащих.

В условиях перестройки административных процессов на основе создания цифровых платформ одной из важнейших задач государственной кадровой политики выступает повышение профессионализма публичных служащих, решение которой предполагает

максимально возможное повышение знаний и профессионального опыта специалистов [12, с. 64]. Успешность профессионализации в новых условиях зависит и от субъективных факторов — от способов реализации «внутренних характеристик личности» в новых формах и средствах управления [13, с. 156]. Как отмечают А. С. Никитина и Н. Г. Чевтаева, в ответ на внедрение изменений публичные служащие реализуют различные виды инновационного поведения [14, с. 10].

«Ядром» профессионализации публичных служащих в условиях цифровизации, на наш взгляд, выступает процесс освоения ими новых компетенций. Профессиональная компетентность, согласно мнению И. А. Коха и В. А. Орлова, представляет собой не только совокупность разнообразных профессиональных знаний и умений работника, но и «способность творчески мыслить, умение предвидеть результаты своей деятельности и критически оценить их последствия, грамотно владеть инновационными технологиями в условиях рыночных отношений, «человековедческую» образованность» [15, с. 89].

Расширение использования цифровых сервисов (в том числе информационно-коммуникационных технологий) и сети «Интернет» непосредственно на рабочем месте вызывает повышение спроса на новые цифровые навыки [16, с. 32]. В настоящее время выделяют два вида компетенций, связанных с происходящими процессами цифровизации, — это «цифровые компетенции» и «компетенции цифровой экономики». Под цифровыми компетенциями обычно понимают способность решать разнообразные задачи в области использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для целей как повседневных, так и профессиональных. Суть большинства определений компетенций цифровой экономики сводится к пониманию таких компетенций как наиболее приоритетных в цифровой экономике будущего. Различными институтами и исследователями были разработаны модели компетенций цифровой экономики, включающие разный набор и количество необходимых, по их мнению, компетенций для любого занятого в цифровой экономике (например, модель Всемирного экономического форума,

модель *DigComp*, Сколково и др.). Разработанные модели являются как универсальными, так и ориентированными на специфику конкретных видов профессиональной деятельности (прежде всего, в сфере ИТ).

Обычно компетенции цифровой экономики включают в себя «жесткие» компетенции (специализированные, базовые по профессии, «знаниевые») и «мягкие», софт-компетенции (эмоциональный интеллект, профессиональная гибкость, креативность и др.). В приказе Министерства экономического развития РФ, подготовленном в 2020 году, представлен перечень ключевых компетенций цифровой экономики, которые положены в основу оценки реализации проекта «Кадры для цифровой экономики». К ним отнесены коммуникация и кооперация в цифровой среде; саморазвитие в условиях неопределенности, креативное мышление, управление информацией и данными, критическое мышление в цифровой среде [17]. К «мягким» компетенциям относится, например, коммуникативная компетентность, которая позволяет профессионалу успешно функционировать и взаимодействовать с коллегами, населением как при личном общении, так и опосредованно различными цифровыми технологиями. Это касается и публичных служащих, для которых в условиях сервисного государства необходимо развивать способности к общению, способности оценить свой коммуникативный потенциал и принять правильное решение [18, с. 32].

В настоящее время компетентностный подход в практике публичной службы практически не представлен. В квалификационных требованиях к замещению должностей государственной гражданской и муниципальной службы применяется традиционный подход (знания и умения), а понятие компетенций отсутствует [19]. Наиболее по своему содержанию к условиям цифровизации приближены требования к знаниям и умениям публичных служащих в сфере информационно-коммуникационных технологий. Они определяются категорией и группой должностей гражданской службы и делятся на три уровня — базовый, продвинутый и специальный [20]. Что касается компетенций цифровой экономики, то они практиче-

ски не нашли отражения в законодательстве о государственной и муниципальной службе.

### **Результаты исследования особенностей профессионализации публичных служащих Свердловской области**

Для анализа особенностей профессионализации публичных служащих в условиях цифровизации авторами в апреле-мае 2020 года было проведено эмпирическое исследование методом онлайн-опроса (*GoogleForm*), в котором приняли участие 140 государственных гражданских и муниципальных служащих Свердловской области, проживающих на территории более 20 населенных пунктов региона. В выборочной совокупности было представлено 81,1 % женщин и 18,9 % мужчин всех возрастных групп: до 25 лет (10,5 %), 26–35 лет (23,8 %), 36–45 лет (37,8 %), 46–55 лет (19,6 %) и старше 55 лет (8,4 %).

В ходе исследования служащим было предложено оценить, насколько они согласны с утверждениями, характеризующими изменения их профессионального труда в цифровой экономике (табл. 1).

Наибольшее единодушие у опрошенных вызвали утверждения о том, что интернет представляет собой глобальное информационное и коммуникационное пространство, а информационная безопасность и кибербезопасность в современный период выступают в качестве важнейших личных и профессиональных принципов.

Также большинство служащих склоняются к тому, что цифровые технологии сегодня в качестве важнейших составляющих являются элементом образа жизни, источником обновления социального опыта, а также источником профессиональной и образовательной информации. В этом ответы респондентов идентичны результатам, полученным в 2018 году при опросе так называемого «цифрового поколения»: исследователь делает вывод, что «интернет стал одним из главных инструментов в удовлетворении базовых социальных и информационных потребностей» [21].

В то же время опрошенные публичные служащие дали достаточно противоречивые оценки изменениям профессиональной деятельности в условиях цифровой экономики. С одной стороны, большинство опрошенных со-

Таблица 1 – Оценка публичными служащими Свердловской области изменений характера труда в цифровой экономике (в % от числа опрошенных)

Значения	Да, полностью согласен	Скорее согласен	Полностью не согласен	Скорее не согласен	Затрудняюсь ответить
Интернет – это глобальное информационное и коммуникационное пространство	92,3	6,3	0	1,4	0
Информационная и кибербезопасность сегодня одни из важнейших личных и профессиональных принципов	60,1	27,3	8,4	0	4,2
Цифровые технологии – элемент образа жизни	35	47,6	12,6	1,4	3,5
Цифровые технологии – источник обновления социального опыта	37,8	44,8	14,7	1,4	1,4
Цифровые технологии – источник профессиональной и образовательной информации	44,8	46,2	6,3	0	2,8
Традиционные формы труда – более сложные, должны оплачиваться выше	32,2	23,8	19,6	10,5	14
Онлайн-труд (сетевые, цифровые формы труда) так же важен, как и другие	43,4	42	11,9	2,1	0,7
Готовность к профессиональной мобильности (изменение профессии, места работы, должности) – характеристика современного профессионала	41,3	39,9	3,5	10,5	4,9
Хочешь быть успешным – умей меняться и подстраиваться	56,6	37,8	3,5	0,7	1,4
Профессиональный успех сегодня связан с цифровыми технологиями	51,7	11,2	4,9	27,3	4,9

гласились с утверждением, что онлайн-формы труда так же важны, как и другие, с другой – более половины опрошенных считают, что традиционные формы труда являются более сложными и должны оплачиваться выше. Также публичные служащие считают готовность к профессиональным изменениям и профессиональной мобильности характеристиками успешного профессионала – полностью с этим утверждением согласились 41,3 % опрошенных, скорее согласны с ним – 39,9 % опрошенных. Можно сделать вывод, что профессиональная гибкость и готовность к принятию изменений – компетенции современного публичного служащего.

Половина опрошенных согласна с мнением, что цифровые технологии напрямую связаны с профессиональной успешностью, а для 27,3 % опрошенных – это утверждение не совсем верно. Анализ показал, что данные результаты коррелируют с возрастом опрошенных. Уровень согласия с данным утверждением растет по мере увеличения возраста: если среди служащих от 26 до 35 лет полностью согласны с данным утверждением 23,5 %, среди 35–45-летних их уже 25,9 %, в возрасте 46–55 лет – 32,1 %, а среди служащих старшего возраста – 36,4 %. Именно для стар-

шего поколения изменения профессиональной деятельности в условиях цифровизации становятся достаточно ощутимыми, требующими дополнительных усилий по усвоению новых профессиональных компетенций. Молодые служащие – представители нового поколения, успешно освоившие базовые цифровые компетенции играя, еще в детском возрасте, а вот более страшим поколениям служащих пришлось это делать в ходе различных обучающих технологий, путем приобретения опыта, им несвойственного.

Несмотря на то, что публичные служащие признают произошедшие вследствие цифровизации изменения в профессиональной сфере, существенной угрозы для своего рабочего места они в этом не видят (табл. 2). Наименьшую степень тревоги у них вызывает неготовность применять цифровые технологии, автоматизация и роботизация труда, а также возможность работодателя использовать фрилансеров. В большей степени (около половины) опрошенные испытывают тревогу в связи с наличием более молодых, адаптивных и компетентных специалистов, а также в связи с изменением требований к профессии. В нашем исследовании также наблюдалась корреляция ощущения угроз професси-

Таблица 2 – Уровень тревоги публичных служащих, связанный с угрозой потери своего рабочего места из-за процессов цифровизации (в % от числа опрошенных)

Значения	Да	Скорее да	Скорее нет	Нет
Автоматизация труда	4,9	7	22,4	65,7
Роботизация	4,9	9,8	16,8	68,5
Необходимость постоянно учиться новому	5,6	13,3	25,2	55,9
Изменения требований к профессии и качественному труду	4,9	20,3	25,9	49
Возможности работодателя нанимать персонал удаленно или на время (фрилансеры)	4,9	4,2	23,1	67,8
Наличия более компетентных специалистов	9,8	15,4	34,3	40,6
Наличия более молодых и адаптивных специалистов	7	18,2	26,6	48,3
Неготовность применять цифровые технологии	3,5	7,7	21,7	67,1

ональной деятельности с возрастом служащих. Молодежь в большей степени ощущает угрозы вследствие автоматизации и роботизации труда, более взрослые служащие (36–45 лет) – с необходимостью учиться новому, служащие более старших возрастов – с изменением требований к профессии, переходом на удаленную работу, неготовностью применять цифровые технологии, наличием более компетентных, более молодых и адаптивных специалистов. Это подтверждается и результатами других исследований, которые показали, что у граждан пожилого возраста, у пожилых работников наибольшее беспокойство вызывают ускорение темпов работы, а также нарастание изменений, за которыми, по их мнению, сложно успевать [22, с. 139].

И действительно, цифровизация публичного управления, прежде всего, связана с появлением разнообразных цифровых сервисов и информационных систем для различных сфер деятельности государственного аппарата. Соответственно, профессиональная деятельность публичных служащих все больше становится связана с ИК-технологиями. Согласно результатам проведенного опроса, у 32,2 % опрошенных служащих Свердловской области 100 % рабочего времени связано с использованием ИК-технологий. Еще 42,7 % работают с цифровыми технологиями до 75 % рабочего времени, а 15,4 % опрошенных – до половины рабочего времени.

Для оценки успешности профессионализации к условиям цифровой экономики публичным служащим предлагалось оценить у себя степень сформированности компетенций цифровой экономики, а также цифровых компетенций (связанных с владением ИК-

технологиями) по шкале, которая отражает традиционную дидактическую структуру компетенции: «знаю – умею – применяю в профессиональной деятельности (владею)». Наиболее высокие результаты самооценки у опрошенных были выявлены по тем компетенциям, которые были связаны с применением собственно цифровых технологий – способностью достигать поставленных целей при помощи различных цифровых средств (67,8 %), а также способностью искать нужные источники информации и данные, воспринимать, анализировать, запоминать и передавать информацию с использованием цифровых средств (67,1 %).

Как видно из данных таблицы 3, остальные компетенции освоены публичными служащими в меньшей степени. Наибольшие проблемы у опрошенных вызвала такая компетенция, как способность мыслить креативно, генерировать новые идеи для решения задач цифровой экономики – только треть применяет ее в своей профессиональной деятельности. Это может быть связано, на наш взгляд, и с особенностями самого профессионального труда публичных служащих. Так, согласно результатам опроса, только 10,5 % опрошенных отметили, что их профессиональная деятельность носит творческий характер. Остальные публичные служащие считают, что при достаточно высокой ежедневной нагрузке в их служебной деятельности преобладают рутинные действия, связанные с обработкой и анализом информации, а также подготовкой документов.

Также в ходе опроса публичным служащим предлагалось оценить степень сформированности у них цифровых компетенций (табл. 3). Наиболее высоко опрошенные оценили сфор-

Таблица 3 – Оценка публичными служащими Свердловской области сформированности у них компетенций цифровой экономики и цифровых компетенций (в % от числа ответивших)

Значения	Знаю	Умею	Применяю в профессиональной деятельности
<i>Компетенции цифровой экономики</i>			
Способность достигать поставленных целей при помощи различных цифровых средств	10,5	21,7	67,8
Способность ставить себе образовательные цели и подбирать способы решения и средства развития	10,5	49	38,5
Способность мыслить креативно, генерировать новые идеи для решения задач цифровой экономики	29,4	35,7	32,9
Способность человека искать нужные источники информации и данные, воспринимать, анализировать, запоминать и передавать информацию с использованием цифровых средств	8,4	23,1	67,1
Способность работать с большими и нестандартными данными, проводить оценку информации, ее достоверность	19,6	35,7	42,7
Способность критически мыслить	14	34,3	49
<i>Цифровые компетенции</i>			
Искать, понимать цифровую информацию	9,1	30,1	60,8
Фильтровать информацию, поступающую по ИК-каналам	13,3	34,3	52,4
Анализировать информацию, поступающую по ИК-каналам	16,1	32,2	51,7
Использовать цифровые технологии, чтобы заявлять свою гражданскую позицию (голосовать, подписывать электронные петиции, публиковать социально значимую информацию и пр.)	23,8	36,4	39,9
Соблюдать правила сетевого этикета (нэтикета)	18,2	34,3	47,6
Управлять своей идентификацией в интернет	27,3	32,9	39,9
Разрабатывать цифровой контент	65	23,1	11,9
Соблюдать авторские права и лицензии	43,4	32,9	23,8
Программировать	79,7	11,2	9,1
Обеспечивать защиту своих личных данных в интернет	37,8	35,7	26,6
Обеспечивать защиту электронного устройства в интернет	41,3	33,6	25,2
Обеспечивать защиту своего здоровья и благополучия при помощи и от цифровых технологий	50,3	32,2	17,5
Решать возникающие технические проблемы	42	29,4	28,7

мированность у себя компетенции «искать, понимать цифровую информацию» – 60,8 % респондентов применяют ее в своей профессиональной деятельности. Достаточно хорошо сформированной оказалась еще такая компетенция, как «фильтровать и анализировать информацию, поступающую по ИК-каналам».

Их применение в профессиональной деятельности отметили более половины опрошенных публичных служащих Свердловской области. Наибольшие затруднения у служащих вызвали компетенции, связанные с разработкой цифрового контента и программированием.

Недостаточно сформированными у опрошенных публичных служащих оказались компетенции, связанные с обеспечением информационной безопасности как на личностном, так и на профессиональном уровне. То есть

имеют представления и знания в этой области безопасности примерно 40 % опрошенных, около трети опрошенных умеют обеспечивать защиту от информационных угроз, и только четверть применяет эти навыки в профессиональной деятельности.

Эти результаты коррелируют с тем, что для 60,1 % опрошенных проблемы информационной безопасности – одни из приоритетных в современных общественных и профессиональных отношениях (см. табл. 1). Данный результат свидетельствует о необходимости разработки общих программ повышения квалификации публичных служащих в области обеспечения информационной безопасности.

#### **Заключение**

Результаты теоретического и эмпирического исследований позволяют сделать следую-

щие выводы. Процесс цифровизации как глобальный тренд оказывает влияние на сферу профессиональной деятельности публичных служащих. Под воздействием цифровизации изменяются основные процессы, характеризующие включение индивида в профессиональную среду и рефлексию относительно выбранной профессии.

Профессионализация публичных служащих как представителей конкретной профессии в условиях цифровизации имеет специфические характеристики. Переход к цифровой экономике и цифровая трансформация государственного управления приводят к необходимости пересмотра существующих профессиональных компетенций публичных служащих, требуют включения в этот набор цифровых компетенций и компетенций цифровой экономики. Несмотря на объективную необходимость разработки и включения таких моделей и наборов компетенций, в законодательстве о публичной службе данный подход не нашел своего отражения. Только на уровне методического обеспечения можно встретить рекомендации для органов власти о разработке требований к информационно-коммуникационным навыкам служащих.

Согласно результатам проведенного эмпирического исследования, публичные служащие Свердловской области отмечают значительное влияние цифровизации на их профессиональную деятельность. Это привело к

формированию у них достаточно высокого уровня овладения цифровыми компетенциями. В меньшей степени служащие владеют «мягкими» компетенциями, необходимыми в цифровой экономике будущего. Однако это отдельные компетенции, а не набор, и тем более не модель. Соглашаясь с Э. Зеером, заметим, что «успешное выполнение любой профессиональной деятельности обеспечивается сочетанием (интеграцией) *hard*, *soft* и *digital skills*» [20]. Законодательно и на практике в качестве квалификационных требований к публичным служащим представлены в основном «жесткие» навыки, компетенции в сфере непосредственной профессиональной деятельности по ведомственной специфике. А на практике современный публичный служащий как профессионал обязан овладеть более высоким уровнем *soft*- и *digital*-компетенций для успешной профессиональной деятельности в новых условиях.

Решить эту проблему возможно комплексными усилиями — адаптируя под вызовы цифровой экономики систему профессиональной подготовки и переподготовки публичных служащих, а также мотивируя их на самостоятельное активное профессиональное развитие. Подобные изменения и их последовательность должны найти отражение в нормативных правовых актах, в том числе по реализации конкретных государственных программ и национальных проектов.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Баннных Г.А., Воронина Л.И., Зайцева Е.В., Костина С.Н., Чевтаева Н.Г. (2019). Институт публичной службы: социокультурное измерение. Екатеринбург : УрФУ.
2. Becker H. S. (1970). *Sociological work. Method and substance*. Chicago, Aldin Pub. Co.
3. Забнева Э.И. (2014). Условия формирования устойчивой профессиональной идентичности муниципальных служащих // Вестник ВолГУ. Серия 7. Философия. Социология и социальные технологии. № 1 (21). С. 41–45.
4. Газарян С.В., Дементов В.А. (2013). Профессионализация как ключевой фактор развития государственной службы и службы в органах местного самоуправления в условиях демократи-
- зации Украины // Вестник государственного и муниципального управления. № 2. С. 153–159.
5. Турчинов А.И. (1998). Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. М. : Флинта.
6. Хьюз Э. (2012). Профессии в обществе. Антропология профессий: границы занятости в эпоху нестабильности / под ред. П. Романова, Е. Ярской-Смирновой. М. : НИУ «ВШЭ». С. 47–58.
7. Bannykh G., Kostina S. (2020). Formation of digital competence of state servants in the conditions of government digitalisation: the problem statement. XIII International Conference named after professor L. N. Kogan (Ekaterinburg,

March 20–21, 2020). Ekaterinburg : Institute of Modern Management Technologies, pp. 403–411.

8. Антонова В.К. (2016). Особенности профессионализации госслужащих в условиях современных российских реформ // Социологические исследования. № 2. С. 76–82.

9. Баринов М.А. Мониторинг уровня цифровизации в системе управления социально-экономическим развитием территорий // Вопросы управления. 2020. № 1 (62). С. 63–72. URL: <http://journal-management.com/issue/2020/01/05> (дата обращения: 05.09.2020).

10. Маслов Д.В., Дмитриев М.Э., Айвазян З.С. (2018). Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество: аналитический обзор / под общ. ред. М. О. Комина. М. : РАНХиГС.

11. Батракова Л.Г. (2019). Развитие цифрового управления в регионах // Социально-политические исследования. № 2. С. 45–60.

12. Добролюбова Е.И. (2019). Методические подходы к оценке выгод от цифровизации государственного управления для граждан // Вопросы управления. № 5 (60). С. 51–62.

13. Савчук Д.А. (2016). Профессионализация кадров государственной гражданской службы: проблемы и перспективы // Известия СПбГЭУ. № 6 (102). С. 64–69.

14. Никитина А.С., Чевтаева Н.Г. (2018). Профессиональная деятельность государственных служащих: традиции и инновации. Екатеринбург : УрГПУ.

15. Кох И.А., Орлов В.А. (2011). Профессиональная компетентность в структуре профессиональной подготовки рабочих // Вопросы управления. № 1 (58). С. 88–93.

16. Игнатов В.Г., Понделков А.В. (2003). Государственная служба: теория и организация. Курс лекций. Ростов-н/Д.

17. Васильева Е.В., Пуляева В.Н., Юдина В.А. (2018). Развитие цифровых компетенций государственных гражданских служащих Российской Федерации // Бизнес-информатика. № 4 (46). С. 28–42.

18. Об утверждении методик расчета показателей федерального проекта «Кадры для цифровой экономики» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» : Приказ Минэкономразвития России от 24.01.2020 № 41 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minekonomrazvitija-rossii-ot-24012020-n-41-ob-utverzhdanii/#100038> (дата обращения: 05.09.2020).

19. Запорожец Е.А. (2009). Коммуникативная компетенция государственных служащих: структура, содержание, условия формирования // Вопросы управления. № 3 (58). С. 29–38.

20. Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих // Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты РФ. URL: <https://rosmintrud.ru/mini-stry/programms/gossluzhba/16/1> (дата обращения: 05.09.2020).

21. Вьюгина Д.М. (2018). Интернет в ежедневном медиапотреблении цифрового поколения России // Медиаскоп. Вып. 3. URL: <http://www.mediascope.ru/2475> (дата обращения: 05.09.2020).

22. Воронина Л.И., Касьянова Т.И., Радченко Т.Е. (2020). Социальные изменения человеческого капитала российских граждан пожилого возраста в трудовой деятельности // Вопросы управления. № 1 (62). С. 134–146.

23. Зеер Э.Ф. Методология развития транс-профессионализма субъекта деятельности // Официальный сайт Научного Центра Российской академии образования на базе Российского государственного профессионально-педагогического университета. URL: [http://ncrao.rsvpu.ru/sites/default/files/konf\\_files/e\\_f\\_zeer.pdf](http://ncrao.rsvpu.ru/sites/default/files/konf_files/e_f_zeer.pdf) (дата обращения: 05.09.2020).

## THE PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVANTS IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION: THE CASE OF THE SVERDLOVSK REGION

**S.N. Kostina**

Ural Federal University  
named after the first President  
of Russia B.N. Yeltsin,  
Ekaterinburg, Russia

**G.A. Bannykh**

Ural Federal University  
named after the first President  
of Russia B.N. Yeltsin,  
Ekaterinburg, Russia

**L.I. Voronina**

Ural Federal University  
named after the first President  
of Russia B.N. Yeltsin,  
Ekaterinburg, Russia

### **ABSTRACT:**

The global trend of digital technologies entering every sphere of life of society, state and individual has also affected professional activities. Researchers and practitioners have developed models of new professional competencies meeting the challenges of digitalization. However, under new conditions major inconsistencies have emerged in the process of public servants professional development, first of all, arising from the digital economy competence added to the employees' professional requirements model. The research problem is in the lack of understanding of the the public servants' professional development in the context of digitalization. Thus, the purpose of this article is to try to analyze and systematize the specific features of professional development of public and municipal employees in the context of public administration and public relations digitalization (based on research conducted in the Sverdlovsk region).

The research is based on the information society theory, the digital economy theory, the theory of social identity and socialization and competence approach. As empirical methods the authors used the method of document analysis (analysis of foreign and domestic theoretical sources), the method of questionnaire survey of current public servants of the Sverdlovsk region (while conducting a sociological survey in April – May 2020).

The results of the research are the identified features of the professional development of public servants in modern conditions: no digital economy competencies included in the regulatory documents, and, as a result, no system to develop these competencies and the unwillingness of public servants to efficiently exercise their professional activities in the context of digitalization. According to the survey results of public servants of the Sverdlovsk region, they can be said to have developed part of their digital competencies and digital economy competencies. However, these competencies were developed while exercising their professional activities, often beyond the duty (the employees' own needs), randomly (the evidence is the range of assessments on the level of competencies development).

In order to increase the efficiency of public service institution and to improve the professional development level of public servants, it is necessary to develop modern professional competencies in a systematic and targeted way. The problem can be possibly solved relying on the developed models of professional competencies of public servants, corresponding to their rank, government body branch, departmental and official specifics. Continuous professional development is a modern global trend which should be taken into account in the RF public service system functioning.

**KEYWORDS:** professional development, professional socialization, professional identification, digital competencies, digital economy competencies, digitalization, public and municipal service, public service, Sverdlovsk region.

**AUTHORS' INFORMATION:**

**Svetlana N. Kostina** – Ph.D. of Sociological Sciences, Associate Professor; Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (19, Mira St., Ekaterinburg, 620002, Russia); s.n.kostina@urfu.ru. ORCID: 0000-0001-9346-600X.

**Galina A. Bannykh** – Ph.D. of Sociological Sciences, Associate Professor; Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (19, Mira St., Ekaterinburg, 620002, Russia); g.a.bannykh@urfu.ru. ORCID: 0000-0002-8175-591X.

**Lyudmila I. Voronina** – Ph.D. of Sociological Sciences, Associate Professor; Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (19, Mira St., Ekaterinburg, 620002, Russia); l.i.voronina@urfu.ru. ORCID: 0000-0002-2538-5627.

**FOR CITATION:** Kostina S.N., Bannykh G.A., Voronina L.I. (2020). The professional development of public servants in the context of digitalization: the case of the Sverdlovsk region, *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (32), pp. 73–85.

**REFERENCES**

1. Bannykh G.A., Voronina L.I., Zaitseva E.V., Kostina S.N., Chevtaeva N.G. (2019). Public Service Institute: Sociocultural Dimension. Yekaterinburg, Ural State University.
2. Becker H. S. (1970). Sociological work. Method and substance. Chicago, Aldin Pub. Co.
3. Zabneva E.I. (2014). Conditions for the formation of sustainable professional identity of municipal employees, *Bulletin of VolSU. Series 7. Philosophy. Sociology and social technologies*, no. 1 (21), pp. 41–45.
4. Gazaryan S.V., Dementov V.A. (2013). Professionalization as a key factor in the development of public service and service in local governments in the context of democratization of Ukraine, *Bulletin of State and Municipal Management*, no. 2, pp. 153–159.
5. Turchinov A.I. (1998). Professionalization and personnel policy: problems of development of theory and practice. Moscow, Flinta.
6. Hughes E. (2012). Professions in society. Anthropology of professions: the boundaries of employment in the era of instability. Moscow, National Research University “Higher School of Economics”, pp. 47–58.
7. Bannykh G., Kostina S. (2020). Formation of digital competence of state servants in the conditions of government digitalisation: the problem statement. XIII International Conference named after professor L. N. Kogan (Ekaterinburg, March 20–21, 2020). Ekaterinburg : Institute of Modern Management Technologies, pp. 403–411.
8. Antonova V.K. (2016). Features of the professionalization of civil servants in the context of modern Russian reforms, *Sociological studies*, no. 2, pp. 76–82.
9. Barinov M.A. (2020). Monitoring the level of digitalization in the management system for the socio-economic development of territories, *Management Issues*, no. 1 (62), pp. 63–72. URL: <http://journal-management.com/issue/2020/01/05> (accessed 05.09.2020).
10. Maslov D.V., Dmitriev M.E., Ayzvazyan Z.S. (2018). Selected aspects of the transformation of public administration: processes and quality: an analytical review. Moscow, RANEPa.
11. Batrakova L.G. (2019). Development of digital management in the regions, *Socio-political research*, no. 2, pp. 45–60.
12. Dobrolyubova E.I. (2019). Methodological approaches to assessing the benefits of public administration digitalization for citizens, *Management issues*, no. 5 (60), pp. 51–62.
13. Savchuk D.A. (2016). Professionalization of civil service personnel: problems and prospects, *Izvestia of SPbGEU*, no. 6 (102), pp. 64–69.
14. Nikitina A.S., Chevtaeva N.G. (2018). Professional activity of civil servants: traditions and innovations. Yekaterinburg, USPU.
15. Kokh I.A., Orlov V.A. (2011). Professional competence as part of manpower professional

training system, *Management issues*, no. 1 (14), pp. 88–93.

16. Ignatov V.G., Ponedelkov A.V. (2003). Public service: theory and organization. Lecture course. Rostov-on-Don.

17. Vasilyeva E.V., Pulyaeva V.N., Yudina V.A. (2018). Development of digital competencies of state civil servants of the Russian Federation, *Business Informatics*, no. 4 (46), pp. 28–42.

18. On the approval of the methods for calculating the indicators of the federal project “Personnel for the digital economy” of the national program “Digital Economy of the Russian Federation” : Order of the Ministry of Economic Development of Russia No. 41 dated January 24, 2020, *Laws, codes and regulatory legal acts of the Russian Federation*. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minekonomrazvitiya-rossii-ot-24012020-n-41-ob-utverzhenii/#100038> (accessed 05.09.2020).

19. Zaporozhets E.A. (2009). Communicative competence of public servants: structure, contents, terms of development, *Management issues*, no. 3 (8), pp. 29–38.

20. Directory of qualification requirements for specialties, areas of training, knowledge and skills that are necessary to fill positions in the civil service, taking into account the area and type of professional service of civil servants. Official website of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation. URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/1> (accessed 05.09.2020).

21. Vyugina, D.M. (2018). Internet in the daily media consumption of the digital generation of Russia, *MediaSkop*, Iss. 3. URL: <http://www.mediascope.ru/2475> (accessed 05.09.2020).

22. Voronina L.I., Kasyanova T.I., Radchenko T.E. (2020). Social changes in human capital of older Russian citizens in their work, *Management Issues*, no. 1 (62), pp. 134–146.

23. Zeer E.F. Methodology for the development of transprofessionalism of the subject of activity. Official site of the Scientific Center of the Russian Academy of Education on the basis of the Russian State Professional Pedagogical University. URL: [http://ncrao.rsvpu.ru/sites/default/files/konf\\_files/e\\_f\\_zeer.pdf](http://ncrao.rsvpu.ru/sites/default/files/konf_files/e_f_zeer.pdf) (accessed 05.09.2020).

## СОВРЕМЕННЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ МОДЕЛИРОВАНИЕМ КАРЬЕРНОГО ТРЕКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 06.39.31, 06.39.41

**Е.М. Медякова**

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Ростов-на-Дону, Россия  
AuthorID: 788533

**А.И. Морозова**

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Ростов-на-Дону, Россия  
AuthorID: 688833

### АННОТАЦИЯ:

**Постановка проблемы.** В деятельности современных органов муниципальной власти можно отметить строго формализованный подход к подготовке и профессиональному развитию служащих. Несмотря на наличие законодательно регламентированной обязанности перманентного получения муниципальными служащими дополнительных знаний, умений и навыков, недостаточное внимание уделяется личностному развитию работников. Отсутствует единый механизм повышения мотивированности служащих, их заинтересованности в долгосрочном служении и повышении показателей эффективности деятельности органа власти.

**Цель.** Выявление проблем и противоречий управления развитием профессиональной карьеры муниципальных служащих, обозначение инструментов и механизмов их минимизации.

**Методы.** В процессе исследования использовались методы структурного, сравнительного, функционального, экономико-статистического анализа, метод системного анализа, методы сбора информации, экспертно-аналитического сравнения. Для наглядного представления материала применены инструменты графического отображения.

**Результаты.** На основе проведенного анализа основных теоретических положений современных научных исследований в области внедрения и совершенствования инструментов управления карьерой выявлены основные векторы развития профессионального развития муниципальных служащих. Исходя из представленных статистических данных, выявлены проблемные точки и противоречия сферы деятельности муниципальных служащих. Обозначены перспективы внедрения современных инструментов совершенствования карьерного роста работников органов местного самоуправления.

**Научная новизна.** Выявлены современные тенденции развития кадровой политики в органах местного самоуправления Российской Федерации, предложена разработка и внедрение системы моделирования карьерного трека муниципальных служащих, ориентированной на организационное и личностное развитие персонала органов власти. Обоснована целесообразность внедрения персональной траектории развития муниципального служащего в качестве инструмента моделирования карьерного трека.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** карьерный трек, подготовка муниципальных служащих, управление карьерой, компетентностный подход, персональная траектория развития.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Екатерина Михайловна Медякова** — кандидат экономических наук, доцент; Южно-Российский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (344002, Россия, Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54); [cpkglav@mail.ru](mailto:cpkglav@mail.ru).

**Анастасия Игоревна Морозова** — кандидат экономических наук; Южно-Российский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (344002, Россия, Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54); [anastasia\\_skags@mail.ru](mailto:anastasia_skags@mail.ru).

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Медякова Е.М., Морозова А.И. (2020). Современные вопросы управления моделированием карьерного трека муниципальных служащих // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (32). С. 86–95.

Персонал муниципального органа власти является тем базовым ресурсом, который позволяет планомерно и эффективно достигать целей управления и обеспечивать социальные потребности данной территории. Задача качественного использования этого ключевого ресурса всегда остро стоит на повестке дня, что связано с осознанием профессиональной карьеры персонала как одной из важнейших составляющих эффективного функционирования организации. Профессиональный рост и продвижение по карьерной лестнице положительно влияют на мотивацию работников и их развитие, оказывает непосредственное воздействие на рост показателей эффективности организации, а также обеспечивает преемственность в управлении [1, с. 358].

Планирование и управление персоналом на муниципальной службе характеризуется совокупностью кадровых технологий направленного действия руководителей и кадровых служб, ориентированных на комплексную оценку и максимально эффективное раскрытие способностей работников, накопление ими компетентностного багажа, а также наиболее оптимальный учет потенциала муниципальных служащих с учетом мотивации самих работников при параллельном акценте на эффективную реализацию функций муниципального органа власти [2, с. 223].

Общими этапами в построении служебной карьеры и моделировании карьерного трека в органах местного самоуправления являются поступление, пребывание на службе и ее прекращение. Среди реперных точек и элементов системы управления персоналом, оказы-

вающих существенное воздействие на карьерное продвижение по должностям муниципальной службы, можно отметить такие грейды (англ. *grade* — этап, уровень), как конкурсный порядок замещения должностей, аттестация, обучение, квалификационный экзамен, система профессионального развития, ротация кадров муниципальной службы. Стоит также упомянуть о системе наставничества как особой программе передачи навыков и опыта внутри организации, которая позволяет проводить не только апгрейд молодых специалистов, но и формирует дополнительные компетенции у опытных, реализующих функции наставников.

С правовой и управленческой точек зрения следует выделить два ранжируемых вида служебной карьеры применительно к сфере муниципальной службы: профессиональная и должностная. Профессиональная карьера характеризуется пополнением и углублением знаний, умений, навыков служащего, то есть специализацией, а также расширением применяемого служащим инструментария и области его профессиональной деятельности и общим ростом профессионализма. Должностная внутриорганизационная карьера включает должностной рост, то есть изменение в иерархии должностного статуса. Динамика карьерного трека муниципального служащего при этом может быть многовариантна: рост по иерархии должностей, ротация на равнозначную должность, возможна также отрицательная динамика снижения карьерных назначений.

Продвижение по службе и профессиональная карьера муниципального служащего

должны быть двумя компонентами единого построения программы развития карьеры, а это предполагает выполнение ряда задач:

- ориентир на планирование карьеры конкретного сотрудника с целью учета его индивидуальных потребностей и условий;

- прозрачность процесса управления карьерой;

- ликвидация «карьерных тупиков», «карьерной стагнации», то есть ситуаций нивелирования шансов служащего на развитие и рост карьерных достижений [3. с. 164];

- улучшение качества процесса планирования карьеры;

- выбор наглядных, достоверно определяемых критериев служебного роста, используемых в индивидуальных карьерных решениях;

- аргументированная оценка карьерного потенциала служащих.

Если рассматривать инструменты развития карьеры персонала на конкретном примере, то проведение анализа данных открытых информационных систем позволяет увидеть следующие действия работодателя. Так, согласно данным Администрации города Ростова-на-Дону, можно отметить, что до конца 2019 года наблюдалась стабильная тенденция роста общей численности рассматриваемых групп персонала. Однако показатели 2020 года показывают постепенное снижение этих значений, что связано в том числе и с последствиями распространения вируса SARS-CoV-2 и организацией деятельности во время пандемии (рис. 1).

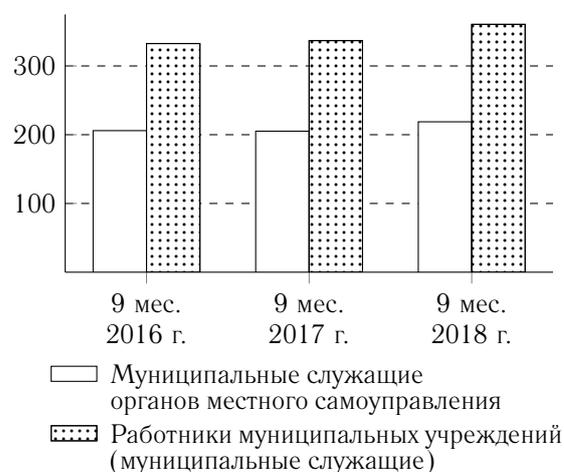


**Рисунок 1 – Динамика численности муниципальных служащих органов местного самоуправления города Ростова-на-Дону**

Согласно опубликованным на сайте Администрации города данным, численность муниципальных служащих за 2019 год незначительно отличается от уровня 2018 г. Количество муниципальных служащих ОМСУ уменьшилось по сравнению с предыдущим годом на 27 человек, тогда как работников муниципальных учреждений увеличилось на 4 человека. Однако, в 2020 году муниципальных служащих органов местного самоуправления насчитывается уже 600 чел., а количество работников муниципальных учреждений снизилось до уровня 2017 года. Одной из причин можно назвать существенную перестройку деятельности и необходимость организации работы организаций во время борьбы с коронавирусной инфекцией.

Важным показателем кадровой политики Администрации города Ростова-на-Дону является уровень бюджетных расходов, направляемых на выплату денежного содержания муниципальных служащих. В период с 2016 по 2019 годы динамика расходов на выплату денежного содержания служащих по официальным данным Администрации города Ростова-на-Дону была стабильно положительна, однако при расчете на одного служащего данный рост невелик (рис. 2).

При исследовании данного показателя за 2019 год имеются отчетные сведения за первый квартал. Так, расходы бюджета города Ростова-на-Дону на выплату денежного содержания муниципальных служащих органов местного самоуправления за 1 квартал

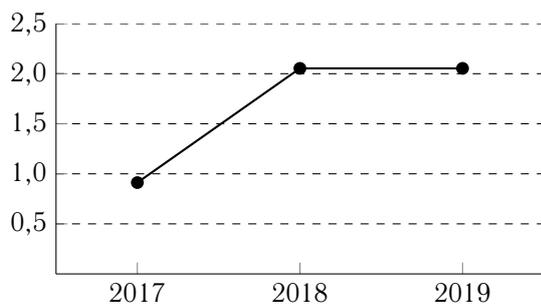


**Рисунок 2 – Динамика расходов, направляемых на выплату денежного содержания муниципальных служащих, тыс.**

2019 г. составили 62 688 тыс. руб., на содержание работников муниципальных учреждений — 105 139 тыс. руб. Сравнение вышеуказанных показателей выявляет пропорциональный рост выплат и за этот период. Согласно официальным планам на 2020, индексация заработных плат муниципальным служащим была запланирована на уровне 4 %, однако изменение структуры расходов бюджетов в связи с острой необходимостью проведения ограничительных и профилактических мероприятий из-за распространения коронавирусной инфекции, возможно, повлияет и на своевременную реализацию данных планов.

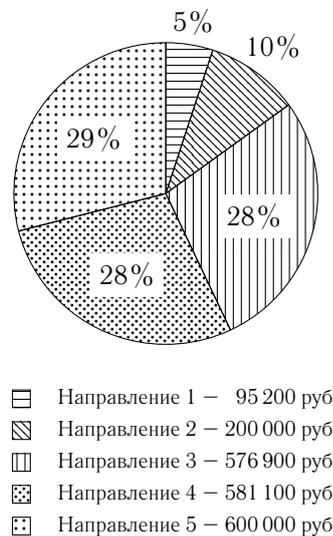
В целях исследования деятельности Администрации города Ростова-на-Дону по организации обучения персонала были проанализированы данные Единой информационной системы в сфере закупок, где органом власти размещены планы-графики и планы закупок на 2017–2019 гг. (рис. 3). Ввиду вышеуказанного изменения структуры расходов в условиях распространения пандемии COVID-19 данные 2020 года в расчете не учтены.

Как видно из данных рисунка, сумма расходов Администрации города Ростова-на-Дону на оказание услуг по профессиональному обучению (КТРУ: 85.42.19.900; 85.42.19.000) в 2018 году значительно возросла по сравнению с 2017 годом (2 053,2 и 912,2 тыс. соответственно). Согласно данным плана закупок на 2019 год, размер расходов на обучение персонала в 2019 году сохранился на уровне 2018 года. Профессиональное обучение муниципальных служащих заказчики вправе организовывать как в форме повышения квалификации, профессиональной переподготовки, так и в форме семинаров, круглых столов, иных мероприятий по обмену опытом.



**Рисунок 3 – Сумма расходов Администрации города Ростова-на-Дону на оказание услуг по профессиональному обучению, млн руб.**

Представляет интерес конкретизация направлений (программ обучения), по которым осуществляется подготовка муниципальных служащих Администрации города Ростова-на-Дону, характеризующая векторы карьерного развития персонала (рис. 4).



**Рисунок 4 – Расходы Администрации города Ростова-на-Дону по направлениям подготовки, 2019 г. (руб.)**

Изучение финансирования в разрезе направлений профессионального развития муниципальных служащих показывает, что наибольшую долю расходов за рассмотренный период занимает направление подготовки № 5, из общего укрупненного перечня:

– направление 1 «Оказание услуги по проведению обучения по охране труда» — 95 200 руб.;

– направление 2 «Оказание услуги по проведению семинара и курсов повышения квалификации на тему „Противодействие коррупции в органах государственного муниципального управления“» — 200 000 руб.;

– направление 3 «Оказание услуги по повышению квалификации муниципальных служащих по дополнительным профессиональным образовательным программам „Кадровая работа в системе местного самоуправления“, „Юридическое обеспечение деятельности органов местного самоуправления“, „Профессиональная этика, служебное поведение и регулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе“, „Государственное и муниципальное управление“» — 567 900 руб.;

Таблица 1 – Современные проблемы управления персоналом  
(на примере Администрации города Ростова-на-Дону)<sup>1</sup>

Тренды развития кадрового потенциала	Проблемное поле управления персоналом изучаемого объекта	Обоснование проблемы
Нормативное закрепление необходимости совершенствования кадрового потенциала в органах местного самоуправления	– формализованный подход к организации обучения: направление муниципальных служащих на обучение по требованиям законодательства (1 раз в 3 г), а не по возникновению реальной потребности; – отсутствие предварительной оценки компетенций муниципального служащего; – отсутствие персонального подхода к профессиональному развитию персонала.	– фрагментарный порядок правового регулирования вопросов управления кадровым составом в муниципальных органах власти: в Законе 25-ФЗ отсутствуют положения о профессиональном развитии муниципальных служащих; – отсутствие персонифицированных программ развития муниципальных служащих; – отсутствие заказов на обучение муниципальных служащих по программам дополнительного профессионального с предварительной оценкой компетенций персонала.
Необходимость стимулирования инициатив и творческого труда муниципальных служащих	– ограниченная инновационная активность муниципальных служащих и преобладание рутинных процессов в работе; – низкий уровень личной заинтересованности в саморазвитии.	– при оценке персонала и проведении аттестации муниципальных служащих отсутствуют показатели эффективности, связанные с инициативностью, инновационным и творческим трудом, soft skills, digital skills
Цифровизация всех отраслей народного хозяйства, в т.ч. кадровых процессов	– недостаточный уровень компетентности работников в отношении современных методов и инструментов; – недостаточное наличие автоматизированных рабочих мест.	– отсутствие в перечне направлений подготовки муниципальных служащих Администрации программ, связанных с цифровизацией деятельности - digital skills; – незначительная доля (10 %) отводится обучению муниципальных служащих по программам управления персоналом («Кадровая работа в системе местного самоуправления»), в т.ч. с применением цифровых технологий.
Принятие и вступление в силу профессиональных стандартов	– отсутствие регламентированной процедуры выявления компетенций, которые необходимо освоить муниципальному служащему для соответствия требованиям профессионального стандарта по занимаемой должности.	– отсутствие индивидуального подхода к оценке уровня владения компетенциями муниципальными служащими; – строго формализованная процедура аттестации и оценки персонала, не предполагающая оценки компетенций.

– направление 4 «Оказание услуги профессиональной переподготовки муниципальных служащих по дополнительным профессиональным образовательным программам „Государственное и муниципальное управление“, „Юриспруденция“» – 581 100 руб.;

– направление 5 «Повышение уровня квалификации работников Администрации города, ее отраслевых (функциональных) и территориальных органов, а также муниципальных учреждений города Ростова-на-Дону, занятых в сфере закупок, в соответствии с законодательством Российской Федерации» – 600 000 руб.

Анализ современных тенденций развития государственной кадровой политики Россий-

ской Федерации и реализуемых Администрацией города Ростова-на-Дону мероприятий по развитию кадрового потенциала позволил сделать вывод о наличии ряда проблем в данной сфере (табл. 1).

Приведенные выше параметры подтверждают, что кадровая политика в органах муниципальной власти (в Администрации города Ростова-на-Дону, в частности) проводится непрерывно и по различным направлениям, соответствующим современным тенденциям развития кадрового потенциала на федеральном уровне. Однако выявленные сложности свидетельствуют о необходимости перехода к персонифицированному подходу, ориентированному на управление карьерой каж-

<sup>1</sup> Составлено авторами по материалам исследования

доگو муниципального служащего в отдельности. Муниципальная служба, являясь одной из разновидностей публичной службы, считается наиболее прозрачной и приближенной к населению. И так как она должна обеспечить выполнение задач, возложенных территориальной общиной на органы местного самоуправления, то решение кадровых вопросов с учетом персонифицированного подхода обеспечит рациональное использование как имеющегося персонала, так и оптимальный подбор претендентов из кадрового резерва.

Процесс служебно-профессионального продвижения муниципальных служащих представляется дуальным: с одной стороны — осознание и реализация карьеры «изнутри», от самого служащего, его установок и жизненных целей, с другой — служебно-профессиональное продвижение «извне» как определение ясной перспективы профессионального развития служащего в рамках данной конкретной структуры. Поэтому служащий является одновременно и субъектом, и объектом карьерного роста [4, с. 55]. Представляя управление персоналом как органичную систему, не следует забывать, что формирование индивидуального трека развития конкретного служащего — это тоже система, при работе с которой нелишним будет помнить о таком свойстве любой системы, как гистерезис.

Данная детерминанта характеризует зависимость от текущего состояния и «предыстории» системы моментального отклика указанной системы на приложенные к ним усилия. В контексте построения карьерного трека это означает, что в зависимости от приложенных усилий самим индивидом (служащим) и (или) представителем нанимателя, а также в зависимости от «стартовых» навыков и мотивированности на их получение будет напрямую зависеть успешность построения профессиональной и служебной карьеры. При недостаточном объеме приложенных усилий акторов карьерного трека тенденция будет обратная и приведет к «карьерному тупику» или «карьерной петле». В последних случаях компетенции служащего, не получая постоянного поля для реализации, перестанут актуализироваться. Таким образом, с учетом того, что карьера служащего состоит из двух «карьерных класте-

ров» — должностная внутриорганизационная карьера и профессиональная, — особенности такого карьерного гистерезиса должны учитываться и самим служащим для построения профессиональной карьерограммы и представителем нанимателя для оценки служебной карьеры [5, с. 131]. Таким образом, под карьерным гистерезисом в данном случае понимается такое свойство карьеры муниципального служащего, которое дает отклик на приложенные усилия и самим работником, и работодателем (нанимателем, представителем нанимателя). При недостаточных усилиях, профессионального развития, закрепления навыков, карьера муниципального служащего может перейти в стадию стагнации либо начать отрицательный путь по карьерной лестнице.

Управление карьерой муниципальных служащих должно строиться на следующих принципах:

- индивидуальности, предполагающий персонифицированный подход к планированию развития карьеры (по критериям способности, возраста, образовательного уровня и пр.);

- мотивации и взаимной заинтересованности, когда муниципальный служащий и орган власти заинтересованы в вопросе развития карьеры;

- стимулирования и материальной обеспеченности; обязательного профессионального роста;

- социально-психологического комфорта и удовлетворенности, социального признания или роста материального благополучия [6, с. 74];

- объективности, который предполагает нивелирование влияния субъективных факторов со стороны лица, которое осуществляет планирование и контроль развития карьеры.

В контексте прикладной востребованности, для поддержания современных тенденций развития представляется целесообразным предложить моделирование карьерного трека муниципального служащего на основе разработки персональной траектории развития (ПТР). Ввиду набирающей обороты цифровизации всей системы управления, а также с учетом актуальных национальных проектов, представляется логичным проводить оценку «старто-

вых» и требуемых для развития карьеры компетенций по трем базовым группам:

– профессиональные компетенции (англ. *hard skills*): навыки муниципального служащего принимать качественные управленческие решения на основе имеющегося практического опыта, а также перманентно и своевременно обновляющихся знаний и умений, необходимых для решения конкретных трудовых задач;

– цифровые компетенции (англ. *digital skills*) характеризуются не только комплексом знаний: немаловажное значение имеют особенности характера служащего, его поведения. Здесь важно понимание и осознание работником сущности и механизмов работы информационно-коммуникационных технологий, их роли в решении конкретных трудовых задач [7, с. 126];

– социальные компетенции (англ. *soft skills*) являются не менее важными, чем предыдущие. Их можно назвать надпрофессиональными неспециализированными навыками, имеющими особое значение для выстраивания карьерного трека. Данные компетенции являются базисом успешного участия в трудовой деятельности, высокого уровня стрессоустойчивости и производительности, не зависят от специфики конкретной работы, позволяют осуществлять эффективный коммуникативный процесс при осуществлении любых возложенных на служащего полномочий.

Цифровые и социальные компетенции показали свою важность в текущий период, когда в рамках карантинных мероприятий ряд чиновников вынужден был уйти на удаленные формы работы. Эффективность удаленной работы в этом случае будет эффективна при высокой самоорганизации, с учетом существенной перестройки системы принятия и согласования решений и системы коммуникаций в целом. Эксперты предполагают возможность перевода значительной части должностей государственной и муниципальной службы на удаленную работу и в будущем, это снижает издержки на содержание имущества, транспортные проблемы и ряд других. Это ставит перед персоналом новые задачи для развития цифровых и социальных компетенций.

С учетом тенденции цифровизации представляется целесообразной подготовка и ведение контроля реализации ПТР в цифровой форме, куда ответственный специалист внесет сведения о трудовой и учебной деятельности, иных достижениях и отличиях. Имеющиеся данные персонального трудового развития служащего учитываются при проведении оценки компетенций и его аттестации, являются основой при моделировании карьерного трека работника.

Персональная траектория развития муниципального служащего может быть представлена как упорядоченная структура персонифицированных данных, которые характеризуют не только приобретенные в ходе трудовой, социокультурной деятельности компетенции работника, но и меры, необходимые для положительной динамики карьерного трека в виде «наращенных» и актуализированных навыков профессиональные и цифровых компетенций, а также учета карьерного гестерезиса. Хотя частично рассматриваемые вводные данные уже оцифровывают, представляется необходимым разработка и внедрение единообразного механизма цифровизации данных при моделировании карьерного трека работника [8, с. 411]. Данный инструмент позволит с наименьшими трудовыми и временными затратами сократить адаптационный период органов власти при перманентно изменяющихся условиях внутренней и внешней среды.

Процесс подготовки персональной траектории развития можно представить в виде следующего алгоритма.

1) аналитический этап: проведение оценки профессиональных (трудовых), а также личностных качеств служащего.

2) оценочный этап: сравнение полученных результатов оценки качеств с требованиями профессиональных стандартов (должностных инструкций), выявление несоответствий в компетентностном наборе работника.

3) образовательный этап: выбор необходимого перечня программ дополнительного профессионального образования с целью получения или совершенствования необходимых компетенций (в рамках образовательного сертификата, государственного заказа или само-

образования) как для поддержания карьерного трека, так и для его роста.

4) этап долгосрочного индивидуального планирования: разработка на основе полученных на предыдущих этапах данных стратегии карьерного трека работника в части получения дополнительного профессионального образования с постепенным наращиванием профессиональных, цифровых и социальных компетенций (возможно применение любой комбинации инструментов: ДПО, саморазвитие, стажировки, стажерство, наставничество, патронаж и т. д.). Представляется целесообразным определить пятилетний период планирования на данном этапе.

5) контрольный этап: обозначение контрольных точек для проведения промежуточной оценки компетентностных качеств работника, базирующееся на менеджериальной теории сопротивления изменениям и учитывающее частоту изменения правового поля по занимаемой должности.

6) итоговый этап: доступ к ПТР служащего нового работодателя.

При запуске трансформационных процессов в управлении персоналом органа власти следует также помнить эффекты сопротивления изменениям и учитывать методики вовлеченности персонала в данные процессы.

Несомненным преимуществом моделирования карьерного трека работника на основе разработки и внедрения персональной траектории развития муниципального служащего является не только возможность учета достижений работника и его карьерного роста на действующем месте службы, но и своевременная и достоверная передача сведений о компетентностных характеристиках новому работодателю. Оптимально сформированная персональная траектория индивидуального развития муниципального служащего позволит не только интегрировать компетентностный багаж специалистов для эффективного использования трудовых ресурсов, но и способна дать мультипликативный эффект в минимизации коррупционных рисков и коррупциогенных факторов, в развитии корпоративных ценностей и соответствующих эталонов поведения среди сотрудников. Планомерное и полноценное осуществление данной задачи включает учет помимо рабочих потребностей характеристик психологического профиля служащих, поэтому последние должны иметь четкое представление и мотивированный комплект поведенческих паттернов для включения своего карьерного трека в общий тренд развития данной организации и муниципальной службы в целом.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Цаплин Е.В., Андреева О.С., Проценко С.А. (2017). Модель профессиональных компетенций в управлении деловой карьерой муниципального служащего // Проблемы современного педагогического образования. № 56-3. С. 353–362.

2. Ахматов М.Х. (2018). Основные этапы управления карьерой муниципальных служащих // Современные технологии: актуальные вопросы, достижения и инновации : сборник статей XV Международной научно-практической конференции (г. Пенза, 27 марта 2018 г.). Пенза. С. 223–224.

3. Марков И.А. (2017). Управление карьерой государственных и муниципальных служащих как залог успешной работы органов государственной и муниципальной власти // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика :

сборник материалов XXVII Международной научно-практической конференции (Новосибирск, 12 мая – 20 июня 2017 г.). Новосибирск. 2017. С. 163–166.

4. Матвеева Н.С. (2019). Планирование трудовой карьеры государственного и муниципального служащего // Муниципальная академия. № 4. С. 54–58.

5. Воронина Л.И., Зайцева Е.В., Костина С.Н. (2019). Влияние факторов на возможности карьеры российских государственных гражданских и муниципальных служащих // Вопросы управления. № 1 (56). С. 124–135.

6. Владимирчук А.А., Вирабян А.А. (2018). Совершенствование технологии планирования и управления карьерой муниципального служащего // Эффективное государственное и муниципальное управление как многоаспектный фактор социально-экономического развития современ-

ной России : материалы международной научно-практической конференции (Краснодар, 8 ноября 2018 г.). Краснодар. С. 73–77.

7. Кляхина В.Б. (2019). Личностные и профессиональные факторы успеха в построении профессиональной карьеры государственного и муниципального служащего // Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики : материалы четвертой международной научно-практической конферен-

ции (Ростов-на-Дону, 11–12 октября 2019 г.). Ростов-на-Дону. С. 125–127.

8. Чернова А.А., Михайлова О.В. (2019). Тенденции развития муниципальной службы // Теория и практика эффективности государственного и муниципального управления : сборник трудов конференции (Курск, 29 марта 2019 г.). Курск. С. 408–414.

9. Официальный сайт Администрации города Ростова-на-Дону. URL: <http://rostov-gorod.info/administration> (дата обращения: 01.05.2020).

---

## MODERN ISSUES OF MUNICIPAL EMPLOYEES' CAREER PATH MANAGEMENT MODELING

**Е.М. Medyakova**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
Rostov-on-Don, Russia

**А.И. Morozova**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
Rostov-on-Don, Russia

### ABSTRACT:

**Problem setting.** Modern activity of municipal bodies are characterized by the unambiguously formalized approach to employees' training and professional development. Although municipal employees have to permanently obtain additional knowledge and skills being the statutory obligation, insufficient attention is paid to their personal development. There is no single mechanism for increasing the motivation of employees, their interest in long-term service and increasing the performance indicators of the authority.

**Purpose.** Identification of problems and contradictions in the management of the development of the professional career of municipal employees, designation of tools and mechanisms to minimize them.

**Methods.** In the process of research, methods of structural, comparative, functional, economic and statistical analysis, the method of system analysis, methods of collecting information, expert and analytical comparisons were used. For visual presentation of the material, graphic display tools are used.

**Results.** Based on the analysis of the basic theoretical provisions of modern scientific research in the field of implementation and improvement of career management tools, the main vectors of professional development of municipal employees are identified. Based on the presented statistical data, problem points and contradictions in the scope of activity of municipal employees were identified. The prospects for the introduction of modern tools for improving the career growth of employees of local governments are outlined.

**Scientific novelty.** The current trends in the development of personnel policy in the local government of the Russian Federation have been identified, the development and implementation of a modeling system for the career track of municipal employees focused on the organizational and personal development of government personnel has been proposed. The feasibility of introducing a personal development path of a municipal employee as a tool for modeling a career track is substantiated.

**KEYWORDS:** career path, training of municipal employees, career management, competence-based approach, personal development path.

**AUTHORS' INFORMATION:**

**Ekaterina M. Medyakova** – Ph.D. of Economic Sciences, Associate Professor; South-Russian Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russia); cpkglav@mail.ru.

**Anastasiya I. Morozova** – Ph.D. of Economic Sciences; South-Russian Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russia); anastasia\_skags@mail.ru.

**FOR CITATION:** Medyakova E.M., Morozova A.I. (2020). Modern issues of municipal employees' career path management modeling, *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (32), pp. 86–95.

**REFERENCES**

1. Tsaplin E.V., Andreeva O.S., Protsenko S.A. (2017). Model of professional competencies in managing the business career of a municipal employee, *Problems of modern pedagogical education*, no. 56-3, pp. 353–362.

2. Akhmatov M.Kh. (2018). The main stages of career management of municipal employees. Proceedings of the XV International Scientific and Practical Conference “Modern technologies: topical issues, achievements and innovations” (Penza, March 27, 2018), pp. 223–224.

3. Markov I.A. (2017). Career management of state and municipal employees as a guarantee of successful work of state and municipal authorities. Proceedings of the XXVII International scientific and practical conference “State and municipal administration in the XXI century: theory, methodology, practice” (Novosibirsk, May 12 – June 20, 2017. ), pp. 163–166.

4. Matveeva N.S. (2019). Planning the career of a state and municipal employee, *Municipal Academy*, no. 4, pp. 54–58.

5. Voronina L.I., Zaitseva E.V., Kostina S.N. (2019). Influence of factors on opportunities of the career of russian state civil and municipi-

pal employees, *Management issues*, no. 1 (56), pp. 124–135.

6. Vladimirschuk A.A., Virabyan A.A. (2018). Improving the technology of planning and managing the career of a municipal employee. Proceedings of the international scientific and practical conference “Effective state and municipal management as a multidimensional factor in the socio-economic development of modern Russia” (Krasnodar, November 8, 2018), pp. 73–77.

7. Klyakhina V.B. (2019). Personal and professional factors of success in building a professional career for a state and municipal employee. Proceedings of the 4th international scientific and practical conference “State, municipal and corporate management: theory and best practices” (Rostov-on-Don, October 11–12, 2019), pp. 125–127.

8. Chernova A.A., Mikhailova O.V. (2019). Trends in the development of municipal service. Proceedings of the conference “Theory and practice of the effectiveness of state and municipal management” (Kursk, March 29, 2019), pp. 408–414.

9. Official site of the Administration of the city of Rostov-on-Don. URL: <http://rostov-gorod.info/administration> (accessed 01.05.2020).

# **МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ**

---

MUNICIPAL FINANCE

## ТЕНЕВОЙ РЫНОК ТРУДА И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 06.77.61

**Р.И. Акьюлов**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Екатеринбург, Россия  
AuthorID: 256795

### **АННОТАЦИЯ:**

В статье исследована структура национальной безопасности государства, включая социальную, экономическую, информационную, демографическую, внутривластную и военную. При изучении факторов, влияющих на национальную безопасность в экономической сфере, использован методологический подход, проведен комплексный анализ таких явлений, как теневая экономика, теневой рынок труда, и степень их влияния на экономическую безопасность страны. Теневая экономика рассматривалась в проведенном исследовании как система, состоящая из взаимосвязанных элементов. Основу теневой экономики составляют предприниматели, наемные работники, намеренно скрывающие свои экономические отношения от государства, а также коррумпированные государственные служащие и представители преступного мира, занимающиеся противозаконной деятельностью. Изучены аспекты незаконной экономической деятельности экономических субъектов, предоставляющих недостоверную отчетность о доходах, теневой занятости экономически активного населения. Изучены незаконные финансовые операции, а также деятельность государственных служащих, неэффективно исполняющих свои должностные обязанности или умышленно способствующих развитию и увеличению масштабов теневых экономических процессов. Дана характеристика теневого рынка труда, включающая такие признаки, как отсутствие оформленных трудовых договоров данных работников в электронной базе работодателя, несоблюдение условий труда требуемым санитарным нормам и правилам, расчеты с работниками наличными деньгами, отсутствие гарантий государственной социальной защиты работников. Делается вывод о том, что функционирование теневой экономики существенно сдерживает экономический рост страны, способствуя нелегальному обороту капитала и рабочей силы и снижению поступлений в государственный бюджет из-за недоплаты налогов и сборов с сокрытых доходов. Это, в свою очередь, приводит к недофинансированию отраслей социальной сферы, что снижает уровень и качество жизни населения.

**Цель:** разработка мер по уменьшению теневого рынка труда, теневой занятости для укрепления экономической безопасности страны на основе статистического анализа динамики развития данных явлений и теневой экономики в целом.

**Методы:** сравнительный анализ статистических данных, контент-анализ, систематизация исследовательских данных.

**Результаты:** уточнена и представлена типология нелегальной экономической деятельности, приносящей урон национальной безопасности в экономической сфере, а также уточняется

причинно-следственная связь между рядом основных социально-экономических и политических явлений, так или иначе отражающихся на экономической безопасности страны.

**Научная новизна:** в статье уточнено понятие «теневая экономика», раскрыта суть данного явления и его взаимосвязь с теневым рынком труда. Определены основные тенденции развития теневой экономики. Обоснована необходимость разработки и реализации государственной политики, направленной на укрепление национальной безопасности в экономической сфере, проводимой на основе глубоких структурных реформ в экономике и в системе государственной власти.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** национальная безопасность, экономическая безопасность, теневая занятость, теневой рынок труда, нелегальная рабочая сила.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

**Роберт Ишкалеевич Акьюлов** – доктор экономических наук, профессор; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (660020, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); akylor-ri@ranepa.ru.

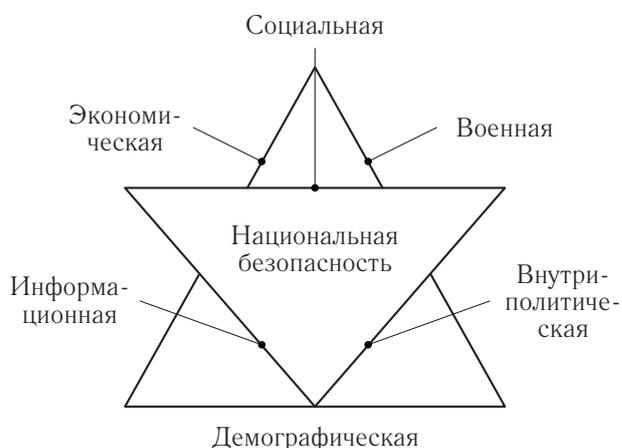
**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Акьюлов Р.И. (2020). Теневой рынок труда и экономическая безопасность России: проблемы и перспективы // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (32). С. 97–106.

Во всех национальных экономиках нелегальная экономическая деятельность, а также поведение, имеющее противозаконный криминальный характер, начиная от экономических преступлений и вплоть до правонарушений в сфере прав и свободы личности, включая нелегальную миграцию, торговлю людьми и их убийство, требует системного противодействия со стороны государственных институтов для поддержания национальной безопасности страны. Наиболее распространена теневая экономика в странах бывшего социалистического лагеря и третьего мира.

Для характеристики национальной безопасности в экономической сфере общепринято применять понятие «экономическая безопасность», которую академик РАН Л. И. Абалкин предлагал рассматривать как «совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность и устойчивость, способность к постоянному обновлению и самосовершенствованию» [1]. В научной литературе, понятие национальной безопасности и ее обеспечение рассматривается применительно к ключевым сферам жизни общества. В экономической сфере исследуется феномен экономической безопасности, которая является одним из базовых элементов национальной.

«Национальная безопасность включает экономическую, демографическую, военную, политическую, социальную, информационную безопасность. Структуру национальной безопасности схематично можно представить следующим образом, в виде многогранной фигуры, вся форма и внутреннее пространство которой составляют национальную безопасность, а стороны фигуры выступают ее компонентами, причем опорными гранями, по мнению автора, являются демографическая, военная и экономическая» [2] (рис. 1).

В России теневая экономика приобрела колоссальные масштабы, опередив все экономически развитые страны по данному показате-



**Рисунок 1 – Структура национальной безопасности государства**

лю, что существенным образом снижает экономическую безопасность государства.

Доклад Международного валютного фонда в 2018 году содержал данные оценки величины теневой экономики в 150 странах мира. «При этом в общем рейтинге Россия занимает 49 место, с долей теневой экономики равной 38,4 % ВВП» [3, с. 163].

Изучение проблемы наличия теневой части экономики и ее влияния на национальную безопасность государства требует детального рассмотрения данных понятий и характера их взаимосвязи. В научных источниках представлены разнообразные определения термина «теневая экономика». Например, некоторые исследователи главным признаком теневой экономики считают отсутствие государственного учета и контроля за хозяйственной деятельностью экономических субъектов и невозможность охвата ее результатов официальной статистикой. Другие специалисты на основе мультидисциплинарного подхода к изучению явлений нелегальной экономической деятельности предлагают рассматривать теневую экономику как результат социальных и экономических отношений, возникающих между субъектами в процессе производства, распределения и использования благ, намеренно скрываемых от государственных институтов.

Теневая экономика состоит из множества элементов, которые и составляют ее суть. В первую очередь, она невозможна без теневой занятости участвующих в ней наемных работников, предпринимателей, коррумпированных государственных служащих, которые получают нелегальные доходы. А первые две группы формируют «теневой рынок труда».

Далее постараемся их рассмотреть более детально. Теневая экономика предполагает формирование теневого рынка труда, конъюнктура которого представляет собой соотношение спроса и предложения рабочей силы, не фиксируемая государством. В частности, специалисты предлагают трактовать теневую рынок труда как «неформальный вид занятости, демонстрирующий сокрытие реально существующих отношений найма в целях роста доходности трудовой сделки» [4]. Теневой рынок труда проявляется в различных формах, из которых наиболее известны такие, как бескон-

трактный найм, а также существенное отличие формальных условий найма от фактически существующих.

При подробном рассмотрении данных категорий и их взаимосвязей между собой, становится очевидным, что основой этих явлений является неэффективное государственное регулирование рыночной экономики. Государство должно выступать эффективным организатором и регулятором отношений и взаимодействия субъектов рынка, обеспечивая соблюдение всеми единых правил, равенство всех перед законом, равные условия доступа к ресурсам, гарантируя права владельцев средств производства, рабочей силы, капитала и иной собственности.

В последнее время в стране немногочисленная группа сверхбогатых предпринимателей и государственных чиновников, являющаяся элитой страны имеет преимущество в доступе к освоению природных ресурсов, масштабным крупным бюджетным проектам государства, реализация которых приносит баснословные доходы. Причем конкурсы, на основе победы в которых по закону и должен определяться подрядчик, носят формальный характер с заранее известными, аффилированными с государственными должностными лицами предпринимательскими структурами. В результате субъекты малого и среднего предпринимательства, не имеющие доступа к выгодным и высокоприбыльным государственным контрактам и заказам, для повышения рентабельности бизнеса стремятся минимизировать расходы, скрывая часть доходов от государственного контроля. Таким образом, одной из фундаментальных причин роста теневой экономики является недоверие предпринимателей, наемных работников, самостоятельно занятых людей государству, интересы которого тождественны частным интересам чиновников и олигархов, доходящее до высшей степени антагонизма.

Представители трудоспособного населения с низкими доходами, деклассированные социальные группы более предрасположены к сговору с работодателями по полному сокрытию трудовых отношений либо декларации малой части заработной платы для минимизации налогообложения доходов. В данном случае ин-

тересы предпринимателей и наемных работников частично совпадают в получении теневых доходов. Это формирует теневую занятость и подпитывает теневую экономику в целом.

Бесконтрактный найм достаточно широко распространен практически во всех секторах экономики, за исключением учреждений государственной службы, государственных предприятий. На нем основаны социально-трудовые отношения, возникающие на теневом рынке труда между продавцом и покупателем рабочей силы, в результате чего работник может получать дополнительный доход на официальном рабочем месте, а работодатель экономит на выплате социальных взносов и налогов. Специалисты считают, что «бесконтрактный найм» в основном охватывает слои населения, которые в меньшей мере обладают ресурсами для отстаивания своих интересов: женщины с маленькими детьми, религиозные и национальные меньшинства, низкоквалифицированные рабочие, долговременные безработные, а также переселенцы и беженцы. На формальном рынке труда очень трудно найти работу для этих слоев населения, в итоге теневой рынок труда становится их единственным выбором» [4].

В случае бесконтрактного найма наиболее характерным и часто встречающимся признаком выступает выраженная разница между уровнем официально начисленной и выплаченной в действительности заработной платы в пользу последней для уменьшения величины фонда оплаты труда, подлежащего налогообложению. Сумма налога на доходы физических лиц и социальных взносов, приходящаяся на величину разности между фактической и номинальной заработной платой работников, составляет нелегальные доходы работодателя, т. к. утаивается от государственного контроля. Поэтому предприниматели стремятся шире применять полностью бесконтрактный найм, а работники при этом становятся незащищенными в случае временной и, тем более, полной утраты трудоспособности из-за производственных травм или вредных условий труда.

Для теневого рынка труда характерны такие признаки, как отсутствие письменно оформленных трудовых договоров, данных работников в электронной базе бухгалтерской отчет-

ности работодателя, нечеткое соблюдение техники безопасности, условия труда, несоответствующие санитарным нормам и правилам, расчеты с работниками наличными деньгами, социальная незащищенность работников из-за неуплаты страховых и социальных взносов с их заработной платы.

Теневой рынок достаточно пластичен и способен трансформироваться в зависимости от меняющихся условий. В период экономического подъема часть нелегально устроенных специалистов могут быть оформлены работодателями официально по просьбе первых. В условиях экономического спада эти же специалисты могут формально высвободиться, оставаясь занятыми нелегально. Также могут варьировать величины официально выплачиваемых заработных плат. Наемные специалисты, продавая свой труд нелегально, зачастую вынуждены так поступать, поскольку такие условия диктует им единственный на территории их проживания работодатель. Это часто встречается в небольших населенных пунктах, поселках, сельской местности и даже в малых и средних городах. Это, как правило, низкоквалифицированные работники, имеющие судимость, беженцы, вынужденные переселенцы, иностранные мигранты. Ряд работников могут быть трудоустроены официально, при этом неформально заняты в деятельности других экономических субъектов для получения дополнительного заработка из-за низкого уровня заработной платы на основном месте работы. Сюда можно отнести высококвалифицированных рабочих государственных предприятий. Еще есть группа наемных работников, которые трудоустраиваются временно, и для них не имеет значения, оформлены они официально или нет. К ним можно отнести студентов вузов и ссузов очных отделений, трудовых мигрантов и работников государственных учреждений. Все перечисленные категории пополняют и тем самым развивают теневую экономику. Для вывода их из нелегального поля необходимы меры государства по устранению причин, способствующих их теневой занятости.

Между тем, в последние годы доля экономически активного населения, составляющего теневой рынок труда, постепенно увели-

чивается. «По данным исследования Института общественных наук РАНХиГС, она достигла 45 %. За последний год число работников, имеющих неофициальную дополнительную работу, возросло с 30,4 % до 35,5 %. Нежелание платить государству дополнительные взносы способствует росту теневой экономики», — высказывает свою точку зрения А. Покида [8].

Таким образом, теневая экономика функционирует благодаря наличию теневого рынка труда и теневой занятости на основе рыночных принципов там, где есть система «работодатели — работники». Спрос предпринимателей на теневую рабочую силу рождает и ее предложение со стороны тех работников, которые изъявляют готовность взаимодействовать по неформальным правилам. Отсюда следует, что противодействие теневому рынку труда будет эффективно тогда, когда будет создана ситуация, при которой предприниматели не будут заинтересованы в теневой рабочей силе и спрос на нее упадет.

Специалисты, занимающиеся исследованиями феномена теневой экономики, рассматривают ряд признаков, характерных для занятости в неофициальном секторе, которая «не регистрируется и не учитывается официальной статистикой в полном объеме; неформально занятые не пользуются признанием или поддержкой со стороны органов государственного управления и их деятельность ими не регулируется; производители неформального сектора экономики лишены выхода на организованные рынки, доступа к услугам кредитных учреждений, современным технологиям, образованию и профессионально-техническому обучению» [8, с. 45].

При определении такой категории, как «теневая занятость», по мнению автора статьи, следует выделить базовый критерий, которым является сложность ее фиксации, регистрации и мониторинга государственными институтами. Следствием этого является невозможность получения банковских кредитов, социальных льгот, пособий, сложности с пенсионным обеспечением. Теневая занятость и спрос на бесконтрактный найм рабочей силы подпитывают теневой рынок труда, являющийся социально-экономическим инсти-

тутом, действующим по неформальным правилам, понятиям и регулируемым неформальными нормами. Следует отличать особенности занятости и рынка труда в криминальной части теневой экономики, которая не является предметом данного исследования, но серьезно влияет на закономерности развития теневой экономики в целом.

Занятость в криминальной деятельности, к которой относятся продажа наркотических средств и оружия, проституция, контрабанда, хищение государственного и личного имущества, браконьерство, торговля людьми, коррупция, легализация криминальных доходов, налоговые преступления, является неотъемлемой частью теневой экономики и требует противодействия со стороны правоохранительной и судебной системы государства. Теневую занятость целесообразно рассматривать в широком и узком смысле слова. В первом случае она представляет собой целенаправленную деятельность, предполагающую получение материальной выгоды, противоречащую действующему законодательству и наносящую как экономический, так и общегуманитарный ущерб государству и обществу. В узком смысле, исключая криминальный состав, теневая занятость может рассматриваться как трудовая деятельность, осуществляемая в рамках закона, но предполагающая получение доходов, сведения о которых не представлены государству, с целью уклонения от их налогообложения. В таком случае ущерб общегуманитарного характера для государства и общества отсутствует, но при этом государство несет существенные экономические потери.

В последние годы статистические данные показывают, что в России сложилась следующая ситуация. Доля занятых в неформальном секторе в России выросла в 2018 году и составила 20,1 % от общей численности занятых в возрасте 15 лет и старше (14,6 млн. человек), свидетельствуют данные Росстата. В 2017 году доля неформальной занятости была меньше и составляла 19,8 % (или 14,3 млн. человек) [9]. Федеральная служба государственной статистики в 2019 году представила официальные данные, что «так называемый скрытый фонд оплаты труда (зарплаты в конвертах в официальном секторе и зарплаты в неофициаль-

ном секторе) составил в 2018 году 12,6 % ВВП (свыше 13 трлн.руб.) [10].

Причины развития занятости в теневой экономике:

– хозяйственная деятельность субъектов без уведомления налоговой службы и сдачи налоговых деклараций о получении доходов в соответствующий период;

– низкие показатели средней заработной платы работающих по найму;

– стремление большего количества трудоспособного населения к получению более высокого уровня доходов, чем предлагают государственные организации, и невозможность трудоустроиться на высокооплачиваемые рабочие места;

– интерес представителей бизнеса в снижении издержек в части налогообложения;

– распространение коррупции в государственном аппарате и отсутствие заинтересованности соответствующих служб в выявлении проявлений теневой экономики и теневой занятости;

– низкий уровень эффективной занятости с ростом численности населения с доходами ниже прожиточного минимума;

– отсутствие доверия экономически активного населения к государству в вопросах использования налогов по их прямому целевому назначению, включая социальные программы помощи неимущим слоям населения и сокрытие части доходов от налогообложения.

По статистическим данным в 2019 году «в среднем по стране работающих налогоплательщиков в подсчетах ФНС на 22 % меньше, чем занятых согласно данным Росстата. По оценке ФНС, тех, кто так или иначе платит НДФЛ, насчитывается 58,9 млн. человек. В то же время Росстат оценивает количество занятых в экономике (то есть работающих) россиян в 72,3 млн. человек» [11].

Теневая экономика и теневая занятость снижают уровень национальной безопасности и препятствуют эффективному экономическому развитию государства. Специалисты полагают, что для обеспечения экономической безопасности страны, необходимо «выявить и нейтрализовать внутренние и внешние угрозы в сфере экономики; обеспечить социальную и политическую стабильность, устойчи-

вое и динамичное развитие экономики; сформировать эффективную и конкурентоспособную конструкцию экономической системы государства, которая позволила бы безболезненно войти в мировую экономику и обеспечить сотрудничество с международными экономическими организациями» [6, с. 56].

Очевидно, что теневой рынок труда является серьезной внутренней угрозой в сфере экономики, который препятствует устойчивому экономическому росту и снижает эффективность национальной экономики.

Вместе с тем, в условиях квазирыночных условий, сложившихся в России в последние десятилетия, теневая экономика посредством теневого рынка труда играет отчасти стабилизирующую роль, позволяя достаточно большой части населения получать дополнительный доход, предотвращать банкротство частных лиц и предприятий. В то же время очевидно, что «во время экономического подъема или в периоды преодоления кризисных явлений существенно увеличивается роль деструктивной функции теневого сектора, а компенсационное влияние становится незаметным» [7, с. 254].

Функционирование теневой экономики существенно сдерживает экономический рост страны, способствуя нелегальному обороту капитала и рабочей силы и снижению поступлений в государственный бюджет из-за недоплаты налогов и сборов с сокрытых доходов. Это, в свою очередь, приводит к недофинансированию отраслей социальной сферы, что снижает уровень и качество жизни населения, не позволяя повышать уровень заработной платы работникам и повышать качество и доступность услуг системы образования, здравоохранения, культуры, спорта. Очевидно, что снижение уровня теневой занятости требует системной борьбы с теневой экономикой в целом, обороты которой приобретают в России гигантские размеры, доходя до половины валового внутреннего продукта страны.

Таким образом, теневая экономика, усугубленная демографическим кризисом, неэффективной системой государственного управления, серьезным образом сказывается на уровне национальной безопасности страны.

Национальная и экономическая безопасность страны подвергаются серьезному раз-

рушительному воздействию таких факторов, как снижение устойчивости института рынка труда, распространение традиции несоблюдения норм поведения законопослушного налогоплательщика, и, как следствие, происходит постепенно отказ населения и экономических субъектов от соблюдения норм общественного договора между государством и населением. Влияние данных негативных факторов усугубляется нарастающим в последние годы кризисом системы государственного управления, широким распространением коррупции, разрушительно действующей на органы судебной, правоохранительной системы и деятельность других ведомств. Экономически активное население, особенно группы, имеющие официальную занятость, рассматривают возможность получения теневых доходов дополнительно к имеющимся, а уже занятые в теневой экономике не стремятся переходить в официальный сектор из-за роста недоверия к государственным институтам. В результате возрастает вероятность роста объемов теневой экономики и нанесения, тем самым, еще большего ущерба экономике страны и ее национальной безопасности.

Для сокращения объема теневой экономики, теневого рынка государству следует разработать комплексную долгосрочную стратегию, предполагающую достижение ряда связанных между собой целей путем решения соответствующих задач, начиная от реформы судебной и правоохранительной систем и вплоть до создания условий труда и предпринимательства в официальном секторе более привлекательных, чем в теневом секторе. Данная стратегия должна также предполагать взаимосвязанные между собой основные направления государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности.

Во-первых, необходима структурная реформа системы государственного управления, включая совершенствование борьбы с корруп-

цией, повышение эффективности деятельности и сокращение численности государственного аппарата, совершенствование механизма общественного контроля деятельности государственных ведомств. При этом необходима реформа всей системы государственного управления, поскольку теневая экономика возможна только при наличии ее бенефициаров, получающих большую долю выгоды от ее функционирования, которыми выступают должностные лица высшего эшелона государственной власти, а также взаимодействующие с ними крупные предпринимательские структуры.

Во-вторых, необходимо развивать государственные инвестиционные проекты в регионах со строгим финансовым контролем и организацией высокопроизводительных рабочих мест, обеспечивая занятостью в том числе социально-незащищенные слои населения.

В-третьих, требуется совершенствование системы налогообложения, используя механизм прогрессивной налоговой шкалы, адресных налоговых льгот малому бизнесу и индивидуальным предпринимателям в производственной и информационно-телекоммуникационной сфере. Это будет способствовать тому, что занятые в теневой экономике работники, малые предприниматели не будут стремиться в теневой сектор, если будут уверены, что их налоги будут направлены на финансирование отраслей социальной сферы, то есть собственно на их же обслуживание.

В-четвертых, следует экономические меры дополнять пропагандистско-воспитательной политикой государства, обеспечивая условия для повышения уровня социальной ответственности бизнеса, трудоспособных граждан и осознания, что неуплата налогов будет ограничивать возможности получения для населения доступных и качественных услуг отраслей социальной сферы (образования, здравоохранения, социальной защиты).

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Абалкин Л.И. (1994). Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. № 12. С. 4.
2. Акьюлов Р.И. (2013). Экономическая и

демографическая безопасность государства: современные вызовы и угрозы // Вопросы управления. № 3 (24).

3. Левшукова О.А., Петров Н.Р., Копни-

на А.И. (2019). Анализ масштабов развития теневой экономики в России // Вестник Академии знаний. № 32 (3).

4. Барсуков С.Ю. (2000). Теневой и фиктивный рынки труда в современной России // Pro et Contra. Т. 5. № 1.

5. Алонкина Л.И. (2008). Неформальная занятость и теневая экономика // Вестник академии экономической безопасности МВД России. № 3. С. 44–45.

6. Климонова А.Н. (2014). Основные подходы к исследованию понятий «экономическая безопасность» и «экономическая безопасность государства» // Социально-экономические явления и процессы. Т. 9. № 8. С. 54–60.

7. Перевезенцева Е.В. (2019). Теневой рынок труда России: оценка масштаба и сфера распространения // Вестник московского университета МВД России. № 4. С. 253–256.

8. Петрова Е. Россияне выстроились за конвертами // Газета.ру. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2017/08/23/10854458.shtml> (дата обращения: 04.08.2020).

9. Фейнберг А. В России выросла неформальная занятость // Росбизнесконсалтинг. URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/03/2019/>

5с9а3еа19а7947d947с377с5 (дата обращения: 10.08.2020).

10. Старостина Ю. Росстат измерил невидимую экономику России. URL: <https://www.rbc.ru/economics/29/08/2019/5d651ed89a79474a0d725030> (дата обращения: 03.03.2020).

11. Что происходит на российском рынке теневой занятости // РБК pro. 27.12.2019. URL: <https://pro.rbc.ru/news/5def71c69a79472ece03634> (дата обращения: 11.08.2020).

12. Губин Б.В., Павлов В.И., Сенчагов В.К., Сорокин Д.Е. Стратегические угрозы и риски в экономической сфере. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskie-ugrozy-i-riski-v-ekonomicheskoy-sfere>.

13. Enste D. (2018). The shadow economy in industrial countries, *IZA World of Labor 2018*: 127. URL: <https://wol.iza.org/articles/shadow-economy-in-industrial-countries/long>. DOI: 10.15185/izawol.127.v2

14. Stanislaw Cichocki, Joanna Tyrowicz. Shadow employment in post-transition – Is informal employment a matter of choice or no choice in Poland?, *The Journal of Socio-Economics*, vol. 39, Iss. 4, pp. 527–535. August 2010.

---

## SHADOW LABOR MARKET AND ECONOMIC SECURITY OF RUSSIA: PROBLEMS AND PROSPECTS

R.I. Akyulov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
Ekaterinburg, Russia

### ABSTRACT:

The article examines the structure of the national security of the state, including social, economic, informational, demographic, internal political and military. To study factors affecting national security in economic field, a methodological approach is used and such phenomena as shadow economy, shadow labor market and the degree of their impact on the national economic security is comprehensively analyzed. In the framework of the research shadow economy was considered as a system of interconnected elements. Entrepreneurs and employees deliberately covering up their economic relations from the state, as well as corrupt government officials and criminal figures engaged in illegal activities form the basis of shadow economy. The research covers aspects of illegal economic activity of economic entities providing false reports on income, shadow employment of the economically active population, illegal financial transactions, public servants inefficiently performing their duties or intentionally contributing to the development and increase of the scale of

shadow economic processes. The characteristics of the shadow labor market are given, including such signs as non-availability of official labor contracts with these employees in the employer's electronic database, non-compliance with the required sanitary standards and rules, cash settlements and lack of national social protection guarantees for employees. The conclusion is made that shadow economy significantly holds back economic growth, contributing to the illegal turnover of capital and labor and to reducing revenues to the state budget because of underpaid taxes and levies on the hidden income. In its turn this leads to underfunding of social sectors, which reduces the level and quality of life of the population.

**Purpose:** to develop measures for reducing shadow labor market and shadow employment to strengthen the national economic security based on statistical analysis of the dynamics of these phenomena and the entire shadow economy.

**Methods:** comparative analysis of statistical data, content analysis, research data systematization.

**Results:** the typology of illegal economic activity hurting national security in the economic field is given and specified and the causal connection between certain major socio-economic and political phenomena is identified which affects the country's economic security this way or another.

**Scientific novelty:** the article specifies the concept of the "shadow economy", reveals the essence of the phenomenon and its relationship with the shadow labor market. Main trends of the shadow economy development are identified. The author justifies the need to develop and implement the public policy aimed at strengthening national security in the economic field, on the basis of major structural reforms both in economy and in the system of public authorities.

**KEYWORDS:** national security, economic security, shadow employment, shadow labor market, illegal labour force.

#### AUTHORS' INFORMATION:

**Robert I. Akyulov** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Full Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 660020, Russia); akyulov-ri@ranepa.ru.

**FOR CITATION:** Akyulov R.I. (2020). Shadow labor market and economic security of Russia: problems and prospects, *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (32), pp. 97–106.

#### REFERENCES

1. Abalkin L.I. (1994). Economic security of Russia: threats and their reflection, *Problems of Economics*, no. 12, p. 4.
2. Akyulov R.I. (2013). Economic and demographic security of the state: modern challenges and threats, *Management issues*, no. 3 (24).
3. Levshukova O.A., Petrov N.R., Kopnina A.I. (2019). Analysis of the scale of development of the shadow economy in Russia, *Bulletin of the Academy of Knowledge*, no. 32 (3).
4. Barsukov S.Yu. (2000). Shadow and fictitious labor markets in modern Russia, *Pro et Contra*, vol. 5, no. 1.
5. Alonkina L.I. (2008). Informal employment and the shadow economy, *Bulletin of the Academy of Economic Security of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, no. 3, pp. 44–45.
6. Klimonova A.N. (2014). Basic approaches to the study of the concepts of "economic security" and "economic security of the state", *Socio-economic phenomena and processes*, vol. 9, no. 8, pp. 54–60.
7. Perevezentseva E.V. (2019). The shadow labor market in Russia: assessment of the scale and scope of distribution, *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, no. 4, pp. 253–256.
8. Petrova E. Russians lined up behind envelopes // *Gazeta.ru*. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2017/08/23/10854458.shtml> (accessed 04.08.2020).
9. Feinberg A. Informal employment has grown in Russia // *Rosbusinessconsulting*. URL: <https://rosbusinessconsulting.ru/>

[//www.rbc.ru/economics/27/03/2019/5c9a3ea19a7947d947c377c5](https://www.rbc.ru/economics/27/03/2019/5c9a3ea19a7947d947c377c5) (accessed 10.08.2020).

10. Starostina Y. Rosstat has measured the invisible economy of Russia. URL: <https://www.rbc.ru/economics/29/08/2019/5d651ed89a79474a0d725030> (accessed 03.03.2020).

11. What is happening in the Russian shadow employment market // RBC pro. 12/27/2019. URL: <https://pro.rbc.ru/news/5def71c69a79472eced03634> (accessed 11.08.2020).

12. Gubin B.V., Pavlov V.I., Senchagov V.K., Sorokin D.E. Strategic threats and risks in the economic sphere. URL: <https://cyberleninka.ru/>

[article/n/strategicheskie-ugrozy-i-riski-v-ekonomicheskoy-sfere](https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskie-ugrozy-i-riski-v-ekonomicheskoy-sfere).

13. Enste D. (2018). The shadow economy in industrial countries, *IZA World of Labor 2018*: 127. URL: <https://wol.iza.org/articles/shadow-economy-in-industrial-countries/long>. DOI: 10.15185/izawol.127.v2

14. Stanislaw Cichocki, Joanna Tyrowicz. Shadow employment in post-transition – Is informal employment a matter of choice or no choice in Poland?, *The Journal of Socio-Economics*, vol. 39, Iss. 4, pp. 527–535. August 2010.

## К ВОПРОСУ ОБ ИНСТРУМЕНТАХ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ НА РЫНКЕ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ

ВАК: 08.00.10

ГРНТИ: 06.73.35

**Г.В. Астратова**

Уральский федеральный университет имени  
первого Президента России Б.Н. Ельцина,  
Уральский юридический институт  
МВД России,  
Екатеринбург, Россия

**С.В. Астратова**

Избирательная комиссия муниципального  
образования «город Екатеринбург»,  
Екатеринбург, Россия

**Е.Е. Лагутина**

Уральский государственный  
экономический университет,  
Екатеринбург, Россия

**Н.С. Михайлова**

Уральский юридический  
институт МВД России,  
Екатеринбург, Россия

**П.А. Поротников**

Уральский юридический  
институт МВД России,  
Екатеринбург, Россия

### **АННОТАЦИЯ:**

В статье рассмотрены некоторые аспекты инструментов привлечения финансирования на рынке частных инвестиций. Показано, что в цифровой экономике России финансовые технологии в инвестиционных сервисах являются феноменом, получившим достаточно широкое распространение, но не приспособленным к современным реалиям российского экономического сообщества.

**Актуальность статьи** обусловлена, с одной стороны, необходимостью поиска и применения новых форм и методов финансирования на рынке частных инвестиций, а с другой – недостатком теоретико-методологических исследований и эмпирического обоснования в условиях усиления влияния информатизации на социально-экономические аспекты жизнедеятельности.

**Цель научного исследования** заключается в необходимости изучения основных направлений привлечения инструментов финансирования на рынке частных инвестиций в условиях цифровой экономики.

Для достижения поставленной цели были решены следующие **задачи**: 1) рассмотреть основные предпосылки появления новых инструментов финансирования; 2) дать характеристику новым инструментам финансирования на рынке частных инвестиций в условиях цифровой экономики, включая анализ предпосылок возникновения и отличительных черт краудинвестинга, краудлендинга, краудфандинга и криптовалют; 3) сравнить новые финансовые инструменты с традиционными финансовыми инструментами; 4) провести анализ перспективности инвестирования в нетрадиционные финансовые инструменты; 5) рассмотреть пути дальнейшего развития инструментов привлечения финансирования на рынке частных инвестиций в цифровой экономике.

**Научная новизна** заключается в авторской трактовке современного состояния, путей развития и анализа перспективности инвестирования в нетрадиционные финансовые инструменты: краудинвестинг, краудлендинг, краудфандинг и криптовалюту.

**Методология исследования.** В работе использованы следующие методы: анализ и синтез, систематизация и сравнение, экономический и логический анализ, а также экспертный опрос.

**Результаты.** Рассмотрены основные предпосылки появления новых инструментов финансирования в цифровой экономике. Дана характеристика инструментов финансирования, выявлены отличительные черты и предпосылки возникновения краудинвестинга, краудлендинга, краудфандинга и криптовалюты. Представлены результаты экспертного опроса, позволяющего выявить степень влияния факторов на развитие инструментов привлечения финансирования на рынке частных инвестиций в цифровой экономике. Получены оценки совокупности факторов, сдерживающих и стимулирующих развитие новых инвестиционных инструментов. Предложены пути дальнейшего развития инструментов привлечения финансирования на рынке частных инвестиций в цифровой экономике.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** финансовые инструменты, краудэкономика, краудфандинг, краудинвестинг, краудлендинг, криптовалюта, инвестиции, частные инвестиции.

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Галина Владимировна Астратова** – доктор экономических наук, профессор; Институт экономики и управления, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (620002, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 19); Уральский юридический институт МВД России (620057, Россия, Екатеринбург, ул. Корепина, 66); astratova@yahoo.com. ORCID: 0000-0002-3579-4440.

**Станислава Владимировна Астратова** – кандидат юридических наук; Избирательная комиссия муниципального образования «город Екатеринбург» (620014, Россия, Екатеринбург, пр-кт Ленина, 24а); astra.stanislava@mail.ru.

**Евгения Евгеньевна Лагутина** – кандидат экономических наук, доцент; Уральский государственный экономический университет (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45); evg.lagutina2017@yandex.ru. ORCID: 0000-0003-0778-6379.

**Наталья Сергеевна Михайлова** – кандидат экономических наук, доцент; Уральский юридический институт МВД России (620057, Россия, Екатеринбург, ул. Корепина, 66); lady.mix2014@mail.ru.

**Павел Анатольевич Поротников** – кандидат экономических наук; Уральский юридический институт МВД России (620057, Россия, Екатеринбург, ул. Корепина, 66); rekin-auto@mail.ru.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Астратова Г.В., Астратова С.В., Лагутина Е.Е., Михайлова Н.С., Поротников П.А. (2020). К вопросу об инструментах привлечения финансирования на рынке частных инвестиций в цифровой экономике // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (32). С. 107–123.

#### **Постановка проблемы**

Применение цифровых технологий на основе интернета, или цифровая экономика (англ. *digital economics*), становится всё более важной частью глобальной экономики. Цифровизация может обеспечить повышение конкурентоспособности во всех секторах национальных экономик, новые возможности для бизнеса, а также и новые возможности для участия в «глобальных цепочках электронных ценностей» [1].

Цифровая экономика и инвестиции взаимосвязаны и взаимообусловлены. Во-первых,

цифровая экономика может трансформировать международные платёжные системы и влиять на инвестиционную политику. Во-вторых, цифровое развитие во всех странах требует целенаправленной инвестиционной политики для создания инфраструктуры связи, продвижения цифровых бизнесов и платформ и поддержки цифровой экономики в целом [1]. В-третьих, весьма заметную роль в развитии инвестиционных рынков в цифровой экономике стали играть частные инвестиции и, прежде всего, коллективные частные инвестиции. Все эти тенденции в полной мере характерны и для нашей страны.

Действительно, последние десять-пятнадцать лет отмечаются весьма интенсивным и динамичным развитием уровня внешних и внутренних инвестиций в России. Немаловажно и то, что современная система частного инвестирования в России демонстрирует тенденции активного распространения различных видов финансовых платформ, позволяющих за счет коллективного вложения средств получать сверхприбыльные доходы. Подобные финансовые технологии в инвестиционных сервисах можно назвать довольно новым явлением, пришедшим из стран Запада и США, терминологическое обоснование которых появилось в начале 2000-х гг. Таким образом, формат «народного инвестирования» современные экономисты все чаще называют крауд-экономикой. Причем приставка «крауд» (англ. *crowd* — толпа) характеризует именно цифровой формат — через интернет-площадки. Немаловажно и то, что коллективное инвестирование является малоизученным фактом для российских ученых экономистов. Однако нельзя не отметить детальное исследование Высшей школы экономики, проведенное в 2018 году, по результатам которого был составлен аналитический доклад [2], а также опубликованы результаты работы ряда других авторов [3–5].

Как мы уже отмечали ранее [6, с. 14], отдельные инвестиционные сервисы физических лиц (например, криптовалюта) могут играть роль не только инвестиционного объекта, но и базиса, платформы для инфраструктурных сдвигов всей финансовой системы. Близкие позиции высказывают и др. авторы [3, с. 34].

Однако теоретико-методологический базис вышеуказанной проблематики ещё только складывается как в России, так и за рубежом.

Учитывая усиливающееся влияние информационных технологий на поиск новых форм и методов финансирования на рынке частных инвестиций, а также недостаток теоретико-методологических исследований и эмпирического обоснования, считали целесообразным изучить основные направления привлечения инструментов финансирования на рынке частных инвестиций в условиях цифровой экономики. Задачи исследования:

— рассмотреть основные предпосылки появления новых инструментов финансирования;

— дать характеристику новым инструментам финансирования на рынке частных инвестиций в условиях цифровой экономики, включая анализ предпосылок возникновения и отличительных черт краудинвестинга, краудлендинга, краудфандинга и криптовалют;

— сравнить новые финансовые инструменты с традиционными финансовыми инструментами;

— провести анализ перспективности инвестирования в нетрадиционные финансовые инструменты;

— рассмотреть пути дальнейшего развития инструментов привлечения финансирования на рынке частных инвестиций в цифровой экономике.

#### **Методология исследования**

Научной базой нашего исследования явились публикации зарубежных и российских учёных и практиков в области цифровой экономики, финансов и рынков частных инвестиций. Информационной базой исследования послужили законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации, данные Федеральной и территориальной служб государственной статистики Российской Федерации, результаты предшествующих научных исследований авторов, публикации в специальных изданиях и сети «Интернет».

Методологическую основу научного исследования составили следующие методы: анализ и синтез, систематизация и сравнение, экономический и логический анализ, а также экспертный опрос. Была составлена анкета экспертного опроса в GoogleDocs, на которую ответили 111 человек — примерно равное количество мужчин и женщин, имеющих высшее образование (72,7 % — учёную степень), занимающихся частными инвестициями теоретически и (или) практически.

Объект исследования — рынок частных инвестиций. Предмет исследования — источники, методы и инструменты финансирования инвестиционной деятельности физических лиц в условиях социальной цифровизации.

## Результаты

### 1. Основные предпосылки появления новых инструментов финансирования.

Появлению и развитию новых краудинструментов предшествовали различные события в глобальной экономике, которые фактически и создали для этого весьма благоприятные условия. Произошедший в 2008 году мировой финансовый кризис можно считать первой предпосылкой начала развития финансовых технологий и сервисов. Именно в тот момент большинство государств, находясь в пограничном состоянии «спад-подъем» было вынуждено дать возможность своему населению, путем создания соответствующих условий, использовать инструменты частного инвестирования.

Кроме того, финансовый кризис повлек не только ужесточение требований к банкам, но и массовые сокращения, в связи с чем многие специалисты в финансовой сфере оказались либо без работы, либо их доход стал меньше. Таким образом, освободившаяся рабочая сила выбрала иное направление — финансовые технологии, в том числе краудфандинг, краудлендинг, краудинвестинг и др. Иными словами, поскольку спрос на финансирование инвестиционных проектов порождает предложение, то, в условиях цифровой экономики, это предложение возникло и стало активно развиваться именно в сфере IT-технологий.

Еще одной предпосылкой для возникновения инвестиционного финтехта стали изменения в венчурном финансировании. Частные венчурные инвесторы («бизнес-ангелы») всё чаще стали принимать решения о финансировании проектов не только на ранних, но и на поздних стадиях развития с низким уровнем риска. Кроме того, в целом объем финансирования уменьшился в связи с мировым кризисом.

Третьей причиной можно назвать начало новой мировой технологической революции. Проникновение новых технологий во все области человеческой жизнедеятельности приводят к серьезным метаморфозам на глобальных рынках, а также в промышленности, экономической и общественной сферах.

Пандемия коронавируса COVID-19 также оказала свое влияние и значительно ускорила развитие финансовых технологий и серви-

сов, что можно считать четвертой предпосылкой, поскольку самоизоляция, дистанцирование стали всеобщими: и бизнес, и рядовые граждане массово «ушли» в интернет.

Указанные предпосылки, а также характеристики новых финансовых технологий на рынке инвестиционных услуг привели к тому, что за период с 2012 по 2016 годы глобальный рынок новых инвестиций вырос в 19 раз и достиг 52 млрд долл. США. При этом более трех четвертей рынка занимает краудлендинг [2].

Рассмотрев основные предпосылки появления новых инструментов финансирования, считаем возможным перейти к рассмотрению характеристик краудинвестинга, краудлендинга, краудфандинга и криптовалют.

### 2. Основные инструменты финансирования: отличительные черты и предпосылки возникновения (краудинвестинг, краудлендинг, краудфандинг и криптовалюта).

Понятие «краудфандинг» (англ. *crowd-funding* от *crowd* — толпа, *funding* — финансирование) появилось в 2008 году в США и представляет собой механизм финансирования идей и проектов за счет привлечения средств большого количества частных инвесторов. По сравнению с традиционными институтами финансирования (банки, венчурные фонды и биржи), краудфандинг является наиболее доступным, простым и демократичным [7].

Зарождение данной системы экономических отношений было обусловлено тем, что многие компании в рамках начала своей деятельности сталкиваются с проблематикой ограниченности финансовых ресурсов. Кроме того, новые проекты не обладают достаточной привлекательностью с точки зрения традиционных инвесторов и банковского сектора. Это продуцирует проблему неспособности привлечь заемный капитал в новые стартапы или стартап-проекты. Всё вышесказанное и сгенерировало появление такого понятия, как «краудфандинг».

Сущность краудфандинга четко прослеживается через его ключевые виды [8; 9]:

1) «всё или ничего». Данный вид краудфандинга проявляется в рамках конечных распорядителей вложенных финансовых ресурсов. Условно, если создатели проекта смогли

достичь заявленной цели, то инвестиционные средства остаются в их распоряжении. Однако если по определенным причинам создатели не смогли достичь поставленной на старте проекта цели, то средства должны быть возвращены инвесторам;

2) «оставить всё собранное» — все собранные средства (за исключением комиссии) отправляются создателям проектов, несмотря на то, была достигнута цель или нет;

3) «награда» («премия») — собранная сумма становится наградой для команды, готовой взяться за проект;

4) «сделка со свободной ценой» — бекеры<sup>1</sup> сами определяют цену уже созданного продукта;

5) «благотворительность». Данный вид краудфандинга представляет собой традиционный сбор финансовых ресурсов в рамках достижения социальной эффективности проекта (охрана окружающей среды, помощь нуждающимся, улучшение инфраструктуры и т.д.). Фактически благотворительность является одним из наиболее развитых видов краудфандинга.

В отличие от классического краудфандинга, краудлендинг и краудинвестинг преследуют, прежде всего, цель преумножить сделанные вложения.

Краудлендинг (от англ. *crowd* — толпа, *lending* — заём, кредит) — разновидность краудфандинга, при которой вкладчики в качестве вознаграждения получают процент от вложенной суммы в течение определенного времени, а сам вклад возвращается по истечении установленного срока. Краудлендинг также называется P2P-кредитованием (от англ. *peer-to-peerlending*<sup>2</sup> — одноранговое кредитование).

Краудинвестинг (от англ. *crowd* — толпа, *investing* — инвестирование) — разновидность краудфандинга, при которой инвесторы в

качестве вознаграждения получают долю в капитале проекта, в который они вложились.

Соотношение все трёх понятий наглядно представлено на рисунке 1.

Необходимо отметить, что в глобальном аспекте рынок краудинвестинга имеет тенденцию к активному росту (рис. 2).

Немаловажно и то, что потребителями краудлендинга как заемного продукта выступают компании, в которых налажен стабильный денежный поток и отсутствуют кассовые разрывы. Такими компаниями могут быть стартапы поздних стадий или быстрорастущие компании традиционного сектора. У молодых стартапов нет возможности регулярно оплачивать проценты по заёму, поэтому подходящим для них вариантом выступает краудинвестинг.

Плюсом краудинвестинга по сравнению с иными видами финансирования является то, что деньги идут в капитал компаний, что формирует более ответственное отношение к про-

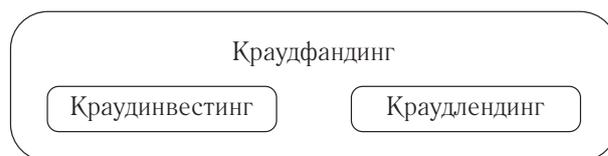


Рисунок 1 — Соотношение понятий «краудфандинг», «краудлендинг», «краудинвестинг» (составлено авторами по [2])

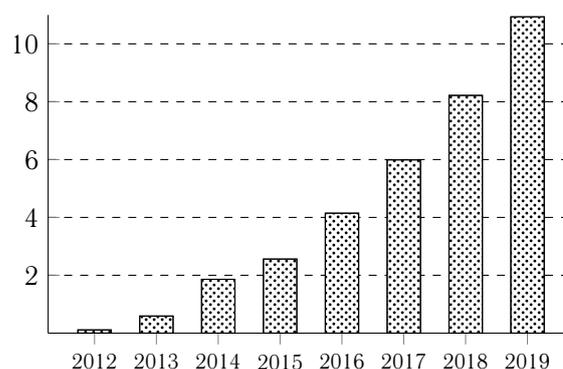


Рисунок 2 — Динамика краудинвестинга в мире в 2012–2019 гг. (составлено авторами по [10]) (2018 и 2019 г. — прогноз, в тыс.)

<sup>1</sup>Бекер — это человек, который вкладывает свои деньги в пока еще не существующий проект с целью поддержать его и (или) получить впоследствии какой-то бонус: копию этого продукта бесплатно или со значительной скидкой, копию продукта плюс приз, эксклюзивные материалы, доступные только для бекеров или что-то ещё. Бекеры — это не соучредители, они не получают в компании доли или акции. За счет большого количества бекеров, даже при их небольших вкладах (в среднем от \$ 1 до \$ 100, где самые популярные платежи составляют \$ 20–25), компании собирают средства на разработку и (или) изготовление продукта. Продукт может быть разным: игра, книга, фильм, зубочистки, отвертка, звуковая карта, установка памятника в каком-то месте или даже открытие ресторана [8].

<sup>2</sup>Дословно: «равный равному», т. е. кредитование одним физическим лицом другого лица.

екту как со стороны инвесторов, так и основателей предприятия. Краудинвестинг дает возможность большому числу людей стать владельцами, участниками новых компаний, быть причастными к развитию технологий, что является самостоятельной мотивацией помимо желания получить доход от такого вложения.

В краудлендинге же другая ситуация: инвестору не интересен успех и развитие проекта, важно только выполнение обязательств по возврату займа и выплате процентов. С другой стороны, краудлендинг является более доступным финансовым инструментом по сравнению с краудинвестингом из-за простоты совершения сделки и прозрачности для сторон.

Рассмотрев отличительные черты и предпосылки возникновения основных инструментов краудэкономики считаем возможным перейти к рассмотрению такого феномена, как криптовалюта.

Криптовалюта (англ. *cryptocurrency*, также *digital currency* — цифровая валюта) является весьма новым феноменом, появившимся в 90-е годы XX века и представляющим собой разновидность цифровой (англ. *digital*) валюты, создание и контроль за которой основан на методах криптографии.

Дискуссионным представляется вопрос в настоящее время о том, является ли криптовалюта альтернативой деньгам (как она изначально задумывалась).

В данной связи необходимо отметить, что одним из важнейших свойств денег как платежного средства является субъект эмиссии. Поскольку криптовалюта представляет собой разновидность валюты в особой цифровой форме и одновременно средство платежа, то в данной связи считаем необходимым обратиться к сравнительному анализу характеристик государственных (фиатных<sup>3</sup>) и частных денег (криптовалют), представленных в таблице 1. Из таблицы следует, что криптовалюта, по сравнению с фиатными деньгами, является «валютой» с очень высоким риском в условиях ажиотажного спроса, поскольку

<sup>3</sup>Фиатные (фидуциарные) деньги — это денежные средства, не обеспеченные золотом и другими драгметаллами; деньги, номинальная стоимость которых устанавливается и гарантируется государством вне зависимости от стоимости расходного материала, использованного для изготовления этих денег.

<sup>4</sup>В частности, объем эмиссии криптовалюты Bitcoin определен объемом 21 млн монет. К началу 2015 г. эмитировано чуть более 1 млн монет. Четко объем эмиссии установлен и у ряда других криптовалют, например: Litecoin — 84 млн монет; MintCoin — 70 млрд монет.

Таблица 1 — Сравнительная характеристика фиатных и нефитных денег (криптовалют), предложенная М. С. Марамыгиным и др. [11]

Характеристика	Безналичные деньги, эмитированные Центральным банком (фиатные деньги)	Криптовалюты (нефиатные деньги)
Форма	Электронная	
Наличие реального обеспечения	Отсутствует	
Вид денег	Неполноценные	
Характер использования	Безналичный оборот	
Масштабы использования	Всеобщее	Ограниченное
Эмитенты	Государственные институты	Частные
Объемы эмиссии	Определяются ЦБ в соответствии с развитием реального сектора экономики	Не имеют достойного экономического обоснования <sup>4</sup>
Риски	Минимизируются государством	Максимальные
Сроки существования в денежном обращении	Бессрочные	Пока есть растущий (ажитажный) спрос

предоставляет возможность быстрого получения высокой маржи.

Криптовалютам свойственно внутреннее противоречие: с одной стороны, они являются средством платежа, а с другой — обязательством эмитента, которое должно быть выполнено в традиционных деньгах. Такой парадокс можно объяснить с помощью исторической аналогии: в свое время банкноты тоже рассматривались как обязательство, которое подлежит оплате монетами или драгоценными металлами.

Фактически ключевой ценностью криптовалюты является спекулятивный спрос на рынке. Криптовалюта не имеет ни экономического, ни ресурсного обоснования своей стоимости, а ее эмитентов зачастую обвиняют в создании традиционных финансовых пирамид через призму цифровой экономики.

Таблица 2 – Сравнительная характеристика процесса инвестирования в традиционные и нетрадиционные финансовые инструменты (составлено авторами по [2])

Вид	Финансовый инструмент	Выгода	Гарантии	Уровень риска
Традиционные	Банковский депозит	Экономическая (процентный доход)	Помимо гарантий банка, вкладчику предоставляет гарантии и государство	Низкий, в случае невозвращения средств, обязательства погашаются государством
	ПИФ	Экономическая (процентный доход)	Отсутствуют, перспективы развития зависят от рынка	Средний, риск во многом зависит от инструментов ПИФа
	Государственные долговые ценные бумаги	Экономическая (процентный доход)	Доходность гарантирована государством	Низкий, невозврат средств возможен лишь в случае краха экономики
Нетрадиционные	Краудфандинг	Социальная	В большинстве случаев гарантии отсутствуют, а инвестор целенаправленно идет на риск	
	Краудлендинг	Экономическая (процентный доход)	Эффективность проекта	Высокий
	Краудинвестинг	Экономическая (доля в акциях организации)	Гарантии зависят от эффективности проекта	Высокий
	Криптовалюта	Экономическая (спекулятивный доход)	Отсутствуют, падение спроса приведет к обесцениванию	Высокий, из-за спекулятивного формирования стоимости

Это обусловлено тем, что спрос на цифровую валюту порождает рост её стоимости, а приток новых инвесторов позволяет повышать доходность криптовалюты и выплачивать доход первой волне инвесторов. Выход на мировой рынок позволяет эмитенту увеличить приток инвесторов и повысить совокупную капитализацию. В то же время можно отметить, что криптовалюта имеет черты современной роли золота, стоимость которого также формируется в рамках спекулятивного спроса.

Для более предметного раскрытия темы данного раздела проведём сравнительную характеристику процессов инвестирования в традиционные и нетрадиционные финансовые инструменты. Для этого воспользуемся нижеприведенной таблицей 2, в которой наглядным образом отображена сравнительная характеристика традиционных и нетрадиционных финансовых инструментов как объектов инвестирования. Как можно видеть, традиционные финансовые инструменты отличаются от нетрадиционных финансовых инструментов как объекта инвестирования следующими отличительными особенностями:

1) традиционные финансовые инструменты обладают обоснованными объемами потенциальной доходности. Проценты по банковским депозитам, паям ПИФов и государственным ценным бумагам являются обоснованными и доступными для восприятия частного инвестора, в то время как часть проектов в сфере

нетрадиционных финансовых инструментов не обладает экономической доходностью, а прочие проекты попросту не могут четко обосновать потенциальную выгоду для частного инвестора;

2) традиционные финансовые инструменты имеют определенные гарантии в сфере получения конечной выгоды. В отличие от нетрадиционных финансовых инструментов, банковские депозиты и облигации государственного займа имеют высокие гарантии вследствие обеспеченности со стороны государства. В то время как нетрадиционные финансовые инструменты имеют исключительно гарантии в рамках успешности и (или) неуспешности проекта или спекулятивного спроса в случае с криптовалютой;

3) традиционные финансовые инструменты имеют более низкую степень риска в сфере потери доходности и (или) тела вклада. Высокие риски в сфере инвестирования в нетрадиционные финансовые инструменты во многом сопряжены с отсутствием должного уровня гарантий по инвестируемым частным инвестором средствам.

В условиях стремительной цифровизации мирового экономического пространства важную роль, с точки зрения частного инвестора (рассматриваемые краудинструменты не вызывают, как правило, финансовый интерес у институциональных инвесторов), играет долгосрочный характер инвестирования, который

Таблица 3 – Характеристика ведущих российских краудфандинговых платформ [12]

Условия	Boomstarter	Planeta.ru
Механизм сбора средств	1. Все или ничего. Деньги можно забрать, когда набрана необходимая сумма в указанный срок. 2. До цели. Нет необходимости указывать срок проекта, можно собирать деньги пока они не будут собраны. 3. «Эксклюзив»	Можно забрать деньги, если проект получил хотя бы 50 % заявленной суммы.
Комиссии	Если проект выполнил необходимые требования для получения денег, то площадка взимает комиссию 3,5 %	Итоговая комиссия складывается из комиссии площадки и платежных агрегатов. Проект собравший необходимую сумму уплачивает 10 % от общей суммы средств. Проект, собравший от 50 до 99 % оплачивает комиссию в размере 15 %. Благотворительные проекты комиссию не платят.
Максимальная длительность	60 дней, но можно продлевать	от 1,5 месяцев до полугода
Некоторые специальные требования	Если создается новый продукт, то нужно, либо представить образец продукта, либо функционирующий прототип. Целевая благотворительность и предложение доли в бизнесе не могут быть проектами на этой площадке.	Для business-проектов необходимо уточнение направления развития бизнеса, например, это тестирование или расширение производства, а также обязательным будет наличие юридического лица или статуса индивидуального предпринимателя.

за счет дисконтированного дохода позволяет минимизировать соответствующие риски инфляции, ключевой ставки и т. п., связанные с недополучением прибыли на инвестируемый капитал. Важное значение в таких условиях приобретает аргументированный расчет эффективности реальной доходности инвестируемых средств (сопутствующая информация, отражающая сопоставления суммы вложенных средств с процентом и сроками их окупаемости).

В связи с вышеизложенным считаем целесообразным провести анализ перспективности инвестирования в нетрадиционные финансовые инструменты.

### 3. Анализ перспективности инвестирования в нетрадиционные финансовые инструменты.

Для начала имеет смысл сравнить условия сбора средств на двух крупных краудфандинговых площадках Российской Федерации – Boomstarter и Planeta.ru – на реализацию различных проектов, для чего воспользуемся таблицей 3. Как можно видеть, существуют следующие особенности функционирования данных платформ в рамках краудфандинга:

1) проекты на платформе Planeta.ru представлены преимущественно благотворитель-

ными программами и заявками в рамках микрофинансирования социальной деятельности, в то же время на платформе Boomstarter исключены проекты целевой благотворительности;

2) данные платформы интересны с точки зрения исполнителей, а не инвесторов, так как в большинстве случаев инвестор может рассчитывать лишь на возврат вложенных средств (в случае нереализации проекта). Большинство проектов данных платформ не предполагают формирование дохода на вложенные средства ни в материальном выражении, ни в натуральном выражении;

3) фактически данные площадки позволяют проектантам реализовать свои цели путем сбора необходимой суммы для финансирования, и лишь после этого платформа взимает комиссию за свои услуги, что позволяет повысить привлекательность данных платформ с точки зрения потенциальных проектантов;

4) также необходимо понимать, что в рамках данных платформ затруднено развитие новых предпринимательских единиц, в связи с обязательными условиями официальной регистрации юридическим лицом для получения финансирования.

В целом можно отметить, что в рамках существующих проектов краудфандинга в сфе-

ре функционирования двух крупнейших платформ Российской Федерации для частного инвестора не будет существовать достаточного повода вложить средства в проект, так как большинство данных проектов не принесут конечной экономической выгоды.

В связи с этим можно определить бесперспективность (на текущий момент) вложения финансовых средств в проекты данных платформ с целью получения конечной экономической выгоды.

Также необходимо понимать, что на сегодняшний день в Российской Федерации недостаточно развиты краудинвестинг и краудлендинг в связи с короткой историей развития и относительным недоверием частных инвесторов к данным инструментам финансового рынка, так как в большинстве случаев правовой аспект не проработан. Документы, подтверждающие взнос средств инвестором, не оформляются, как и нет в закрепленных договором гарантий на получение определенного дохода. Чаще всего, под видом краудплатформ функционируют финансовые пирамиды, которые не имеют целевой направленности своей деятельности в принципе, а также занимаются внутренним перераспределением средств между псевдоинвесторами.

Фактически в рамках развития данных механизмов финансового рынка в Российской Федерации функционируют платформы, которые нельзя назвать чисто краудинвестинговыми или краудлендинговыми, так как они сочетают в себе функции обеих направлений.

Рассмотрим ведущие российские краудинвестинговые и краудлендинговые платформы (табл. 4). Как можно видеть, ведущие российские краудинвестинговые и краудлендинговые платформы обладают следующими особенностями:

1) Город Денег — данная платформа характеризуется существенными объемами финансирования с одной стороны (2,8 млрд руб. было привлечено в рамках проектов платформы на конец 2018 года) и существенной доходностью, которую обещает платформа в рамках реализуемых проектов — около 20 %. Преимущественно вложения в рамках проектов представлены заёмами (от 50 000 руб.);

Таблица 4 — Характеристика ведущих российских краудинвестинговых и краудлендинговых платформ (составлено авторами по [13–19])

Платформа	Привлечено средств на конец 2018 года (млрд)	Мин. сумма инвестиций (тыс.)	Виды вложений	Доходность, %
Город Денег	2,8	50	Заём	от 20,0
Penenza	19,0	5	Заём	до 20,0
Start-Track	2,3	100	Заём, доля в компании	до 25,0
Альфа поток	3,2	10	Заём	до 22,3
Simex	0,7	нет	Заём	ок. 17,0
Venture Club	0,3	10	Заём, доля в компании	до 20,0

2) Penenza — данная платформа характеризуется существенными объемами финансирования с одной стороны (19 млрд руб. было привлечено в рамках проектов платформы на конец 2018 года) и высокой доходностью, которую обещает платформа в рамках реализуемых проектов — до 20 %. Преимущественно вложения в рамках проектов представлены заёмами (объемом от 5 000 руб.);

3) StartTrack — данная платформа характеризуется существенными объемами финансирования с одной стороны (2,3 млрд руб. было привлечено в рамках проектов платформы на конец 2018 года) и существенной доходностью, которую обещает платформа в рамках реализуемых проектов — до 25 %. Преимущественно вложения в рамках проектов представлены заёмами и вложениями в долевое участие (объемом от 100 000 руб.);

4) Альфа поток — данная платформа характеризуется существенными объемами финансирования с одной стороны (3,2 млрд руб. было привлечено в рамках проектов платформы на конец 2018 года) и существенной доходностью, которую обещает платформа в рамках реализуемых проектов — до 22,3 %. Преимущественно вложения в рамках проектов представлены заёмами (объемом от 10 000 руб.);

5) Simex — данная платформа не имеет минимального объема финансирования и предлагает доходность на уровне 17 % годовых;

Таблица 5 – Динамика стоимости (долл. США) и изменение доходности (%) двух ведущих криптовалют в 2015–2019 гг. (составлено авторами по [20; 21])

Криптовалюта	2015	2016	2016 к 2015, %	2017	2017 к 2016, %	2018	2018 к 2017, %	2019	2019 к 2018, %
Bitcoin	367	968	163,8	10166	950,2	3441	-66,2	9225	168,1
Ethereum	197	288	46,2	1098	281,3	107	-90,3	171	59,8

6) Venture Club – данная платформа характеризуется существенными объемами финансирования с одной стороны (0,3 млрд руб. было привлечено в рамках проектов платформы на конце 2018 года) и существенной доходностью, которую обещает платформа в рамках реализуемых проектов – до 210 %. Преимущественно вложения в рамках проектов представлены заёмами (объемом от 10 000 руб.);

Еще одним финансовым инструментом можно назвать использование криптовалюты как нетрадиционного объекта для инвестирования с точки зрения потенциального инвестора. Но на сегодняшний день данная категория практически потеряла свою актуальность. Не получив нормативно-правовой основы своего обращения на территории ряда стран и России в том числе, а также не имея какого-либо соответствующего подкрепления в виде обязательств главных банков и казначейств, криптовалюта приобрела аналоговое восприятие клирингового расчета между экономическими субъектами.

Безусловно, рынок криптовалюты с 2011 г. получил стремительное свое развитие в мировом масштабе. Однако и в Российской Федерации существует возможность физическим лицам (через посредников или специализированные фонды и площадки) приобретать криптовалюту.

В рамках более предметного раскрытия данного вопроса, проанализируем динамику стоимости и изменение доходности двух ведущих криптовалют в период с 2015 по 2019 год соответственно (табл. 5). Как можно видеть из таблицы, наблюдаются существенные изменения в динамике стоимости и изменении доходности инвестирования в Bitcoin и Ethereum за период с 2015 по 2019 (октябрь) год включительно.

В целом можно отметить, что и Bitcoin, и Ethereum обладают достаточно высоким уровнем спекулятивной доходности. Вместе с тем

Таблица 6 – Сравнительная характеристика ожидаемой доходности в рамках частного инвестирования в традиционные и нетрадиционные финансовые инструменты в РФ (составлено авторами по [19–21])

Вид	Инструмент	Доходность (%)			
		2016	2017	2018	2019
Традиционные	Краткосрочный банковский депозит	6,5	5,5	6,0	5,0
	Долгосрочный банковский депозит	7,8	6,7	6,9	6,3
	Открытые ПИФы	7,6	9,4	7,3	н/д
	Закрытые ПИФы	2,0	7,3	7,3	н/д
Нетрадиционные	Проекты краудфандинговых платформ	В рамках данных платформ фактически отсутствуют проекты, позволяющие потенциальному инвестору получить существенный уровень доходности			
	Проекты краудинветинговых и краудлендинговых платформ	н/д	н/д	до 20 %	
	Bitcoin	163,8	950,2	-66,2	168,1
	Ethereum	46,2	281,3	-90,3	59,8

необходимо понимать, что данная доходность обладает существенной волатильностью, поскольку годы с доходностью свыше 100 % сменяются годами с отрицательными показателями доходности.

В контексте нашего исследования имеет смысл осуществить сравнительную характеристику потенциального инвестирования в традиционные и нетрадиционные финансовые инструменты в Российской Федерации с точки зрения ожидаемой доходности (табл. 6).

Как можно видеть из таблицы, за анализируемый временной период доходность финансовых инструментов находилась в таких диапазонах:

– доходность краткосрочных банковских депозитов колебалась от 5 до 6,5 %;

— доходность долгосрочных банковских депозитов колебалась от 6,3 до 7,8 %;

— доходность открытых паевых инвестиционных фондов (ПИФов) колебалась от 7,3 до 7,6 %;

— доходность закрытых паевых инвестиционных фондов колебалась от 2 до 7,3 %;

— проекты краудфандинговых платформ: в рамках данных платформ фактически отсутствуют проекты, позволяющие потенциальному инвестору получить существенный уровень доходности;

— доходность проектов краудинветинговых и краудлендинговых платформ находилась в диапазоне до 20 %;

— доходность Bitcoin колебалась от минус 66,2 до 950,2 %; Ethereum — от минус 90,3 до 281,3 %;

— фактически четко прослеживается более высокая доходность по проектам нетрадиционных финансовых инструментов относительно более низкой доходности по проектам в сфере инвестирования в традиционные финансовые инструменты;

— в то же время нетрадиционным финансовым инструментам свойственна более существенная волатильность в сфере потенциальной доходности;

— ко всему прочему нетрадиционные финансовые инструменты генерируют более высокую степень риска в сфере неполучения дохода и (или) утраты тела вклада частным инвестором (потенциальным частным инвестором).

Таким образом, в сравнении с традиционными финансовыми инструментами новые финансовые активы обладают более высоким (обещанным) уровнем доходности. Вместе с тем, необходимо понимать, что данные активы характеризуются с одной стороны высоким уровнем волатильности доходности, а с другой — инвестирование в нетрадиционные финансовые инструменты сопряжено с существенным риском неполучения дохода и (или) утраты тела вклада.

#### **4. Пути дальнейшего развития инструментов привлечения финансирования на рынке частных инвестиций в цифровой экономике.**

Доступная нам литература не богата исследованиями на обозначенную в данном разделе

тему. Тем не менее, мы можем отметить ряд интересных суждений в этом направлении.

Так, С. Н. Володин и М. С. Кузнецова отмечают, что в целом для коллективных инвестиций характерно то, что рядовому инвестору весьма проблематично выбрать «правильный» финансовый инструмент, который принесёт ему «сверхдоходность» или доходность «больше рынка»; более того, эта проблема носит глобальный характер [22]. Соответственно, сложно ожидать успешную динамику инвестиционного рынка, если новые инвесторы не торопятся выйти на него.

Более того, если мы обратимся к данным Московской биржи о количестве частных инвесторов [23], то очевидно, что играть с 3–4 % от всех жителей страны не интересно. К тому же, с одной стороны, есть риски в манипулировании, а с другой — у населения всё ещё свежи в памяти истории о финансовых пирамидах и рискованных операциях на фондовых рынках.

В то же время, Е. А. Федулова и Ю. М. Емохонова обращают внимание не только на то, что российский рынок коллективных инвестиций весьма слаб, но и на то, что он имеет значительный потенциал, и есть куда расти, поскольку основная часть населения не вовлечена ещё в эту сферу деятельности [24]. Соответственно, развитие рынка коллективных инвестиций будет способствовать активизации венчурного бизнеса и стабилизации финансового рынка нашей страны как в международном аспекте, так и внутри России.

Наконец, в исследовании Ю. В. Павловой [5] отмечается, что существует ряд факторов, которые стимулируют и сдерживают развитие новых инструментов финансирования в цифровой экономике. Вместе с тем, оценки данных факторов не было приведено. В данной связи мы провели экспертный опрос, чтобы выявить степень влияния факторов на развитие инструментов привлечения финансирования на рынке частных инвестиций в цифровой экономике.

Было выявлено, что:

1) большинство респондентов (72,8 %) оценивают уровень развития информационных технологий на финансовых рынках в РФ по сравнению с развитыми странами как средний между «хорошо» и «удовлетворительно»;

2) никто из экспертов не оценил размер российской интернет-аудитории в сегменте частных инвестиций как «неограниченный» или «большой»;

3) характер развития телекоммуникаций в РФ на периферии – слабый (27,3 %), а в крупных городах и развитых регионах – хороший (54,5 %);

4) низкая степень доверия населения к новым инструментам инвестирования при ведении бизнеса в РФ (45,5 %), но при этом эксперты выражают надежду, что вполне возможно такое появление условий доверия населения (36,6 % респондентов);

5) никто не оценил степень совершенства нормативно-правовой базы применения новых инструментов инвестирования в цифровой экономике РФ, как «отличный» и «удовлетворительный», а «хорошим» этот уровень оценили лишь 9,1 % респондентов. Большинство говорило о неудовлетворительном состоянии законодательства в исследуемом вопросе, но выражало надежду об улучшении ситуации в ближайшей перспективе;

6) большинство респондентов (54,5 %) оценивает перспективы дальнейшего развития инвестиционной и инновационной инфраструктуры в условиях цифровой экономики как «хорошие»;

7) большинство респондентов (63,4 %) считают, что рост пользователей сети Интернет не влияет на увеличение количества частных инвесторов, а 9,1 % респондентов считают, что слабое влияние имеется;

8) дальнейшая компьютеризация компаний практически не повлияет на увеличение числа частных инвесторов на рынке цифровых финансовых инструментов (45,5 % респондентов).

Обобщённые данные представлены в таблице 7. Очевидно, что они являются предпосылкой для дальнейших исследований в вышеуказанном направлении.

Вместе с тем, мы можем предположить, что основными путями дальнейшего развития инструментов привлечения финансирования на рынке частных инвестиций в цифровой экономике РФ являются следующие направления деятельности:

Таблица 7 – Совокупность факторов, сдерживающих и стимулирующих развитие новых инструментов инвестирования в цифровой экономике, в баллах (от 1 до 5)

Наименование фактора	Оценка
<i>Сдерживающие факторы</i>	
Уровень развития информационных технологий на финансовых рынках в РФ по сравнению с развитыми странами (72,8 % респондентов)	3,5
Размер российской интернет-аудитории в сегменте частных инвестиций (63,6 % респондентов)	3,0
Неравномерный характер развития телекоммуникаций в РФ (81,8 % респондентов)	3,5
Степень доверия населения к новым инструментам инвестирования при ведении бизнеса в РФ (45,5 % респондентов)	2,0
Степень совершенства нормативно-правовой базы применения новых инструментов инвестирования в цифровой экономике РФ (72,7 % респондентов)	2,0
<i>Стимулирующие факторы</i>	
Перспективы дальнейшего развития инвестиционной и инновационной инфраструктуры в условиях цифровой экономики (54,5 % респондентов)	4,0
Как сильно рост пользователей сети Интернет влияет на увеличение количества частных инвесторов (72,5 % респондентов)	2,5
Степень влияния дальнейшей компьютеризации компаний на увеличение числа частных инвесторов на рынке цифровых финансовых инструментов (45,5 % респондентов)	2,5
Возможность появления условий, при которых население будет доверять новым инструментам инвестирования при ведении бизнеса в РФ, например, повышение финансовой грамотности населения, гарантии безопасности вкладов и т.п. (36,6 % респондентов)	3,5
Дальнейшее развитие нормативно-правовой базы применения новых инструментов инвестирования в цифровой экономике РФ (72,7 % респондентов)	4,0

– дальнейшее развитие нормативно-правовой базы применения новых инструментов инвестирования в цифровой экономике РФ;

– усиление равномерности развития телекоммуникаций в РФ по регионам;

– дальнейшее развитие информационных технологий на финансовых рынках в РФ;

– создание условий, при которых население будет доверять новым инструментам инвестирования при ведении бизнеса в РФ, на-

пример: повышение финансовой грамотности населения, укрепление гарантий безопасности частных вкладов и т. п.

### Выводы

1. Рассмотрены некоторые аспекты инструментов привлечения финансирования на рынке частных инвестиций. Отмечено, что в цифровой экономике финансовые технологии в инвестиционных сервисах можно назвать относительно новым явлением для Российской Федерации. Показано, что понятие краудинвестирование не получило на сегодняшний день должного признания в российском экономическом сообществе.

2. Проведён анализ существующих новых финансовых инструментов — краудфандинга, краудлендинга, краудинвестинга и криптовалюты. Показано, что в сравнении с традиционными финансовыми инструментами новые финансовые активы обладают более высоким (обещанным) уровнем доходности, сокращая сроки инвестирования и наращивая процент окупаемости. Вместе с тем, новые способы инвестирования не позволяют гарантировать высокую доходность, так как не имеют нормативного и документального закрепления, а также терминологических понятий, особенностей и правил использования и функционирования на финансовом рынке страны. В доступной нам литературе имеются и другие позиции по вопросу эффективности инструментов привлече-

ния финансирования на рынке частных инвестиций. Однако в рамках данной статьи мы не имели возможности рассмотреть этот аспект, в связи с чем авторы убеждены, что данный вопрос требует дальнейших, специальных исследований.

3. Проведенный анализ информации в СМИ и правоприменительной практики дает возможность утверждать, что в российской экономике по причине новизны внедрения и использования финансовых платформ зачастую под краудинвестированием вуалируется финансовая пирамида. Высокая доходность, обещанная мошенниками, и непроработанная правовая база, а также инновационный характер инструментов дают возможность получить сверхприбыли лишь владельцам теневых структур, поскольку внимание частного инвестора привлекает лишь высокий процент доходности и быстрая окупаемость проекта.

4. Проведён экспертный опрос, позволяющий выявить степень влияния факторов на развитие инструментов привлечения финансирования на рынке частных инвестиций в цифровой экономике. Получены оценки совокупности факторов, сдерживающих и стимулирующих развитие новых инвестиционных инструментов. Предложены пути дальнейшего развития инструментов привлечения финансирования на рынке частных инвестиций в цифровой экономике.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Investment and the Digital Economy. Chapter 4 // World Investment Report 2017. URL: <https://worldinvestmentreport.unctad.org/world-investment-report-2017/chapter-4-investment-and-the-digital-economy/> (accessed 22.05.2020).

2. Новые инструменты привлечения финансирования для развития технологических компаний: практика использования и перспективы развития в России. URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/Doklad-novye-dengi.pdf> (дата обращения: 05.11.2019).

3. Дудин М.Н., Лясников Н.В., Сайфиева С.Н. (2018). Безопасность финансовой системы России в условиях развития мирового рынка криптовалют // Проблемы рыночной экономики. № 4. С. 28–37.

4. Кучеров И.И., Поветкина Н.А., Акопян О.А. (2018). Институты финансовой безопасности. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М. : ИНФРА-М.

5. Павлова Ю.В. (2019). Практика применения новых инструментов финансирования инвестиционной деятельности в условиях цифровой экономики // Вестник Российского университета кооперации. № 3 (37). С. 78–84.

6. Астратова Г.В., Астратова С.В., Жернов А.А. (2019). Маркетинг инвестиционных сервисов физических лиц и финансовая безопасность банковского сектора в условиях цифровой экономики // Дискуссия. № 4. С. 6–20.

7. Игошина К.В. (2017). Краудфандинг как

инновационный инструмент финансирования проектов // Глобальные рынки и финансовый инжиниринг. 2017. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kraudfanding-kak-innovatsionnyy-instrument-finansirovaniya-proektov> (дата обращения: 10.11.2019).

8. Патласов О.Ю. (2015). Краудфандинг: виды, механизм функционирования. Перспективы народного финансирования в России // Наука о человеке: гуманитарные исследования. № 2 (20). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kraudfanding-vidy-mehanizm-funktsionirovaniya-perspektivy-narodnogo-finansirovaniya-v-rossii> (дата обращения: 06.11.2019).

9. Краудфандинг: психологические типы бекеров. URL: <https://habr.com/ru/post/147670/> (дата обращения: 27.05.2020).

10. InvestFunds. URL: <https://investfunds.ru/funds-statistics/> (дата обращения: 10.11.2019).

11. Марамыгин М.С., Прокофьева Е.Н., Маркова А.А. (2015). Экономическая природа и проблемы использования виртуальных денег (криптовалют) // Известия УрГЭУ. № 2 (58). С. 37–43.

12. Мотовилов О.В. (2018). Феномен краудфандинга: исследование особенностей // Вестник СПбГУ. Серия 5: Экономика. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/fenomen-kraudfandinga-issledovanie-osobennostey> (дата обращения: 09.11.2019).

13. Альфа-Поток. URL: <https://investor.potok.digital/> (дата обращения: 06.11.2019).

14. Город Денег. URL: <https://townmoney.ru/investors/> (дата обращения: 06.11.2019).

15. Инвестиционная площадка Simex. URL: [https://simex.global/ru/old-projects?search=&type\\_id=1&rubric\\_id=&category\\_id=&status\\_id=&order\\_by=](https://simex.global/ru/old-projects?search=&type_id=1&rubric_id=&category_id=&status_id=&order_by=) (дата обращения: 06.11.2019).

16. Инвестиционная площадка StartTrack. URL: <https://starttrack.ru/> (дата обращения: 06.11.2019).

17. Инвестиционная площадка Venture Club. URL: <https://ventureclub.co/> (дата обращения: 06.11.2019).

18. Платформа p2b Penenza. URL: <http://penenza.ru/> (дата обращения: 06.11.2019).

19. InvestFunds. URL: <https://investfunds.ru/funds-statistics/> (дата обращения: 10.11.2019).

20. Statista. Bitcoin price index // URL: <https://www.statista.com/statistics/326707/bitcoin-price-index/> (дата обращения: 07.11.2019).

21. Statista. Price of Ethereum // URL: <https://www.statista.com/statistics/806453/price-of-ethereum/> (дата обращения: 07.11.2019).

22. Володин С.Н., Кузнецова М.С. (2016). Российский рынок коллективных инвестиций: основные тенденции и проблемы // Аудит и финансовый анализ. № 4. С. 294–300.

23. Официальный сайт Московской биржи // URL: <https://www.moex.com/> (дата обращения: 28.05.2020).

24. Федулова Е.А., Емохонова Ю.М. (2015). Организационные формы коллективного инвестирования прямых инвестиций: проблемы и перспективы развития // Инвестиции и инновации. № 4. С. 81–84.

## ON THE ISSUE OF CAPITAL INSTRUMENTS IN PRIVATE INVESTMENT MARKET IN THE CONTEXT OF DIGITAL ECONOMY

**G.V. Astratova**

Ural Federal University named after  
the first President of Russia B.N. Yeltsin,  
Ural Law Institute  
of the Ministry of Internal Affairs of Russia,  
Ekaterinburg, Russia

**S.V. Astratova**

Election Commission  
of the Municipal Formation  
“city of Yekaterinburg”,  
Ekaterinburg, Russia

**E.E. Lagutina**

Ural State University  
of Economicis  
Ekaterinburg, Russia

**N.S. Mikhaylova**

Ural Law Institute  
of the Ministry of Internal  
Affairs of Russia,  
Ekaterinburg, Russia

**P.A. Porotnikov**

Ural Law Institute  
of the Ministry of Internal  
Affairs of Russia,  
Ekaterinburg, Russia

### ABSTRACT:

The article considers certain aspects of capital instruments in the private investment market. In the framework of the Russian digital economy financial technologies in investment services are perceived as a phenomenon – quite widespread, but not adapted to modern realities of the Russian economic community.

**The relevance of the article** is due, on the one hand, to the need to find and apply new funding forms and methods in the private investment market, and on the other hand, to the lack of theoretical and methodological research and empirical basis under the increasing informatization of socio-economic aspects of life.

**The purpose of the research** is to study the main directions of attracting financing instruments in the private investment market in the digital economy context.

To achieve this goal, the following **tasks** were solved to: 1) consider key preconditions for the new financing instruments emergence; 2) characterize new financing instruments in the private investment market in the framework of digital economy and to analyze the preconditions for emergence and distinctive features of crowdfunding, crowdfunding and cryptocurrencies; 3) compare new financial instruments with the conventional ones; 4) analyze the perspectiveness of investing in unconventional financial instruments; 5) consider the ways for the further capital instruments development in the private investment market in the context of digital economy.

**The scientific novelty** lies in the author's interpretation of the current state, development track and analysis of the perspectiveness for investing in unconventional financial instruments: crowdfunding, crowdlending, crowdfunding and cryptocurrency.

**Research methodology.** The research used the following methods: analysis and synthesis, systematization and comparison, economic and logical analysis and expert survey.

**Results.** The main preconditions for the new financing instruments emergence in the digital economy are considered. The article also gives characteristics to financing instruments and identifies distinctive features and preconditions of crowdfunding, crowdlending, crowdfunding and cryptocurrency. The results of the expert survey are provided allowing to identify the degree

of factors influence on capital instruments development in the private investment market in the context of digital economy. A combination of factors limiting and stimulating new investment instruments development has been analyzed. Ways of capital instruments further development in private investment market in the context of digital economy are proposed.

**KEYWORDS:** financial instruments, crowd economy, crowdfunding, crowdinvesting, crowdlending, cryptocurrency, investment, private investment.

#### **AUTHORS' INFORMATION:**

**Galina V. Astratova** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Full Professor; Graduate School of Economics and Management, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (19, Mira St., Ekaterinburg, 620002, Russia); Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia (66, Korepin St., Ekaterinburg, 620057, Russia); astratova@yahoo.com. ORCID: 0000-0002-3579-4440.

**Stanislava V. Astratova** – Ph.D. of Juridical Sciences; Election Commission of the Municipal Formation "city of Yekaterinburg" (24a, Lenin Av., Ekaterinburg, 620014, Russia); astra.stanislava@mail.ru.

**Evgeniya E. Lagutina** – Ph.D. of Economic Sciences, Associate Professor; Ural State University of Economics (62/45, 8 Marta/Narodnoy Voli St., Ekaterinburg, 620144, Russia); evg.lagutina2017@yandex.ru. ORCID: 0000-0003-0778-6379.

**Natal'ya S. Mikhaylova** – Ph.D. of Economic Sciences, Associate Professor; Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia (66, Korepin St., Ekaterinburg, 620057, Russia); lady.mix2014@mail.ru.

**Pavel A. Porotnikov** – Ph.D. of Economic Sciences; Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia (66, Korepin St., Ekaterinburg, 620057, Russia); pekin-auto@mail.ru.

**FOR CITATION:** Astratova G.V., Astratova S.V., Lagutina E.E., Mikhaylova N.S., Porotnikov P.A. (2020). On the issue of capital instruments in private investment market in the context of digital economy, *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (32), pp. 107–123.

#### **REFERENCES**

1. Investment and the Digital Economy. Chapter 4 // World Investment Report 2017. URL: <http://worldinvestmentreport.unctad.org/world-investment-report-2017/chapter-4-investment-and-the-digital-economy/> (accessed 22.05.2020).
2. New instruments for attracting financing for the development of technology companies: practice of use and development prospects in Russia. URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/Doklad-novye-dengi.pdf> (accessed 05.11.2019).
3. Dudin M.N., Lyasnikov N.V., Saifieva S.N. (2018). Security of the financial system of Russia in the context of the development of the world cryptocurrency market, *Problems of the market economy*, no. 4, pp. 28–37.
4. Kucherov I.I., Povetkina N.A., Akopyan O.A. (2018). Financial security institutions. Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. Moscow, INFRA-M.
5. Pavlova Yu.V. (2019). The practice of using new instruments for financing investment activities in the digital economy, *Bulletin of the Russian University of Cooperation*, no. 3 (37), pp. 78–84.
6. Astratova G.V., Astratova S.V., Zhernov A.A. (2019). Marketing of investment services for individuals and financial security of the banking sector in the digital economy, *Discussion*, no. 4, pp. 6–20.
7. Igoshina K.V. (2017). Crowdfunding as an innovative tool for project financing, *Global Markets and Financial Engineering*, no. 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kraudfanding-kak-innovatsionnyy-instrument-finansirovaniya-proektov> (accessed 10.11.2019).
8. Patlasov O.Yu. (2015). Crowdfunding: types, mechanism of functioning. Prospects for public

funding in Russia, *Science about man: humanitarian research*, no. 2 (20). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kraudfanding-vidy-mehanizm-funktsionirovaniya-perspektivy-narodnogo-finansirovaniya-v-rossii> (accessed 06.11.2019).

9. Crowdfunding: psychological types of backers. URL: <https://habr.com/ru/post/147670/> (accessed 27.05.2020).

10. InvestFunds. URL: <https://investfunds.ru/funds-statistics/> (accessed 10.11.2019).

11. Maramygin M.S., Prokofieva E.N., Markova A.A. (2015). The economic nature and problems of using virtual money (cryptocurrencies), *Izvestiya USUE*, no. 2 (58), pp. 37–43.

12. Motovilov O.V. (2018). The phenomenon of crowdfunding: a study of features, *Bulletin of St. Petersburg State University. Series 5: Economics*, no. 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/fenomen-kraudfandinga-issledovanie-osobennostey> (accessed 09.11.2019).

13. Alpha Stream. URL: <https://investor.potok.digital/> (accessed 06.11.2019).

14. City of Money. URL: <https://townmoney.ru/investors/> (accessed 06.11.2019).

15. Simex investment platform. URL: [https://simex.global/ru/old-projects?search=&type\\_id=1&rubric\\_id=&category\\_id=&status\\_id=&order\\_by=](https://simex.global/ru/old-projects?search=&type_id=1&rubric_id=&category_id=&status_id=&order_by=) (accessed 06.11.2019).

16. Investment platform StartTrack. URL: <http://starttrack.ru/> (accessed 06.11.2019).

17. Venture Club investment platform. URL: <https://ventureclub.co/> (accessed 06.11.2019).

18. P2b Penenza platform. URL: <http://penenza.ru/> (accessed 06.11.2019).

19. InvestFunds. URL: <https://investfunds.ru/funds-statistics/> (accessed 10.11.2019).

20. Statista. Bitcoin price index. URL: <https://www.statista.com/statistics/326707/bitcoin-price-index/> (accessed 07.11.2019).

21. Statista. Price of Ethereum. URL: <https://www.statista.com/statistics/806453/price-of-ethereum/> (accessed 07.11.2019).

22. Volodin S.N., Kuznetsova M.S. (2016). Russian market of collective investments: main trends and problems, *Audit and financial analysis*, no. 4, pp. 294–300.

23. The official website of the Moscow Exchange. URL: <https://www.moex.com/> (accessed 28.05.2020).

24. Fedulova E.A., Emohonova Yu.M. (2015). Organizational forms of collective investment of direct investments: problems and development prospects, *Investments and innovations*, no. 4, pp. 81–84.

## ОСНОВНЫЕ ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «БЕЗОПАСНЫЕ И КАЧЕСТВЕННЫЕ АВТОМОБИЛЬНЫЕ ДОРОГИ» В 2019 г.

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 06.61.33

**Н.В. Ворошилов**

Вологодский научный центр Российской академии наук,

Вологда, Россия

AuthorID: 633040

**АННОТАЦИЯ:**

**Постановка проблемы.** С конца 2018 г. вся система государственного и муниципального управления в России стала ориентирована на реализацию национальных проектов. Вместе с тем, практика их реализации в 2018–2019 гг. свидетельствует о наличии определённых системных проблем, без решения которых сложно достичь всех поставленных в нацпроектах амбиционных целей и задач. Соответственно российское научное сообщество должно дать объективную оценку реализации нацпроектов и их роли в развитии страны, субъектов РФ и муниципалитетов.

**Конкретная научная задача, позволяющая решить научную проблему.** Целью статьи является проведение качественной и количественной оценки основных параметров реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2019 г., выявление рисков и проблем реализации нацпроекта и определение направлений совершенствования его реализации в 2020 и последующие годы.

**Используемые материалы (информационная база), методы исследования.** Для достижения поставленной цели использованы такие научные методы, как экономический, статистический и компаративный анализ, методы обобщения и системного анализа, монографический метод. При проведении исследования использовались данные Росстата, Счётной палаты РФ и публикации в сети «Интернет».

**Основные результаты исследования (решение научной проблемы), область их применения.** В ходе проведённого исследования выявлены проблемы в сфере транспортной (дорожной инфраструктуры) в России. Обозначены основные проблемы и риски реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2019 г., среди ключевых из которых можно назвать отсутствие в большинстве случаев комплексного подхода к проведению дорожных работ; необходимость приведения нормативно-правовой базы в соответствии с современными требованиям и реалиями; сложность в оценке реального влияния нацпроекта на улучшение дорожной инфраструктуры в стране и во всех субъектах РФ.

**Выводы.** Материалы данной статьи могут быть полезны для федеральных и региональных органов государственной власти при корректировке параметров и мероприятий нацпроекта, а также служить основой для дальнейших исследований по данной тематике.

**БЛАГОДАРНОСТИ:** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-32277.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** национальный проект, Безопасные и качественные автомобильные дороги, Российская Федерация, транспорт, автомобильные дороги, целевые показатели, итоги реализации.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Николай Владимирович Ворошилов** — кандидат экономических наук; Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Россия, Вологда, ул. Горького, 56а); niks789@yandex.ru. ORCID: 0000-0002-5565-1906.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Ворошилов Н.В. (2020). Основные итоги реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2019 г. // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (32). С. 124–139.

Развитая транспортная инфраструктура в настоящее время является одним из ключевых факторов успешного социально-экономического развития регионов (субъектов Российской Федерации) и муниципальных образований. Зарубежная и отечественная практика показывает, что уровень развития территорий во многом зависит от наличия и качества различных объектов транспортной инфраструктуры (автомобильные и железные дороги, водные и воздушные пути, трубопроводный транспорт). Следует также отметить, что одними из ключевых вопросов местного значения, реализуемых органами местного самоуправления всех типов муниципальных образований, являются: дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ; создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения.

Для России, как самой большой по площади страны мира, особо остро стоят проблемы плохого качества значительной части автомобильных дорог и недостаточности общего их количества для обеспечения эффективной связанности экономического пространства страны. В таблице 1 представлены ключевые по-

казатели, характеризующие развитие дорожной инфраструктуры в России за последние 10–12 лет.

В 2012–2019 гг. наблюдался прирост общей протяжённости автомобильных дорог федерального и местного значения на 13 и 35 %. По сравнению с 2007 г. наблюдался ещё больший рост, однако это было обусловлено, главным образом, постановкой на учёт большого числа автодорог в период 2008–2012 гг. (преимущественно дорог местного значения в связи со вступлением с 01.01.2009 в полную силу во всех субъектах РФ Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), что привело и к снижению доли автодорог с твёрдым покрытием к 2019 г. на 13 п. п. По-прежнему более половины (56–58 %) автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения не отвечают нормативным требованиям по качеству и иным характеристикам. Не лучше ситуация складывается и с дорогами местного значения: здесь доля дорог в неудовлетворительном состоянии в последние годы составляет 47–48 %.

Вместе с тем следует особо отметить, что за последние 10–15 лет значительно выросла автомобилизация населения: за 2007–2019 гг. число собственных легковых автомобилей в расчёте на 1 000 чел. населения выросло в 1,6 раза, число эксплуатационных автобусов общего пользования в расчёте на 100 тыс. чел. населения — в 2,4 раза. Заметно вырос и грузооборот автомобильным транспортом — в 1,3 раза (доля данного транспорта в общем объёме грузооборота в 2019 г. достигла почти 5 %). Всё это приводит к увеличению на-

Таблица 1 – Основные показатели развития дорожного и автомобильного хозяйства России в 2007–2019 г.<sup>1</sup>

Наименование показателя	Год						2019 к 2007, %
	2007	2012	2015	2017	2018	2019	
Общая протяженность автомобильных дорог общего пользования, тыс. км, всего	747,3	1278,3	1480,5	1507,8	1531,5	1542,2	206,4
<i>из них:</i>							
федерального значения	—	50,7	51,9	53,1	54,3	57,3	113,0 <sup>2</sup>
регионального и межмуниципального значения	—	504,0	515,8	511,0	510,4	508,2	100,8 <sup>2</sup>
местного значения	—	723,6	912,9	943,7	966,7	976,7	135,0 <sup>2</sup>
Удельный вес автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием в общей протяженности автодорог общего пользования, %	83,5	72,4	70,6	70,6	70,3	70,6	– 12,9
Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, километров дорог на 1000 кв. км территории	37,0	54,1	61,0	62,1	62,9	63,6	171,9
Доля автомобильных дорог общего пользования, не отвечающих нормативным требованиям, %:							
регионального или межмуниципальн. значения	55,7	63,5	61,9	56,9	57,6	55,8	0,1
местного значения	35,5	41,7	44,8	46,8	47,2	48,0	12,5
Число собственных легковых автомобилей, ед. на 1000 чел. населения	194,4	257,5	288,8	305	309,1	315,5	162,3
Число эксплуатационных автобусов общего пользования (на конец года), штук на 100 тыс. чел. населения	48	119	120	116	114	114	237,5
Пассажирооборот автобусным транспортом общего пользования, млрд пассажиро-километров	149,9	133,3	126,3	123,4	122,5	122,5	81,7
Грузооборот автомобильным транспортом, млрд тонно-километров	206	249	247	255	259	275	133,5
Удельный вес автомобильного транспорта в общем объеме грузооборота, %	4,2	4,9	4,8	4,6	4,6	4,8	0,6
Количество дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими, ед. на 100 тыс. чел. населения	163,7	142,2	125,7	115,4	114,5	112,0	68,4
Число лиц, погибших в ДТП, на 100 тыс. чел. населения	23,3	19,5	15,8	13,0	12,4	11,6	49,8

грузки на автодорожную сеть страны. Снижение за исследуемый период пассажирооборота автобусного транспорта обусловлено, главным образом, ускоренным развитием воздушного транспорта, на котором население совершает самые дальние перемещения по территории страны. Остаётся достаточно высоким и число дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими и число лиц, погибших в ДТП (хотя за 2007–2019 гг. и удалось сократить значение данного показателя в 2 раза, данный уровень по-прежнему остаётся заметно выше, чем в большинстве развитых стран мира).

Таким образом, одной из ключевых задач стратегического развития РФ является полномасштабная и эффективная модернизация транспортной (дорожной) инфраструктуры.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» национальными целями развития страны до 2030 г. являются: сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация. Для достижения данных целей, в частности, планируется повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет; обеспечение доли дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующей нормативным требованиям, на уровне не менее 85 %. Схожие цели и зада-

<sup>1</sup>Составлено автором по данным Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС, <https://www.fedstat.ru/>).

<sup>2</sup>Ввиду отсутствия сведений за 2007 г., указано изменение значения 2019 г. по отношению к значению 2012 г.

чи обозначены и в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Поэтому задачи развития транспортной (дорожной) инфраструктуры в стране могут быть решены только при объединении усилий и ресурсов федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и частного бизнеса. Для решения данных масштабных и долгосрочных задач в соответствии с выше-названным Указом Президента РФ № 204 в 2018 г. была начата реализация национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (БКАД). Паспорт нацпроекта утвержден по итогам заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 года.

Соответственно, важной научной и практической задачей является проведение качественной и количественной оценки основных параметров реализации национального проекта БКАД в 2019 г., выявление рисков и проблем реализации нацпроекта и определение направлений совершенствования его реализации в 2020 и последующие годы, что и явилось целью данной статьи.

Отметим, что различными российскими учёными [1–16] в настоящее время анализируется, исследуется роль муниципального уровня управления (органов местного самоуправления) в реализации национальных проектов, даётся попытка оценить их влияние на конкретные параметры развития муниципалитетов. Однако системной оценке существующих проблем и рисков реализации нацпроектов от федерального до местного уровня уделяется пока незначительное внимание, что особо актуализирует тематику исследования, основные результаты которого представлены в данной статье.

Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» предусматривает реализацию 4 федеральных проектов: 1) «Дорожная сеть»; 2) «Общесистемные меры по развитию дорожного хозяйства»; 3) «Безопасность дорожного дви-

жения»; 4) «Автомобильные дороги Минобороны России». Срок реализации нацпроекта: 3 декабря 2018 г. — 31 декабря 2024 г. Целевые показатели национального проекта представлены в таблице 2.

Национальный проект направлен «на решение ключевых задач инфраструктурного развития России: приведение в нормативное состояние автомобильных дорог, повышение безопасности дорожного движения, качества и эффективности проведения дорожных работ. Впервые за многие годы в России значительное внимание уделено необходимости масштабного и системного развития автодорог как федерального, так и регионального, межмуниципального и местного значения» [4]. Резко выросли объёмы финансирования дорожных работ (в 1,6 раза в 2019 г. по сравнению с 2018 г.), реализуется комплекс мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения, внедрению новых инновационных управленческих технологий в данную сферу (контракты жизненного цикла, система «Свободный поток», реестр новых технологий и материалов, мобильные приложения).

Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» охватывает 83 субъекта Российской Федерации и 104 городские агломерации, сформированные на территории этих субъектов.

Ключевые параметры реализации национального проекта в 2019 г. представлены в таблице 3. За прошедший год большинство показателей нацпроекта выполнено. Вместе с тем, помимо анализа количественных изменений необходимо давать оценку качественным изменениям, происходящим в данной сфере.

В таблице 4 представлена информация об объёмах строительства и ремонта автомобильных дорог и об объёмах их финансирования в России за последние 3 года. С началом реализации национального проекта в 2019 г. объём ремонта автодорог регионального и межмуниципального значения вырос в 1,46 раза по сравнению с предыдущим годом. Отмечается рост и строительства федеральных трасс и автодорог местного значения (на 67 % и 50 % соответственно).

Таблица 2 – Целевые показатели национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»

Наименование показателя	Базовое значение 2017	Факт 2018	План 2019	Факт 2019	План 2024	2024 к 2017, %
Доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, %	43,1	42,4	44,1	44,2	50,9	+ 7,8 п.п.
Доля дорожной сети городских агломераций, находящаяся в нормативном состоянии, %	42,0	—	46,0	65,3 <sup>3</sup> 46,0 <sup>4</sup>	85,0	+ 43,0 п.п.
Доля автомобильных дорог федерального и регионального значения, работающих в режиме перегрузки, %	10,2	—	10,1	3,3 <sup>3</sup> 10,1 <sup>4</sup>	9,1	– 1,1 п.п.
Количество мест концентрации дорожно-транспортных происшествий (аварийно-опасных участков) на дорожной сети, %	100,0	—	91,7	89,8 <sup>3</sup> 96,5 <sup>4</sup>	50,0	– 50,0 п.п.
Количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях, человек на 100 тысяч населения	13,0	12,4	11,7	11,57	4,0	30,8 %
Доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта, предусматривающих использование новых технологий и материалов, включенных в Реестр новых и наилучших технологий, материалов и технологических решений повторного применения, % в общем объеме новых государственных контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог	0,0	—	10,0	48,7 <sup>3</sup> 44,8 <sup>4</sup>	80,0	+ 80,0 п.п.
Доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта, предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла, предусматривающего объединение в один контракт различных видов дорожных работ, % в общем объеме новых государственных контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог	0,0	—	10,0	13,3	70,0	+ 70,0 п.п.
Доля автомобильных дорог Минобороны России, соответствующих нормативным требованиям, %	34,0	—	45,0	45,0 <sup>4</sup>	60,0	+ 26,0 п.п.

Таблица 3 – Основные результаты реализации национального проекта в 2019 г.

Наименование показателя	Факт 2018	План 2019	Факт 2019	Выполнение, %
Доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, %	42,4	44,1	44,2	+ 0,1 п.п.
Доля дорожной сети городских агломераций, находящаяся в нормативном состоянии, %	59,3 <sup>3</sup>	46,0	65,3 <sup>3</sup> 46,0 <sup>4</sup>	+ 19 п.п. <sup>3</sup> 0 п.п. <sup>4</sup>
Количество погибших в ДТП в расчёте на 100 тыс. чел. населения, чел.	12,4	11,7	11,57	101,1
Размещение автоматических пунктов весогабаритного контроля транспортных средств на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального, местного значения (накопленным итогом), ед.	—	90	118 <sup>3</sup>	131,1 <sup>5</sup>
Доля государственных контрактов, предусматривающих использование новых технологий и материалов, %	—	10	48,7	+ 38,7 п.п.
Доля госконтрактов на принципах жизненного цикла, %	—	10	13,3	+ 3,3 п.п.
Утверждение стандартов и технических требований (накопленным итогом) в том числе:	—	не менее 38	62	163,2
государственные и предварительные национальные стандарты, шт.	—	28	37	132,1
технические требования и правила проектирования, шт.	—	10	25	250,0

<sup>3</sup>Статистические данные, представленные в Единой межведомственной информационно-статистической системе (ЕМИСС, <https://www.fedstat.ru/>).

<sup>4</sup>Данные о национальном проекте, представленные на официальном сайте Счётной палаты РФ (<https://ng.a.ch.gov.ru/nt-0003-report?j&paramNP=R&paramPeriod=2020-08-01T00:00:00.000Z&lang=ru>).

<sup>5</sup>Оценка за 2019 г.

Продолжение таблицы 3

Наименование показателя	Факт 2018	План 2019	Факт 2019	Выполнение, %
1	2	3	4	5
Общее количество стационарных камер фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения на автомобильных дорогах федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, ед.	—	9 049	12 480	137,9
Организовано проведение обучения специалистов по использованию новых и наилучших технологий, материалов и технологических решений повторного применения на базе аккредитованного образовательного учреждения, чел.	—	не менее 500	2 000 <sup>5</sup>	400,0
Оснащение подразделений, осуществляющих контрольные и надзорные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения, специальными техническими средствами измерений, используемыми для контроля за безопасностью эксплуатации автомобильных дорог, приборов	—	2 085	2 300 <sup>5</sup>	110,3
Оснащение подразделение, осуществляющих контрольные и надзорные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения, укладками для оказания первой помощи сотрудниками Госавтоинспекции, ед.	—	не менее 5 000	5 000 <sup>5</sup>	100,0
Приобретение специальных технических средств измерений, используемых для контроля за безопасностью эксплуатации транспортных средств, ед.	—	не менее 1 250	1 700 <sup>5</sup>	136,0
Количество объектов, на которых выполняются мероприятия по снижению мест концентрации ДТП в целях достижения национального проекта, ед.	—	623 <sup>6</sup>	391	62,8

Таблица 4 – Динамика строительства и ремонта автомобильных дорог в России и объемов финансового обеспечения данных работ

Наименование показателя	Год					
	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Отремонтировано автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, тыс. км, всего	22,02	16,48	17,49	19,20	19,29	23,47
федерального значения	—	8,91	8,46	8,84	8,44	7,63
регионального или межмуниципального значения	—	7,57	9,03	10,36	10,86	15,84
Введено в действие автомобильных дорог с твердым покрытием общего пользования, тыс. км:						
федерального значения	0,68	—	—	0,27	0,37	0,61
регионального и межмуниципального значения	0,80	—	—	1,05	1,07	0,93
местного значения	0,69	—	—	0,75	0,63	0,94
Общий объем финансового обеспечения реализации проектов (программ) Государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы», млрд руб.	—	—	—	—	954,9	1509,0
в том числе за счёт средств федерального бюджета	—	—	—	—	327,4	449,3
Общий объём финансового обеспечения реализации проекта «Дорожная сеть» национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», млрд руб.	—	—	—	—	—	589,5
в том числе за счёт средств федерального бюджета	—	—	—	—	—	111,2

Далее отметим общие результаты реализации нацпроекта по итогам 2019 г.

1. В 83 субъектах РФ проводились дорожные работы: «отремонтировано 16,5 тыс. км автодорог, общая площадь укладки асфальтобетонного покрытия составила свыше 128 млн кв. м; на реализацию проекта израсходовано более 122 млрд рублей» [17].

2. Установлено 12 480 стационарных ком-

плексов фото- и видеофиксации нарушений дорожного движения (на 20 % больше запланированного). Места установки стационарных и передвижных камер (места концентрации ДТП; потенциально опасные участки; ж/д переезды; пункты весогабаритного контроля; места производства дорожных работ) выбираются владельцами дорог и должны быть согласованы с Госавтоинспекцией [18].

<sup>6</sup>План на 2019–2024 гг.

3. Поставлено в подразделения Госавтоинспекции по всем субъектам РФ «более 4 тыс. специализированных автомобилей (2,3 тыс. средств контроля за эксплуатационным состоянием автодорог и около 1,7 тыс. — диагностики транспортных средств), а также более 5 тыс. укладок для оказания первой помощи; проведены масштабные федеральные и региональные социальные кампании, направленные на привлечение внимания населения к основным факторам риска в дорожном движении и их профилактике... Всё это положительным образом сказалось на результатах федерального проекта. С начала года количество мест концентрации дорожно-транспортных происшествий по предварительным данным снизилось почти на 9 % (с 3 473 до 3 162). На протяжении всего года отмечалось сокращение количества погибших в ДТП к уровню базового 2017 года и к 2018 году» [18]. Так, по итогам 2019 года число погибших в ДТП уменьшилось по сравнению с аналогичным периодом 2018 года на 6,6 % (17 человек).

4. Региональными органами управления дорожным хозяйством при участии Минтранса России, Росавтодора и ФАУ «Росдорнии» сформированы региональные проекты на период 2019–2024 гг., которые позволят обеспечить реализацию национального проекта на территории субъектов РФ. Данные программы включают в себя «мероприятия по приведению автомобильных дорог регионального значения и автомобильных дорог городских агломераций к нормативным требованиям, а также по обеспечению безопасности дорожного движения» [18].

Минтрансом России разработаны и направлены в субъекты РФ методические рекомендации для обеспечения эффективной реализации нацпроекта, в том числе по установке и перераспределению мест размещения камер фиксации нарушений ПДД; по разработке документов транспортного планирования субъектов РФ; улучшению условий движения и повышению безопасности в целях ликвидации мест концентрации ДТП, включающие типовые решения; по заключению контрактов на принципах жизненного цикла [18].

Отдельное внимание в 2019 г. было также уделено увеличению доли контрактов на прин-

ципах жизненного цикла (КЖЦ), предполагающих объединение различных видов дорожных работ (проектирование, стройка, последующий ремонт и содержание) в один документ.

5. Для оперативного мониторинга реализации мероприятий национального проекта создана информационная система «Эталон». Как отмечают эксперты, это достаточно эффективный инструмент, позволяющий в режиме реального времени отслеживать выполнение работ по объектам в рамках нацпроекта, оперативно принимать решения, быстро и эффективно анализировать поступающую информацию, ставить задачи тому или иному ответственному лицу и контролировать их исполнение со стороны назначенного в системе контролера, а соответственно и координировать действия заказчиков, подрядчиков и иных заинтересованных лиц.

6. Около 2 тысяч специалистов дорожной отрасли из разных регионов России стали участниками программы повышения квалификации по программам национального проекта «Безопасные и качественные автодороги».

7. Создаются определенные условия и для повышения информационной открытости процесса реализации нацпроекта. В 2019 г. было разработано мобильное приложение «Госслуги. Дороги». «Сейчас в приложении доступна информация о дорогах, включённых в программу нацпроекта на 2019 год, во всех регионах России, кроме Москвы и Санкт-Петербурга (они не входят в число участников нацпроекта)» [19]. «Пользователь может увидеть карту дорог, где жёлтым цветом отмечены участки, на которых работы ведутся, зелёным — где работы завершены (контракт выполнен, в том числе оплачен), серым — где ожидается их начало. Также можно найти интересующий участок дороги, после выбора участка дороги пользователь может посмотреть информацию по нему, фотографии «до» и «после» ремонта, отзывы о проделанной работе, а также поставить свою оценку или написать отзыв, приложить к нему фото или сделать их онлайн. Новое приложение позволит активизировать работу с общественным мнением и, как следствие, улучшить показатели выполняемых работ в регионах» [19].

8. Министерством транспорта РФ в 2019 г. разработан график обновления стандартов и технических требований в области дорожного хозяйства для исполнения мероприятий нацпроекта. График предусматривает разработку новых стандартов, направленных, в том числе, на повышение безопасности дорожного движения, увеличение межремонтных сроков, увеличение сохранности покрытий и повышение уровня пропускной способности автодорог; стандартов в целях внедрения технологий информационного моделирования (ВМ-технологии). В 2019 году было утверждено 62 стандарта и технических требования, в том числе 37 государственных и предварительных национальных стандартов, 25 технических требований и правил проектирования.

Также следует отметить, что в рамках национального проекта запланирована разработка нормативно-правовой базы для внедрения системы взимания платы «Свободный поток» и соответствующего контроля за внесением платы на платных автомобильных дорогах. Использование данной системы исключает создание классических пунктов взимания платы (необходимость строительства и содержания пунктов взимания платы, а также дополнительного землеотвода), что, в свою очередь, снижает «заторы» и повышает эффективность автомобильной дороги. Планируется, что фиксация проезда и списывания денег будет происходить автоматически с помощью камер-датчиков, а оплата будет производиться с лицевого счета пользователя (при наличии транспондера). Также оплатить проезд по дороге можно будет различными способами в течение нескольких дней после фиксации проезда по дороге.

С января 2020 г. открыт для использования Реестр новых технологий и материалов дорожной отрасли. «Сейчас в Реестре более 300 технологий, 162 конструкции и 310 регламентирующих документов дорожной отрасли... Помимо технической документации и описания применяемых решений, Реестр содержит полный перечень информации, необходимой для их включения в проектно-сметную документацию. В нем содержатся данные статистики использования, экспертные оценки результатов и рекомендации по применению от специ-

алистов Отраслевого центра компетенций занимается ФАУ „РОСДОРНИИ“, актуальные сведения о мониторинге состояния дорожной сети. Реестр будет использоваться регионами при планировании и применении новых технологий в рамках реализации нацпроекта» [20].

В конце февраля 2020 г. Правительство РФ также одобрило программу строительства новых и ремонта аварийных и ветхих мостов, в которую вошли более 2 тыс. объектов, с общим объемом финансирования 379,9 млрд рублей. Работы будут проводиться в период 2020–2024 гг. в 81 субъекте РФ. Программа сформирована Минтрансом РФ совместно с регионами, ГУОБДД МВД России и ОАО «РЖД» [21].

Реализация программы предполагается через нацпроект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и Комплексный план расширения и модернизации магистральной инфраструктуры до 2024 года. В БКАД предлагается сформировать новый федеральный проект «Мосты и путепроводы», который объединит восстановление аварийных и предаварийных мостов в регионах, а также строительство и реконструкцию путепроводов в местах пересечения с железнодорожными путями, строительство крупных мостовых переходов. В 2020 году будет подготовлена проектная документация и определены объекты, первые из которых по данному федеральному проекту могут быть введены уже начиная с 2020 года. В итоге к 2024 году на 60 % должна быть снижена протяженность мостов, находящихся в аварийном состоянии. Кроме того, предстоит построить 170 новых путепроводов [21].

В соответствии с Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» одним из показателей достижения национальных целей является «обеспечение доли дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующей нормативным требованиям, на уровне не менее 85 %». Правительству Указом поручено до конца октября текущего года скорректировать национальные проекты, приведя их в соответствие с указом, а также разработать единый план по достижению национальных целей развития на период до 2024 года и на пла-

новый период до 2030 года. Соответственно Минтрансом России в 2020 г. проводится актуализация показателей нацпроекта БКАД до 2024 года, а также прорабатывается вопрос о продлении реализации мероприятий нацпроекта на период до 2025–2030 гг. В планах также довести к 2030 году долю региональных автодорог в нормативном состоянии до 60 %. Правительство РФ планирует на год ускорить строительные работы в рамках нацпроекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и может завершить их уже в 2023 году.

На основе анализа основных результатов и параметров реализации нацпроекта БКАД в 2019 г., а также экспертных мнений учёных и специалистов в данной сфере [22–28] были определены ключевые проблемы и риски реализации данного национального проекта по итогам 2019 года.

1. Сложности с проведением мониторинга и адекватной оценкой параметров реализации проекта. Обобщенные сведения о достижении показателей национального проекта будут публиковаться Росстатом лишь в целом по итогам года ежегодно до 25 апреля, что не позволит оперативно оценивать достижение запланированных решений и принимать на основе этого соответствующие управленческие решения. При этом большинство показателей национального проекта не рассчитывались за предыдущие годы, поэтому возникают вопросы с адекватностью определения базовых значений целевых показателей нацпроекта в 2017 г.

2. Реализация национального проекта может не позволить заметно улучшить ситуацию в ряде субъектов РФ или по некоторым направлениям. В соответствии с Паспортом федерального проекта «Дорожная сеть», «к 2024 г. в 21 субъекте РФ значение показателя „доля автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям“ будет ниже среднероссийского уровня (50,9 %)»... По оценкам Счётной палаты, у ряда регионов в 2019 году по сравнению с 2017 и 2018 годами снижаются показатели объемов строительства и реконструкции автомобильных дорог» [22]. Национальным проектом охвачены далеко не все федеральные, региональные и мест-

ные дороги, требующие ремонта и реконструкции. Не на всех объектах в местах концентрации ДТП планируется проведение соответствующих работ. Есть примеры установки камер фото- и видеofиксации нарушений ПДД не в тех местах, где они реально необходимы, а там, где они позволяют собрать максимальное количество штрафов.

3. Сложности нормативно-правового характера. В 2019 году ответственными исполнителями (Минтранс России, Минстрой России, Минфин России) не принят ряд нормативно-правовых актов для реализации нацпроекта (например, в части регулирования реализации контрактов жизненного цикла, внедрения системы «Свободный поток»); имеются и другие недостатки в нормативно-правовой базе. Не менее важной проблемой является наличие устаревших требований ГОСТ, ограничивающих внедрение современных технологий и решений, наличие административных барьеров при осуществлении проектирования и прохождения государственной экспертизы проектов.

4. Организационные проблемы и препятствия. Главной проблемой здесь является отсутствие комплексного подхода к проведению работ, когда далеко не всегда обеспечиваются требования безопасности (в части правильного нанесения дорожной разметки и ее сохранности, размещения островков безопасности, пешеходных переходов, искусственных сооружений, освещения дорог) и комфортности (ливневая канализация, автобусные остановки, парковки и др.), а также слабая согласованность действий различных ведомств и структур, направленных на достижение общих целей в сфере дорожного хозяйства и безопасности дорожного движения.

Следует также отметить, что задачи по улучшению ситуации в сфере дорожного движения не должны ограничиваться только проведением дорожных работ. Важно также обеспечить оптимизацию транспортных и пешеходных потоков на автомобильных дорогах в агломерациях и на загруженных участках дорог федерального и регионального значения вне городов, в том числе путем строительства новых транспортных развязок, мостов, тепловодов, организации системы парковочных мест, внедрения автоматизированных си-

стем управления дорожным движением. Однако остается непонятным, как будет согласовываться внедрение с 2020–2021 гг. интеллектуальных транспортных систем, направленных на обеспечение безопасности движения беспилотных транспортных средств и применение энергосберегающих технологий освещения дорог (эти мероприятия обозначены в паспорте нацпроекта), с решением вышеобозначенной задачи.

Ещё одной проблемой является несвоевременное заключение субъектами РФ соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов как с Росавтодором, так и с муниципальными образованиями, и, как следствие, позднее заключение государственных и муниципальных контрактов, что ведет к риску невыполнения предусмотренных объемов работ или их выполнению в ненадлежащих погодных условиях. Достаточно остро стоят вопросы и с квалификацией местных чиновников и отдельных подрядных организаций.

5. Ограниченность возможностей и полномочий органов власти в регулировании процессов в сфере реализации проекта. Органы государственной власти фактически не могут контролировать возможное завышение цен монополистами на отдельные материалы для проведения дорожных работ (щебень, битум и др.) и сезонные колебания цен, что зачастую вынуждает подрядчиков снижать качество выполняемых работ. Недостаточный контроль за регулированием пассажирских перевозок, за правилами проезда грузовых автомобилей приводит к снижению безопасности дорожного движения и неконтролируемому воздействию на построенные или реконструированные дороги.

Для решения обозначенных проблем, на наш взгляд и с учетом позиции различных экспертов в данной сфере, необходимо:

1. Повысить комплексность проведения дорожных работ и усилить контроль за его качеством (в том числе путем привлечения представителей общественности и экспертов в данной сфере); более четко разграничить ответственность за реализацию мероприятий нацпроекта между органами власти всех уровней (ответственность за своевременное принятие нормативно-правовых актов, заключение со-

глашений, контрактов, перечисление денежных средств, контроль за выполнением работ, определение перечня работ и т. д.).

Принять во всех субъектах РФ государственные программы в сфере дорожной деятельности на срок не менее чем до 2024 года (в программах предусмотреть реализацию проектов государственно-частного партнерства и заключение контрактов жизненного цикла).

Разработать комплекс мер по постепенному переходу к технологиям, обеспечивающим безремонтный период для автомобильных дорог не менее чем на 12 лет (в настоящее время – 5 лет). Обеспечить внедрение конструктивных решений по разделению встречных направлений движения транспортных средств на всех 4-хполосных дорогах.

Органам государственной власти субъектов РФ необходимо провести работу с компаниями-операторами сотовой связи по обеспечению устойчивого функционирования подвижной радиотелефонной связи на сети автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения.

Органам местного самоуправления необходимо утвердить и при необходимости провести корректировку комплексных схем организации дорожного движения в городах; собственникам автомобильных дорог – утвердить паспорта автодорог.

2. Принять необходимые для реализации нацпроекта нормативно-правовые акты, указанные в Паспорте нацпроекта (в части регулирования применения контрактов жизненного цикла и системы «Свободный поток» и др.), и внести соответствующие изменения (в частности, требования к качеству автомобильных и порядок проведения дорожных работ в ГОСТы, регламентирующие технические средства организации дорожного движения; корректировку нормативов финансовых затрат на ремонт и содержание дорог регионального и межмуниципального значения в иные нормативно-правовые акты, предусмотрев введение авансовых платежей по контрактам на осуществление дорожной деятельности).

Выпустить обновленную федеральную сметно-нормативную базу, учитывающую

внедрение новых технологий и решений в данной сфере; создать региональные центры мониторинга цен; периодически утверждать индексы изменения сметной стоимости по видам затрат при строительстве, ремонте и реконструкции дорог для субъектов РФ.

Внести изменения в 44-ФЗ<sup>7</sup>, предусматривающие ограничение возможности снижения цены участником конкурса, аукциона на проведение дорожных работ более чем на 5–7 %, установление в конкурсной документации требований к уровню квалификации подрядчиков, в том числе необходимости выполнения не менее 50 % дорожных работ собственными силами.

3. Строго соблюдать сроки заключения государственных контрактов (целесообразно заключить все контракты до начала года выполнения работ); в соглашениях по предоставлению межбюджетных трансфертов субъектам РФ установить обязательные требования к наличию в договорах с подрядчиками гарантийных обязательств в отношении выполненных дорожных работ на срок не менее 5 лет.

4. Расширить масштабы национального проекта (включить в него мероприятия по планируемому строительству и ремонту всех автомобильных дорог, мостов, путепроводов и искусственных сооружений в соответствии с государственными программами РФ и субъектов РФ).

Реализовать комплекс мер по поддержке отечественных производителей строительной и дорожной техники, ограничению роста цен на строительные материалы (с помощью рыночных и административных инструментов).

5. Проработать со всеми заинтересованными сторонами (МВД, органы государственной власти, эксперты и общественники) меры по усилению административной ответственности за нарушения правил дорожного движения, в сфере транспортного обслуживания и эксплуатационного состояния автодорог; возможность снижения разрешенной скорости в населенных пунктах с 60 до 50 км/ч и «нештрафуемого порога» превышения скорости с 20 до 10 км/ч. Обеспечить отражение в системе раскрытия данных всех камер фото- видеofиксации нарушений, также данные камер целесо-

образно обозначить и соответствующими знаками на дорогах.

Реализовать комплекс мероприятий по массовому обучению правилам оказания первой медицинской помощи при ДТП кандидатов в водители, детей (на уроках ОБЖ), студентов высших и средних учебных заведений; развивать просветительскую работу по данному направлению в СМИ.

Развивать систему скорой медицинской помощи (увеличить количество автомобилей и их оснащенность, скорректировать нормативы сроков оказания помощи) и медицины катастроф. Разработать и согласовать между субъектами РФ схемы маршрутизации пострадавших в ДТП на границах нескольких регионов или в приграничных районах.

В результате проведенного мониторинга реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» по итогам 2019 г., можно сделать вывод о том, что сохранилось большинство обозначенных ранее рисков реализации данного национального проекта, особенно это касается отсутствия комплексного подхода к проведению дорожных работ, а также присутствуют сложности оперативного и достоверного мониторинга реализации параметров нацпроекта и оценки его реального влияния на улучшение дорожной инфраструктуры в стране и во всех субъектах РФ. Имеются проблемы и с необходимостью приведения нормативно-правовой базы в соответствии с современными требованиями и реалиями.

Вместе с тем, в планах у Правительства Российской Федерации есть намерение продлить сроки реализации нацпроекта до 2030 года и ещё более заметно улучшить ситуацию в данной сфере. При сохранении (в силу наличия отдельных кризисных явлений в экономике) и увеличении существующих темпов работ и объёмов финансирования, а также устранения ключевых рисков, нацпроект может стать драйвером роста для экономики страны в целом, фактором существенного повышения качества жизни населения, сокращения уровня смертности и повышения ожидаемой продолжительности жизни.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

## ЛИТЕРАТУРА

1. Аверин А.Н., Ляхов В.П., Керимов О.Ю., Разумец В.М. (2019). Решение проблемы безопасных и качественных автомобильных дорог в национальном проекте // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. № 5 (108). С. 115–118.
2. Благодир А.Л., Гребенкина И.А., Гребенкина С.А. (2020). Связанность территорий Российской Федерации за счет создания интеллектуальных транспортных систем // Законодательство. № 1. С. 77–85.
3. Былинин И.А. (2020). Некоторые вопросы реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. № 2 (83). С. 158–163.
4. Ворошилов Н.В. (2019). Основные характеристики и риски реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» // Вопросы управления. № 4 (59). URL: <http://journal-management.com/issue/2019/04/12> (дата обращения: 28.09.2020).
5. Голованов В.И. (2019). Роль муниципальных образований в реализации национальных проектов // Муниципальная академия. № 3. С. 101–107.
6. Голубева К.А., Дубровская Ю.В. (2019). Транспортная инфраструктура как фактор пространственного развития экономики // Инновационное развитие экономики: тенденции и перспективы. Т. 1. С. 198–209.
7. Зубарев Н.Ю. (2020). Национальные проекты Российской Федерации: целеполагание в области снижения преждевременной смертности населения // Научно-практические исследования. № 1-3 (24). С. 131–135.
8. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. (2019). Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. № 1. С. 37–53.
9. Игнатьева А.В., Пахомов А.В. (2020). Реализация национальных проектов на муниципальном уровне: первые итоги и пути повышения эффективности // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. № 1. С. 11–17.
10. Кормаков Л.Ф. (2019). Модернизация дорожно-транспортной инфраструктуры — стартовый этап комплексного развития сельских территорий // Экономика сельскохозяйствен-ных и перерабатывающих предприятий. № 9. С. 75–80.
11. Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Экономический блок : научно-аналитическое издание / В. А. Ильин, Т. В. Ускова, А. А. Шабунова, С. А. Кожевников, Н. В. Ворошилов, С. С. Патракова, И. А. Секушина, М. А. Лебедева. Вологда : ВолНЦ РАН, 2019.
12. Никонов И.П. (2020). Безопасные и качественные автомобильные дороги через реализацию национального проекта // Экономика и социум. № 5-2 (72). С. 35–39.
13. Патракеева О.Ю. (2020). Транспортная инфраструктура Ростовской области: проблемы и перспективы развития в контексте реализации национальных проектов // Экономический анализ: теория и практика. Т. 19. № 6 (501). С. 1015–1034.
14. Сафронов К.Э., Сафронов Э.А. (2019). Оценка эффективности вариантов комплексного развития транспортной инфраструктуры Омской агломерации // Вестник Сибирского государственного автомобильно-дорожного университета. Т. 16. № 6 (70). С. 692–705.
15. Цукерблат Д.М. (2020). Национальные проекты как мегадрайвер социально-экономической стратегии региона // Инновации в жизнь. № 1 (32). С. 131–139.
16. Шестак Т.С. (2020). Региональные особенности формирования системы целевых показателей результативности и эффективности реализации национальных приоритетов в автодорожной сфере // Вектор экономики. № 6 (48). URL: <http://www.vectoreconomy.ru/images/publications/2020/6/regionaleconomy/Shestak.pdf> (дата обращения: 28.09.2020).
17. Контракция объектов дорожных работ должна быть завершена регионами до 1 марта // Официальный сайт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». URL: <https://bkdrf.ru/news/read/kontraktatsiya-obektov-dorozhnyh-rabot-dolzha-byt-zavershena-regionami-do-1-marta> (дата обращения 28.09.2020).
18. Максим Акимов провёл заседание проектного комитета национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» // Официальный сайт Правительства Рос-

сийской Федерации. URL: <http://government.ru/news/38630/> (дата обращения: 28.09.2020).

19. Максим Акимов представил мобильное приложение национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/38627/> (дата обращения: 28.09.2020).

20. Реестр новых технологий и материалов дорожной отрасли открыт для использования. URL: <https://bkdrf.ru/news/read/reestr-novyh-tehnologiy-i-materialov-dorozhnoy-otrasli-otkryt-dlya-ispolzovaniya> (дата обращения: 28.09.2020).

21. Кабмин одобрил программу ремонта ветхих мостов // Информационный Портал «Будущее России. Национальные проекты». URL: <https://futurerussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/Kabmin-odobril-programmu-remonta-vethih-mostov> (дата обращения: 28.09.2020).

22. Реализация нацпроектов: первые результаты // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: [http://audit.gov.ru/activities/national-projects.php?clear\\_cache=Y](http://audit.gov.ru/activities/national-projects.php?clear_cache=Y) (дата обращения: 28.09.2020).

23. ОНФ: Необходимо совершенствовать нормативно-правовую базу, по которой работает дорожный комплекс страны. URL: <https://onf.ru/2019/05/23/onf-neobhodimo-sovershenstvovat-normativno-pravovuyu-bazu-po-kotoroy-rabotaet-dorozhnyy/> (дата обращения: 28.09.2020).

24. Проблемный ремонт: Активисты ОНФ

выявили нарушения на 266 обновленных дорожных участках. URL: <https://onf.ru/2019/09/19/problemnyy-remont-aktivisty-onf-vyyavili-narusheniya-na-266-obnovlennyh-dorozhnyh-uchastkakh> (дата обращения: 28.09.2020).

25. Эксперты ОНФ: Игнорирование мер безопасности приводит к появлению новых очагов аварийности на уже отремонтированных дорогах. URL: <https://onf.ru/2019/10/23/eksperty-onf-ignorirovanie-mer-bezopasnosti-privodit-k-poyavleniyu-novyh-ochagov/> (дата обращения: 28.09.2020).

26. Эксперты ОНФ призвали ввести аттестацию для чиновников и пересмотреть систему нормативов и ГОСТов в дорожной сфере. URL: <https://onf.ru/2019/11/14/eksperty-onf-prizvali-vvesti-attestatsiyu-dlya-chinovnikov-i-peresmotret-sistemu-normativov-i-gostov-v-dorozhnoy-sfere> (дата обращения: 28.09.2020).

27. Когогин предложил ужесточить ответственность для собственников аварийно-опасных дорог. URL: <https://onf.ru/2020/03/17/kogogin-predlozhit-uzhestochit-otvetstvennost-dlya-sobstvennikov-avariynno-opasnyh-dorog/> (дата обращения: 28.09.2020).

28. Бюджет и дороги: Счетная палата предлагает пересмотреть нормативы затрат на содержание автотрасс // Официальный сайт Счётной палаты Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/checks/byudzhet-i-dorogi-schetnaya-palata-predlagaet-peresmotret-normativy-zatrat-na-soderzhanie-avtotrass> (дата обращения: 28.09.2020).

---

## MAIN RESULTS OF THE “SAFE AND HIGH-QUALITY ROAD NETWORK” NATIONAL PROJECT IMPLEMENTATION IN 2019

N.V. Voroshilov

Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences,  
Vologda, Russia

### ABSTRACT:

**Problem setting.** Since late 2018 the entire system of public and municipal administration in Russia has been based on the national projects implementation. However, the 2018–2019 implementation practice reveals certain systemic issues, which could make it difficult to achieve all the ambitious goals and objectives set in national projects. Thus, the Russian scientific community should

objectively estimate the implementation of national projects and their role in the development of the country, RF entities and municipalities.

**A specific scientific issue supporting scientific problem solving.** The purpose of the article is to give a qualitative and quantitative assessment to the main parameters of the “Safe and high-quality road network” national project implementation in 2019, to identify risks and problems of the national project implementation and to identify improvement areas for 2020 and beyond.

**Materials employed (informational background), research methods.** To achieve the goal in view, such scientific methods as economic, statistical and comparative analysis, generalization and system analysis and monographic method were used. Rosstat, the RF Accounts Chamber and Internet sources data were used in the research.

**Key research results (scientific problem solution), scope of application.** In the course of the research, problems in Russia in the field of transport (road infrastructure) have been revealed. The main problems and risks of the “Safe and high-quality road network” national project implementation in 2019 are identified. The urgent ones are no integrated approach to road works in most cases; the need to update regulatory framework in full compliance with modern requirements and realities; difficulties in assessing the real impact of the national project on road infrastructure improvement in the country and in all RF entities.

**Conclusions.** The materials of the given article can be useful for federal and regional government authorities to adjust the national project parameters and activities and as a framework for further research on the topic.

**FUNDING:** The reported study was funded by RFBR and EISR according to the research project no. 20-011-32277.

**KEYWORDS:** national project, Safe and high-quality road network, Russian Federation, transport, motorway, target indicators, implementation results.

#### **AUTHORS' INFORMATION:**

**Nikolay V. Voroshilov** – Ph.D. of Economic Sciences; Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56a, Gorky St., Vologda, 160014, Russia); niks789@yandex.ru. ORCID: 0000-0002-5565-1906.

**FOR CITATION:** Voroshilov N.V. (2020). Main results of the “Safe and high-quality road network” national project implementation in 2019, *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (32), pp. 124–139.

#### **REFERENCES**

1. Averin A.N., Lyakhov V.P., Kerimov O.Yu., Razumets V.M. (2019). Solving the problem of safe and high-quality highways in the national project, *Science and Education: Economy and Economy; entrepreneurship; law and governance*, no. 5 (108), pp. 115–118.
2. Blagodir A.L., Grebenkina I.A., Grebenkina S.A. (2020). Connected territories of the Russian Federation due to the creation of intelligent transport systems, *Legislation*, no. 1, pp. 77–85.
3. Bylinin I.A. (2020). Some issues of implementation of the national project “Safe and high-quality highways”, *Scientific Bulletin of the Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation named after V.V. Lukyanov*, no. 2 (83), pp. 158–163.
4. Voroshilov N.V. (2019). Basic characteristics and commercialization consequences of the national project “Safe and quality highways”, *Management issues*, no. 4 (59). URL: <http://journal-management.com/issue/2019/04/12> (accessed 28.09.2020).
5. Golovanov V.I. (2019). The role of municipalities in the implementation of national projects, *Municipal Academy*, no. 3, pp. 101–107.
6. Golubeva K.A., Dubrovskaya Yu.V. (2019). Transport infrastructure as a factor in the spatial development of the economy, *Innovative devel-*

opment of the economy: trends and prospects, vol. 1, pp. 198–209.

7. Zubarev N.Yu. (2020). National projects of the Russian Federation: goal-setting in the field of reducing premature mortality of the population, *Scientific and practical research*, no. 1-3 (24), pp. 131–135.

8. Ivanov O.B., Bukhvald E.M. (2019). National projects of Russia: regional dimension, *ETAP: economic theory, analysis, practice*, no. 1, pp. 37–53.

9. Ignatieva A.V., Pakhomov A.V. (2020). Implementation of national projects at the municipal level: first results and ways to improve efficiency, *Municipal property: economics, law, management*, no. 1, pp. 11–17.

10. Kormakov L.F. (2019). Modernization of road transport infrastructure – the starting stage of the integrated development of rural areas, *Economy of agricultural and processing enterprises*, no. 9, pp. 75–80.

11. Ilyin V.A., Uskova T.V., Shabunova A.A., Kozhevnikov S.A., Voroshilov N.V., Patrakova S.S., Sekushina I.A., Lebedeva M.A. (2019). National projects 2019–2024: analysis and key risks of their implementation. Economic block. Russia, Vologda, VolRC of RAS.

12. Nikonov I.P. (2020). Safe and high-quality highways through the implementation of the national project, *Economy and society*, no. 5-2 (72), pp. 35–39.

13. Patrakeeva O.Yu. (2020). Transport infrastructure of the Rostov region: problems and development prospects in the context of the implementation of national projects, *Economic analysis: theory and practice*, vol. 19, no. 6 (501), pp. 1015–1034.

14. Safronov K.E., Safronov E.A. (2019). Evaluation of the effectiveness of options for the integrated development of the transport infrastructure of the Omsk agglomeration, *Bulletin of the Siberian State Automobile and Road University*, vol. 16, no. 6 (70), pp. 692–705.

15. Tsukerblat D.M. (2020). National projects as a megadrivers of the socio-economic strategy of the region, *Innovations in life*, no. 1 (32), pp. 131–139.

16. Shestak T.S. (2020). Regional features of the formation of a system of target performance indicators and the effectiveness of the implementation of national priorities in the road sector, *Vector of Economics*, no. 6 (48). URL: <http://www.vect>

[oreconomy.ru/images/publications/2020/6/regionaleconomy/Shestak.pdf](http://oreconomy.ru/images/publications/2020/6/regionaleconomy/Shestak.pdf) (accessed 28.09.2020).

17. The contracting of road works objects should be completed by the regions by March 1st. Official site of the national project “Safe and high-quality roads”. URL: <https://bkdrf.ru/news/read/kontraktatsiya-obektov-dorozhnyh-rabot-dolzhabyt-zavershena-regionami-do-1-marta> (accessed 28.09.2020).

18. Maxim Akimov held a meeting of the project committee of the national project “Safe and high-quality highways”. Official website of the Government of the Russian Federation. URL: <http://government.ru/news/38630/> (accessed 28.09.2020).

19. Maxim Akimov presented a mobile application of the national project “Safe and high-quality highways”. Official website of the Government of the Russian Federation. URL: <http://government.ru/news/38627/> (accessed 28.09.2020).

20. The register of new technologies and materials for the road industry is open for use. URL: <https://bkdrf.ru/news/read/reestr-novyhtehnologiy-i-materialov-dorozhnoy-otrasliotkryt-dlya-ispolzovaniya> (accessed 28.09.2020).

21. The Cabinet of Ministers approved the program for the repair of dilapidated bridges. Information Portal “The Future of Russia. National projects”. URL: <https://futureussia.gov.ru/nacionalnyeproekty/Kabmin-odobril-programmu-remontavethih-mostov> (accessed 28.09.2020).

22. Implementation of national projects: main results. Official website of the Accounts Chamber of the Russian Federation. URL: [http://audit.gov.ru/activities/national-projects.php?clear\\_cache=Y](http://audit.gov.ru/activities/national-projects.php?clear_cache=Y) (accessed 28.09.2020).

23. All-Russia People’s Front: It is necessary to improve the regulatory and legal framework, according to which the country’s road complex operates. URL: <https://onf.ru/2019/05/23/onf-neobhodimo-sovershenstvovat-normativno-pravovuyu-bazu-po-kotoroy-rabotaet-dorozhnyy/> (accessed 28.09.2020).

24. Problematic repairs: All-Russia People’s Front activists revealed violations on 266 renewed road sections. URL: <https://onf.ru/2019/09/19/problemnyy-remont-aktivisty-onf-vyavilinarusheniya-na-266-obnovlennyh-dorozhnyh/> (accessed 28.09.2020).

25. All-Russia People’s Front experts: Ignoring safety measures leads to the emergence of new centers of accidents on the already repaired roads. URL: <https://onf.ru/2019/10/23/eksperty-onf->

ignorirovanie-mer-bezopasnosti-privodit-k-poya vleniyu-novyh-ochagov/ (accessed 28.09.2020).

26. All-Russia People's Front experts called for the introduction of certification for officials and a review of the system of standards and GOSTs in the road sector. URL: <https://onf.ru/2019/11/14/eksperty-onf-prizvali-vvesti-attestaciyu-dlya-chinovnikov-i-peresmotret-sistemu/> (accessed 28.09.2020).

27. Kogogin proposed to tighten the liability for

the owners of hazardous roads. URL: <https://onf.ru/2020/03/17/kogogin-predlozhit-uzhestochit-otvetstvennost-dlya-sobstvennikov-avariyno-opasnyh-dorog/> (accessed 28.09.2020).

28. Budget and Roads: The Accounts Chamber proposes to revise the standards for the maintenance of highways. Official website of the Accounts Chamber of the Russian Federation. URL: <https://ach.gov.ru/checks/byudzhet-i-dorogi-schetnaya-palata-predlagaet-peresmotret-normativy-zatrat-na-soderzhanie-avtotrass> (accessed 28.09.2020).

## **ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ**

Статьи принимаются постоянно в течение года и включаются в план печати по порядку поступления материалов.

Автор представляет статью в электронном варианте на электронную почту редакции [municipality-ui@ganepa.ru](mailto:municipality-ui@ganepa.ru). Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

### **Требования к структуре статьи**

- постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями;
- анализ последних исследований и публикаций, где заложены основы решения данной проблемы, на которые опирается автор;
- выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья;
- формулировка целей статьи (постановка задания);
- изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;
- выводы из данного исследования и перспективы дальнейшего развития в этом направлении.

### **Требования к оформлению статьи**

Объем статьи должен составлять не менее 0,5 п.л. (20 тыс. знаков) и не более 1 п.л. (40 тыс. знаков).

Иллюстративные материалы (рисунки, чертежи, графики, диаграммы, схемы) выполняются с помощью графических электронных редакторов. Все рисунки должны иметь последовательную нумерацию. Объем представляемых иллюстративных материалов не должен превышать формата А4. Страница должна иметь книжную ориентацию.

Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими (не более формата А4, книжная ориентация). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц — сквозная. Сокращения слов в таблицах не допускаются за исключением единиц измерения.

Электронный вариант каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле.

Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи нормативного акта, на которые ссылается автор (например: [9, с. 36], [18, с. 4]). Как правило, список литературы должен содержать не менее 10-15 источников.

Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы.

Оформление библиографического списка должно соответствовать требованиям библиографического описания ISBD (International Standard Bibliographic Description).

Помимо текста статьи автором представляются **на русском и английском языках:**

а) аннотация с обязательным указанием названия статьи

Рекомендуемый порядок изложения информации:

1) постановка проблемы — формулировка научной проблемы, в настоящий момент не полностью решенной в теоретическом или практическом аспекте, по которой имеются несоответствия между теоретическими предпосылками и реальностью и пр.;

2) конкретная научная задача, позволяющая решить научную проблему;

3) методологическая база — изложение концептуально-теоретических основ исследования;

4) используемые материалы (информационная база), методы исследования; данная часть должна содержать подробное описание используемого инструментария, с помощью которого решается научная проблема, а также эмпирические результаты апробации предложенной методики;

5) основные результаты исследования (решение научной проблемы), область их применения; данная часть представляет собой развернутое описание личного вклада автора в исследуемую проблему;

6) выводы, позволяющие дать ответ на поставленную проблему и обозначить дальнейшие направления исследования.

Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи. Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

б) ключевые слова и словосочетания

Ключевые слова выражают основное смысловое содержание статьи, служат ориентиром для читателя и используются для поиска статей в электронных базах, поэтому должны отражать область науки, в рамках которой написана статья, тему, цель и объект исследования.

В качестве ключевых слов могут использоваться как одиночные слова, так и словосочетания в единственном числе и именительном падеже.

Рекомендуемое количество ключевых слов — 6-9, количество слов внутри ключевой фразы — не более трех.

в) пристатейный библиографический список.

г) сведения об авторах в следующей последовательности:

— ФИО (полностью),

— идентификационные номера: AuthorID (РИНЦ), ORCID, ScopusID, ResearcherID (Web of Science) (при наличии),

— место работы (учебы) и занимаемая должность,

— ученая степень, ученое звание,

— почтовый адрес (адрес указывается в последовательности: почтовый индекс, страна, город, улица, дом),

— адрес электронной почты.

д) тематические рубрики: ГРНТИ (<http://grnti.ru/>) и код ВАК (возможно указание 1-2 кодов)

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

***Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.***

*Журнал выходит 4 раза в год*

*Учредитель и издатель:*

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации»**

*Адрес редакции:*

620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66  
Адрес эл. почты: [municipality-ui@ranepa.ru](mailto:municipality-ui@ranepa.ru)  
<http://municipality.expert/>

При перепечатывании ссылки на «Муниципалитет: экономика и управление» обязательна.

Компьютерная вёрстка *Д.И. Трушков*

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации  
в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий  
и массовых коммуникаций.

(Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС 77-50009 от 24.05.2012)

Дата выхода в свет \_\_\_\_\_. Формат 60 × 84 1/8.  
Гарнитура Литературная. Усл.-печ. л. 15,92. Тираж 999.  
Цена свободная.

Отпечатано в РИО Уральского института управления — филиала РАНХиГС.  
Адрес: 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66. Заказ № \_\_\_\_\_.