



**РАНХиГС**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ISSN 2304-3385  
eISSN 2308-8850



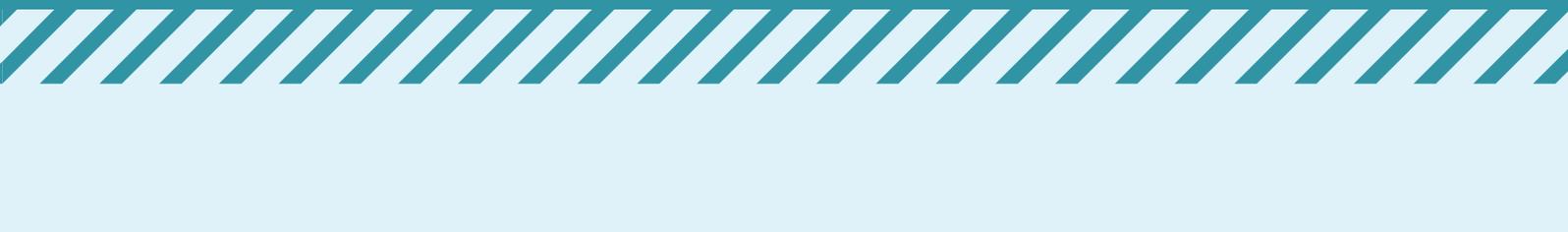
**МУНИЦИПАЛИТЕТ**

**ЭКОНОМИКА И  
УПРАВЛЕНИЕ**

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ  
**УРАЛЬСКОГО  
ИНСТИТУТА  
УПРАВЛЕНИЯ**

№ 2 (35)

**2021**



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

№ 2 (35) 2021

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

### ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР:

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

### ВЫПУСКАЮЩИЙ РЕДАКТОР:

**Ворошилова Мария Борисовна** – 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:

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

### ЗАВ. 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

НАУЧНАЯ ЭЛЕКТРОННАЯ БИБЛИОТЕКА  
**eLIBRARY.RU**

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, 2021

## СОДЕРЖАНИЕ

### РАЗГОВОР С ИНТЕРЕСНЫМ СОБЕСЕДНИКОМ

**Попов Е.В., Белимов В.Н.**

Для изучения «умных городов» нужен  
«Вавилон» ученых

4

### МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

**Попов Е.В., Семячков К.А.**

Пороговые значения цифровизации «ум-  
ных» городов

11

**Шитова Т.Ф.**

ERP-система — эффективный инстру-  
мент развития цифровой экономики

27

### ГОРОД: УПРАВЛЕНИЕ, КОММУНИКАЦИИ И МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА

**Андреечев И.С.**

Оплата труда лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе: подходы и модели правового регулирования

41

**Мухаметов Р.С., Серозеев К.О.**

Бизнес в депутатском корпусе муниципальных образований (на примере Свердловской области)

53

**Иванов А.В., Герасимова Т.В.**

О необходимости дальнейшей гармонизации стандартов государственного и корпоративного аудита в России

63

### ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Карасев А.Т., Макаркин С.В., Тепляков И.И.**

Муниципалитет — орган местного самоуправления или территориальная единица: история, теория, практика применения и нормативно-правового регулирования

78

## CONTENTS

### CONVERSATION WITH AN INTERESTING PERSON

**Popov E.V., Belimov V.N.**

“Babylon” of scientists is required to study  
“smart” cities

### MUNICIPAL FINANCE

**Popov E.V., Semyachkov K.A.**

Threshold values of the «smart» cities digitalization

**Shitova T.F.**

ERP system — an effective tool of the digital economy development

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

**Andreechev I.S.**

Labour remuneration of those incumbent municipal positions on a permanent basis: approaches and patterns of legal regulation

**Mukhametov R.S., Serozееv K.O.**

Business in the deputy corps of municipalities (exemplified by the Sverdlovsk region)

**Ivanov A.V., Gerasimova T.V.**

On the need for the further harmonization of public and corporate audit standards in Russia

### PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT

**Karasev A.T., Makarkin S.V., Teplyakov I.I.**

Municipality — a local government body or territorial entity: history, theory, application and regulation practice

# РАЗГОВОР С ИНТЕРЕСНЫМ СОБЕСЕДНИКОМ

## CONVERSATION WITH AN INTERESTING PERSON

DOI: 10.22394/2304-3385-2021-2-4-9

### ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ «УМНЫХ ГОРОДОВ» НУЖЕН «ВАВИЛОН» УЧЕНЫХ

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 06.01.00

#### Е.В. Попов

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Екатеринбург, Россия  
AuthorID: 44798

#### В.Н. Белимов

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

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

**Евгений Васильевич Попов** – доктор экономических наук, профессор; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); eporov@mail.ru. ORCID: 0000-0002-5513-5020.

**Виктор Николаевич Белимов** – Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); belimov-vn@ranepa.ru.



**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Попов Е.В., Белимов В.Н. (2021). Для изучения «умных городов» нужен «Вавилон» ученых // Муниципалитет: экономика и управление. № 2 (35). С. 4–9.

#### Уважаемые друзья!

*Журнал «Муниципалитет: экономика и управление» продолжает рубрику «Разговор с интересным собеседником». Наше интервью посвящено концепции «умного города». Это словосочетание сегодня можно встретить практически в любом научном журнале, в программе выступлений самых разных форумов, симпозиумов и конференций. Но эти два красивых слова не объясняют, почему в реальности окружающей жизни, в управлении общественным (народным) хозяйством все устроено отнюдь не по уму. Вроде бы тема*

*«умных городов» своеобразная «гостья из будущего». Так будем жить. Но, с другой стороны, все мы видим, что технологии есть уже сейчас, положительные примеры – тоже. Чего не хватает? И как эту проблему досадного разрыва между «есть» и «будет» видят ученые? Мы обратились за разъяснениями к одному из лучших в нашей стране специалистов по «умным городам», директору Центра социально-экономических исследований Уральского института управления – филиала РАНХиГС, члену-корреспонденту РАН Евгению Попову.*

**Евгений Васильевич, расскажите, как вы открыли для себя тему «умных городов»?**

Началось все несколько лет назад с моей поездки на научный симпозиум в Манчестер и общения с одним профессором из Германии. Он натолкнул меня на ряд идей, которые оказались завязаны на тематике «умного города». Уже тогда в Европе и США об этом активно рассуждали в узких кругах. А мы, российские ученые, можно сказать, успели запрыгнуть на подножку уходящего поезда. Это если говорить о теме как таковой. Если же посмотреть в глубь научной проблемы – то по «умным городам» еще так много белых пятен, что работы хватит всем.

**Что сделали и делаете конкретно вы и ваша команда молодых ученых?**

Наша команда это я и пять магистрантов, причем не только из УИУ РАНХиГС, но также из УрФУ, Тюменского государственного университета. Они пишут каждый свою выпускную квалификационную работу, но объединяет нас общий научный интерес – «умные города». Мы – экономисты, потому поставили свою научную работу на формальные, скажем так, рельсы. Первое, что мы решили понять, – последовательность этапов, а именно: как лучше внедрять цифровизацию «умных городов». И, мне кажется, нашли хороший подход, который назвали «Модель 7I». Это семь этапов. Перечислю все:

- 1) Infrastructure – формирование инфраструктуры;
- 2) Institutions – институты развития умного города;
- 3) Intranet – системы коммуникаций;
- 4) Intergration – интеграция данных на цифровых платформах;
- 5) Interfaces – взаимодействие пользователей и технических систем;
- 6) Innovations – развитие инноваций;
- 7) Implementation – использование инноваций.

Понятно, что эта модель появилась не на пустом месте (в науке ничего не появляется на пустом месте), мы взяли какие-то элементы разработок, которые уже были озвучены ранее в открытой научной печати. Но внесли и много своего. Теперь «Модель 7I» мне кажется целостной и системной. Вспоминаю, как пару лет назад я участвовал в международной конференции, где выступал один индийский профессор. Он сказал, мол, мы тоже думаем внедрять «умные города», но не понимаем, за что хвататься. Я ему тогда пообещал, что мы в России на этот вопрос попытаемся ответить. И ответили. В прошлом году мы приняли участие в конкурсе Научно-технологического совета стран БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южная Африка). Отбирались наилучшие идеи по решению проблем в разных сферах в семи номинациях. Мы заняли первое место в номинации «Урбанизация и качество жизни» с нашей моделью 7I. Помимо нас участвовали бразильцы, китайцы, другие россияне... Это победа означает, что наши идеи возможны к реализации по крайней мере в этих пяти странах и их будут активно продвигать в структурах БРИКС.

Но мы пошли дальше. И сделали очень простую вещь, которая называется формирование матрицы показателей. Наложили наши 7I, объясняющие последовательность действий, на шесть показателей, отражающих направления анализа результативности. Вот они:

- 1) умное управление (муниципалитет);
- 2) умная городская среда (здания, сооружения, улицы);
- 3) умная экономика (предпринимательство);
- 4) умные люди (образование, наука);
- 5) умная окружающая среда (экология, парки, вывоз мусора и др.);
- 6) умная мобильность (транспорт).

Таким образом получили 42 «ячейки», которые и сочетают в общем объеме всю тематику

ку «умного города» - и логику движения, и возможный профит: понимание, где его искать.

**Явно, вы не остановились на достигнутом. Что делаете сейчас?**

Сравниваем между собой разные города. В нашем списке Сингапур, Лондон, Москва, Барселона и Екатеринбург. Уже готовы кое-какие первые результаты. Скоро они будут опубликованы. Но я спешу порадовать жителей столицы Урала: наш город в этих диаграммах далеко не на провальных позициях. Да, отстает от Москвы, тем более, от Лондона. Но и в Екатеринбурге процесс идет в нужном направлении. С помощью нашей матрицы показателей из 42-х ячеек — такой своеобразной «таблицы Менделеева» — мы хотим добиться обнаружения слабых мест и показать потенциалы роста для каждого города. И, как в настоящей таблице Менделеева, у нас есть свободные ячейки, которые тоже нужно заполнять, потому что «умный город» это очень большая загадка с пока еще многими неизвестными.

**Как вы работаете в условиях ограничения оффлайн общения?**

Изучаем сайты. В онлайн общаемся с экспертами, читаем статьи, анализируем статистику. В большей степени работаем дистанционно.

**Вопросы эффективности применения «умных технологий» входят в план научной работы творческого коллектива?**

Конечно. И это был второй вопрос, который задал тот самый индийский профессор. Мы, как и многие другие ученые, ищем ответ, пытаемся систематизировать проблему отдачи от инвестиций в «умные города». Думаю, что примерно через год представим наши идеи и решения. Должен сказать, что есть просто поразительные примеры экономической эффективности, особенно для городов и поселков Крайнего Севера. Недавно прошла информация, что в одном из поселков Якутии после внедрения цифровых технологий, новых систем учета потребления в систему тепло- и электроснабжения тарифы на отопление и электроэнергию для домохозяйств снизились радикально. В частности, за горячую воду жители теперь платят в пять раз меньше. И экономика этого населенного пункта, его тепло-снабжающих организаций, энергокомпаний не

рухнула. Скорее наоборот — оздоровилась, стала понятнее и прозрачнее. Появились предприятия малой энергетики, бесплатная энергия Солнца стала поступать в дома местных жителей. Одним словом, красота. И это не миф. Такое бывает, если управлять общественным хозяйством с умом.

**Учитываете ли вы какие-то национальные особенности, сравнивая разные города?**

Нет. В экономическом смысле для нас все равны. Подход для всех един, потому что математические расчеты расходов, рентабельности, инвестиционной отдачи одни — хоть для Копенгагена, хоть для Сингапура, хоть для Лондона. Единственное, что традиционные единицы измерения могут быть разные и валюты порой отличаются. Мы полагаем, что и переплачивать за неэффективную систему управления городским хозяйством простые граждане одинаково не готовы в любой части света. Другое дело, что местами не до всех жителей доводят информацию о том, что сколько стоит, какие решения принимаются или не принимаются и почему. Появление «умного города» напрямую связано с уровнем прозрачности самих городских властей. Парадоксальным образом эту прозрачность как раз и обеспечивают технологии умных городов. Как видите, тут есть некий замкнутый круг.

**А на уровне инфраструктурного бизнеса как понимаются эти процессы?**

Пока, как мы убедились, понимаются, но скорее в чисто технологическом смысле и зачастую весьма ограниченно. Мы сейчас взаимодействуем с одной энергоснабжающей компанией из австрийского города Линц. Они уже активно внедряют цифровые технологии и в систему учета, и в коммуникацию с потребителями. Результаты есть. Но они хотят понять, что и как делать дальше, как можно получать мультипликативный эффект, на что планировать инвестиции в перспективе и чего ждать. Обратились австрийцы, похоже, по адресу. Мы, русские, привыкли мыслить масштабно, умеем фантазировать, по-новому смотреть на привычные процессы. А если серьезно, то, конечно, анализ проблематики умных городов невозможно ограничить только айтишниками и экономистами. Здесь широкое поле для работы политологов и философов, социологов и

психологов, специалистов по массовым коммуникациям. Словом, для комплексного исследования этой сверхактуальной темы нужен целый «Вавилон» ученых.

### **Вернемся к Екатеринбургу. Когда он может стать по-настоящему «умным городом»?**

У нас городская цифровизация идет. В трамваях платят банковскими картами, на остановках появились электронные табло с указанием времени прибытия транспорта. Недавно в УИУ РАНХиГС обсуждалась тема парковок, так всем — и общественникам, и властям — понравилась идея цифровой онлайн карты загруженности парковочных мест. Есть понимание, что это поможет автомобилисту принять точное решение, не нарезая лишние круги. Даже МУП «Водоканал» задумал сделать мобильное приложение для своих потребителей. Словом, культура цифровизации проявляется и на Урале. Мы уже становимся «умным городом». Но нужна еще большая консолидация власти, бизнеса и общественности. И общее понимание ими, что «цифра» значительно повышает уровень жизни конкретного горожанина — высвобождает ему больше времени для общения с семьей, вместо просиживания за справками в разных контрактах, экономит бюджет домохозяйства, снижает уровень эмоциональной напряженности, число бытовых конфликтов, за счет рациональной организации транспортных потоков улучшает экологическую обстановку. Воздух становится чище, жизнь — ярче и интереснее.

### **Евгений Васильевич, тема применения информационных технологий в бизнесе давно стала общим местом: оцифрованы практически все процессы, теперь фирмы учатся анализировать большие данные. А что сфера публичного управления, органы власти?**

Концепции умных городов, которая основана на широком внедрении IT-технологий в работу властей, всего-то десяток лет. Но уже выявились города-лидеры, где многое оцифровано. Это Сингапур, Копенгаген, Лондон, Барселона. Москва тоже входит в список «умных городов» - там хорошо работает электронная форма коммуникации власти и населения, простые граждане уже не бегают по кабинетам за справками. Наши исследования показывают, что и Екатеринбург в этом вопросе да-

леко не на последнем месте. У нас городская цифровизация идет. В трамваях платят банковскими картами, на остановках появились электронные табло с указанием времени прибытия транспорта. Недавно обсуждалась тема парковок, так всем — и общественникам, и властям — понравилась идея цифровой онлайн карты загруженности парковочных мест. Есть понимание, что это поможет автомобилисту принять точное решение, не нарезая лишние круги. Даже МУП «Водоканал» задумал сделать мобильное приложение для своих потребителей. Словом, культура цифровизации проявляется и на Урале. Прежде всего, конечно, в городах.

### **Какой эффект получают жители от внедрения технологий умного города?**

Сразу скажу, что точных расчетов прямой корреляции нет. Никто и нигде в мире пока не может сказать, что если вы инвестируете в «цифру» здесь, здесь и здесь, то точно вернете столько-то и тогда-то. Бывало, что деньги потратили, но ожидания эффекта оказались завышенными. Но нередко случается наоборот: новые технологии дали мультипликативный эффект — выгода возникла там, где ее не думали получить.

### **Почему так происходит?**

Технологи новые. И включают в себя не только сугубо технические наработки. Здесь мощная экономическая составляющая, гуманитарная. Можно сухо посчитать экономию от портала муниципальных услуг: сократили столоничальников, взяли робота — он трудится круглые сутки, у него нет детей, ему не нужны отпускные. Выгода прямая. Но если посчитать время, которое стали экономить люди на получении справок, выгода умножается. А если еще ввести коэффициент роста доверия населения к органам власти? Между прочим, цифровизация коммуникации власти с населением, что показывают те же страны Скандинавии, дает потрясающий социальный эффект: когда горожане в режиме реального времени могут обозначить свою позицию и предложить решение — здесь построим парк, там откроем храм — снимается внутренне напряжение, власти не надо бояться, что однажды кто-то выйдет на улицу с протестом. Протестный потенциал уже локализован

общественным согласием, которое обеспечили цифровые коммуникации. Какими деньгами можно измерить предсказуемость общественных настроений, мир и спокойствие в городе?

**И все же каким конкретно образом цифровые технологии в органах государственного управления повышают качество жизни граждан?**

Я уже упомянул, что они позволяют людям экономить свое время. Если ты меньше сидишь в очереди за справкой, значит, у тебя больше времени на отдых, общение с семьей, друзьями. Так в обществе формируется здоровый эмоциональный климат. К слову, мы даже не замечаем, как «цифра» разнообразила наш досуг: теперь у каждого на ладони вся палитра городских событий, клубов по интересам — выбери любое для собственного удовольствия. Это тоже к теме здоровья, между прочим. «Цифра» позволяет улучшить экологические, санитарные показатели, потому что в режиме онлайн можно контролировать заполняемость мусорных баков, регулировать автомобильные потоки. Если вы понаблюдаете за остановочными комплексами

в Екатеринбурге, то убедитесь, что многие пассажиры почти сразу садятся в свой трамвай или троллейбус. Потому что загруженная в смартфон электронная система движения общественного транспорта подсказывает, когда лучше выходить из дома или с работы. В морозные дни это в прямом смысле оберегает здоровье граждан. Ну а прямая экономия бюджетных средств за счет рационального и прозрачного хозяйствования благодаря «цифре», позволяет больше средств направлять на благоустройство общественного пространства. Да и бюджеты домохозяйств получают экономию — на коммунальных расходах как минимум. Так и формируются рейтинги «городов счастья». Никак иначе.

**Евгений Васильевич, большое спасибо за столь увлекательное интервью! После него хочется, вместе с вами, стремиться к тому, чтобы наш город был настоящим «городом счастья», как Вы отметили. Спасибо Вам и вашей команде учёных за работу!**

Вам тоже спасибо. До новых встреч. Удачи!

## **“BABYLON” OF SCIENTISTS IS REQUIRED TO STUDY “SMART” CITIES**

**E.V. Popov**

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

**V.N. Belimov**

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

### **AUTHORS' INFORMATION:**

**Evgeniy V. Popov** – 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, 620144, Russia); [epopov@mail.ru](mailto:epopov@mail.ru). ORCID: 0000-0002-5513-5020.

**Viktor N. Belimov** – Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); [belimov-vn@ranepa.ru](mailto:belimov-vn@ranepa.ru).

**FOR CITATION:** Popov E.V., Belimov V.N. (2021). “Babylon” of scientists is required to study “smart” cities, *Municipality: Economics and Management*, no. 2 (35), pp. 4–9.

### **ABSTRACT:**

“Smart city”. Today this collocation can be found in almost any scientific journal, in the program of various forums, symposia and conferences. But these two beautiful words do not explain why in the real life, the management of the public (national) economy, everything is not reasonable in any way. The “smart cities” issue might be perceived as a certain “visitor from the future”. This is how we will live. But, on the other hand, we all see that technologies already exist, and so do the positive examples. What do we lack? And how do scientists see the problem of the disappointing gap between “is” and “will be”? Explanations on the issue were given by Evgeny Popov, one of the best experts on “smart cities” in our country, the director of the Social and Economic Research Center of the Ural Institute of Management - branch of RANEPА, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences.

# **МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ**

---

**MUNICIPAL FINANCE**

## ПОРОГОВЫЕ ЗНАЧЕНИЯ ЦИФРОВИЗАЦИИ «УМНЫХ» ГОРОДОВ

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 06.03.15

**Е.В. Попов**

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Екатеринбург, Россия  
AuthorID: 44798

**К.А. Семячков**

Институт экономики  
Уральского отделения  
Российской академии наук,  
Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Екатеринбург, Россия  
AuthorID: 937236

### АННОТАЦИЯ:

Статья посвящена исследованию проблем, связанных с определением пороговых значений цифровизации «умных» городов. Одной из таких проблем при определении уровней цифровизации городской среды и отнесения того или иного города к категории умных является то, что используемые в настоящее время в практике методы оценки не дают возможности определения того, можно ли считать оцениваемый город умным.

**Методическая база** исследования включает системный логический анализ опубликованной литературы в мировых базах данных *Web of Science* и *Scopus*. В работе выявлены основные подходы к оценке цифровизации городской среды в рамках формирования модели «умного» города, рассмотрены основные проблемы и ограничения применения конкретного подхода к оценке уровней цифровизации городской среды. Предложен авторский подход к определению пороговых значений цифровизации городской среды, основанный на симбиозе компонентного и эволюционного подходов к оценке «умных» городов. Преодоление пороговых значений цифровизации означает, что большинство операций взаимодействий между индивидами в данном городе осуществляется только на основе цифровых технологий.

Теоретической основой для определения пороговых значений цифровизации городской среды выступает матрица оценки развития «умных» городов.

**Теоретическая значимость** проведенного исследования состоит в развитии подходов к оценке уровней цифровизации современных городов. **Практическая значимость** исследования заключается в формировании возможных будущих исследований разумного хозяйствования в условиях цифрового общества.

**БЛАГОДАРНОСТИ:** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта 20-010-00333.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** «умный» город, цифровизация, оценка, инновационное развитие, модель, городская среда, цифровое общество.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

**Евгений Васильевич Попов** — доктор экономических наук, профессор; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); [eropov@mail.ru](mailto:eropov@mail.ru). ORCID: 0000-0002-5513-5020.

**Константин Александрович Семячков** – кандидат экономических наук; Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (620014, Россия, Екатеринбург, ул. Московская, 29); Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); k.semyachkov@mail.ru. ORCID: 0000-0003-0998-0183.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Попов Е.В., Семячков К.А. (2021). Пороговые значения цифровизации «умных» городов // Муниципалитет: экономика и управление. № 2 (35). С. 11–26.

### Введение

Современные города сталкиваются с множеством проблем в экономической, экологической, социальной плоскости, которые затрудняют их развитие и оказывают негативное влияние на качество жизни населения урбанизированных территорий, замедляют экономический рост и развитие территорий [1]. Проблематика формирования устойчивых городских территорий с целью активизации процессов экономического развития достаточно объемно описана в современных исследованиях, однако влияние цифровых инноваций на развитие городов поднимает новые вопросы, которые требуют подробного изучения [2]. Взрывной рост популярности мобильного интернета, мобильных приложений и смартфонов, расширение возможностей подключения устройств и интернета вещей, а также снижение стоимости цифровых решений определяют новые тенденции в развитии современных городов [3]. Если совсем недавно процессы цифровизации связывались с внедрением умных решений на отдельных предприятиях или автоматизацией производственных процессов, то в настоящее время такие процессы затрагивают более крупные и комплексные социально-экономические системы, к примеру, города [4]. В таких условиях местные власти сталкиваются с новыми вызовами, связанными с использованием цифровых технологий в управлении городской средой, необходимостью формирования эффективных механизмов принятия решений в условиях быстрых темпов развития цифровых технологий. В этих новых условиях городские власти должны переосмыслить способы взаимодействия с заинтересованными сторонами в рамках развития современных городов [5]. Все чаще эффективность коммуникаций в рамках решения городских проблем связывается с использованием цифровых технологий, которые позволяют координировать

усилия и аккумулировать ресурсы для достижения общегородских целей, снижать издержки и формировать базы знаний при решении проблем [6]. Новые наборы показателей, основанные как на качественных, так и на количественных исследованиях, могут предоставить полезные рекомендации в достижении этой цели. Эти вопросы связаны с постоянно развивающейся концепцией умных городов. Несмотря на то, что это понятие остается расплывчатым, оно имеет большой потенциал для определения некоторых конкретных проблем, с которыми города сталкиваются сегодня, и дает новые способы осмысления потенциальных проблем будущего [7, 8].

В современной литературе нет единого мнения, какой город можно считать умным. Существует множество определений для обозначения этого феномена, каждое из которых подчеркивает тот или иной аспект умного города, будь то технологическая составляющая, человеческий капитал или экологическое благополучие. Все чаще исследования умных городов связывают с рассмотрением широкого круга вопросов и проблем городского развития, решением которых выступают цифровые технологии [9]. В практическом плане, в настоящее время уже предприняты попытки по созданию определенных решений, моделей и механизмов, способствующих развитию городских территорий на основе концепции умного города. Обычно они предлагают набор ключевых компонентов умного города и инструменты для оценки множества возможностей города, когда он пытается стать умнее. С теоретической точки зрения литература по цифровизации системы управления городской средой, местному самоуправлению и городским инновациям может помочь понять, что такое умный город и каковы его основные компоненты или какими они должны быть [10]. При этом стоит отметить, что несмотря на рост числа исследований

в области развития городской среды в условиях цифровизации, значительное число проблем развития современных городов остаются не решенными. В частности, один из фундаментальных вопросов, который остается без ответа, заключается в том, какой из городов может считаться по-настоящему умным. С теоретической точки зрения, как уже отмечалось выше, каждый из исследователей дает свое определение умного города, выделяя те или иные аспекты умного развития, кажущиеся главными для него. С практической точки зрения, такие определения не представляют значительной пользы, поскольку не позволяют существенным образом дифференцировать города по степени их умности, определить пороговые значения цифровизации тех или иных городов, что существенным образом осложняет эмпирическую оценку и градацию городов по степени умности. Таким образом, целью настоящего исследования является систематизация методов определения пороговых значений цифровизации умных городов на основе авторской матрицы показателей их развития.

Концепция умных городов поднимает множество важных вопросов [11]. Например, пока не ясно, станет ли город умным, если в своем развитии будет опираться на теоретические концепции и стремиться к соответствию определениям умного города, а также использовать некоторый набор показателей для оценки результативности цифровизации городской среды. Нет ответа и на вопрос, каким образом реализация шагов по достижению целей умного развития способствует повышению качества жизни городского населения. Хотя цифровизация отдельных аспектов городской среды приводит к очевидным результатам в развитии современных городов, однако вопрос о том, насколько важны такие изменения для большинства жителей города, остается без ответа. Это объясняется множеством факторов, сопровождающих реализацию проектов по цифровизации городской среды, в том числе определенной субъективностью при отборе того или иного проекта для его дальнейшей реализации, сложностью организации структуры городского хозяйства, множеством различных групп населения, экономическими, экологическими и дру-

гими особенностями реализации проектов умного города в рамках конкретной территории. При этом становится все очевидней, что большинство услуг, социальных коммуникаций, межфирменных взаимодействий и других видов активностей переходят в цифровую среду. Таким образом, для формирования благоприятных условий социально-экономического развития, современные города должны развиваться в направлении цифровизации, обеспечивая необходимый уровень использования цифровых решений в различных аспектах городской среды.

### **Теоретическое описание пороговых значений цифровизации городов**

На протяжении всей своей истории города претерпевали значительные преобразования и изменения под воздействием экономических, технологических и других факторов. В современных условиях важнейшим фактором преобразования социально-экономических систем и активизации процессов экономического роста является цифровизация разнообразных аспектов общественной деятельности, внедрение искусственных интеллектуальных систем в различные сферы, принятие решений на основе большого числа данных. Эти процессы все больше изменяют основы функционирования современных городов [12, 13]. Фактически, анализируя и исследуя развитие современных городов в контексте применения модели умного города, современные исследователи выделяют несколько групп вопросов, являющиеся ключом для понимания умного развития современных городов. Первая группа вопросов связана с поиском ответа, что представляет собой умный город, какой город можно назвать по-настоящему умным. Второй круг вопросов связан с тем, какие цели решает модель умного города. Третья группа вопросов связана с возрастающей ролью цифровых данных в процессах управления современными городами. По мнению некоторых экспертов, накопление больших объемов данных, их использование в вычислениях и алгоритмах, может потенциально генерировать более проницательные, полезные, точные или правдивые результаты, чем специалисты или эксперты в предметной области, которые традиционно разрабатывают тщательно продуманные гипотезы и исследу-

довательские стратегии. Таким образом, использование данных - или, если быть точнее, количество данных - стало основным отличием между умным городом и тем, что ему предшествовало. Четвертый круг вопросов связан с тем, кто заинтересован в реализации проектов умного города, и на решение чьих проблем эти проекты направлены. В этой связи можно выделить пять групп заинтересованных сторон, у каждой из которых есть свои интересы, формы участия, возможности и обязанности. Первая группа заинтересованных сторон представляет крупные технологические компании, которые разрабатывают, производят и продают большую часть технической инфраструктуры. Вторая группа объединяет местные власти, которые стремятся извлечь выгоду из сбора и анализа данных для улучшения муниципальных услуг. Третья группа формирует кластер стартапов и городских активистов, которые используют публично доступные данные для широкого спектра приложений сообщества. Четвертая ключевая группа объединяет городских жителей, пользующихся благами цифровизации. Пятая группа заинтересованных сторон представляет собой ученых, которые разрабатывают теории, методы и технологии, позволяющие развивать умные города и реализовывать проекты в области цифровизации городской среды [14]. В целом можно отметить, что идея развития умных городов завоевала бы большую популярность в том случае, если результаты ее реализации были бы очевидны для значительного числа заинтересованных сторон и оказывала бы положительное практическое воздействие на уровень жизни местного населения. Таким образом, целеполагание, направленное на решение проблем жителей города, является основой для реализации концепции умного развития [15].

За последнее десятилетие интеллектуальные решения начали внедряться в различные аспекты городского хозяйства, формируя при этом платформу для развития городов на новых технологических, организационных, социальных, экономических, экологических принципах [16]. Концепция умного города стала актуальной идеей для преобразований в контексте возрастающих вызовов, которая завоевывает все большее внимание среди ученых, спе-

циалистов по городскому планированию, городских администраций, компаний по развитию городов и недвижимости, а также технологических компаний. Несмотря на то, что в настоящее время предпринимаются активные попытки для создания умных городов, достаточно сложно предположить, что эталонный умный город будет когда-либо создан. Во-первых, это связано с тем, что городская среда представляет собой сложное сочетание множества элементов, которые не представляется возможным полностью оцифровать. В значительной степени, при формировании модели умного города можно говорить о конечном числе направлений городской среды, которые могут быть оцифрованы. Во-вторых, практическая сложность реализации полноценной модели умного города заключается в существовании множества сдерживающих факторов экономического, организационного, кадрового характера, что накладывает свои ограничения на процессы цифровизации городской среды. Таким образом, с нашей точки зрения, модель умного города может рассматриваться в двух плоскостях: теоретической, описывающей общие подходы или фреймворк (англ. *framework*) для процессов цифровизации городской среды, а также практической, которая наполняет теоретическую основу определенным инструментарием, механизмами реализации, способами оценки и конкретными наборами показателей.

Как показывает практика, одним из наиболее распространенных подходов к оценке умных городов является подход, заключающийся в отборе определенного числа показателей, характеризующих уровень развития умного города, а также сравнение ряда городов по этим показателям. Таким образом города ранжируются по их уровню «умности». В этом случае процесс оценки развития умного города связан с определением направлений цифровизации, а также отбором показателей, которые характеризуют данные направления. В настоящее время известно множество наборов показателей, разработанных государственными и частными организациями, технологическими компаниями, научным сообществом, которые используются для оценки развития умных городов. Например, в ка-

честве оценки умной экономики могут быть использованы такие составляющие, как уровень конкурентоспособности, инновационная активность, уровень развития предпринимательства, производительность труда, степень международной интеграции и другие показатели. В рамках умного управления оцениваются участие граждан в процессах принятия решений, политические стратегии и перспективы, общественные и социальные услуги, степень прозрачности принимаемых решений. В качестве оценки умной окружающей среды исследуются направления обеспеченности природными ресурсами, привлекательность природных условий, уровень загрязнения окружающей среды. При оценке направления, связанного с населением и местными сообществами, оценивается социальный и человеческий капитал, включая уровень образования и квалификации населения, масштаб использования цифровых технологий в социальной сфере, например, в образовательных целях, в области здравоохранения и другие показатели. Умная мобильность подразумевает оценку транспортной системы с позиции традиционных показателей, например, обеспеченность транспортными средствами определенных территорий и их доступность для населения, так и с позиции использования цифровых инновационных технологий в транспортной системе, например, умные остановки, умные светофоры и другие инновации. Умная городская среда оценивается по таким критериям, как качество жизни местного населения, обеспеченность территорий объектами культуры, здравоохранения, образования, туристическая привлекательность территории.

Несмотря на достаточную разработанность темы оценки умных городов с позиции различных индикаторов, в настоящее время отсутствует четкое понимание того, какой уровень тех или иных индикаторов соответствует понятию умного города. Как отмечается в некоторых исследованиях, город уже можно считать умным в каком-либо направлении, если у города существуют данные по достижению определенных показателей в какой-то сфере цифровизации городской среды. При этом отсутствие информации по определенному направлению цифровизации городской среды означа-

ет, что город не считается умным в этом направлении [17]. Особенностью данного подхода в силу его относительности (т.е. уровень умности города определяется на основе сравнения показателей города с показателями схожих городов) является то, что данный подход не определяет пороговых значений, которые характеризуют уровень умности для всех городов, а позволяет лишь ранжировать определенную выборку городов по определенным критериям цифровизации городской среды. На основе такого подхода можно обозначить определенный уровень умности для городов, входящих в исследуемую выборку. Зачастую такое сравнение производится определением некой средней величины, превышение которой отдельным городом свидетельствует об его умности. Таким образом можно определить некоторое пороговое значение уровня цифровизации для рассматриваемой выборки городов. В целом такой подход полезен тем, что позволяет выявлять закономерности в развитии однородных городов, выявлять факторы, способствующие развитию территории в плане реализации инициатив умного города. Рассмотренные особенности оценки развития умных городов позволяет назвать его относительным методом, в том смысле, что оценка определенного города по уровню его цифровизации происходит относительно других городов. Использование набора показателей цифровизации городской среды позволяет сравнить различные города по степени их цифровизации. Кроме того, такой подход может использоваться в динамике, т.е. показывать динамику процессов цифровизации городской среды.

Опыт реализации проектов по цифровизации городской среды показывает, что эффективным подходом для реализации таких проектов в вопросах согласования интересов различных заинтересованных сторон является механизм государственно-частного партнерства, а также привлечение научных организаций и университетов для реализации таких проектов. Кроме того, важным условием успешной реализации проектов является учет опыта других городов при реализации схожих проектов, а также поддержка таких проектов на государственном уровне [18]. С другой стороны, раз-

витие умных городов требует участия отдельных граждан и сообществ в реализации программ умных городов, определяют приоритеты и задачи городского развития. В этой связи необходимо развитие инструментов, способствующих реализации инициатив местного самоуправления и доверия в обществе [19]. Важными проектами в этой связи являются проекты по развитию местных сетевых сообществ, способствующих реализации гражданских инициатив, а также местные ассоциации и группы, университеты и предприятия, которые объединяются для реализации проектов в области цифровизации городской среды.

Важную роль в процессах развития умных городов играют экономические преобразования, направленные на формирование конкурентоспособной экономики, опирающейся на современные цифровые технологии. Экономические преобразования современных городов, вызванные использованием цифровых технологий в различных областях общественной жизни, могут затрагивать различные аспекты, связанные и с созданием новых высокопроизводительных рабочих мест, и развитием инноваций в цифровой сфере, и снижением издержек, достигаемым за счет использования цифровых технологий. Все эти аспекты в той или иной степени создают основу развития экономики в условиях цифрового общества [20]. Гуманитарная направленность проектов умного города связана с цифровизацией сферы культуры, повышением доступности изучения культурных особенностей той или иной территории. В целом можно отметить, что современные цифровые технологии играют важную гуманитарную роль в современном обществе, являясь средством для передачи знаний в различных областях, играя при этом все более очевидную роль фактора развития человеческого капитала. Еще одним направлением, которое связано с цифровизацией городской среды, является развитие цифровой инфраструктуры умного города. Опыт реализации инициатив в области умных городов показывает, что это важнейшее направление, требующее значительных инвестиций в рамках развития современных городов. Современные города все чаще стремятся реализовать идеи в области эффективной городской

инфраструктуры, направленной на снижение количества используемых ресурсов, создание современной энергетической сети, телекоммуникаций, централизованного теплоснабжения [21]. В большинстве случаев реализация подобных инициатив в различных направлениях развития умных городов происходит благодаря выполнению проектов умного города. Таким образом, разделение городов по степени их цифровизации происходит благодаря анализу реализованных проектов по цифровизации городской среды, а пороговыми значениями цифровизации является число проектов, реализованных тем или иным городом. Данный подход к определению пороговых значений на основе анализа реализованных инициатив можно назвать проектным (компонентным) методом оценки. Таким образом, исследуя опыт цифровизации ряда городов, можно сделать вывод, что реализация модели умного города, или повышение умности городской среды связано с реализацией проектов в ряде направлений, таких как экономика, экология, управление, социальная сфера [22]. Определение пороговых значений цифровизации городской среды связано с реализацией определенных проектов в различных направлениях, а определение того, можно ли назвать данный город умным или нет, связано с тем фактом, был ли реализован тот или иной проект по цифровизации городской среды.

Результаты анализа значительной части публикаций в области проблем цифровизации городской среды свидетельствуют о том, что многие кейсы реализации концепции умного города связаны с прохождением ряда этапов, характеризующие процессы от целеполагания до внедрения конкретных цифровых решений в систему хозяйствования современных городов [23]. В рамках реализации идей по цифровизации, современные города проходят ряд фаз развития, начиная от формирования институциональной среды и подготовки инфраструктуры, до внедрения инновационных решений в городское хозяйство. Важным элементом этого этапа является согласование четких целей, приоритетов и возможностей, которыми обладают заинтересованные стороны, участвующие в реализации инициатив по цифровизации городской среды [24]. Каж-

дый этап и характеризующие его особенности и решения тестируются на начальном этапе. В конце периода тестирования полученные результаты анализируются, и лучшие инициативы рассматриваются для последующего этапа широкомасштабной реализации. В рамках реализации того или иного этапа реализации модели умных городов крайне важными являются аспекты, связанные с коллективными усилиями участников, экономической жизнеспособностью принимаемых решений, внедрением технологических и социальных инноваций, диффузией знаний. Важным условием эффективного обмена знаниями при реализации инициатив по цифровизации городской среды является активное участие населения в процессах коммуникации и принятия решений, поскольку внедренные технологии бесполезны без их принятия со стороны значительной части городской общественности. Важным условием реализации этапности при формировании и развитии умного города является определение организации, способной согласовать все этапы реализации концепции умного города. Такая структура может иметь разветвленную структуру с конкретными ролями и обязанностями: фокус-группа; спонсорская группа; коммуникационная группа; проектная группа; и рабочая группа и т.д. Идея этапности при цифровизации городской среды связана с фазами развития городов при формировании цифрового общества.

Как показывает практика, современные города прошли несколько этапов, начиная от информационного города, далее цифрового и на современном этапе, как последняя фаза цифровизации, идет попытка формирования умных городов. Если для информационного города характерны такие особенности, как предоставление информационных ресурсов для пользователей, создание информационных ресурсов в отдельных направлениях и сферах городского хозяйства, то для цифровых городов уже характерно вовлечение населения в цифровую среду города, создание интерактивных систем, позволяющих формировать принципы взаимодействия различных заинтересованных сторон в цифровой среде. Основой для такой трансформации цифровой среды стало развитие концепции *Web 2.0*, на основе которой ста-

ли формироваться современные особенности сетевых взаимодействий. Этап, связанный с формированием умных городов, связан с внедрением интеллектуальных решений в цифровую среду современных городов, использование систем искусственного интеллекта, которые позволяют исключить необходимость участия человека в процессах принятия решений. Таким образом, такой подход, связанный с прохождением ряда этапов цифровизации городской среды, а также определяющий умный город как город, использующий определенные интеллектуальные решения в процессах функционирования различных компонент городской среды, можно назвать эволюционным методом оценки. Соответственно, такой подход к определению умного города позволяет определить те пороговые границы, переход которых позволяет определить умный город [25].

Опыт развития современных умных городов показывает, что эффективность процессов цифровизации зависит от инструментария планирования реализации будущих решений. Инструментарий планирования развития умных городов в большинстве случаев связан с разработкой стратегии развития территории на основе использования цифровых технологий, а также интеграцию этой стратегии в общий план территориального развития. Исходя из целей и задач развития территории в условиях цифровизации, местные органы власти разрабатывают набор показателей, которые должны быть достигнуты в ходе реализации стратегии умного города. Эти действия выполняются с использованием процедуры, установленной на этапе планирования, и позволяют установить, дали ли принятые действия положительный результат, пересмотреть расстояние до конечной цели с точки зрения достигнутых результатов. Кроме того, распространенным является подход, когда стратегия развития умного города управляется динамически. Различные этапы никогда не закрываются окончательно, но подвергаются непрерывному процессу обзора и корректировки, направленного на улучшение структуры и функционирования стратегии [26]. Таким образом, реализуя стратегию умного города и производя цифровизацию различных

Таблица 1 – Матрица оценки развития умного города

Этапы	Компоненты					
	Умная экономика	Умная городская среда	Умное управление	Умные люди	Умная окружающая среда	Умная мобильность
Институты развития умного города ( <i>Institutions</i> )	InsEc	InsSl	InsGo	InsPe	InsEn	InsMo
Формирование инфраструктуры ( <i>Infrastructure</i> )	InfEc	InfSl	InfGo	InfPe	InfEn	InfMo
Системы коммуникаций ( <i>Intranet</i> )	IntEc	IntSl	IntGo	IntPe	IntEn	IntMo
Интеграция данных на цифровых платформах ( <i>Integration</i> )	IngEc	IngSl	IngGo	IngPe	IngEn	IngMo
Взаимодействие пользователей и технических систем ( <i>Interfaces</i> )	IfcEc	IfcSl	IfcGo	IdcPe	IfcEn	IfcMo
Развитие инноваций ( <i>Innovations</i> )	InnEc	InnSl	InnGo	InnPe	InnEn	InnMo
Использование инноваций ( <i>Implementation</i> )	ImpEc	ImpSl	ImpGo	ImpPe	ImpEn	ImpMo

аспектов городской среды можно сказать, что город повышает свою привлекательность с точки зрения экономических и социальных аспектов. При этом достижение пороговых значений по цифровизации, закрепленных в стратегии развития, свидетельствуют о том, что конкретный город переходит в категорию умных городов. Проблема заключается в том, что стратегия развития конкретного города чаще всего формируется на местном уровне, с учетом особенностей, проблем и возможностей конкретного города. Таким образом формируется и набор показателей, которые должны быть достигнуты вследствие реализации стратегии цифровизации городской среды. При этом такой подход в полной мере не отвечает на вопрос, относится ли данный город к категории умных, поскольку в данном случае его показатели цифровизации не сравниваются с показателями других городов, а лишь сравниваются с плановыми показателями, которые были утверждены в стратегии цифровизации данного города. Исходя из этого, данный подход к определению пороговых значений цифровизации на основе плановых показателей можно назвать субъективным методом в том смысле, что границы цифровизации городской среды устанавливаются местными властями на основе принятия стратегии цифровизации.

Развитие территорий на принципах концепции умного города достаточно многогранная задача, требующая анализа множества аспектов. С нашей точки зрения, для более эффективного процесса развития умного города,

а также достигнутых результатов, необходимо использовать комбинацию известных подходов к процессам цифровизации городской среды. В этой связи нами разработана матрица цифровизации городской среды, объединяющая в себе эволюционный и компонентный подходы (таблица 1). Такой комбинированный или матричный метод позволяет оценить эволюцию развития умного города, и его основные характеристики [27].

В целом, с нашей точки зрения, матричный подход к оценке развития умных городов на основе оценки этапов их формирования, а также изучения компонент умного города, в большей степени отвечает задачам таких исследований и является более комплексным и адекватным в случаях анализа функционирования умных городов. При этом принимая во внимание неоднородность определений и практического инструментария развития умных городов, количественная оценка степени интеллектуальности городов является сложной задачей. Среди основных проблем и ограничений, связанных с количественной оценкой цифровизации городской среды можно отметить ряд аспектов, затрудняющих процессы выработки адекватного инструментария для разработки единого подхода к определению того, какой город может считаться по-настоящему умным, каковы критерии отнесения того или иного города к категории умных городов, как определять пороговые значения цифровизации городской среды, переход которых означал бы, что город можно считать умным.

Во-первых, к таким ограничениям относится произвольный выбор показателей, которые используются для оценки уровня цифровизации городской среды. Множество различных методик оценки затрудняет выработку единого подхода на основе определенного набора критериев, который бы стал основным при оценке цифровизации городской среды.

Во-вторых, сложность выработки адекватного подхода к оценке уровня цифровизации городской среды заключается в многообразии современных городов, их социальных, экономических, демографических, экологических, географических и других различиях. Вследствие многообразия существующих городов задача их сравнения на основе единого подхода представляется трудновыполнимой.

В-третьих, сложность оценки уровня цифровизации современных городов объясняется тем, что цифровые технологии, применяемые в рамках развития городской среды, постоянно развиваются, поэтому подходы, применяемые для их оценки, также должны меняться с течением времени.

В-четвертых, оценка процессов цифровизации городской среды затрудняется из-за того, что в настоящее время исследования цифровизации городов зачастую строятся на данных из множества непроверенных источников, надежность которых остается под вопросом. Такая проблема, в частности, характерна и для исследования российских городов, по которым отсутствует большая часть статистических показателей использования цифровых технологий.

В-пятых, проблема оценки процессов цифровизации усугубляется тем, что в настоящее время не разработан методологический аппарат оценки уровней цифровизации, в значительной степени отсутствуют процедуры нормализации, взвешивания, агрегирования показателей цифровизации городской среды.

Кроме того, в значительной части рейтингов и исследований, посвященных цифровизации городской среды, отсутствует прозрачность предоставляемых расчетов и показателей, что затрудняет проведение схожих исследований на других выборках городов.

Концепция умного города предназначена не только для создания новых целостных систем в

рамках функционирования современных городов, но также и для повышения эффективности функционирования уже действующих систем за счет их адаптации к условиям функционирования в условиях цифровизации [28]. Таким образом результативность использования цифровых систем в городских условиях должна измеряться не тем, насколько современными или дорогими являются технологии, а тем, насколько повысится уровень жизни граждан, каким образом повысится качество городской среды, насколько эффективней будут использоваться имеющиеся ресурсы, насколько улучшится качество окружающей среды. Такой подход достаточно нов для исследователей умных городов. Если более ранние исследования в большей своей части фокусировались на необходимости внедрения новых технологий, то в настоящее время преобладающим моментом цифровизации становится эффективность внедряемых решений.

Идеи о необходимости по-новому взглянуть на концепцию умных городов и поставить во главу угла те эффекты, которые достигаются благодаря внедрению цифровых решений, необходимо развивать на основе новых взглядов на городскую среду в целом, а также на ее отдельные аспекты. Во-первых, в этой связи, необходимо понимание того, что в ближайшее время будет наблюдаться растущий спрос на все виды городских ресурсов, вызванный процессами урбанизации и ростом численности населения современных агломераций. Во-вторых, ввиду комплексности взгляда на развитие современных городов, усиливаются требования к разработке интегрированных решений в различных направлениях городского хозяйства. Максимальный эффект от внедрения цифровых решений будет наблюдаться в том случае, если цифровые подсистемы будут связаны в единую систему управления городской средой. В-третьих, в рамках формирования общего подхода к цифровизации городской среды, результатом которого является достижение результатов в экологической, экономической и других сферах, важны является обеспечение доступности широкого круга заинтересованных сторон, в первую очередь граждан, к базовым технологиям цифровой экономики (речь идет об интернете, электрон-

ной почте и т.д.), чтобы не возникало ситуации, когда недоступность этих технологий становится серьезной преградой для получения выгоды для значительной части населения. Еще одним важным аспектом, на который необходимо обратить внимание, является аспект, связанный с поиском баланса в вопросах регулирования цифровой экономики. Несмотря на то, что основным принципом развития цифровой экономики является принцип свободного обмена информацией и данными, в ряде случаев, когда безопасность граждан находится под угрозой, необходимо применять адекватные меры по регулированию цифровой среды. По сути, все системы должны иметь возможность безопасно обмениваться доступными данными и использовать их для выработки комплексных ответов устойчивого развития современных городов, в котором граждане будут иметь лучшее качество жизни в более удобных, эффективных и продуктивных местах. В целом идея развития умного города должна основываться на долгосрочном видении, людях и процессах как основных движущих силах [29].

### Процедура исследования

**Объект** исследования — процессы формирования умных городов, **предмет** исследования — экономические отношения по формированию умных городов, метод исследования — системный логический анализ опубликованной литературы. Информационная база — мировые базы данных *Web of Science*, *Scopus*. Алгоритм исследования — анализ научной литературы в международных базах цитирования. На основе анализа научных источников выделены различные типы пороговых значений, отмечены их достоинства и недостатки при оценке развития процессов цифровизации различных аспектов современных городов.

### Результаты исследования

Для обсуждения результатов сведем различные подходы к определению пороговых значений уровней цифровизации в единую таблицу, проанализируем плюсы и минусы рассматриваемых подходов.

Анализ таблицы 2 показывает, что используемые для оценки уровней цифровизации методы обладают как своими плюсами, так и минусами. В целом можно отметить тот факт,

что в силу особенностей цифровизации городской среды, сложности системы городского хозяйства, многоаспектностью и разнообразием используемых цифровых технологий, среди основных особенностей известных подходов к оценке уровней цифровизации можно отметить их субъективность, относительность, многокомпонентность (в том смысле, что оценке подвергаются различные компоненты городской среды), а также определенную этапность.

Также стоит отметить, что выбор того или иного метода оценки цифровизации зависит от конкретных целей и задач исследования, а также от того, кто проводит оценку цифровизации городской среды. Если той заинтересованной стороной, которая проводит оценку, являются местные власти, то уровень цифровизации и его пороговые значения устанавливаются исходя из имеющихся возможностей и ограничений, а также приоритетов развития городской среды. В то же время, если основная цель заключается в сравнении определенной выборки городов, для определения пороговых значений цифровизации и кластеризации городов по уровню использования цифровых технологий используется относительный подход, позволяющий оценить некий уровень порогового значения (чаще всего на основе средних показателей выборки), которые позволяют ранжировать города по уровню их цифровизации.

Новизна полученных результатов заключается в выявлении и систематизации основных подходов к определению пороговых значений цифровизации городской среды. Теоретическая значимость заключается в выявлении плюсов и минусов рассмотренных подходов. Практическая значимость заключается в проведении дальнейших исследований в области развития подходов к определению пороговых значений цифровизации современных городов.

### Обсуждение результатов

Современные тенденции развития территорий свидетельствуют о том, что все чаще цифровые технологии, используемые в различных аспектах социально-экономической деятельности, становятся ключевым фактором развития данных территорий, активизации процессов экономического роста [30]. Концепция

Таблица 2 – Методы определения пороговых значений цифровизации умных городов

Методы	Достоинства	Недостатки
Относительный	Позволяет ранжировать города по уровням цифровизации, выявлять пороговые значения на основе количественных показателей (обычно это среднее значение по рассматриваемой выборке)	Процедура ранжирования городов не всегда прозрачна; данный подход не позволяет ранжировать города различного типа ввиду отсутствия данных. Отсутствуют методики обработки данных, позволяющие сравнивать уровни цифровизации городов корректным образом. Данный подход позволяет исследовать выборку однотипных городов.
Проектный (компонентный)	Данный подход позволяет определить город умны исходя из анализа тех проектов по цифровизации городской среды, которые реализованы в городе. Количественный анализ того или иного города по количеству реализованных проектов позволяет определить пороговые значения цифровизации.	Сравнение городов по количеству реализованных проектов в области цифровизации не позволяет однозначно отнести тот или иной город к категории умных, а также однозначно определить пороговые значения цифровизации, поскольку наряду с количественным анализом, важно оценивать и качественные характеристики проектов.
Эволюционный	Данный подход позволяет отнести тот или иной город к категории умных, если в рамках функционирования отдельных направлений городской среды используются смарт-технологии.	Быстрое развитие цифровых технологий не дает однозначного понимания того, какие решения можно отнести к категории смарт-решений, а какие нет. Быстрое устаревание технологий и их замещение новыми создает трудности для определения границ, определяющих категорию умных городов.
Субъективный	Данный подход позволяет сформулировать собственное понимание умного города, определить те критерии и границы, достижение которых будет свидетельствовать о том, что город можно считать умным.	Пороговые значения цифровизации, позволяющие отнести город к категории умных, устанавливаются на основе имеющихся ресурсов, возможностей и ограничений местными властями, без сравнения с другими городами, что не позволяет судить о том, что город является действительно умным относительно других городов.
Матричный	Такой подход позволяет оценить уровни цифровизации городов как с учетом этапности цифровизации городской среды, так и с учетом формирования отдельных компонент умной городской среды (умная экономика, умное управление, умная мобильность и т.д.). Согласно данному подходу, к умным городам можно отнести города, показатели цифровизации которых превышают 50 % от максимального значения.	Такой подход не устанавливает конкретных пороговых значений цифровизации, превышение которых означало бы то, что город можно отнести к категории умных. Таким образом данный подход также не избавлен от некоторого субъективизма.

умных городов и регионов завоевывает все большее внимание среди общественности, научных кругов, властных структур и становится ориентиром для развития в ближайшем будущем [31]. Вместе с тем, определяя ряд ориентиров в развитии территорий, концепция умных городов остается достаточно размытым инструментом развития в практическом плане. Идеи о применении цифровых технологий в различных аспектах городской среды не дают определенного ответа на ряд важных вопросов, среди которых определение тех пределов цифровизации, достижение которых будет свидетельствовать о том, что город переходит в категорию умных городов. Преодоление пороговых значений цифровизации означает, что

большинство операций взаимодействий между индивидами в данном городе осуществляется только на основе цифровых технологий. Кроме того, не всегда понятно, насколько эффективно применение цифровых технологий в тех или иных аспектах развития современных городов, как оценить показатели этой эффективности. С нашей точки зрения, при определении пороговых значений цифровизации должна учитываться и экономическая эффективность данного процесса. Другими словами, если отношение выгод и затрат на цифровизацию определенных аспектов городской среды превышает 1, то сохраняется экономическая целесообразность по реализации проектов цифровизации этого аспекта городской среды. Од-

нако можно предположить, что в определенный момент затраты на цифровизацию превысят те выгоды, которые будут получены вследствие цифровизации. Таким образом отношение выгод и затрат будет меньше 1. Теоретически можно предположить, что точка, где выгоды и затраты на цифровизацию определенных направлений в городской среде равны 1 и есть тот предел экономической эффективности, когда процессы цифровизации становятся излишними и слишком затратными, что свидетельствует о достижении определенного порогового значения цифровизации городской среды. Хотя такие рассуждения о поиске пороговых значений и пределов цифровизации городской среды носят теоретический характер, важность учета экономических аспектов при определении пороговых значений умных городов не вызывает сомнений. В этой связи, с нашей точки зрения, можно отметить, что наиболее умным можно считать город, который достигает максимальных эффектов (экономических, социальных, экологических и т.д.) при использовании ограниченных ресурсов в ходе реализации проектов по цифровизации городской среды.

Обобщение подходов к оценке уровней цифровизации современных городов показывает, что в настоящее время отсутствует признанный способ оценки пороговых значений цифровизации. Распространенными являются принципы субъективизма, относительности при рассмотрении развития умных городов. Это объясняется сложностью самого предмета исследования, быстрым развитием цифровых технологий, множеством заинтересованных сторон и бенефициаров, участвующих в процессах реализации проектов умных городов. Поэтому различные подходы, обобщенные нами, используются в разных случаях при решении определенного круга задач. С нашей точки зрения, при оценке пороговых значений цифровизации городской среды, определении пределов цифровизации, преодоление которых позволяет говорить о том, что город достиг категории умных городов, необходимо использовать комбинацию известных подходов. Например, при определении стратегии циф-

ровизации городской среды, необходимо учитывать и опыт других схожих городов, которые уже достигли определенных результатов. Таким образом, можно использовать относительный подход для сравнения схожих городов. Кроме того, при исследовании процессов цифровизации необходимо учитывать экономические аспекты, в том числе эффективность проектов, а также влияние процессов цифровизации на повышение качества жизни граждан. С нашей точки зрения нельзя называть город умным только из-за того, что он достиг определенных уровней цифровизации. По-настоящему умным можно назвать тот город, в котором проекты цифровизации реализуются на принципах экономической и социальной эффективности.

### **Заключение**

В настоящем исследовании, проведенном с целью систематизации подходов к определению пороговых значений цифровизации умных городов, получены следующие теоретические и практические результаты.

Во-первых, в работе показана и обоснована важность оценки уровней цифровизации современных городов.

Во-вторых, обобщены основные подходы методы определения уровней цифровизации современных городов, выявлены достоинства и недостатки рассмотренных подходов.

В-третьих, предложен авторский подход на основе матрицы оценки умных городов, согласно которому к категории «умных» можно отнести города, превышающие 50 % по основным направлениям цифровизации. Преодоление пороговых значений цифровизации означает, что большинство операций взаимодействий между индивидами в данном городе осуществляется только на основе цифровых технологий.

Теоретическая значимость исследования состоит в развитии теоретических аспектов оценки уровней цифровизации городской среды. Практическая значимость исследования заключается в формировании возможных будущих исследований по разработке методик оценки уровней цифровизации городской среды.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Попов Е.В., Семячков К.А. (2020). Умные города : монография. Москва: Издательство Юрайт. 346 с.
2. Ristvej J., Lacinák M., Ondrejka R. (2020). On Smart City and Safe City Concepts, *Mobile Networks and Applications*, vol. 25, pp. 836–845. DOI: 10.1007/s11036-020-01524-4.
3. Kim T., Ramos C., Mohammed S. (2017). Smart City and IoT, *Future Generation Computer Systems*, vol. 76, pp. 159–162. DOI: 10.1016/j.future.2017.03.034.
4. Nagenborg M. (2018). Urban robotics and responsible urban innovation, *Ethics and Information Technology*, vol. 22, pp. 345–355. DOI: 10.1007/s10676-018-9446-8.
5. Shelton T., Zook M., Wiig A. (2014). The “actually existing smart city”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 8 (1), pp. 13–25. DOI: 10.1093/cjres/rsu026.
6. Гайнанов Д.А., Пальгова В.О. (2019). Концепция «умный город» в вопросах совершенствования систем городской жизнедеятельности // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. № 6 (79). С. 97–107.
7. Cacho N., Lopes F., Cavalcante E., Santos I. (2016). A smart city initiative: The case of Natal. 2016 IEEE International Smart Cities Conference (ISC2), Trento, Italy, pp. 1–7. DOI: 10.1109/IS C2.2016.7580774.
8. Медведева О.Е. (2019). Современное состояние и проблемы инновационных технологий в умном городе // *Modern Economy Success*. № 2. С. 5–11.
9. Зотов В.Б. (2019). «Умный город»: методология построения системы // *Муниципальная академия*. № 3. С. 3–11.
10. Стефанова Н.А. (2018). Успешные практики и сценарии развития «умных» городов // *Актуальные вопросы современной экономики*. № 4. С. 182–187.
11. Kiritmat A., Krejcar O., Kertesz A. and Tasgetiren M. F. (2020). Future Trends and Current State of Smart City Concepts: A Survey. In: *IEEE Access*, vol. 8, pp. 86448–86467. DOI: 10.1109/ACCESS.2020.2992441.
12. Leem C. S., Kim B. G. (2012). Taxonomy of ubiquitous computing service for city development, *Personal and Ubiquitous Computing*, vol. 17 (7), pp. 1475–1483. DOI: 10.1007/s00779-012-0583-5.
13. Федоненко М.В. (2019). Опыт развития «умных» городов в современном мире // *Социально-экономические явления и процессы*. Т. 14. № 2 (106). С. 61–72.
14. Figueiredo S. M., Krishnamurthy S., Schroeder T. (2020). What About Smartness? *Architecture and Culture*, vol. 7 (3), pp. 335–349. DOI: 10.1080/20507828.2019.1694232.
15. Lara A. P., Moreira Da Costa E., Furlani T. Z., Yigitcanlar T. (2016). Smartness that matters: towards a comprehensive and human-centred characterisation of smart cities, *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, vol. 2 (1), pp. 9–22. DOI: 10.1186/s40852-016-0034-z.
16. Zukin S. (2020). Seeing like a city: how tech became urban. *Theory and Society*, vol. 49, pp. 941–964. DOI: 10.1007/s11186-020-09410-4.
17. Negre E., Rosenthal-Sabroux C. (2014). Recommendations to Improve the Smartness of a City. In: Dameri R., Rosenthal-Sabroux C. (eds.) *Smart City. Progress in IS*. Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-319-06160-3\_5.
18. Liu P., Peng Z. (2014). China’s Smart City Pilots: A Progress Report, *Computer*, vol. 47 (10), pp. 72–81. DOI: 10.1109/mc.2013.149.
19. Kundu D. (2019). Blockchain and trust in a smart city, *Environment and Urbanization ASIA*, vol. 10 (1), pp. 31–43. DOI: 10.1177/0975425319832392.
20. Albino V., Berardi U., Dangelico R. M. (2015). Smart cities: Definitions, dimensions, performance, and initiatives, *Journal of urban technology*, vol. 22 (1), pp. 3–21.
21. Gascó M. (2016). What Makes a City Smart? Lessons from Barcelona. 2016 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), Koloa, HI, USA, pp. 2983-2989. DOI: 10.1109/HICSS.2016.373.
22. Willems J., Van den Bergh J., Viaene S. (2017). Smart City Projects and Citizen Participation: The Case of London. In: Andeßner R., Greiling D., Vogel R. (eds.) *Public Sector Management in a Globalized World*. NPO-Management. Springer Gabler, Wiesbaden. DOI: 10.1007/978-3-658-16112-5\_12.

23. Balducci F., Ferrara A. (2018). Using urban environmental policy data to understand the domains of smartness: An analysis of spatial autocorrelation for all the Italian chief towns, *Ecological Indicators*, vol. 89, pp. 386–396.

24. Гаряева В.В. (2020). Принципы перехода к модели управления «умный город» // Научно-технический вестник Поволжья. № 3. С. 25–27.

25. Семячков К.А. (2020). Этапы становления цифровой экосреды современных городов // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. № 2 (62). С. 3.

26. Mora L., Bolici R. (2017) How to Become a Smart City: Learning from Amsterdam. In: Bisello A., Vettorato D., Stephens R., Elisei P. (eds.) *Smart and Sustainable Planning for Cities and Regions*. SSPCR 2015. Green Energy and Technology. Springer, Cham. 10.1007/978-3-319-44899-2\_15.

27. Попов Е.В., Семячков К.А. (2020). Матрица показателей развития умных городов // На-

циональные интересы: приоритеты и безопасность. Т. 16. № 8 (389). С. 1422–1443.

28. Кириллова С.С., Забудьков В.А. (2018). Перспективы развития системы «умный» город // Актуальные направления научных исследований XXI века: теория и практика. Т. 6. № 2 (38). С. 275–279.

29. Thompson E. M. (2016). What makes a city “smart”? *International Journal of Architectural Computing*, vol. 14 (4), pp. 358–371. DOI: 10.1177/1478077116670744.

30. Nikitas A., Michalakopoulou K., Njonya E. T., Karampatzakis D. (2020). Artificial Intelligence, Transport and the Smart City: Definitions and Dimensions of a New Mobility Era, *Sustainability*, vol. 12 (7), pp. 2789–2806. DOI: 10.3390/su12072789.

31. Суховская Д.Н., Шульгин Н.А. (2019). Анализ структуры концепции «умного города» // E-Scio. № 9 (36). С. 737–746.

---

## THRESHOLD VALUES OF THE «SMART» CITIES DIGITALIZATION

**E.V. Popov**

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

**K.A. Semyachkov**

Institute of Economics of the Ural Branch  
of the Russian Academy of Sciences,  
Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration,  
Ekaterinburg, Russia

### ABSTRACT:

The article deals with the problems of defining the threshold values of the “smart” cities digitalization. One problem in identifying the urban environment digitalization level and classifying a city as a smart one is that the existing assessment methods do not allow for identification whether a city under assessment can be referred to as a smart one.

The methodological basis of the research includes a systematic logical analysis of the published papers from the Web of Science and Scopus global databases. The work reveals chief approaches to assessing the urban environment digitalization in the framework of a “smart” city model development, and identifies main problems and limitations of a specific approach to assessing the urban environment digitalization level. The author’s approach is proposed to identify the thresholds of the urban environment digitalization on the basis of the symbiosis of the component and evolutionary approaches to “smart” cities assessment. Overcoming the digital threshold values means that most interaction operations between individuals in a given city are based on digital technologies only.

The theoretical basis for identifying the urban environment digitalization thresholds is the matrix for assessing the “smart” cities development.

The theoretical importance of the research is the developed approaches to assess the modern cities digitalization level. The practical significance of the research is in the potential further research of smart management in a digital society.

**FUNDING:** The reported research was funded by RFBR according to the research project no. 20-010-00333.

**KEYWORDS:** “smart” city, digitalization, assessment, innovative development, model, urban environment, digital society.

#### **AUTHORS’ INFORMATION:**

**Evgeniy V. Popov** – 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, 620144, Russia); epopov@mail.ru. ORCID: 0000-0002-5513-5020.

**Konstantin A. Semyachkov** – Ph.D. of Economic Sciences; Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (29, Moskovskaya St., Ekaterinburg, 620014, Russia); Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); k.semyachkov@mail.ru. ORCID: 0000-0003-0998-0183.

**FOR CITATION:** Popov E.V., Semyachkov K.A. (2021). Threshold values of the «smart» cities digitalization, *Municipality: Economics and Management*, no. 2 (35), pp. 11–26.

#### **REFERENCES**

1. Popov E.V., Semyachkov K.A. (2020). Smart cities. Moscow, Yurait Publisher. 346 p.
2. Ristvej J., Lacinák M., Ondrejka R. (2020). On Smart City and Safe City Concepts, *Mobile Networks and Applications*, vol. 25, pp. 836–845. DOI: 10.1007/s11036-020-01524-4.
3. Kim T., Ramos C., Mohammed S. (2017). Smart City and IoT, *Future Generation Computer Systems*, vol. 76, pp. 159–162. DOI: 10.1016/j.future.2017.03.034.
4. Nagenborg M. (2018). Urban robotics and responsible urban innovation, *Ethics and Information Technology*, vol. 22, pp. 345–355. DOI: 10.1007/s10676-018-9446-8.
5. Shelton T., Zook M., Wiig A. (2014). The “actually existing smart city”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 8 (1), pp. 13–25. DOI: 10.1093/cjres/rsu026.
6. Gainanov D.A., Palgova V.O. (2019). The concept of “smart city” in the improvement of urban activity systems, *Bulletin of Belgorod University of Cooperation, Economics and Law*, no. 6 (79), pp. 97–107.
7. Cacho N., Lopes F., Cavalcante E., Santos I. (2016). A smart city initiative: The case of Natal. 2016 IEEE International Smart Cities Conference (ISC2), Trento, Italy, pp. 1–7. DOI: 10.1109/ISC2.2016.7580774.
8. Medvedeva O.E. (2019). The current state and problems of innovative technologies in the smart city, *Modern Economy Success*, no. 2, pp. 5–11.
9. Zotov V.B. (2019). “Smart City”: Methodology of Building System, *Municipal Academy*, no. 3, pp. 3–11.
10. Stefanova N.A. (2018). Successful practices and scenarios for the development of “smart” cities, *Actual issues of the modern economy*, no. 4, pp. 182–187.
11. Kirimtat A., Krejcar O., Kertesz A. and Tasgetiren M. F. (2020). Future Trends and Current State of Smart City Concepts: A Survey. In: *IEEE Access*, vol. 8, pp. 86448–86467. DOI: 10.1109/ACCESS.2020.2992441.
12. Leem C. S., Kim B. G. (2012). Taxonomy of ubiquitous computing service for city development, *Personal and Ubiquitous Computing*, vol. 17 (7), pp. 1475–1483. DOI: 10.1007/s00779-012-0583-5.
13. Fedonenko M.V. (2019). Experience in the development of “smart” cities in the modern world, *Socio-economic phenomena and processes*, vol. 14, no. 2 (106), pp. 61–72.

14. Figueiredo S. M., Krishnamurthy S., Schroeder T. (2020). What About Smartness? *Architecture and Culture*, vol. 7 (3), pp. 335–349. DOI: 10.1080/20507828.2019.1694232.
15. Lara A. P., Moreira Da Costa E., Furlani T. Z., Yigitcanlar T. (2016). Smartness that matters: towards a comprehensive and human-centred characterisation of smart cities, *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, vol. 2 (1), pp. 9–22. DOI: 10.1186/s40852-016-0034-z.
16. Zukin S. (2020). Seeing like a city: how tech became urban. *Theory and Society*, vol. 49, pp. 941–964. DOI: 10.1007/s11186-020-09410-4.
17. Negre E., Rosenthal-Sabroux C. (2014). Recommendations to Improve the Smartness of a City. In: Dameri R., Rosenthal-Sabroux C. (eds.) *Smart City. Progress in IS*. Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-319-06160-3\_5.
18. Liu P., Peng Z. (2014). China's Smart City Pilots: A Progress Report, *Computer*, vol. 47 (10), pp. 72–81. DOI: 10.1109/mc.2013.149.
19. Kundu D. (2019). Blockchain and trust in a smart city, *Environment and Urbanization ASIA*, vol. 10 (1), pp. 31–43. DOI: 10.1177/0975425319832392.
20. Albino V., Berardi U., Dangelico R. M. (2015). Smart cities: Definitions, dimensions, performance, and initiatives, *Journal of urban technology*, vol. 22 (1), pp. 3–21.
21. Gascó M. (2016). What Makes a City Smart? Lessons from Barcelona. 2016 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), Koloa, HI, USA, pp. 2983-2989. DOI: 10.1109/HICSS.2016.373.
22. Willems J., Van den Bergh J., Viaene S. (2017). Smart City Projects and Citizen Participation: The Case of London. In: Andeßner R., Greiling D., Vogel R. (eds.) *Public Sector Management in a Globalized World*. NPO-Management. Springer Gabler, Wiesbaden. DOI: 10.1007/978-3-658-16112-5\_12.
23. Balducci F., Ferrara A. (2018). Using urban environmental policy data to understand the domains of smartness: An analysis of spatial autocorrelation for all the Italian chief towns, *Ecological Indicators*, vol. 89, pp. 386–396.
24. Garyaeva V.V. (2020). Principles of transition to the management model “Smart City”, *Scientific and Technical Herald of the Volga region*, no. 3, pp. 25–27.
25. Semyachkov K.A. (2020). Stages of formation of digital ecocrines of modern cities, *Regional Economics and Management: Electronic Scientific Journal*, no. 2 (62). P. 3.
26. Mora L., Bolici R. (2017) How to Become a Smart City: Learning from Amsterdam. In: Bisello A., Vettorato D., Stephens R., Elisei P. (eds.) *Smart and Sustainable Planning for Cities and Regions*. SSPCR 2015. Green Energy and Technology. Springer, Cham. 10.1007/978-3-319-44899-2\_15.
27. Popov E.V., Semyachkov K.A. (2020). Matrix of development indicators of smart cities, *National interests: priorities and safety*, vol. 16, no. 8 (389), pp. 1422–1443.
28. Kirillova S.S., Zabudkov V.A. (2018). Prospects for the development of the system “Smart city”, *Actual areas of scientific research of the XXI century: theory and practice*, vol. 6, no. 2 (38), pp. 275–279.
29. Thompson E. M. (2016). What makes a city “smart”? *International Journal of Architectural Computing*, vol. 14 (4), pp. 358–371. DOI: 10.1177/1478077116670744.
30. Nikitas A., Michalakopoulou K., Njonya E. T., Karampatzakis D. (2020). Artificial Intelligence, Transport and the Smart City: Definitions and Dimensions of a New Mobility Era, *Sustainability*, vol. 12 (7), pp. 2789–2806. DOI: 10.3390/su12072789.
31. Sukhovskaya D.N., Shulgin N.A. (2019). Analysis of the structure of the concept of a “smart city”, *E-Scio*, no. 9 (36), pp. 737–746.

## ERP-СИСТЕМА – ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 06.01.00

**Т.Ф. Шитова**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Екатеринбург, Россия  
AuthorID: 627406

**АННОТАЦИЯ:**

При укрупнении бизнеса процессы управления компанией усложняются. Для выработки правильных управленческих решений требуется информация, поступающая из различных источников, объемы которой очень велики. Использование нескольких взаимосвязанных систем усложняет процедуры обмена данными, поскольку интеграция разрозненных систем становится сложной и нерентабельной. ERP-системы позволяют объединить все бизнес-процессы компании в единой и мощной системе и решить данную проблему.

В статье осуществляется системное описание ERP-систем классического типа, подробно изложены суть и особенности работы ERP-системы нового поколения, принадлежащей к классу iERP; проведен анализ преимуществ и недостатков классических и интеллектуальных ERP-систем; осуществлено исследование проблемы внедрения ERP-решений российских и зарубежных вендоров. В процессе исследования проблемы использовались: системный подход, методы экономического и сравнительного анализа.

Объектом исследования являются ERP-системы, позволяющие объединить все бизнес-процессы компании в единой информационной системе. Цели исследования – выявить современные тенденции применения ERP-систем в России; показать экономический эффект от их использования; обратить внимание на появление ERP-систем нового поколения.

По результатам исследования было установлено, что в настоящее время повышенный интерес к внедрению ERP-систем проявляют быстрорастущие компании, а также предприятия, имеющие филиалы или обособленные подразделения; в современных условиях не бизнес подстраивается под программное обеспечение и информационные технологии, а ERP-системы и IT-технологии – под бизнес-процессы.

Статья носит научно-практический характер и может быть полезна специалистам различных областей: руководителям предприятий, планирующим внедрение ERP-системы с целью повышения эффективности управления бизнесом; преподавателям вузов, использующих ERP-системы в качестве средства обучения студентов.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** ERP, iERP, 1С:ERP, SAP, Галактика, планирование ресурсов, ресурсы предприятия, обработка данных.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Татьяна Федоровна Шитова** – кандидат социологических наук, доцент; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); shitovafat@yandex.ru. ORCID: 0000-0002-3613-8541.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Шитова Т.Ф. (2021). ERP-система – эффективный инструмент развития цифровой экономики // Муниципалитет: экономика и управление. № 2 (35). С. 27–39.

На протяжении нескольких последних десятилетий популярность и востребованность ERP-систем неуклонно возрастает, о чем свидетельствуют данные, опубликованные в различных источниках [1, с. 481]. Чаще всего активное использование ERP-систем можно встретить в сферах производства материальных ценностей [2].

С каждым годом всё большее количество руководителей компаний приходит к пониманию того, что без применения современных систем управления ресурсами предприятия успешное развитие бизнеса становится невозможным. В этой связи возникает ряд вопросов, связанных с правильностью выбора ERP-системы [3–7], сроками ее внедрения, периодом окупаемости, рисками возникновения финансовых потерь в случае неудачного внедрения ERP-системы.

Особенность использования ERP-системы состоит в том, что её внедрение и сопровождение должны осуществлять профессионалы высокого уровня, способные справляться со сложными задачами<sup>1</sup>. Единая информационная база, содержащая данные обо всех событиях финансово-хозяйственной деятельности компании, интеграция ERP-систем с программными продуктами других вендоров требуют участия специалистов, хорошо знающих встроенный язык системы «1С:Предприятие 8» и обладающих навыками администрирования. Принимая во внимание отраслевую принадлежность ERP-систем, знание специфики отрасли также является обязательным требованием к специалисту, занимающемуся внедрением и сопровождением ERP-системы. Более того, он должен иметь глубокие знания в области бизнеса. Руководитель проекта, осуществляющий контроль над выполнением технических заданий в системе, должен не только хорошо разбираться в бизнес-процессах ком-

паний<sup>2</sup>, но и иметь высокий уровень знаний в области IT-технологий.

Классические ERP-системы отличаются от остальных программных продуктов тем, что требуют ответственного отношения к выбору и приобретению, а также длительного периода внедрения по детально разработанному плану.

Программное обеспечение ERP-класса состоит из отдельных самостоятельных модулей, благодаря чему покупатель может приобретать необходимые ему модули и внедрять их поэтапно в течение нескольких месяцев. В дальнейшем, при желании, он может приобрести недостающие модули ERP-системы для получения дополнительных функциональных возможностей.

В качестве основных преимуществ применения ERP-систем выступают:

1. Использование одной интегрированной системы вместо нескольких разрозненных.

2. Наличие в ERP-системе большого количества объектов, которые могут понадобиться пользователям в перспективе<sup>3</sup>.

3. Единая система безопасности, защищающая учетные данные от внешних и внутренних угроз.

4. Данные, внесенные в систему один раз, становятся доступны всем пользователям, обладающими правами доступа к этой информации.

5. Использование единой информационной системы эффективно решает проблему несогласованности данных, с которыми работают различные категории пользователей.

6. Наличие механизма ввода одних документов на основании других существенно сокращает трудозатраты персонала и количество допущенных ошибок.

7. Возможность для руководителей различных уровней осуществлять контроль действий подчиненных в режиме реального времени.

<sup>1</sup>Проблеме внедрения ERP-систем на российских предприятиях в течение последнего десятилетия уделяется пристальное внимание, о чем свидетельствуют многочисленные публикации в различных научных журналах [8–11] и обсуждение данной проблемы на научно-практических конференциях, круглых столах, в сети Интернет и т.д.

<sup>2</sup>Бизнес-процесс — совокупность взаимосвязанных действий, нацеленных на достижение определенного результата, например, на создание какого-то вида продукции или оказания той или иной услуги.

<sup>3</sup>Как правило, на начальных этапах работы ERP-системы используется лишь малая часть ее функциональных возможностей, но по мере укрупнения и развития бизнеса возникает необходимость в тех или иных инструментах, которые уже содержатся в используемых модулях, или могут быть после приобретения дополнительных модулей подключены за короткий период времени с минимальными финансовыми затратами.

8. Существенное снижение количества ошибок, допускаемых пользователями ERP-системы за счет контроля деятельности людей самой системой. Так, система не даст списать со склада товары, которых нет в наличии.

9. Максимальное удовлетворение потребностей клиентов за счет совместной работы системы контроля качества и системы взаимоотношений с клиентами.

К числу основных недостатков стоит отнести:

1. Зависимость ERP-системы от навыков работы пользователей. Эффективность работы системы может быть существенно снижена или полностью парализована из-за непрофессиональной работы одного пользователя.

2. Необходимость обучения персонала работе с ERP-системой. Данная проблема особенно актуальна для среднего бизнеса, поскольку не каждое предприятие может себе это позволить.

3. Стоимость приобретения достаточно высокая, процедуры настройки и внедрения ERP-системы требует много времени.

4. Сложность адаптации ERP-системы под специфику деятельности компании и её бизнес-процессы.

5. При работе нескольких компаний с одной ERP-системой снижение эффективности работы системы нередко связано с нежеланием руководства какой-то из компаний предоставить информацию конфиденциального характера, которая требуется для работы системы.

6. Приобретаемая ERP-система может оказаться несовместимой с информационными системами, использующимися на предприятии.

Архитектура ERP-системы включает:

1. Платформу, содержащую среду и базовые возможности для работы модулей. Платформу может модифицировать только разработчик, специалисты по внедрению не имеют доступа к программному коду платформы, следовательно, не могут осуществлять ее изменение. В состав платформы входят:

— ядро (или среда разработки), для которого можно создать новые надстройки и компоненты;

— базовый функционал<sup>4</sup>, содержащий набор справочников и функций, необходимых для работы компании. В качестве таких справочников могут выступать: справочник пользователей системы, справочники контрагентов, номенклатуры и т.д.

2. Управление данными — база данных, её хранение и методы обработки информации. Учетные данные помещаются в специальное хранилище, находящееся на сервере. Для управления большими массивами данных используется специальное программное обеспечение, как правило, написанное на языке SQL, и инструменты, осуществляющие обработку и интерпретацию данных, отправку их в программные модули.

3. Модули, подключаемые к платформе. Все модули работают с единой информационной базой и используют функциональные возможности платформы. При этом они не зависят друг от друга, могут в любое время подключаться или отключаться, что является важным преимуществом и отличием ERP-систем от интеграции нескольких приложений между собой. Стоит также отметить и то, что для подключения модуля не требуется изменения программного кода ядра или программных кодов других модулей. Модули, входящие в состав ERP-систем, могут быть нескольких типов:

— внешнего использования, необходимые для взаимодействия с контрагентами компании (партнерами, клиентами, поставщиками и т.д.). Это могут быть личные кабинеты на сайте компании для поставщиков и покупателей или интернет-магазины;

— внутреннего использования, необходимые для работы сотрудников компании, управляющими различными процессами: производством; закупками; продажами; хранением сырья, материалов, готовой продукции; управление персоналом; взаимоотношениями с клиентами и т.д.

— коннекторы для подключения к программному обеспечению других вендоров. Эти модули позволяют настроить обмен данными с

<sup>4</sup>Базовый функционал является одним из важных элементов платформы, без которого невозможна работа платформы.

внешними источниками, интегрировать телефонию и т.д.

С логической точки зрения, структура, описанная выше, представлена на рисунке 1. Основное отличие ERP-систем от других специализированных систем состоит в том, что системы класса ERP изначально представляют конструктор, содержащий платформу и модули, подключаемые или отключаемые по мере необходимости. Доработка какой-то специализированной системы с целью расширения её функциональных возможностей не может считаться разработкой собственной ERP-системы компании, поскольку ERP-система – это программный продукт, изначально созданный для масштабируемости и обеспечения максимального количества функциональных возможностей [12].

В настоящее время руководству предприятий при поиске оптимального управленческого решения приходится работать с постоянно возрастающим потоком данных, объем которого настолько велик, что классические ERP-системы перестают справляться с решением ряда учетно-аналитических задач, имеющих масштабный характер. На смену ERP-систем классического типа приходят интеллектуальные ERP-системы, позволяющие повысить качество управления современным предприятием.

Системы класса iERP способствуют улучшению технологичности, точности и оперативности менеджмента. С их помощью руководитель любого уровня имеет возможность обоснованно и своевременно найти наиболее правильное управленческое решение. В сложившейся ситуации, очевидно, что при обработке и анализе больших массивов данных невозможно обойтись без использования современных информационных систем.

К настоящему времени многие российские пользователи ERP-систем приобрели большой опыт работы с ними, столкнулись с проблемами внедрения западных программных продуктов, узнали об изъянах зарубежного программного обеспечения и начали значительно больше ценить сильные стороны российских ERP-систем. Используя в тестовом режиме ERP-системы отечественных вендоров, всё больше компаний убеждается в том, что современные фирмы-разработчики такие как «1С» и «Галактика», достигли уровня требований крупного бизнеса.

Для успешного развития и конкурентоспособности каждый участник рынка стремится к проявлению максимальной гибкости, увеличению скорости работы с данными, поступающими из различных источников, за счет повышения уровня автоматизации.



Рисунок 1 – Архитектура ERP – системы<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Модифицированная автором структура архитектуры ERP-системы, взятая из источника [12].

С каждым годом процессам роботизации уделяется всё более пристальное внимание. Управленческому персоналу требуются эффективные инструменты, помогающие оптимизировать все бизнес-процессы предприятия и поднять качество их управления на более высокий уровень. Всё это формирует спрос на интеллектуальные ERP-системы, позволяющие решать не только учетно-аналитические задачи, но и использовать целый комплекс новых технологий: *Big Data* (большие данные), *Data Lake* (озеро данных), *AI* (искусственный интеллект), *Data Mining* (интеллектуальный анализ данных), *RPA* (роботизация бизнес-процессов), *Digital Twin* (цифровой двойник), *Cloud* (облачные вычисления), *Blockchain* (блокчейн) и др.

В настоящее время происходит изменение методологии и практики внедрения ERP-систем, являющихся безальтернативными в течение нескольких последних лет. С начала 2000-х годов до недавнего времени внедрение ERP-систем осуществлялось поэтапно. После автоматизации деятельности сотрудников очередного структурного подразделения наступал период выжидания, когда внесенные изменения «приживутся». Сейчас многие специалисты придерживаются мнения, что «данная модель внедрения системы управления ресурсами предприятия не эффективна», поэтому используют для непрерывного развития ERP-систем методики *Agile*<sup>6</sup> и *DevOps*<sup>7</sup>, что позволяет достигать гибкости в управлении бизнесом и ускорить получение конечных результатов<sup>8</sup>. Сегодня не бизнес подстраивается под информационные технологии и программное обеспечение, а ERP-системы и IT-технологии под бизнес-процессы.

<sup>6</sup>Суть методики Agile состоит в разделении крупного проекта на несколько мелких, для каждого из которых задается срок исполнения и конкретная дата его завершения. Благодаря четко заданным датам, можно эффективно контролировать ход выполнения каждого этапа проекта.

<sup>7</sup>Суть методики DevOps состоит в активном взаимодействии разработчиков программного продукта со специалистами, ответственными за информационно-технологическое обеспечение создаваемой компьютерной программы. Выпуск качественного программного продукта возможен лишь при условии полной интеграции деятельности этих категорий специалистов друг в друга.

<sup>8</sup>Применение iERP – это интеллектуальное, основанное на информации управление ресурсами. URL: <https://alp-erp.ru/article/Primenenie-i-ERP-eto-intellektualnoe-osnovannoe-na-informacii-upravlenie-resursami-predpriyatiya/> (дата обращения: 25.03.2021).

<sup>9</sup>Проблема планирования производственных процессов является актуальной на протяжении долгого периода времени, о чем свидетельствуют активное обсуждение данной проблемы в сети «Интернет» на различных форумах и многочисленные публикации в российских [15] и зарубежных научных журналах [16].

С каждым годом всё активнее применяются новые технологии, позволяющие вывести из тупиковых ситуаций системы управления предприятием [14, с. 24]. Современные ERP-системы становятся более адаптивными за счет осуществления мониторинга большого количества параметров, характеризующих основную деятельность предприятия и его структурных подразделений; бизнес-процессов; используемого программного обеспечения.

Традиционные ERP-системы способны эффективно управлять материальными, финансовыми, трудовыми и другими ресурсами предприятия, осуществлять их планирование, распределение и контроль<sup>9</sup>. Решая многочисленные задачи в процессе своей профессиональной деятельности, управленческому персоналу необходимо учитывать влияние как внутренних, так и внешних факторов. Исчерпывающую информацию о внутренних процессах, происходящих в ходе осуществления финансово-экономической деятельности компании, можно получить, опираясь на данные ERP-системы. Но в условиях современной реальности для выживания, развития и конкурентоспособности бизнеса также необходимо владеть информацией о деятельности предприятий-конкурентов, экономической конъюнктуре, закономерностях протекания хозяйственных процессов, правовых аспектах и т.д. Традиционные ERP-системы собирать и накапливать информацию о внешних процессах не могут, поскольку источники внешней информации, технологии её сбора и обработки принципиально другие. Кроме того, существенно ужесточаются требования к срокам выработки и принятия управленческих решений, нередко они должны осуществляться в режиме реального времени, что ста-

новится возможным при использовании прогнозных моделей и управленческих экспериментов. Интеллектуальные ERP-системы позволяют оперативно и эффективно решать эти проблемы, обеспечивая гибкость во всем.

Перед выбором наиболее оптимального управленческого решения пользователь iERP-системы запускает в ней механизм «умственной» работы с имеющейся в системе информацией для получения качественных, а иногда и существенно улучшенных объективных данных. В ряде случаев iERP-система предлагает готовое управленческое решение. Кроме того, она способна предоставить результаты практического применения предложенного решения. При поиске решений интеллектуальные ERP-системы опираются как на внутренние источники данных, так и на внешние. iERP-системы способны не только существенно повысить гибкость, но и уровень автоматизации роботизации. С их помощью можно усилить контуры обратной связи, благодаря чему появляется возможность работы в целостной системе.

Сегодня российские компании, высшее руководство которых способствует активному использованию передовых информационных технологий, начинают постепенно внедрять отдельные элементы iERP-систем. Добившись успеха, они переходят к полнофункциональной реализации возможностей интеллектуальной ERP-системы.

Разработку ERP-системы нового поколения можно наблюдать на примере одной из ведущих корпораций России, занимающейся созданием интеллектуальной системы ценообразования с помощью технологии роботизации процесса (RPA) [17]. Разрабатываемая информационная система собирает из внешних источников информацию о котировках на бирже, конъюнктуре рынка, поставщиках предприятия. Полученные данные добавляются к

имеющейся внутренней информации о товарообороте предприятия. На основании данных, полученных из различных источников, с помощью сложных алгоритмов формируются цены, по которым реализуется товар. Следующим шагом внедрения iERP-системы в данной корпорации является подключение библиотек машинного обучения (ML<sup>10</sup>) для формирования прогнозных цен и повышения качества планирования объемов продаж.

Стоит отметить, что переход к iERP-системам сопряжен с определенными трудностями. Использование цифрового контроля параметров производительности, более гибких методов управления, масштабной автоматизации и роботизации требует изменения культуры менеджмента. Поскольку современные предприятия являются сложными системами, включающими в себя многочисленные элементы, тесно взаимосвязанные друг с другом, то такие системы «сопротивляются» каким-либо изменениям из-за наличия большого количества взаимосвязей, отвечающих за стабилизированную работу системы. Существуют способы решения данной проблемы, позволяющие изменить сложившуюся культуру менеджмента, но пока данный процесс протекает очень медленно.

В настоящее время интеллектуальные информационные технологии успешно используются для решения традиционных бизнес-задач в ERP-системах. В будущем специалисты прогнозируют вытеснение контекстной аналитики проактивной аналитикой, способной рекомендовать последующие действия [18], что будет востребовано при осуществлении продаж (формирование заказа клиенту, применение политики лояльности, автоматической обработке претензий и т.п.), в ходе других процессов фронт и бэк-офиса. Говоря о перспективах интеллектуальных ERP-систем, специалисты предсказывают способность iERP-системы к

<sup>10</sup>Характерной чертой метода машинного обучения является обучение с применением решений нескольких похожих задач. Интеграция ML-метода с ERP-системой, позволяет последней более эффективно решать проблему рационального распределения материальных, трудовых, финансовых и других ресурсов за счет использования методов оптимизации. При решении этих задач осуществляется поиск различных вариантов, из которых необходимо выбрать наиболее правильный. Чаще всего, ML-метод с проблемой выбора наиболее оптимального варианта справляется лучше человека за счёт анализа накопленной в базе данных информации о похожих ситуациях и способах их успешного решения. Система выстраивает некую зависимость между исследуемым объектом и ответами, пытаясь выявить между ними неявную зависимость. Более того, она способна выполнять обобщение и оценивать качество полученных ответов.

самоконфигурированию, самообучению и самоисполнению.

Исследователи выделяют несколько направлений применения систем искусственного интеллекта:

- интеллектуальная классификация контрагентов, сотрудников, документов;

- интеллектуальное распознавание, идентификация аномалий, поиск незаконных операций, мошеннических схем;

- обработка документов, сверка счетов, платежных документов и т.д.;

- интеллектуальное составление прогнозов с выработкой рекомендаций для дальнейших действий, проведение экспертных процедур, консультаций и предложений;

- интеллектуальное управление различными процессами, привлечение цифровых ассистентов;

- интеграция машинного обучения в бизнес-процессы;

- использование интеллектуальных систем при работе с большим объемом данных для осуществления первичного отбора поступающей информации из внутренних и внешних источников. Например, при проведении конкурсного отбора на замещение вакантной должности выбор кандидатов можно осуществлять не только на основе данных, сообщенных самим кандидатом, но и на основе данных, полученных из открытых источников [18, 19].

Подводя итог вышесказанному, подчеркнем, интеллектуальные информационные системы не смогут концептуально изменить классические ERP-системы, но они смогут свести рутинные операции к минимуму и помочь более успешно решать аналитические задачи. В перспективе iERP-системы могут помочь при решении определенных задач, таких как: идентификация лиц для учета рабочего времени; при проведении контроля качества могут использоваться технологии распознавания образцов; iERP-системы способны производить отбор объектов при комплектации, обработку банковских выписок и т.д.

Сегодня ERP-системы используются на многих российских предприятиях, причем большинство из них уже прошли первый этап внедрения. Некоторые предприятия уже про-

шли и вторую стадию внедрения, связанную с модернизацией действующих систем. Теперь они заняты настройкой процесса поддержки внедренной ERP-системы и её интеграцией с BPM – системами, автоматизирующими дополнительные функции бизнеса. Наиболее передовые пользователи осваивают технологии извлечения данных из ERP и BPM систем, поиск скрытых закономерностей.

Заместитель генерального директора SAP CIS Ю. Бондарь считает, что сейчас бизнес движется в направлении создания интеллектуального предприятия, поскольку довольно четко начинает прослеживаться тенденция объединения на основе единой платформы всех систем предприятия [18]. Такой подход позволяет осуществлять работу в режиме реального времени, используя целый ряд современных технологий: машинное обучение, предиктивная аналитика, цифровой двойник, облачные вычисления и т.д.

По мнению генерального директора компании «Национальная платформа», разработчика ERP-системы «Ма-3» А. Зарипова, «ERP-система это бизнес-платформа, на которой строятся специализированные приложения и расширяются функциональные возможности модулей, входящих в состав ERP-системы» [18]. Масштаб модификации приобретаемой у разработчика ERP-системы может варьироваться в широких диапазонах, вплоть до повторного внедрения, если предприятие переходит на использование облачной модели.

Чаще всего, трансформация ERP-системы связана с расширением функциональных возможностей за счет развития самой интеграционной платформы или за счет добавления новых технологий. С точки зрения директора по стратегии и развитию бизнес-приложений ERP & EPM компании Oracle А. Хамидуллина, в недалеком будущем в «первозданном» виде ERP-системы использоваться будут крайне редко, более востребованными будут системы управления ресурсами предприятия, интегрированные с облачными, цифровыми и другими сервисами [18]. При этом стоит также отметить, что полная замена одних ERP-систем другими сегодня практически не осуществляется, поскольку это является длительным и дорогостоящим процессом, сопряжен-

ным с большими рисками. Чаще всего, современные предприятия осуществляют постепенное развитие существующей информационной системы.

Директор по ERP-решениям фирмы «1С» А. Нестеров говорит о том, что российские компании, решившиеся на замену имеющейся у них ERP-системы, зачастую стремятся приобретать ERP-систему, созданную российскими разработчиками, поскольку приобретение такой информационной системы более выгодно по сравнению с зарубежными ERP-системами как по цене, так и по срокам внедрения [20]. Немаловажное значение при этом имеют потребности покупателя ERP-системы в консолидации полной и достоверной информации, а также доступ к информационной базе, хранящей исчерпывающую информацию о деятельности компании как с мобильных, так и стационарных устройств.

Согласно данным отчетов компании IDC «Analyze the Future», в течение последнего десятилетия неизменными лидерами продаж ERP-систем на российском рынке являются известные вендоры SAP и «1С»<sup>11</sup>. ERP-системам *Oracle* в течение последних пяти лет

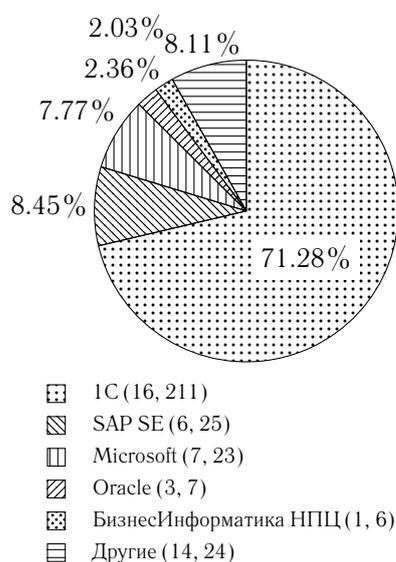
принадлежит примерно 4 % доли рынка, *Microsoft Dynamics* — меньше 9 %, Галактике — ок. 2 %. Доля остальных производителей ERP-систем составляет чуть более 3 %. Данные, отражающие распределение вендоров по количеству реализованных в 2019 году проектов, приведены в диаграмме на рисунке 2.

Многие российские компании в условиях нестабильной экономической ситуации крайне заинтересованы в повышении эффективности деятельности каждого структурного подразделения и центра финансовой ответственности. Процессы оптимизации касаются не только материальных затрат, производственных расходов, финансовых потоков, трудовых, природных, но и информационных систем предприятия, позволяющих усовершенствовать деловые процессы, повысить результативность деятельности сотрудников, увеличить потребительскую ценность продукции.

Экономический эффект от внедрения российских ERP-систем приведен в таблице 1.

При выборе ERP-системы перед руководителем компании неизбежно встает вопрос о том, какой из них отдать предпочтение [16, с. 248]. Осуществляя поиск наиболее оптимального варианта, управленческий персонал руководствуется такими показателями как: стоимость, набор функциональных возможностей, сроки внедрения. В последнее время по мере увеличения роли политики импортозамещения становится актуальной еще и проблема выбора вендора ERP-системы. Отдавая предпочтение отечественному программному продукту, компания, прежде всего, руководствуется своими интересами. Помимо обеспечения безопасности данных, составляющих коммерческую тайну, требуется решение еще целого ряда других задач. В связи с чем остро встает вопрос о том, насколько полно российские ERP-системы способны замещать зарубежные программные продукты.

Согласно данным опроса компаний, использующих ERP-системы фирмы «1С», причинами их выбора вместо зарубежных ERP-систем *SAP*, *Oracle*, *Microsoft* стали<sup>13</sup>:



**Рисунок 2 – Распределение вендоров по количеству проектов внедрений (систем, проектов) с учетом партнеров (данные за 2019 год)<sup>12</sup>**

<sup>11</sup> Доля SAP на российском рынке ERP-систем колеблется в районе  $49 \pm 1$  %, доля ERP-решений фирмы «1С» —  $32 \pm 1$  %. Источники: [21], [22].

<sup>12</sup> Диаграмма составлена автором на основании источников: [21], [22, с. 130].

<sup>13</sup> Информация приводится по данным отчетов партнеров «1С» [23, 24].

Таблица 1 – Показатели, характеризующие экономический эффект от внедрения российских ERP-систем<sup>14</sup>.

Показатель	ERP-решения на платформе «1С:Предприятие 8»	Галактика ERP
Снижение объемов материальных запасов	21 %	нет данных
Сокращение расходов на материальные ресурсы	15 %	5 %
Снижение уровня неликвидных запасов на складе	нет данных	40 %
Снижение производственных издержек	15 %	нет данных
Сокращение операционных и административных расходов	16 %	20 %
Снижение себестоимости выпускаемой продукции	9 %	нет данных
Увеличение объема выпускаемой продукции	32 %	нет данных
Рост оборачиваемости складских запасов	23 %	25 %
Сокращение сроков исполнения заказов	23 %	нет данных
Улучшение качества сервисов и продаж	нет данных	40 %
Сокращение трудозатрат в различных подразделениях	26 %	нет данных
Сокращение длительности простоя оборудования	22 %	нет данных
Снижение производственного брака	21 %	25 %
Ускорение получения управленческой отчетности	в 2 раза	нет данных
Ускорение подготовки регламентированной отчетности	в 2 раза	нет данных
Рост прибыли	13 %	нет данных

1. Невысокая стоимость лицензий, внедрения, сопровождения – 124<sup>15</sup>.

2. Соответствие функционала отраслевой специфике, потребностям клиента – 89.

3. Множество специалистов, большой выбор партнеров, доступность сопровождения – 71.

4. Распространенность, использование других решений «1С» – 48.

5. Легкость внедрения и эксплуатации, гибкость, мало доработок – 40.

6. Компетентность исполнителя, положительный опыт работы с партнером – 32.

7. Быстрая адаптация к изменениям законодательства, локализация – 30.

8. Скорость внедрения – 22.

9. Наличие персонала, имеющего компетенции – 19.

10. Наличие положительных отзывов в отрасли – 9.

11. Известность и надежность вендора – 7.

12. Открытость и надежность системы – 6.

13. «Импортозамещение» – 1.

Отвечая на вопрос о том, насколько охотно компании осуществляют переход от одной ERP-системы к другой, генеральный директор компании-разработчика ERP-системы

«Ма-3» А. Зарипов говорит о том, что те компании, которые уже внедрили ту или иную зарубежную ERP-систему и успешно ее используют, как правило, не планируют переход на другую. Те же предприятия, которые не сумели добиться полного функционального покрытия бизнес-процессов, переход на отечественную систему управления ресурсами предприятия осуществляют значительно охотнее, учитывая то, что скорость внедрения такой ERP-системы существенно выше зарубежной, а стоимость приобретения значительно меньше. Также он отмечает, что программные продукты отечественного разработчика способны покрывать большую часть задач и бизнес-процессов российских предприятий. Однако, если предприятию необходимо осуществлять управление основными активами, сложными цепочками поставок, то для этих целей больше подойдут зарубежные ERP-системы, например, SAP [18].

В настоящее время пользователями ERP-системы SAP являются большое количество различных компаний: концерн «Калина»<sup>16</sup>, Автозавод КАМАЗ, Компания Берлин-Хеми / А. Менарини, ОАО «Мосэнерго», Retail в X5 Retail Group<sup>17</sup> и др. При этом имеет-

<sup>14</sup>Таблица составлена автором на основе данных [23, 24].

<sup>15</sup>Здесь указывается число респондентов.

<sup>16</sup>Бренды ОАО «Калина»: «Черный жемчуг», «Чистая линия», «Сто рецептов красоты», «Бархатные ручки», «32», «Лесной бальзам» и др.

<sup>17</sup>«Пятерочка», «Перекресток» и «Карусель»

ся внушительный список компаний, вложивших огромные средства во внедрение ERP-системы SAP, и получивших потери, исчисляемые миллионами долларов: *British Airways, City of Tacoma, NASA, National Australia Bank MFI, Hewlett Packard* и др. [25].

У российских ERP-систем набор функциональных возможностей меньше, чем у известных зарубежных аналогов [17, с. 36]. Так, например, «1С:ERP Управление предприятием 2» обеспечивает не более 90 % функционала немецкой ERP-системы SAP [18, с. 169]. При этом стоит отметить, что ежегодно у ERP-систем фирмы «1С» набор функциональных возможностей увеличивается за счет непрерывной работы по усовершенствованию программных продуктов, о востребованности которых свидетельствует тот факт, что в настоящее время «1С:ERP» используется в 20 странах мира на средних и крупных предприятиях различных отраслей. Среди них: Газпром, *Faberlic*, Курская АЭС, ИОН *Gulliver*, ММК Уголь, РУСАГРО и др. [23].

Востребованной является и система «Галактика ERP», пользователями которой сегодня являются: Башкирская содовая компания, Транснефть АК, Мангистаунагаз, Медицинский центр НОРДИН, Первая грузовая компания (ПГК), Новосибирский инструментальный завод (НИЗ), Аскона (*Askona*), Московский прожекторный завод, ОРИКА УГМК, Химический завод Планта и др. [26].

При этом, стоит отметить, что ERP-системы западных вендоров имеют избыточный функционал для среднего бизнеса, стоимость их обслуживания значительно выше стоимости обслуживания российских ERP-систем. В связи с чем эксперты видят хорошие перспективы для российского программного обеспечения.

Современные российские ERP-системы достаточно гибкие, способны «подстроиться» под потребности конкретного предприятия.

Если темпы совершенствования популярных ERP-систем российских вендоров не замедлятся, то отечественное программное обеспечение в обозримом будущем сможет заместить зарубежные аналоги. Сложности могут возникнуть лишь при разработке функционала, автоматизирующего решение задач гибкого анализа данных, поскольку инструментарий для этого в России только начинает разрабатываться.

На основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что использование ERP-систем способно поднять качество управления современным предприятием на более высокий уровень. Несмотря на то, что сегодня при выборе ERP - систем 99 % корпоративных клиентов, по-прежнему, опираются на такие показатели, как стоимость приобретения, соответствие функциональных возможностей системы отраслевой специфике и потребностям клиентов, доступность сопровождения, легкость эксплуатации и внедрения, гибкость курс государства на импортозамещение важен, т.к. в государственных корпорациях меняется отношение к отечественному программному обеспечению [20]. Госкомпании сегодня столкнулись с проблемой выбора: развивать автоматизацию на базе российских программных продуктов или отказаться от развития вообще. При этом ситуация еще усугубляется и санкционными рисками, которые оказывают влияние не только на государственные, но и на коммерческие компании.

Результаты проведенного исследования показали, что проблема внедрения ERP-систем является насущной в течение двух десятилетий. Более того, её актуальность с каждым годом продолжает возрастать, о чём свидетельствуют многочисленные публикации специалистов по внедрению ERP-систем и мнения экспертов в области систем управления ресурсами предприятия.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Шитова Т.Ф. (2019). Использование ERP-систем для эффективного управления бизнесом // Российский человек и власть в контексте радикальных изменений в современном мире : Сборник научных трудов XXI российской

научно-практической конференции (с международным участием). Екатеринбург : Гуманитарный университет. С. 481–489.

2. Степанова Г.А. (2019). Учет материально-производственных запасов на предприятии //

Корпоративные информационные системы. № 3 (7). С. 1–16.

3. Варшавская А.А., Протасова А.А. (2013). Проблема выбора ERP-системы // Экономика, Статистика и Информатика. № 4. С. 163–165.

4. Плешкова И.О. (2016). Применение метода анализа иерархий для выбора ERP-системы предприятия // Современные информационные технологии и ИТ-образование. № 4. С. 241–245.

5. Шехтман Б. (2018). ERP для малого бизнеса: из чего выбрать? // IT-Expert. № 10. С. 10–13.

6. Бондарь А.А., Лосев В.С. (2015). Методика выбора информационной системы планирования ресурсов предприятия // Вестник ТОГУ. № 1. С. 185–192.

7. Петров Е.П. (2010). ERP-системы: плюсы и минусы // Креативная экономика. Т. 4. № 8. С. 122–127.

8. Королькова Е.Н. (2018). Проблемы выбора и внедрения ERP-систем на российских предприятиях // Дневник науки. № 10 (22). С. 46–54.

9. Ощепков В.М., Лохматова В.А. (2019). Проблемы внедрения ERP на предприятиях // Научное обозрение. Экономические науки. № 2. С. 44–48.

10. Петров Е.П. (2010). Первые трудности при внедрении информационной системы управления ресурсами на предприятии // Креативная экономика. Т. 4. № 9. С. 17–23.

11. Стрижова Ю.С., Перова М.В. (2014). Внедрение ERP-систем на российских предприятиях // Актуальные вопросы экономических наук. № 40. С. 165–170.

12. Что такое ERP-система. URL: <https://habr.com/ru/company/trinion/blog/333018/> (дата обращения: 25.03.2021).

13. Применение iERP – это интеллектуальное, основанное на информации управление ресурсами. URL: <https://alp-erp.ru/article/Primenenie-i-ERP-eto-intellektualnoe-osnovannoe-na-informacii-upravlenie-resursami-predpriyatya/> (дата обращения: 25.03.2021).

14. Степанова Г.А. (2020). Корпоративные информационные системы и учетная политика организации при применении автоматизированной формы ведения учета // Корпоративные информационные системы. № 1 (9). С. 1–33.

15. Степанов Д.Ю. (2016). Интеграция ERP и MES-систем: взгляд сверху // Современные технологии автоматизации. № 2. С. 108–111.

16. O’Leary Daniel L. (2000). Enterprise Resource Planning Systems: Systems, Life Cycle, Electronic Commerce, and Risk. Cambridge, University Press, 232 p.

17. Трухан К.А. (2019). 1С в облачных технологиях «фреш» // Корпоративные информационные системы. № 3 (7). С. 17–21.

18. Свиначев С. (2019). ERP и цифровая трансформация // itWeek. № 6 (949). 17 сентября 2019 г. URL: <https://www.itweek.ru/idea/article/detail.php?ID=208664> (дата обращения: 25.03.2021).

19. Применение iERP – это интеллектуальное, основанное на информации управление ресурсами. URL: <https://alp-erp.ru/article/Primenenie-i-ERP-eto-intellektualnoe-osnovannoe-na-informacii-upravlenie-resursami-predpriyatya/> (дата обращения: 25.03.2021).

20. Нестеров А. Фундамент цифровизации: MES, ERP и СPM в едином решении, мобильное и международное ERP. URL: [http://www.tadviser.ru/images/5/5d/2.\\_Нестеров\\_Алексей.pdf](http://www.tadviser.ru/images/5/5d/2._Нестеров_Алексей.pdf) (дата обращения: 25.03.2021).

21. Современные ERP-системы на Российском рынке: сравнительный обзор. URL: <http://integral-russia.ru/2018/01/23/sovremennye-erp-sistemy-na-rossijskom-rynke-sravnitelnyj-obzor/> (дата обращения: 25.03.2021).

22. Шитова Т.Ф. (2018). Управление деятельностью предприятия с помощью современных информационных систем // Вопросы управления. № 6 (55). С. 128–134. URL: <https://journal-management.com/en/issue/2018/06/16>.

23. Нуралиев Б. Сотрудничество индустрии информационных технологий с системой образования в эпоху цифровой экономики // XX Международная научно-практическая конференция «Новые технологии в образовании». URL: [https://educonf.1c.ru/upload/iblock/9e0/uzconf20\\_копия%20Усачева.pdf](https://educonf.1c.ru/upload/iblock/9e0/uzconf20_копия%20Усачева.pdf).

24. Официальный сайт корпорации «Галактика». URL: <https://galaktika.ru/erp> (дата обращения: 25.03.2021).

25. Внедрение SAP в России и странах СНГ. URL: <https://infopedia.su/9x3b5a.html> (дата обращения: 25.03.2021).

26. Tadviser. Государство. Бизнес. ИТ. URL: [http://www.tadviser.ru/index.php/Продукт:Галактика\\_ERP#.D0.9F.D1.80.D0.B8.D0.BC.D0.B5.D1.80.D1.8B\\_.D0.BE.D1.82.D1.80.D0.B0.D1.81.D0.BB.D0.B5.D0.B2.D1.8B.D1.85\\_.D1.80.D0.B5.D1.88.D0.B5.D0.BD.D0.B8.D0.B9](http://www.tadviser.ru/index.php/Продукт:Галактика_ERP#.D0.9F.D1.80.D0.B8.D0.BC.D0.B5.D1.80.D1.8B_.D0.BE.D1.82.D1.80.D0.B0.D1.81.D0.BB.D0.B5.D0.B2.D1.8B.D1.85_.D1.80.D0.B5.D1.88.D0.B5.D0.BD.D0.B8.D0.B9) (дата обращения: 25.03.2021).

## ERP SYSTEM – AN EFFECTIVE TOOL OF THE DIGITAL ECONOMY DEVELOPMENT

T.F. Shitova

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

### ABSTRACT:

With business expansion the company management processes become more complicated. To develop the relevant management decisions, information from various sources of large volumes is required. The use of several interconnected systems makes data exchange procedures more complicated as the integration of the segmentary systems becomes difficult and unprofitable. ERP systems provide for combining all the company's business processes in a single and powerful system and solving the problem.

The article gives a systematic description of the ERP-systems of a classical type, provides details of the essence and features of the ERP-system operation of a new generation, of the iERP class; the advantages and disadvantages of the classical and intelligent ERP systems are analyzed; the problem of introducing ERP solutions from Russian and foreign vendors is researched.

In the course of the research, systematic approach, methods of economic and comparative analysis were used.

The research object is the ERP-systems that providing for all business processes integration into a single information system. The purpose of the research is to identify the current trends in using the ERP systems in Russia; to demonstrate the economic effect of their use; and to draw attention to the emergence of new generation ERP systems.

According to the research results, it was found that currently, growth companies and those with branches or separate divisions are keen on the ERP systems implementation; in modern conditions, it is not business that adjusts to software and information technology, but the ERP systems and IT technologies - to business processes.

The article is of a scientific and practical nature and might be useful for experts in various fields: heads of enterprises planning to implement an ERP system to improve the business management efficiency; university teachers using ERP systems as a means of teaching students.

**KEYWORDS:** ERP, iERP, 1C:ERP, SAP, Galaxy, resource planning, enterprise resources, data processing.

### AUTHORS' INFORMATION:

**Tatyana F. Shitova** – 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, 620144, Russia); shitovatat@yandex.ru. ORCID: 0000-0002-3613-8541.

**FOR CITATION:** Shitova T.F. (2021). ERP system – an effective tool of the digital economy development, *Municipality: Economics and Management*, no. 2 (35), pp. 27–39.

### REFERENCES

1. Shitova T.F. (2019). The use of ERP systems for efficient business management. In: Proceedings of scientific papers of the XXI Russian scientific and practical conference (with international participation) "Russian man and power in the context of rad-

ical changes in the modern world". Yekaterinburg: Humanitarian University, pp. 481–489.

2. Stepanova G.A. (2019). Accounting for logistics in the enterprise, *Corporate information systems*, no. 3 (7), pp. 1–16.

3. Varshavskaya A.A., Protasova A.A. (2013). The problem of choosing the ERP system, *Economics, statistics and informatics*, no. 4, pp. 163–165.
4. Pleshkova I.O. (2016). Applying a hierarchy analysis method for the choice of the ERP system of the enterprise, *Modern information technologies and IT education*, no. 4, pp. 241–245.
5. Shekhtman B. (2018). ERP for small business: what to choose from?, *IT-Expert*, no. 10, pp. 10–13.
6. Bondar A.A., Losev V.S. (2015). Methods for choosing an informational planning information system of the enterprise, *TOGU Bulletin*, no. 1, pp. 185–192.
7. Petrov E.P. (2010). ERP Systems: Pros and Cons, *Creative Economy*, vol. 4, no. 8, pp. 122–127.
8. Korolkova E.N. (2018). Problems of choosing and implementing ERP systems in Russian enterprises, *Diary of science*, no. 10 (22), pp. 46–54.
9. Oschepkov V.M., Lohmatova V.A. (2019). Problems of implementation of ERP in enterprises, *Scientific Review. Economic sciences*, no. 2, pp. 44–48.
10. Petrov E.P. (2010). The first difficulties in the introduction of the resource management information system in the enterprise, *Creative Economy*, vol. 4, no. 9, pp. 17–23.
11. Strizhova Yu.S., Perova M.V. (2014). The introduction of ERP systems in Russian enterprises, *Actual issues of economic sciences*, no. 40, pp. 165–170.
12. What is an ERP system. URL: <https://habr.com/ru/company/trinion/blog/333018/> (accessed 25.03.2021).
13. Application of the i-ERP as an intelligent information based on resource management. URL: <https://alp-erp.ru/article/Primenenie-i-ERP-eto-intellektualnoe-osnovannoe-na-informacii-upravlenie-resursami-predpriyatiya/> (accessed 25.03.2021).
14. Stepanova G.A. (2020). Corporate information systems and accounting policies of the Organization when applying an automated form of accounting, *Corporate information systems*, no. 1 (9), pp. 1–33.
15. Stepanov D.Yu. (2016). Integration of ERP and MES systems: top view, *Modern automation technologies*, no. 2, pp. 108–111.
16. O’Leary Daniel L. (2000). Enterprise Resource Planning Systems: Systems, Life Cycle, Electronic Commerce, and Risk. Cambridge, University Press, 232 p.
17. Trukhan K.A. (2019). 1С in cloud “fresh” technologies, *Corporate Information Systems*, no. 3 (7), pp. 17–21.
18. Svinarev S. (2019). ERP and digital transformation, *itWeek*, no. 6 (949). September 17, 2019. URL: <https://www.itweek.ru/idea/article/detail.php?id=208664> (accessed 25.03.2021).
19. Application of the i-ERP as an intelligent information based on resource management. URL: <https://alp-erp.ru/article/Primenenie-i-ERP-eto-intellektualnoe-osnovannoe-na-informacii-upravlenie-resursami-predpriyatiya/> (accessed 25.03.2021).
20. Nesterov A. Foundation for digitalization: MES, ERP and CPM in a single solution, mobile and international ERP. URL: [http://www.tadviser.ru/images/5/5d/2.\\_Нестеров\\_Алексей.pdf](http://www.tadviser.ru/images/5/5d/2._Нестеров_Алексей.pdf) (accessed 25.03.2021).
21. Modern ERP systems on the Russian market: a comparative review. URL: <http://integral-russia.ru/2018/01/23/sovremennye-erp-sistem-y-na-rossijskom-rynke-sravnitelnyj-obzor/> (accessed 25.03.2021).
22. Shitova T.F. (2018). Management of enterprise activity with the help of modern information systems, *Management issues*, no. 6 (55), pp. 128–134. URL: <https://journal-management.com/en/issue/2018/06/16>.
23. Nuraliev B. Cooperation of the information technology industry with the Education System in the Epoch of the Digital Economy. In: Proceedings of the XX International Scientific and Practical Conference “New Technologies in Education”. URL: [https://educonf.1c.ru/upload/iblock/9e0/uzconfi20\\_копия%20Усачева.pdf](https://educonf.1c.ru/upload/iblock/9e0/uzconfi20_копия%20Усачева.pdf).
24. The official website of the Corporation “Galaxy”. URL: <https://galaktika.ru/erp> (accessed 25.03.2021).
25. The introduction of SAP in Russia and the CIS countries. URL: <https://infopedia.su/9x3b5a.html> (accessed 25.03.2021).
26. Tadviser. State. Business. IT. URL: [http://www.tadviser.ru/index.php/Продукт:Галактика\\_ERP#.D0.9F.D1.80.D0.B8.D0.BC.D0.B5.D1.80.D1.8B\\_.D0.BE.D1.82.D1.80.D0.B0.D1.81.D0.BB.D0.B5.D0.B2.D1.8B.D1.85\\_.D1.80.D0.B5.D1.88.D0.B5.D0.BD.D0.B8.D0.B9](http://www.tadviser.ru/index.php/Продукт:Галактика_ERP#.D0.9F.D1.80.D0.B8.D0.BC.D0.B5.D1.80.D1.8B_.D0.BE.D1.82.D1.80.D0.B0.D1.81.D0.BB.D0.B5.D0.B2.D1.8B.D1.85_.D1.80.D0.B5.D1.88.D0.B5.D0.BD.D0.B8.D0.B9) (accessed 25.03.2021).

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

---

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

# ОПЛАТА ТРУДА ЛИЦ, ЗАМЕЩАЮЩИХ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОЛЖНОСТИ НА ПОСТОЯННОЙ ОСНОВЕ: ПОДХОДЫ И МОДЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ВАК: 12.00.02

ГРНТИ: 10.16.02

**И.С. Андреечев**Администрация Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области,  
Архангельск, Россия**АННОТАЦИЯ:**

Обращение к исследованию оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе, обусловлено развитием судебной практики их привлечения к уголовной ответственности и взыскания сумм премий, поощрения и иных выплат в качестве неосновательного обогащения, если решения о их предоставлении принимались такими лицами самостоятельно. Также это влечет применение мер административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств и досрочное прекращение полномочий в связи с утратой доверия. Наличие такой практики обусловлено недостатками в правовом регулировании оплаты труда данной категории должностных лиц на региональном и муниципальном уровне, изучение которого позволяет представить предложения по его совершенствованию. Еще одна причина – недостаточный уровень знания законодательства и судебной практики, обобщение которой в данной статье позволит избежать неблагоприятных последствий в муниципальном управлении. Также в исследовании выявлена проблема соотношения регионального и муниципального регулирования вопросов оплаты труда, когда субъекты Российской Федерации стремятся нормировать размеры оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, и ограничивать их через введение предельных значений. Такие нормотворческие практики приводятся в статье в сопоставлении с материалами судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. Выявленные в статье подходы и модели правового регулирования оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе, свидетельствуют о необходимости его унификации на федеральном уровне.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** муниципальная должность, глава муниципального образования, конфликт интересов, оплата труда, денежное вознаграждение.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Игорь Сергеевич Андреечев** – Администрация Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области (163004, Россия, Архангельск, пр-кт Троицкий, 49); andreechev@dvinaland.ru.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Андреечев И.С. (2021). Оплата труда лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе: подходы и модели правового регулирования // Муниципалитет: экономика и управление. № 2 (35). С. 41–52.

Проблема правового регулирования оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, приобрела особую актуальность. Н. С. Ялтонская отмечает важность правиль-

ности и полноты правового регулирования на муниципальном уровне такой гарантии, так как она ярко проявилась на примере дел, связанных с премированием глав муниципаль-

ных образований, — неправильное оформление премий влечет наступление гражданско-правовой и уголовной ответственности [1, с. 18–19]. Е.С. Шугрина на конкретных примерах уголовных дел с указанием квалификации, размера причиненного ущерба и назначенного наказания демонстрирует различную квалификацию таких уголовных дел (мошенничество (ч. 3 ст. 159 УК РФ), хищение чужого имущества (ч. 3 ст. 160 УК РФ), превышение полномочий (ч. 2 ст. 286 УК РФ), подлог (ч. 1 ст. 292 УК РФ)), а также отмечает явную несоразмерность наказания последствиям содеянного [2, с. 10–13].

Также формируется судебная практика взыскания премий, поощрения и иных выплат. К примеру, направлено на новое рассмотрение дело о признании незаконным решения представительного органа муниципального образования (далее — представительный орган) о выплате главе муниципального образования премий за выполнение особо важных и сложных заданий, признании недействительными распоряжений о премировании, взыскании выплат, так как судами не исследован вопрос наличия конфликта интересов [3], в последующем признано обоснованным взыскание выплат в размере более 337 тыс. руб. [4]. По другому делу кассационный суд отменил апелляционное решение об отказе во взыскании ежемесячного денежного поощрения за добросовестное исполнение обязанностей; главой муниципального образования с превышением полномочий принимались распоряжения о выплатах; причинены убытки местному бюджету более 2,07 млн руб. [5], которые в последующем взысканы [6]. Также такими примерами является взыскание: премий за выполнение особо важных и сложных заданий и к Дню местного самоуправления 280 тыс. руб. [7]; ежеквартального денежного поощрения, не предусмотренного системой оплаты труда, 211 тыс. [8]; премий в размере 498 тыс. руб. [9], 31,1 тыс. руб. [10], 81,3 тыс. руб. [11]. Суды признают недействительными распоряжения о премировании, начислении ежемесячной надбавки за особые условия [12; 13]. Данная практика касается не только глав муниципальных образований. Так, установлено, что денежное содержание пред-

седателя совета депутатов включало надбавку за особые условия работы (2,3 млн руб.), которая устанавливалась на основании распоряжений, издаваемых председателем (ранее она начислялась советом депутатов) [14]. Как нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) рассматривается неправомерная оплата несуществующих расходных обязательств (выплата премии 264,7 тыс.) [15]. Непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов при осуществлении таких выплат влечет постановку вопроса о досрочном прекращении полномочий в связи с утратой доверия. Так, суд признал незаконным решение совета депутатов, которым оставлено без удовлетворения представление прокурора и совет депутатов обязан повторно его рассмотреть (глава города принял решение о поощрении в сумме пять и одна тысяча рублей) [16].

Судебная аргументация по таким делам включает следующие доводы:

— принцип недопустимости злоупотребления правом, вытекающий из ст. 17 Конституции РФ (совершение действий, направленных на неправомерное и безосновательное получение средств, помимо выплат, которые причитаются в соответствии с законом и иными нормативными актами, свидетельствует о недобросовестности их получения), и требование принятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (ст. 10, 11 и 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» (далее — Закон № 273-ФЗ) [17]);

— требования к формированию расходов местных бюджетов на оплату труда (ч. 1 и 2 ст. 53 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) [18], п. 4 ст. 86 и п. 3 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) [19], принципы эффективности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств, сбалансированности бюджета (ст. 28, 33, 34, 38 БК РФ);

— определение размера расходов на денежное содержание главы муниципального образования отнесено к исключительной компе-

тенции представительного органа, которому подконтролен и подотчетен глава муниципального образования (ч. 1 ст. 34, пп. 2, 8, 9 ч. 10, ч. 11 ст. 35, ч. 1, пп. 1–5 ч. 4, ч. 5 и 5.1 ст. 36 Закона № 131-ФЗ).

Суды делают следующие выводы: возможность самостоятельного принятия должностным лицом решения о выплате себе премий, иных выплат, влекущая получение им доходов, является проявлением личной заинтересованности, которая влияет на надлежащее, объективное и беспристрастное осуществление лицом полномочий; недопустимость премирования (выплаты поощрения или иных выплат) без соответствующего решения представительного органа (должностное лицо не обладает полномочием самостоятельного издания актов о своем премировании); для установления наличия либо отсутствия правовых оснований для выплаты премии необходима объективная оценка деятельности главы муниципального образования и результатов его работы; возможность самостоятельного, без согласования с представительным органом, принятия решения о выплате себе премий за выполнение особо важных и сложных заданий, иных выплат позволяет действовать без учета мнения представительного органа и нивелирует его полномочия по контролю за деятельностью главы муниципального образования.

Судами отклоняются следующие доводы: местному бюджету не причинен вред; годовой фонд оплаты труда, установленный представительным органом, не превышен; ст. 10 Закона № 273-ФЗ не запрещает главе муниципального образования издавать распоряжения о выплате себе денежного вознаграждения; глава муниципального образования ежегодно представлял отчет о результатах деятельности и его работа оценена положительно; необходимость применения аналогии закона со ссылкой на положение об оплате труда муниципальных служащих.

Выплаты взыскиваются на основании ст. 1102 и 1109 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) о неосновательном обогащении. В практике имеется пример, когда отменено решение суда о взыскании единовременного денежного поощрения за счёт гранта бюджетам поселений за качество организации и

осуществления бюджетного процесса более 155 тыс. руб. (поселение заняло второе место), так как нормы ГК РФ о неосновательном обогащении и недопустимости возврата денежных сумм могут применяться в рамках трудовых правоотношений, если выплаты явились результатом недобросовестности со стороны работника или счетной ошибки; денежные средства гранта имели целевое назначение и распределены между всеми служащими поселения [20].

В отдельных случаях на сумму неосновательного обогащения незаконно начисляются проценты за пользование чужими средствами (ст. 395 ГК РФ). Обоснованной является практика об отказе в удовлетворении таких требований. Например, суд апелляционной инстанции отказал в удовлетворении такого требования (более 46 тыс. руб.), указывая, что применение ст. 395 ГК РФ зависит от того, являются ли спорные имущественные правоотношения гражданско-правовыми, а нарушенное обязательство — денежным, а если не являются, то имеется ли указание законодателя о их применении к спорным отношениям [21]. В другом деле суд, взыскивая премию в размере 56 тыс. руб., отказал в удовлетворении требований о взыскании процентов, указывая, что отношения связаны с оплатой труда и не носят гражданско-правового характера [22].

Судебная практика позволяет сделать ряд выводов по отношению к правовому регулированию оплаты труда данной категории лиц. Во-первых, перечень видов выплат, составляющих оплату труда, должен носить исчерпывающий характер; лица, замещающие муниципальные должности, не вправе вводить какие-либо иные выплаты издаваемыми ими правовыми актами и не предусмотренные решениями представительного органа. Во-вторых, при применении дифференцированной системы выплат, составляющих оплату труда, лицо, замещающее муниципальную должность, не вправе устанавливать их размеры самостоятельно; они должны устанавливаться представительным органом при наличии к тому установленных и документально подтвержденных оснований. Так, судом признано недействительным решение представительного органа

о назначении премии в размере 400 % оклада главе муниципального образования за выполнение особо важных и сложных заданий, так как отсутствовали документы, подтверждающие выполнение главой муниципального образования таких заданий [23]. Размер таких выплат должен устанавливаться представительным органом при избрании лица на должность и в последующем пересматривается решением представительного органа. Это касается всех выплат, в том числе, процентной надбавки за допуск к государственной тайне. Такая процентная надбавка дифференцирована и глава муниципального образования не вправе сам себе установить ее размер (имеющим степень секретности «особой важности», – 50–75 %, «совершенно секретно», – 30–50 %, «секретно» при оформлении допуска с проведением проверочных мероприятий, – 10–15 %, без их проведения, – 5–10 %). Так, судами было отказано администрации в удовлетворении требований к контрольно-счетной палате муниципального образования о признании недействительным представления о возложении обязанности возместить необоснованно выплаченные главе муниципального образования надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну. Решение представительного органа об установлении такой надбавки в размере 30 % оклада отсутствовало [24]. В последующем судом взыскано неосновательное обогащение в размере 211,9 тыс. руб. [25].

Недостаточность федерального правового регулирования в Законе № 131-ФЗ оспаривалась в Конституционном Суде РФ [26]. В жалобе содержалась просьба о проверке конституционности ст.ст. 34, 36 и 37 Закона № 131-ФЗ. По мнению заявителя, указанные нормы, предусматривая возможность исполнения главой сельского поселения полномочий главы администрации и председателя представительного органа, не определяют порядок его вознаграждения за исполнение указанных полномочий. Поводом к обращению послужило вынесение приговора в отношении главы поселения, возглавлявшего администрацию и являющегося председателем представительного органа, которым он признан виновным в совершении преступле-

ния, предусмотренного ч. 3 ст. 160 УК РФ (присвоение бюджетных средств; глава поселения издал распоряжение о премировании на 13,6 тыс. руб.). При рассмотрении уголовного дела позиция главы поселения заключалась в ином (премия была выплачена в связи с тем, что он совмещал полномочия главы поселения с исполнением обязанностей специалиста по налогам и сборам администрации). Конституционный Суд РФ указал, что установление порядка оплаты труда главы муниципального образования, в том числе его премирования, осуществляется нормативным правовым актом представительного органа с соблюдением требований законодательных актов и устава муниципального образования. Оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как неопределенные или содержащие пробелы.

Следует согласиться с указанной позицией с уточнением, что муниципальными правовыми актами регулируются вопросы оплаты труда данной категории лиц в соответствии с законом субъекта РФ. В настоящее время в значительном числе субъектов РФ в рамках реализации ч. 5.1 ст. 40 Закона № 131-ФЗ приняты законы о гарантиях осуществления полномочий депутатами представительных органов, членами выборных органов местного самоуправления и выборными должностными лицами местного самоуправления. В этой связи уместно привести позицию Верховного Суда РФ, что субъектам РФ не только не запрещается, но и предписывается осуществление правового регулирования в указанной сфере, в соответствии с которым соответствующее регулирование путем принятия уставов надлежит установить органам местного самоуправления [27–28].

В региональном правотворчестве встречаются различные подходы к регулированию оплаты труда данной категории лиц: 1) виды выплат, составляющих оплату труда, не предусматриваются; упоминается наличие денежного содержания (денежного вознаграждения); 2) в оплате труда предусматривается перечень выплат ее составляющих без определения условий и порядка их представления; 3) предусматривается перечень выплат, составляющих оплату труда, дифференцируют-

ся их размеры и основания выплаты, определяются требования к формированию фонда оплаты труда. Из этих подходов преобладают первый и второй, что свидетельствует о том, что в полной мере не реализованы нормы Закона № 131-ФЗ. Допустимость третьего подхода отмечена Верховным Судом РФ, который указал, что установление законом субъекта РФ регулирования, предусмотренного ст. 40 Закона № 131-ФЗ, не отменяет самостоятельного расходования средств местного бюджета; законом республики не названы конкретные размеры оплаты труда депутатов и иных выборных должностных лиц местного самоуправления, а определены лишь общие принципы [28].

Подходы к муниципальному регулированию данных отношений также различны — от подробного включения таких положений в устав муниципального образования до регулирования отношений в единых положениях одновременной с оплатой труда муниципальных служащих либо принятия отдельных положений об оплате труда данной категории лиц.

Анализируя региональное и муниципальное правовое регулирование, можно выделить различные модели определения оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности. Первый подход предусматривает создание систем оплаты труда по аналогии с оплатой труда государственных (муниципальных) служащих, которое состоит из должностного оклада и ежемесячных и иных дополнительных выплат, к которым относятся:

1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет в зависимости от стажа работы. Например, в Томской области законом установлены следующие размеры выплаты: от 1 года до 5 лет — 10 % оклада; от 5 до 10 лет — 20 % оклада; от 10 до 15 лет — 30 % оклада; от 15 лет и выше — 40 % оклада; в фонде оплаты труда предусматривается шесть окладов в год для муниципальных районов и городских округов, для иных муниципальных образований — три оклада. При введении такой выплаты возникает вопрос о порядке учета стажа и определения периодов, включаемых в него. Это могут быть все периоды трудовой деятельности (например, Петропавловск-Камчатский городской округ) либо периоды, включаемые

в стаж муниципальной службы, либо периоды замещения определённых должностей, предусмотренных законом субъекта РФ (например, Санкт-Петербург) или муниципальными актами. Учитывая ранее приведенную практику, в таком регулировании должна быть исключена возможность установления стажа лицом, замещающим муниципальную должность, либо включения каких-либо периодов по решению таких лиц;

2) ежемесячная надбавка за особые условия деятельности (труда). Например, в Звениговском муниципальном районе Республики Марий Эл надбавка устанавливается в размере от 170 до 200 % должностного оклада. Другой подход — это установление надбавки в фиксированном размере (например, в Ставрополе — 200 % к окладу главы округа, а в Бежецком муниципальном районе Тверской области — 250 % оклада главы района);

3) ежемесячное денежное поощрение (например, в Ставрополе — в размере 150 процентов должностного оклада);

4) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;

5) премии по результатам работы. Законом Республике Ингушетия предусмотрены премии по результатам работы за месяц, квартал и год; премирование может производиться по результатам выполнения разовых и иных поручений, а также в других случаях. В Янтарном городском округе Калининградской области предусмотрены премии по результатам работы за квартал, за год (не более пяти окладов в год). Премия главе города Сарова Нижегородской области за выполнение особо важных и сложных заданий устанавливается в размере 25 % ежемесячного денежного вознаграждения; размер премии может быть увеличен по решению главы города при наличии экономии по фонду оплаты труда; решение о повышении размера премии принимается на основе предложений отдела бухгалтерского учета администрации. Приведенные формулировки не согласуются с приведенной судебной практикой. При этом сам пример Сарова интересен, так как в положении об оплате труда установлено 10 показателей для выплаты премии главе города по итогам работы за год;

6) материальная помощь. Например, в Янтарном городском округе Калининградской области предусмотрено шесть оснований принятия решения о выплате материальной помощи решением окружного Совета депутатов на основании заявления главы муниципального образования и наличия подтверждающих документов;

7) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска;

8) иные выплаты, непосредственно предусмотренные в муниципальных правовых актах об оплате труда данной категории лиц, например, дополнительная выплата, имеющим определенные звания и награды (например, в Москве при наличии почетного звания Российской Федерации ежемесячное денежное поощрение в размере 20 процентов от ежемесячного денежного вознаграждения); надбавки к должностному окладу за классный чин (например, в Санкт-Петербурге может быть присвоен классный чин муниципального советника 1-го класса или 2-го класса);

9) иные выплаты (в Законе Томской области указывается на выплаты, предусмотренные законодательством Российской Федерации и Томской области, а в Республике Татарстан — иные выплаты в соответствии с федеральным законодательством и муниципальными правовыми актами). В отдельных субъектах РФ (муниципальных образованиях) устанавливается исчерпывающий характер выплат. Например, из решения представительного органа исключена выплата единовременного денежного поощрения, единовременных денежных поощрений в связи с объявлением благодарности, за безупречную и продолжительную работу при увольнении в связи с окончанием срока полномочий, в связи с выходом на пенсию, в связи с юбилеем лица, замещающего муниципальную должность, так как такие выплаты отсутствовали в законе автономного округа [29]. По другому делу признано незаконным решение собрания представителей о выплате премии главе поселения к празднованию Дня защитников Отечества, поскольку возможность выплаты главе поселения премий, в том числе премий в связи с праздничными днями, не предусмотрена законом субъекта РФ [30].

При сохранении системы оплаты труда в виде должностного оклада и определенных выплат следует учитывать введение исчерпывающего перечня выплат, а при регулировании указанных выплат в дифференцированном размере должны быть определены основания (показатели) для назначения их конкретного размера (из диапазона), а также исключена возможность установления размера указанной надбавки самим лицом, замещающим муниципальную должность. Наличие указанных оснований (показателей) должно документально подтверждаться, а размер выплаты устанавливаться в решениях представительных органов. Данные выводы в полной мере применимы к оплате труда главы местной администрации, назначаемому по контракту (как муниципальному служащему).

Вторая модель — это полная противоположность первой и предусматривает единую оплату труда без дифференцирующих выплат. Например, в Архангельской области она осуществляется в виде ежемесячного денежного вознаграждения (в фиксированной сумме), устанавливаемом представительным органом (увеличивается на районный коэффициент и процентную надбавку), в котором учитываются все виды выплат; иные условия оплаты труда не применяются.

Третья модель — это среднее между первой и второй моделями, то есть наличие минимального состава дополнительных выплат. Например, в Ненецком автономном округе к указанным выплатам отнесены ежемесячная процентная надбавка к денежному вознаграждению за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, и единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска.

По нашему мнению, оптимальной моделью правового регулирования оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, является введение единого денежного вознаграждения, включающего в себя все выплаты данным лицам (вторая модель), в том числе, учитывая и то, что вопросы оплаты труда при их рассмотрении представительными органами всегда вызывают излишнюю политизированность и эмоциональность.

Еще одна существенная проблема в правовом регулировании оплаты труда данной категории лиц — это соотношение регионального и муниципального регулирования. Следует исходить из недопустимости вмешательства субъектов РФ в самостоятельность органов местного самоуправления по определению конкретных размеров оплаты труда. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда; расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов, устанавливаются самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета (ст. 53 Закона № 131-ФЗ и п. 4 ст. 86 БК РФ). Приведем не утратившие своей актуальности выводы из решения Верховного Суда РФ 2003 г., положенные в основу признания недействующим закона области: определение предельных размеров надбавок к заработной плате и иных выплат ограничивает права местного самоуправления, а также ущемляет право по самостоятельному распоряжению местным бюджетом и выплате указанных надбавок в большем размере из доходов местного бюджета [31].

В другом деле суд отказал в обязанности совета депутатов отменить решение, которым при расчете размера оклада председателю совета депутатов муниципального района (коэффициент 4,5) превышен коэффициент соотношения к окладу и выплате вознаграждения специалиста 2 категории в органах государственной власти Московской области, установленный законом Московской области в размере 3,6 [32].

Еще один пример — Верховный Суд РФ признал недействующими положения постановления Кабинета Министров Республики, предусматривающие возможность ежемесячной выплаты главам поселений помимо ежемесячного вознаграждения и единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска ежемесячного денежного поощрения с выделением для этих целей за счет средств республиканского бюджета денежных средств, так как это означает умаление принципа самостоятельности бюджетов [33]. С другой стороны, признано правомерным со-

здание законом субъекта РФ дополнительного механизма вознаграждения руководителей муниципальных образований за организацию исполнения ими переданных государственных полномочий [34].

В другом деле об оспаривании решения представительного органа суд фактически отказал в применении нормы закона субъекта РФ, предусматривающей, что размеры денежного вознаграждения выборных лиц местного самоуправления увеличиваются (индексируются) правовым актом представительного органа в сроки и размерах, которые установлены для лиц, замещающих государственные должности РФ и субъекта РФ (оспариваемым актом произведена индексация размера денежного вознаграждения в большем размере); суд указал, что приведение размера денежного вознаграждения связано с возможностями местного бюджета, утверждают и исполняют который органы местного самоуправления самостоятельно [35].

При рассмотрении таких дел суды указывают, что высший исполнительный орган субъекта РФ может устанавливать нормы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих (ч. 2 ст. 136 БК РФ). Но и такие полномочия также не могут использоваться расширительно в целях ограничения прав местного самоуправления. Например, Верховным Судом РФ оставлено без изменения решение, которым были признаны недействующими отдельные положения таких нормативов, которые устанавливали норматив расходов на оплату труда лиц, замещающих муниципальные должности, в конкретном районе в размере 35 млн руб. [36]. Верховным Судом РФ признано недействующим постановление правительства края о методике расчета таких нормативов в той мере, в которой норматив предельной штатной численности лиц, замещающих муниципальные должности, не предусматривает при его исчислении муниципальной должности председателя представительного органа, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, в муниципальном образовании с численностью населения менее 50 тыс. человек [37].

Изучение нормативов формирования расходов на оплату труда свидетельствует, что они используются субъектами РФ для нормирования размеров оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, и их ограничения. Например, в Красноярском крае установлены предельные размеры денежного вознаграждения и ежемесячного денежного поощрения (по одной из восьми групп муниципальных образований с учетом коэффициентов площади территории и плотности населения) по муниципальным должностям. В Республике Хакасия предельные значения размеров оплаты труда депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления состоят из предельных значений размеров составных частей денежного содержания; при этом установлены предельные размеры должностных окладов. Исходя из применяемых в субъектах РФ подходов к регулированию оплаты труда, используются следующие подходы к установлению предельных размеров: 1) денежного вознаграждения (Республики Башкортостан и Калмыкия, Алтайский край); 2) денежного вознаграждения и денежного поощрения (Тульская область); 3) денежного содержания (Республика Крым); 4) должностных окладов и ежемесячного денежного поощрения (Тамбовская область); 5) должностных окладов (Республики Тыва и Хакасия, Брянская, Ростовская, Рязанская и Челябинская области). В указанных субъектах РФ при определении предельных размеров оплаты труда муниципальные образования классифицируются на группы в зависимости от вида муниципального образования и численности жителей в них (например, в Тамбовской области выделены город Тамбов, городские округа и муниципальные районы с численностью населения до 15 тыс., от 15 до 20 тыс., от 20 до 50 тыс., от 50 до 200 тыс. человек, городские поселения, а также сельские поселения с численностью до 500, от 500 до 1 тыс., от 1 до 5 тыс., от 5 до 9 тыс., от 9 до 11 тыс., свыше 11 тыс. человек).

Еще один подход — это нормирование оплаты труда данной категории в зависимости от оплаты труда высшего должностного лица субъекта РФ. Например, в Камчатском крае установлены предельные нормативы для установления размера денежного вознаграждения

лиц, замещающих муниципальные должности: для главы (председателя представительного органа) муниципального района и городского округа от денежного вознаграждения Губернатора (председателя Законодательного Собрания) Камчатского края (76 %), а для глав и председателей представительных органов поселений в зависимости от оплаты труда главы и председателя представительного органа муниципального района и городского округа. В Республике Татарстан ежемесячный совокупный размер денежных выплат главе муниципального образования (по соответствующей группе муниципальных образований) не может превышать ежемесячного совокупного размера денежных выплат первому заместителю премьер-министра республики (для первой группы), заместителя премьер-министра республики (для второй группы), министра республики (для третьей и четвертой группы), 0,9 ежемесячного совокупного размера денежных выплат министру республики (для пятой группы). В Москве оплата труда главы муниципального образования осуществляется в виде ежемесячного денежного вознаграждения, не превышающего 1/12 годового фонда оплаты труда главы управы района города с учетом группы по оплате труда в зависимости от численности населения (по нормативам образования фонда оплаты труда, установленным правовыми актами Москвы для государственных гражданских служащих Москвы). В Ненецком автономном округе предельный норматив размера денежного вознаграждения главы муниципального образования соотношен с ежемесячным денежным вознаграждением губернатора Ненецкого автономного округа (в поселениях первой группы — 70 %, в поселениях второй и третьей групп — 65 %, в поселениях четвертой группы — 62 %; в поселениях пятой группы — 60 %).

Еще один подход, распространенный на региональном уровне, — установление соотношения оплаты главы муниципального образования и депутата представительного органа. В Москве ежемесячное денежное вознаграждение депутата устанавливается в размере, не превышающем 70 % ежемесячного денежного вознаграждения главы муниципального образования. В Ненецком автономном

округе предельный норматив размера должностного оклада председателя представительного органа определяется в размере 80 % размера должностного оклада главы поселения соответствующей группы. В Ямало-Ненецком автономном округе процентные соотношения для установления предельного размера ежемесячного денежного содержания главы и председателя представительного органа поселения определены в процентах от предельного размера ежемесячного денежного содержания главы и председателя представительного органа городского округа, муниципального округа, муниципального района (в зависимости от группы – от 45 до 55 %).

Указанные региональные правотворческие практики служат примерами недопустимого вмешательства субъектов РФ в самостоятельность органов местного самоуправления, а в целом проведенное исследование свидетельствует о необходимости унификации право-

вого регулирования оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе. Данная позиция уже отмечалась в науке муниципального права. В частности, А. А. Сергеев отмечал, что пределы действия федерального трудового законодательства должны устанавливаться федеральным законом, а гарантии основных трудовых прав выборных лиц местного самоуправления должны быть едиными на всей территории России [38]. В. Ш. Шайхатдиновым высказана позиция о том, что необходим федеральный закон о правовом статусе лиц, замещающих государственные и муниципальные должности [39, с. 141]. Такая унификация регулирования позволит сократить различия в регулировании, обеспечить правовую защиту лиц, замещающих муниципальные должности, и избежать неблагоприятных последствий, которые в настоящее время в изобилии присутствуют, исходя из анализа судебной практики.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Ялтонская Н.С. (2017). Оплата труда главы муниципального образования // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. № 4. С. 14–19.
2. Шугрина Е.С. (2019). Гарантии деятельности главы муниципального образования в материалах судебной практики // Муниципальная служба: правовые вопросы. № 1. С. 5–13.
3. Определение Верховного Суда РФ от 03.02.2020 № 47-КГ19-13 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 20.08.2020 № 88-16879/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 03.08.2020 № 88-11800/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 15.03.2021 № 88-3190/2021 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Определение Оренбургского областного суда от 23.09.2020 № 33-5897/2020 (2-714/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26.05.2020 № 88-9385/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Определение Курганского областного суда от 11.02.2021 № 2-544/2020, 33-397/2021 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Решение Оренбургского районного суда Оренбургской области от 07.10.2020 № 2-1980/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
11. Решение Саракташского районного суда Оренбургской области от 29.06.2020 № 2-430/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
12. Решение Саратовского районного суда Оренбургской области от 19.08.2020 № 2-548/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
13. Определение Московского областного суда от 26.09.2016 № 33-24235/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
14. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 17.01.2020 № 16-18/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
15. Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12.01.2021 № 88-43/2021 // СПС «КонсультантПлюс».
16. Решение Завитинского районного суда Амурской области от 11.11.2020 № 2а-307/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
17. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

18. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

19. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

20. Определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 01.12.2020 № 33-7070/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

21. Определение Оренбургского областного суда от 14.05.2020 № 2-714/2018, 33-2997/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

22. Решение Мухоршибирского районного суда Республики Бурятия от 22.12.2020 № 2-413/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

23. Определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 04.06.2020 № 66а-1082/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

24. Определение Верховного Суда РФ от 05.02.2020 № 307-ЭС19-27269 по делу № А05-4432/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

25. Решение Няндомского районного суда Архангельской области от 15.01.2021 № 2-33/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

26. Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2019 № 1482-О // СПС «КонсультантПлюс».

27. Определение Верховного Суда РФ от 28.08.2013 № 48-АПГ13-10 // СПС «КонсультантПлюс».

28. Определение Верховного Суда РФ от 05.02.2014 № 74-АПГ13-37 // СПС «КонсультантПлюс».

29. Определение Суда Чукотского автономного округа от 23.12.2016 № 3а-5/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

30. Определение Магаданского областного суда от 11.09.2012 № 33-815/2012 по делу № 22-77/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

31. Определение Верховного Суда РФ от 16.06.2003 № 39-Г03-10 // СПС «КонсультантПлюс».

32. Определение Московского областного суда от 01.11.2011 № 33-24517 // СПС «КонсультантПлюс».

33. Определение Верховного Суда РФ от 20.07.2011 № 11-Г11-22 // СПС «КонсультантПлюс».

34. Определение Верховного Суда РФ от 17.12.2003 № 86-Г03-13 // СПС «КонсультантПлюс».

35. Определение Верховного Суда РФ от 24.12.2019 № 1-АПА19-20 // СПС «КонсультантПлюс».

36. Определение Верховного Суда РФ от 06.12.2017 № 55-АПГ17-8 // СПС «КонсультантПлюс».

37. Определение Верховного Суда РФ от 06.02.2019 № 72-АПГ18-22 // СПС «КонсультантПлюс».

38. Сергеев А.А. (2009). О трудовых правах выборных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. № 13. С. 24–27.

39. Шайхатдинов В.Ш. (2016). Некоторые правовые проблемы социальной защиты лиц, замещающих государственные и муниципальные должности // Российский юридический журнал. № 6. С. 135–142.

# LABOUR REMUNERATION OF THOSE INCUMBENT MUNICIPAL POSITIONS ON A PERMANENT BASIS: APPROACHES AND PATTERNS OF LEGAL REGULATION

I.S. Andreechev

Administration of the Governor of the Arkhangelsk Region  
and the Government of the Arkhangelsk Region,  
Arkhangelsk, Russia

## ABSTRACT:

Addressing to researching the issue of labour remuneration of the persons incumbent municipal positions on a permanent basis results from the judicial practice development of bringing them to criminal responsibility and recovery of bonuses, incentives and other payments as unjust enrichment, if decisions on their awarding were taken by them independently. It also entails administrative responsibility for misuse of public funds and early termination of office owing to loss of confidence. Such practice is due to shortcomings in the legal regulation of the remuneration of this category of officials at regional and municipal levels, researching them will provide for proposals for its improvement. Another reason is the insufficient level of knowledge of legislation and judicial practice, the generalization of which in this article will make it possible to avoid adverse consequences in municipal administration. Also, the research revealed the ratio problem between the regional and municipal regulation of labor remuneration, when the RF entities seek to normalize the size of the remuneration of persons incumbent municipal positions and limit them through the introduction of limit values. The article provides these rule-making practices as measured against the judicial practice materials of the RF Supreme Court. The revealed approaches and models of legal regulation of labour remuneration of persons incumbent municipal positions on a permanent basis indicate the need for its unification at the federal level.

**KEYWORDS:** municipal position, head of municipality, conflict of interest, labour remuneration, money consideration.

## AUTHORS' INFORMATION:

**Igor' S. Andreechev** – Administration of the Governor of the Arkhangelsk Region and the Government of the Arkhangelsk Region (49, Troitsky Av., Arkhangelsk, 163004, Russia); andreechev@dvinaland.ru.

**FOR CITATION:** Andreechev I.S. (2021). Labour remuneration of those incumbent municipal positions on a permanent basis: approaches and patterns of legal regulation, *Municipality: Economics and Management*, no. 2 (35), pp. 41–52.

## REFERENCES

1. Yaltonskaya N.S. (2017). Remuneration of the head of the municipality, *Municipal property: Economics, right, management*, no. 4, pp. 14–19.
2. Shugrina E.S. (2019). Guarantees of the head of the municipality in the materials of judicial practice, *Municipal service: legal issues*, no. 1, pp. 5–13.
3. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 47-KG19-13 dated 03.02.2020 (cited by ConsultantPlus).
4. Determination of the Sixth Cassation Court of general jurisdiction no. 88-16879/2020 dated 20.08.2020 (cited by ConsultantPlus).
5. Determination of the Third Cassation Court of general jurisdiction no. 88-11800/2020 dated 03.08.2020 (cited by ConsultantPlus).
6. Determination of the Third Cassation Court of general jurisdiction no. 88-3190/2021 dated 15.03.2021 (cited by ConsultantPlus).
7. Determination of the Orenburg Regional

Court no. 33-5897/2020 (2-714/2020) dated 23.09.2020 (cited by ConsultantPlus).

8. Determination of the Eighth Cassation Court of general jurisdiction no. 88-9385/2020 dated 26.05.2020 (cited by ConsultantPlus).

9. Determination of the Kurgan Regional Court no. 2-544/2020 dated 11.02.2021, no. 33-397/2021 (cited by ConsultantPlus).

10. Decision of the Orenburg District Court of the Orenburg region no. 2-1980/2020 dated 07.10.2020 (cited by ConsultantPlus).

11. Decision of the Saraktash District Court of the Orenburg Region no. 2-430/2020 dated 29.06.2020 (cited by ConsultantPlus).

12. Decision of the Saratov District Court of the Orenburg Region no. 2-548/2020 dated 19.08.2020 (cited by ConsultantPlus).

13. Determination of the Moscow Regional Court no. 33-24235/2016 dated 26.09.2016 (cited by ConsultantPlus).

14. Resolution of the Seventh Cassation Court of general jurisdiction no. 16-18/2020 dated 17.01.2020 (cited by ConsultantPlus).

15. Determination of the Seventh Cassation Court of general jurisdiction no. 88-43/2021 dated 12.01.2021 (cited by ConsultantPlus).

16. Decision of the Zavitinsky District Court of the Amur Region no. 2a-307/2020 dated 11.11.2020 (cited by ConsultantPlus).

17. About countering corruption. Federal Law no. 273-FZ dated 25.12.2008, Collection of the Legislation of the Russian Federation, 2008, no. 52 (part 1). Art. 6228.

18. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation. Federal Law no. 131-FZ dated 06.10.2003. In: Collection of the Legislation of the Russian Federation, 2003, no. 40. Art. 3822.

19. Budget Code of the Russian Federation. Federal Law no. 145-FZ dated 31.07.1998. In: Collection of the Legislation of the Russian Federation, 1998, no. 31. Art. 3823.

20. Determination of the Court of the Khanty-Mansiysk Autonomous District – Ugra no. 33-7070/2020 dated 01.12.2020 (cited by ConsultantPlus).

21. Determination of the Orenburg Regional Court no. 2-714/2018, 33-2997/2020 dated 14.05.2020 (cited by ConsultantPlus).

22. Decision of the Mukhorshibirsk District Court of the Republic of Buryatia no. 2-413/2020 dated 22.12.2020 (cited by ConsultantPlus).

23. Determination of the First Court of Appeal

of general jurisdiction no. 66a-1082/2020 dated 04.06.2020 (cited by ConsultantPlus).

24. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 307-ES19-27269 dated 05.02.2020 in case no. A05-4432/2019 (cited by ConsultantPlus).

25. Decision of the Nyandomsky District Court of the Arkhangelsk Region no. 2-33/2021 dated 15.01.2021 (cited by ConsultantPlus).

26. Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 1482-O dated 29.05.2019 (cited by ConsultantPlus).

27. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 48-APG13-10 dated 28.08.2013 (cited by ConsultantPlus).

28. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 74-APG13-37 dated 05.02.2014 (cited by ConsultantPlus).

29. Determination of the Court of the Chukotka Autonomous District no. 3a-5/2016 dated 23.12.2016 (cited by ConsultantPlus).

30. Determination of the Magadan Regional Court no. 33-815/2012 dated 11.09.2012 in case no. 22-77/2012 (cited by ConsultantPlus).

31. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 39-G03-10 dated 16.06.2003 (cited by ConsultantPlus).

32. Determination the Moscow Regional Court no. 33-24517 dated 01.11.2011 (cited by ConsultantPlus).

33. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 11-G11-22 dated 20.07.2011 (cited by ConsultantPlus).

34. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 86-G03-13 dated 17.12.2003 (cited by ConsultantPlus).

35. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 1-APA19-20 dated 24.12.2019 (cited by ConsultantPlus).

36. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 55-APG17-8 dated 06.12.2017 (cited by ConsultantPlus).

37. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 72-APG18-22 dated 06.02.2019 (cited by ConsultantPlus).

38. Sergeev A.A. (2009). On the labor rights of elected persons of local self-government, *Constitutional and municipal law*, no. 13, pp. 24–27.

39. Shayhatdinov V.Sh. (2016). On some legal problems of social protection of persons replacing state and municipal positions, *Russian juridical journal*, no. 6, pp. 135–142.

## БИЗНЕС В ДЕПУТАТСКОМ КОРПУСЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ (НА ПРИМЕРЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

ВАК: 08.00.13, 23.00.02

ГРНТИ: 06.35.51, 11.15.17

**Р.С. Мухаметов**

Уральский федеральный университет  
им. первого Президента России Б.Н. Ельцина,  
Екатеринбург, Россия  
AuthorID: 538787

**К.О. Серозеев**

Уральский федеральный университет  
им. первого Президента России Б.Н. Ельцина,  
Екатеринбург, Россия

### АННОТАЦИЯ:

Цель настоящей статьи состоит в определении состава представительных органов муниципальных образований и места в депутатском корпусе представителей бизнес-сообщества. В работе сформулированы исследовательские вопросы о том, какова доля представителей бизнес-сообщества в депутатском корпусе; какие факторы влияют на уровень представленности бизнеса в городских думах; являются ли муниципальные депутаты-выходцы из бизнеса консолидированной группой и от чего это зависит.

Теоретико-методологическими рамками статьи выступила концепция «захвата государства», предложенная экспертами Всемирного банка Дж. Хельманом, Г. Джонсоном и Д. Кауфманом.

Эмпирической основой исследования послужила биографическая база данных местных депутатов. Источником биографических сведений выступили официальные сайты представительных органов муниципальных образований Свердловской области. Общая выборка составила 40 муниципалитетов. Источником данных по муниципальным образованиям стали официальные сайты местных администраций. Список моногородов Среднего Урала представлен на официальном сайте регионального Министерства инвестиций и развития. Методом анализа количественных данных были статистические методы, в том числе и метод множественной линейной регрессии. Статистические расчеты производились в программе *SPSS Statistics*.

Показано, что представители коммерческих организаций составляют около 40 % от общей численности муниципальных депутатов. Автор пришел к выводу, что уровень экономического развития муниципалитетов не влияет на степень представленности выходцев из коммерческих структур. В статье отмечено, что значимым фактором выступает наличие градообразующего предприятия в муниципальном образовании. Подчеркивается, что не является гарантией «захвата» гордумы наличие ни абсолютного большинства депутатов-предпринимателей, ни простое присутствие градообразующего предприятия.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** захват государства, бизнес, муниципальные депутаты, гордумы, муниципальные образования.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

**Руслан Салихович Мухаметов** — кандидат политических наук, доцент; Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (620002, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 19); muhametov.ru@mail.ru. ORCID: 0000-0002-5175-8300.

**Константин Олегович Серозеев** – Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (620002, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 19); serozeevkonstantin@gmail.com.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Мухаметов Р.С., Серозеев К.О. (2021). Бизнес в депутатском корпусе муниципальных образований (на примере Свердловской области) // Муниципалитет: экономика и управление. № 2 (35). С. 53–62.

### Введение

Представительный орган муниципального образования является одним из органов местного самоуправления (МСУ). В его компетенцию входит «принятие устава города и поправок к нему; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; утверждение стратегии социально-экономического развития; определение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом; контроль за исполнением решений органами МСУ и должностными лицами; принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку» [1]. Несмотря на вышеперечисленный список полномочий, в научной литературе отмечается, что городские думы уступают по политическому влиянию местной администрации [2, с. 90–91]. Хотя представительные органы МСУ и выполняют второстепенную роль в локальной политической жизни, изучение муниципальных legislatures остается актуальным направлением политической науки в целом и политической регионалистики в частности [3, с. 116].

Городские думы представляют и выражают интересы различных групп местных сообществ. К часто встречающимся группам, как правило, относят предпринимателей, работников бюджетной сферы, общественников и т.д. Наиболее активной группой выступают представители бизнес-сообщества. Какова их доля в депутатском корпусе? Какие факторы влияют на уровень представленности бизнеса в городских думах? Являются муниципальные депутаты-выходцы из бизнеса консолидированной группой и от чего это зависит? Цель настоящей статьи – предложить ответы на эти исследовательские вопросы.

Структура работы представлена следующим образом. Первая часть посвящена раскрытию теоретико-методологической основы

исследования. Во второй части представлены методы исследования, а также источники данных. Результаты работы и их обсуждение происходит в третьем разделе. Наконец, основные выводы раскрываются в четвертой части.

### Теоретические рамки исследования

Концептуальной основой данной работы выступает концепция «захвата государства» (англ. *«capture state»*). Фраза «захват государства», впервые использованная Всемирным банком около двух десятилетий назад для описания ситуации в странах Центральной Азии, совершающих переход от советского коммунизма, стал достаточно популярным как инструмент описания многих общественно-политических ситуаций. Эксперты, изучающие этот феномен, определили «захват государства» как ситуацию, в которой политические решения принимаются в угоду конкретным интересам, возможно, даже через незаконные и непрозрачные частные платежи государственным чиновникам, а не в угоду общенациональным интересам [4]. «Захват государства» происходит тогда, когда основные правила игры определяются партикулярными интересами, а не общественными интересами. Под «захватом государства» понимаются действия отдельных лиц, групп или фирм как в государственном, так и в частном секторах, направленные на то, чтобы повлиять на формирование законов, постановлений, декретов и другой государственной политики в своих собственных интересах в результате незаконного и непрозрачного предоставления частных выгод государственным должностным лицам [5, с. 13]. Все формы государственного захвата направлены на извлечение ренты путем искажения базовой нормативно-правовой базы с потенциально огромными потерями для общества в целом. Необходимо отметить, что термин «захват государства» применяется не только к захвату государства частными фир-

мами, но и к случаям, когда высокопоставленные государственные чиновники «захватывают» прибыльные частные фирмы, распределяя их активы или высшие управленческие должности политическим союзникам [6]. В первом случае «захват государства» происходит, когда правящая элита и (или) влиятельные бизнесмены манипулируют формированием политики и влияют на формирующиеся правила игры (включая законы и экономические правила) в своих собственных интересах.

Начало разработке данной концепции было положено Карлом Марксом и Фридрихом Энгельсом. В их понимании при капиталистической общественно-экономической формации государственная власть выражает интересы господствующего класса (буржуазии). Маркс и Энгельс рассматривали в своих трудах (буржуазное) государство как «комитет по управлению общими делами всей буржуазии».

«Захват государства» является одной из наиболее распространенных форм коррупции, когда компании, учреждения или влиятельные лица используют коррупцию, такую как покупка законов, поправок, указов или приговоров, а также незаконные взносы в политические партии и кандидатов, чтобы влиять и формировать политику страны, правовую среду и экономику в соответствии со своими собственными интересами. «Захват государства» рассматривается как форма грандиозной коррупции, которая включает в себя действия отдельных лиц, групп или фирмы, как в государственном, так и в частном секторах, которые способны влиять на формирование законов, постановлений, указов и другие правительственные источники в своих интересах, в результате незаконных и непрозрачных положений частные выгоды для государственных служащих.

Главный риск «захвата государства» состоит в том, что решения больше не учитывают общественные интересы, а отдают предпочтение определенной группе. Законы, политика и нормативные акты разрабатываются в интересах конкретной группы интересов, зачастую в ущерб более мелким фирмам, группам и обществу в целом. «Захват государства» происходит, когда государственные функции модифицируются в угоду партикулярным интересам. Например, когда регулирующий госу-

дарственный агент, назначенный действовать в защиту общественных интересов, действует вместо этого в интересах группы фирм или отраслей, тогда государство оказывается в плену [7]. Когда государство захвачено, оно действует как транспортное средство для узкого круга частных интересов. Конечный эффект «захвата государства» заключается в существовании законов и нормативных актов, которые нарушают два основных принципа:

1) нейтральное отношение по отношению к отдельным лицам, группам и интересам в обществе, когда осуществление государственной власти;

2) равенство отдельных лиц и интересов в обществе (отсутствие привилегий) [8].

Нарушение этих правил создает дифференцированные привилегии, которые благоприятствуют отдельным лицам и интересам посредством законов за счет других.

Классическая теория «захвата государства» предполагает, что главными агентами являются корпорации, внешние по отношению к государству. Активной стороной («захватчиками») являются хозяйствующие субъекты, использующие различные формы коррупции для воздействия на законодательство, затрагивающее предпринимательский сектор и другие социальные сферы и реализация законодательства и правил в порядке чтобы получить привилегированный статус. «Фирмы-похитители» — компании, которые использовали предоставление частных льгот государственным должностным лицам для оказания влияния на законы, политику, правила или нормативные акты в своих интересах. Иными словами, это фирмы, которые делают частные платежи государственным чиновникам, чтобы повлиять на правила игры. «Похитителями» могут быть определенные группы фирм, в том числе и иностранные [9]. Изначальное определение «банановой республики» — небольшое нестабильное государство третьего мира, основной экспорт которого контролировался иностранной компанией. Гондурас был первым прототипом [10].

Однако государственные захватчики могут быть и другими секционными интересами, а не только коммерческими акторами. Существует еще один вид «захватчика», который развива-

ется в системах доминирующих партий: деловые интересы политических партий [11].

Поскольку «похитители» занимаются формулированием или толкованием законов, правил или предписаний, то обычно объектом нападения становятся законодательные, исполнительные, судебные и регулирующие органы. Таким образом, «захват государства» может осуществить либо фирма (корпоративное государство), либо партия (партия-государство) [12].

Большая часть литературы по этой теме указывает на институциональную слабость как на одно из основных объяснительных условий захвата государства на макроуровне. Государства с большей вероятностью будут захвачены, когда государственные (политические) институты слабы или неэффективны. Феномен «захвата государства» процветает там, где экономическая мощь сильно сконцентрирована, а социальные интересы и формальные каналы политического влияния и посредничества интересов слабо развиты [13].

#### **Переменные, источники данных и методы исследования**

После определения теоретической рамки исследования представляется необходимым раскрыть дизайн исследования.

Рабочие гипотезы можно сформулировать следующим образом:

*Гипотеза 1.* Доля представителей бизнес-сообщества выше в представительных органах экономически развитых городов;

*Гипотеза 2.* Доля представителей бизнес-сообщества выше в представительных органах моногородов.

Переменные. Зависимая переменная (BISMAN) операционализована через процент выходцев из коммерческих организаций в депутатском корпусе муниципалитетов. В настоящей работе мы обозначим две независимых переменных. Экономическая развитость муниципальных образований (переменная «BUDGET») выражена через доходы (в млн. рублей) местного бюджета. Такая независимая переменная, как моногород (MONOCITY), была операционализована следующим образом: если муниципальное образование

является моногородом, то переменная получает значение 1, если нет, то 0.

В качестве объекта исследования был выбран муниципальный депутатский корпус. Географические рамки ограничены Свердловской областью, на территории которой расположено 94 муниципальных образования, из них 68 – городские округа, 5 муниципальных районов и 21 поселение.

Эмпирической основой исследования служит биографическая база данных местных депутатов, которая составлялась в феврале 2021 г. Источником биографических сведений выступили официальные сайты представительных органов муниципальных образований Среднего Урала. В силу того, что не на всех вышеназванных сайтах содержатся биографические данные депутатов в целом и материалы об их трудовой деятельности в частности, то общая выборка составила 40 муниципалитетов (все являются городскими округами). Источником данных по муниципальным бюджетам (за 2020 год) стали официальные сайты местных администраций. Источником перечня монопрофильных муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, выступил официальный сайт регионального Министерства инвестиций и развития<sup>1</sup>.

Методом анализа количественных данных были статистические методы, в том числе и метод множественной линейной регрессии. Статистические расчеты производились в прикладной программе по обработке данных SPSS Statistics. Описательная статистика представлена в таблице 1.

Таблица 1 – Описательная статистика

Переменные	Среднее значение	Медиана	min	max
BISMAN	41,195	40,8	0	90
BUDGET	3 355,325	1 495	220	52 021
MONOCITY	0,410	0	0	1

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Анализ биографий (трудовой деятельности в частности) депутатов представительных органов муниципальных образований Свердловской области показывает, что доля представителей коммерческих организаций состав-

<sup>1</sup><http://mir.midural.ru/monoprofilnye-municipalnye-obrazovaniya-v-sverdlovskoy-oblasti>.

ляет 41,195 % (медиана — 40,8 %) от общей численности депутатов. Разброс значений значительный: большинство представителей бизнес-сообщества (90 %) в думе Верхней Пышмы, 0 % — в гордуме ЗАТО Свободный.

По уровню плутократизации 40 % выходцев из бизнеса в составе представительных органов муниципалитетов — много или мало? Ответ на этот вопрос можно получить путем сравнения с другими политическими институтами. В федеральном парламенте (Госдуме) бизнес представлен шире, чем в гордумах. По расчетам экспертов, примерно половина депутатов шестого созыва имела опыт работы на ключевых должностях в экономических структурах после 1991 г., а при учете депутатов, которые в постсоветское время были крупными совладельцами фирм, то доля выходцев из бизнеса достигнет 56 % [14]. Тогда возникает вопрос, связанный с причинами разницы уровня представленности, а именно: почему в городских думах руководителей фирм и топ-менеджеров крупных предприятий, наемных работников из коммерческих структур меньше, чем в федеральном парламенте? С нашей точки зрения, этому существует два объяснения. Во-первых, финансовые ресурсы, необходимые для участия в муниципальных выборах, значительно меньше, что открывает больше возможностей для широкого круга граждан реализовать свое активное избирательное право. Так, предельная сумма всех расходов избирательного фонда кандидата, который баллотируется по одномандатному округу в Госдуму, не может превышать 40 млн. рублей, а в представительный орган муниципального образования (по Свердловской области) составляет при численности избирателей не более 15 тыс. чел. — 800 тыс. руб., 15—50 тыс. чел. — 2 млн. руб., 50—100 тыс. чел. — 4 млн. руб. и т.д. [15]. Второе объяснение связано с тем, что думские выборы проходят (т.е. половина депутатов избирается) по одномандатным округам, в то время как муниципальные выборы проходят по многомандатным округам (см. табл. 2). Средняя величина избирательного округа, который применяется на выборах дум поселений, составляет 8,2 (т.е. 8-мандатный округ), а дум городского округа — 3,3 (речь идет о 3-мандатном округе).

Таблица 2 — Распределение избирательных округов по числу избираемых мандатов

Число мандатов	Избирательные округа	
	Поселения	Городск. округа
11	1	0
10	12	1
8	1	0
5	7	22
4	0	12
3	0	13
2	0	2
1	0	22
Средн. знач.	8,2	3,3
Медиана	10	3,5

Широкое присутствие бизнеса объясняется рядом факторов, главным из которых является то, что депутатский мандат облегчает доступ к государственным или муниципальным служащим, а также дает возможность участвовать в законотворческом процессе в интересах фирмы, отрасли в частности и бизнеса в целом [14]. Иными словами, парламент может выступать «окном возможностей», которые использует предприниматель с депутатским мандатом для развития собственного бизнеса, а депутатский статус — «входной билет» в мир политики, открывающий новые возможности. Представительные органы для экономических агентов выступают в качестве пространств коммуникации. Среди ресурсов, доступных депутату, предпринимателя больше всего привлекает широта коммуникативных возможностей. Наличие мандата позволяет экономическому агенту эффективно решать обострившуюся проблему доступа к лицам, принимающим хозяйственные решения. Они используют возможности не только для «защиты» бизнеса от реальных и потенциальных опасностей, но и для «нападения» на конкурентов [16]. Прямое участие предпринимателей в политике через избрание в состав дум можно оценивать как стратегию защиты реализации прав собственности и обеспечения интересов бизнеса [17].

Следующим шагом нашей работы является определение детерминант, которые влияют на уровень представленности бизнеса в городских думах. Итоги эмпирического анализа представлены в таблице 3.

Таблица 3 – Результаты множественной линейной регрессии ( $n = 40$ )

Переменные	Нестандартизированные коэффициенты		Стандартизированные коэффициенты	$t$	Значимость
	B	Стандартная ошибка	Beta		
BUDGET	0,000	0,000	0,169	1,219	0,230
MONOCITY	18,065	4,799	0,521	3,765	0,001
Constanta	32,331	3,299		9,799	0,000

R-квадрат – 0,293

Таблица 4 – Выходцы из коммерческих организаций в представительных органах муниципальных образований Свердловской области (в %)

Моногорода	Доля представителей в общей численности депутатов	
	бизнеса	градообразующего предприятия
Асбест	60	40
Верхняя Салда	68,75	68,75
Верхняя Пышма	90	45
Верхняя Тура	33,3	0
Волчанский	20	10
Каменск-Уральский	64	44
Карпинск	11,7	0
Красноуральск	46,6	33,3
Нижний Тагил	46,4	28,5
Нижняя Салда	35,7	35,7
Пельым	46,6	35,7
Первоуральск	64	36
Полевской	60	35
Североуральск	60	30
Серов	52	33,3

Как видно из таблицы 3, уровень экономического развития муниципалитетов не оказывает влияния на степень представленности выходцев из коммерческих организаций. В то же самое время видно, что фактор наличия градообразующего предприятия в муниципальном образовании является значимым: увеличение на одно градообразующее предприятие в муниципалитете влечет рост представителей бизнес-сообщества среди местного депутатского корпуса на 18 %.

Одним из условий «захвата государства» выступает наличие консолидированной силы. Если говорить о «захвате» муниципальной думы депутатами-бизнесменами, то многое зависит от специфики городской экономики (см. табл. 4).

Из таблицы 4 видно, что необходимым условием наличия консолидированной группы депутатов-бизнесменов является существование градообразующего предприятия, выход-

цы из которого могут составить не только большинство среди этой разновидности местных народных избранников, но и в целом. В нескольких муниципальных образованиях (например, Верхняя и Нижняя Салда) все депутаты-бизнесмены являются выходцами из градообразующих предприятий. Важно подчеркнуть, что само наличие градообразующего предприятия не является гарантией «захвата» гордумы. Как отмечают политологи, степень его участия или неучастия в локальной политике зависит от целого ряда факторов. Одни исследователи в качестве таких детерминант выделяют «происхождение» топ-менеджера предприятия («местный» / «варяг»), статус собственника предприятия (государственная компания / негосударственная компания) и локализация контроля над предприятием («местный» / «варяг») [18]. Другие говорят как об экономическом и финансовом положении предприятия, так и ставят в зависимость от личностных качеств и стратегических установок директорского корпуса [19].

Необходимо отметить, что даже высокая доля выходцев из бизнеса в депутатском корпусе сама по себе не является достаточным условием для «захвата», т.к. депутаты-бизнесмены могут представлять самые разные коммерческие структуры (см. табл. 5).

В таблице показано, что, несмотря на абсолютное большинство представителей из бизнеса в трех из четырех созывов гордумы уральской столицы, говорить, что гордума уральской столицы «захвачена» консолидированной группой и выражает их партикулярные интересы трудно. Как было показано выше, дифференцированная экономика города этому не способствует, для этого нужно наличие крупного предприятия (это необходимое, но недостаточное условие).

Таблица 5 – Распределение депутатов-выходцев из бизнеса Екатеринбургской гордумы по сферам деятельности

Сферы бизнеса	Год			
	2018	2013	2009	2005
ЖКХ	1	1	1	1
Торговля и общепит	2	5	5	8
Кредит и финансы	1	1	2	2
Медобслуживание, здоровье	0	3	0	0
Юридические услуги	2	1	0	0
Строительство, девелопмент	4	6	2	0
Материально-техническое обслуживание	4	1	7	5
Промышленность	0	3	1	1
Сельское хозяйство	1	1	1	0
Иное	1	0	3	1
ИТОГО:	16 (44,4 %)	22 (61,0 %)	22 (62,8 %)	18 (51,4 %)

### Заключение

Целью настоящей работы было стремление изучить уровень представленности выходцев из коммерческих структур в представительных органах муниципальных образований, а также определить факторы, которые оказывают влияние на это. Исследования показали, что их доля составляет чуть более 40 % от общей численности местных депутатов. В сравнении с Госдумой вышеназванный уровень ниже. Результаты эмпирического анализа, проведенного в рамках настоящего исследования, говорят, что уровень экономического развития муниципалитетов не влияет на степень представленности выходцев из коммерческих структур. Значимым фактором, который оказывает воздействие, выступает наличие градообразующего предприятия в муниципальном образовании. Регрессионный анализ по-

казал, что увеличение на одно градообразующее предприятие влечет рост представитель бизнес-сообщества среди местного депутатского корпуса на 18 %. Необходимо отметить, что абсолютное большинство представителей из бизнеса среди муниципальных депутатов не гарантирует «захвата» представительного органа, т.к. они могут элементарно представлять различные коммерческие организации. По итогам исследования мы пришли к выводу, что необходимым (но не достаточным) условием наличия консолидированной группы депутатов-бизнесменов является существование градообразующего предприятия, выходцы из которого могут составить не только большинство среди этой разновидности местных народных избранников, но и в целом. В то же время само наличие градообразующего предприятия не является гарантией «захвата» гордумы.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Об общих принципах организации местного самоуправления : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901876063>.
2. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Сельцер Д.Г. (2014). Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. Политические исследования. № 2. С. 88–105. DOI: 10.17976/jpps/2014.02.07.
3. Витковская Т.Б. (2015). Легислатуры в малых городах Пермского края: состав и уровень компетенций // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. № 3. С. 116–126. DOI: 10.17072/2218-1067-2015-3-116-126.
4. Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D. (2000). Seize the state, seize the day: State capture, corruption, and influence in transition. The World Bank. URL: [https://www.researchgate.net/publication/23722386\\_Seize\\_the\\_State\\_Seize\\_the\\_Day\\_State\\_Capture\\_Corruption\\_and\\_Influence\\_in\\_Transition](https://www.researchgate.net/publication/23722386_Seize_the_State_Seize_the_Day_State_Capture_Corruption_and_Influence_in_Transition).
5. Lodge T. (2018). State capture: Conceptual considerations. In: Meirotti M., Masterson G. (eds.) State Capture in Africa: Old Threats, New Packaging. EISA. Pp. 13–28.
6. Stoyanov A. (2019). State Capture: from theory to Piloting a Measurement Methodology. URL: <https://www.researchgate.net/publication/33921>

4033\_STATE\_CAPTURE\_FROM\_THEORY\_TO\_PILOTING\_A\_MEASUREMENT\_METHODOLOGY/citations.

7. Hellman J., Jones G., Kaufmann D. (2003). Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies, *Journal of Comparative Economics*, vol. 31, no. 4, pp. 751–773. DOI: 10.1016/j.jce.2003.09.006.

8. Grzymala-Busse A. (2008). Beyond Clientelism: Incumbent State Capture and State Formation, *Comparative Political Studies*, vol. 41, no. 4-5, pp. 638–673. DOI: 10.1177/0010414007313118.

9. Begović B. (2005). Corruption, Lobbying and State Capture. CLDS Working Paper no. 0106.

10. Dal Bó E. (2006). Regulatory Capture: A Review, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, no. 2, pp. 203–225. DOI: 10.1093/oxrep/grj013.

11. Edwards D. (2017). Corruption and state capture under two regimes in Guyana, Working Paper, University of West Indies, Cave Hill, Barbados.

12. Southall R. (2018). What's new about 'state capture'? In: Meirotti M., Masterson G. (eds.) *State Capture in Africa: Old Threats, New Packaging*. EISA. Pp. 29–43.

13. Innes A. (2014). The Political Economy of State Capture in Central Europe, *Journal of Com-*

*mon Market Studies*, vol. 52, no. 1, pp. 88–104. DOI: 10.1111/jcms.12079.

14. Тев Д.В. (2017). Государственная дума РФ шестого созыва: социально-профессиональные характеристики бассейна рекрутирования // *Власть и элиты* / Гл. ред. А. В. Дука. Т. 4. СПб. : Интерсоцис, С. 76–154.

15. Избирательный кодекс Свердловской области от 23.04.2003 (в посл. ред.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/802002042>.

16. Сакаева М.М. (2012). Парламент как «окно возможностей»: исследование поведения предпринимателей с депутатским мандатом в ходе реализации рыночных интересов // *Экономическая социология*. Т. 13. № 3. С. 96–122.

17. Сакаева М.М. (2014). Политическое участие малого бизнеса как стратегия защиты собственности в российских регионах // *Terra Economicus*. Т. 12. № 3. С. 152–161.

18. Филиппова Е.Ю., Рябова О.А. (2018). Градообразующие предприятия в политическом пространстве промышленных городов Урала: вариативность включенности // *Вестник Пермского научного центра УрО РАН*. № 4. С. 81–86.

19. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Рябова О.А. (2020). Моногорода Среднего Урала: власть, лидерство, эффективность // *Власть и элиты*. Т. 7. № 1. С. 123–162. DOI: 10.31119/pe.2020.7.1.5.

## **BUSINESS IN THE DEPUTY CORPS OF MUNICIPALITIES (EXEMPLIFIED BY THE SVERDLOVSK REGION)**

**R.S. Mukhametov**

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

**K.O. Serozееv**

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

### **ABSTRACT:**

The purpose of the given article is to determine the representative bodies composition of municipalities and the place of the business community representatives in the deputy corps. The paper formulates research issues about the share of the business community representatives in the deputy corps; factors influencing the level of business representation in the city councils; whether the municipal deputies who come from business are a consolidated group and what it depends on.

The "state capture" concept, proposed by J. Helman, G. Johnson and D. Kaufman, the World Bank experts, made the theoretical and methodological framework of the article.

The empirical basis of the research was the biographical database of local deputies. The source of biographical information was the official websites of the representative bodies of the municipalities of the Sverdlovsk region. The total sample was 40 municipalities. The data source for municipalities was the official websites of local administrations. The list of monocities of the Middle Urals is provided on the official website of the regional Ministry of Investment and Development. The quantitative data analysis method was the statistical methods, including the multiple linear regression method. The statistical calculations were made with SPSS Statistics software.

It is shown that the commercial organizations representatives make up about 40 % of the total number of municipal deputies. The author came to the conclusion that the economic development level of municipalities does not affect the representation degree of people from commercial structures. The paper notes that the presence of a city-forming enterprise in the municipality is a key factor. It is emphasized that neither an absolute majority of deputies-entrepreneurs, nor the mere presence of a city-forming enterprise is a guarantee of a city council "capture".

**KEYWORDS:** state capture, business, municipal deputies, city councils, municipalities.

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

**Ruslan S. Mukhametov** – Ph.D. of Political Sciences, Associate Professor; Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (19, Mira St., Ekaterinburg, 620002, Russia); muhametov.ru@mail.ru. ORCID: 0000-0002-5175-8300.

**Konstantin O. Serozееv** – Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (19, Mira St., Ekaterinburg, 620002, Russia); serozeevkonstantin@gmail.com.

**FOR CITATION:** Mukhametov R.S., Serozееv K.O. (2021). Business in the deputy corps of municipalities (exemplified by the Sverdlovsk region), *Municipality: Economics and Management*, no. 2 (35), pp. 53–62.

#### **REFERENCES**

1. On the general principles of the organization of local self-government. Federal Law No. 131-FZ dated 06.10.2003. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901876063>.
2. Chirikova A.E., Ledyayev V.G., Seltser D.G. (2014). Power in the Small Russian city: configuration and interaction of the main actors, *Polis. Political research*, no. 2, pp. 88–105. DOI: 10.17976/jpps/2014.02.07.
3. Vitkovskaya T.B. (2015). Leisure in small towns of Perm Territory: Composition and level of competencies, *Bulletin of the Perm University. Series: Political Science*, no. 3, pp. 116–126. DOI: 10.17072/2218-1067-2015-3-116-126.
4. Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D. (2000). Seize the state, seize the day: State capture, corruption, and influence in transition. The World Bank. URL: [https://www.researchgate.net/publication/23722386\\_Seize\\_the\\_State\\_Seize\\_the\\_Day\\_State\\_Capture\\_Corruption\\_and\\_Influence\\_in\\_Transition](https://www.researchgate.net/publication/23722386_Seize_the_State_Seize_the_Day_State_Capture_Corruption_and_Influence_in_Transition).
5. Lodge T. (2018). State capture: Conceptual considerations. In: Meirotti M., Masterson G. (eds.) *State Capture in Africa: Old Threats, New Packaging*. EISA. Pp. 13–28.
6. Stoyanov A. (2019). State Capture: from theory to Piloting a Measurement Methodology. URL: [https://www.researchgate.net/publication/339214033\\_STATE\\_CAPTURE\\_FROM\\_THEORY\\_TO\\_PILOTING\\_A\\_MEASUREMENT\\_METHODODOLOGY/citations](https://www.researchgate.net/publication/339214033_STATE_CAPTURE_FROM_THEORY_TO_PILOTING_A_MEASUREMENT_METHODODOLOGY/citations).
7. Hellman J., Jones G., Kaufmann D. (2003). Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies, *Journal of Comparative Economics*, vol. 31, no. 4, pp. 751–773. DOI: 10.1016/j.jce.2003.09.006.
8. Grzymala-Busse A. (2008). Beyond Clientelism: Incumbent State Capture and State Formation, *Comparative Political Studies*, vol. 41, no. 4-5, pp. 638–673. DOI: 10.1177/0010414007313118.
9. Begović B. (2005). Corruption, Lobbying and State Capture. CLDS Working Paper no. 0106.
10. Dal Bó E. (2006). Regulatory Capture: A Review, *Oxford Review of Economic Policy*,

vol. 22, no. 2, pp. 203–225. DOI: 10.1093/oxrep/grj013.

11. Edwards D. (2017). Corruption and state capture under two regimes in Guyana, Working Paper, University of West Indies, Cave Hill, Barbados.

12. Southall R. (2018). What's new about 'state capture'? In: Meirotti M., Masterson G. (eds.) *State Capture in Africa: Old Threats, New Packaging*. EISA. Pp. 29–43.

13. Innes A. (2014). The Political Economy of State Capture in Central Europe, *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, no. 1, pp. 88–104. DOI: 10.1111/jcms.12079.

14. Tev D.V. (2017). State Duma of the Russian Federation of the Sixth Convocation: Socio-Professional Characteristics of Recruitment Basin, *Power and Elite*, vol. 4. Saint Petersburg. Intersociis. Pp. 76–154.

15. Electoral Code of the Sverdlovsk Region

dated 23.04.2003 (in the last. ed.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/802002042>.

16. Sakaeva M.M. (2012). Parliament as a “window of opportunity”: a study of the behavior of entrepreneurs with a deputy mandate in the implementation of market interests, *Economic sociology*, vol. 13, no. 3, pp. 96–122.

17. Sakaeva M.M. (2014). Political participation of small businesses as a property protection strategy in Russian regions, *Terra Economicus*, vol. 12, no. 3, pp. 152–161.

18. Filippova E.Yu., Ryabova O.A. (2018). City-forming enterprises in the political space of industrial cities of the Urals: Inclusion variability, *Bulletin of the Perm Scientific Center of the Ural Branch of the RAS*, no. 4, pp. 81–86.

19. Chirikova A.E., Ledyayev V.G., Ryabova O.A. (2020). Monocities of the Middle Urals: power, leadership, efficiency, *Power and elite*, vol. 7, no. 1, pp. 123–162. DOI: 10.31119/pe.2020.7.1.5.

## О НЕОБХОДИМОСТИ ДАЛЬНЕЙШЕЙ ГАРМОНИЗАЦИИ СТАНДАРТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И КОРПОРАТИВНОГО АУДИТА В РОССИИ

ВАК: 08.00.12, 08.00.10

ГРНТИ: 06.35

**А.В. Иванов**

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Владимир, Россия  
AuthorID: 755571

**Т.В. Герасимова**

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

### АННОТАЦИЯ:

Государственный аудит занимает одно из наиболее важных мест в системе форм финансового контроля государства за использованием общественных ресурсов. Государственный аудит осуществляется на всех уровнях власти, а основными его функциями является предотвращение, выявление и коррекция существующих нарушений и искажений. Корпоративный (независимый) аудит, являясь методом осуществления вневедомственного независимого финансового контроля, не заменяет государственный финансовый контроль. И в том, и в другом виде аудита существуют стандарты – нормативно-правовые документы, определяющие требования к осуществлению деятельности аудитора – а также принципы, методы и процедуры, применяемые в аудиторской деятельности. В связи с тем, что на современную экономику оказывает влияние целый ряд ярко выраженных ранее неизвестных факторов (цифровизация, пандемия, сочетание глобализации и деглобализации, унификация), необходимо проанализировать нормативные акты, регулирующие все виды финансового контроля в России, с точки зрения их гармонизации, то есть соответствия друг другу с точки зрения терминологии, идеологии и методики.

В статье проводится анализ стандартов обоих видов аудита: как Международных стандартов аудита, которые регулируют независимую аудиторскую деятельность, так и стандартов внешнего государственного аудита, в качестве которых были исследованы стандарты Счетной палаты РФ. Авторы отмечают как сходства, так и различия в определенных аспектах изучаемых документов и приходят к выводу о необходимости дальнейшей гармонизации этих стандартов в целях более эффективного функционирования финансово-контрольных органов.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** аудит, аудиторская деятельность, внешний аудит, стандарты аудита, государственный аудит, международные стандарты аудита, стандарты государственного аудита, гармонизация стандартов аудита, организация аудита, цифровой аудит.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

**Алексей Вячеславович Иванов** – кандидат экономических наук, доцент; Владимирский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (600017, Россия, Владимир, ул. Горького, 59а); iav@bk.ru. ORCID: 0000-0003-2425-9511.

**Татьяна Вениаминовна Герасимова** – Владимирский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (600017, Россия, Владимир, ул. Горького, 59а); gtv-98@yandex.ru.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Иванов А.В., Герасимова Т.В. (2021). О необходимости дальнейшей гармонизации стандартов государственного и корпоративного аудита в России // Муниципалитет: экономика и управление. № 2 (35). С. 63–76.

Затянувшийся экономический кризис, входящий в свой новый виток, благодаря пандемии коронавируса, находит отражение во многих сферах экономических отношений. В таких условиях наблюдается усиление действия старых угроз экономической безопасности и расширение их спектра за счет появления новых рисков. Это касается как отдельных предприятий и формируемых ими отраслей, так и государства в целом. Поэтому вопросы усиления внешнего и внутреннего финансового контроля становятся особенно актуальными в качестве важного средства противодействия негативному влиянию таких угроз.

Аудит является наиболее универсальным и эффективным инструментом экономического контроля, так как использует весьма широкий спектр методов и процедур, а также опыт исследования учетно-аналитической практики. Аудит осуществляет финансовый контроль, который не только определяет соответствие выполненных хозяйственных операций законодательству, но и помогает выявить допущенные искажения, исправить, а также усовершенствовать систему управления исследуемого объекта таким образом, чтобы не допустить их вновь.

Аудит, как элемент рыночных отношений, имеет большую историю и признание во всем мире. Происхождение данного понятия было неизбежно в связи с разделением ролей и интересов тех, кто непосредственно занимается финансовой деятельностью, и тех, кто имеет персональный интерес в получении положительного финансового результата. Поскольку необходимость в специалистах, способных оказывать услуги квалифицированного финансового контроля, существует не только в секторе реальной экономики, но и в иных секторах социально-экономической деятель-

ности, аудит завоевал широкое признание и в качестве инструмента проверки расходования государственных и муниципальных бюджетных средств.

Интересная ситуация наблюдается в настоящее время в секторе российского корпоративного аудита: при явной многолетней тенденции к снижению количества как индивидуальных аудиторов, так и аудиторских организаций (согласно данным реестров, которые ведет Министерство финансов РФ<sup>1</sup>), объем проводимых ими проверок ежегодно растет (рис. 1).

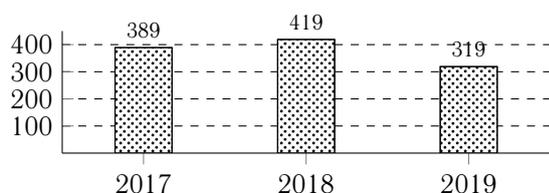
Рост количества клиентов аудиторских организаций, которым были оказаны аудиторские услуги в период с 2017 по 2019 гг., обусловлен увеличением числа организаций, которые подлежат обязательному аудиту, а также популяризации такого критерия устойчивости и надежности рассматриваемого предприятия, как наличие аудиторского заключения. Следует заметить, что в 2020 году в условиях пандемии, когда проведение корпоративного аудита оказалось затруднено вследствие карантинных ограничений, введенных на период марта – мая, не произошло существенного перелома данной тенденции.

В секторе государственного аудита основной задачей является оценка соблюдения бюд-



**Рисунок 1 – Количество клиентов аудиторских организаций, которым оказаны аудиторские услуги в период 2017–2019 гг.**

<sup>1</sup>Аудиторская деятельность. Статистика // Портал Министерства Финансов РФ. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/audit/audit\\_stat/](https://minfin.gov.ru/ru/performance/audit/audit_stat/) (дата обращения: 23.02.2021).



**Рисунок 2 – Количество экспертно-аналитических мероприятий, завершенных Счетной палатой РФ в период 2017–2019 гг.**

жетного законодательства, а также проверка целевого использования объектами аудита денежных средств. Важнейшим направлением работы Счетной палаты РФ является аудит федерального бюджета и мониторинг национальных проектов. В отчете о деятельности Счетной палаты РФ главным критерием успешной работы является сокращение выявленных нарушений за счет профилактических работ на этапе планирования бюджетов. При этом изменение количества экспертно-аналитических мероприятий, согласно данным из соответствующих перечней контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации<sup>2</sup>, за последние годы нельзя охарактеризовать ни положительной, ни отрицательной динамикой (рис. 2).

Это объясняется тем, что внешняя государственная аудиторская деятельность Счетной палаты РФ основывается на заранее разработанном плане. План составляется ежегодно и корректируется в течение года по мере его реализации, при этом экспертно-контрольные мероприятия нередко переносятся на будущие периоды. Следовательно, прямое количественное сопоставление динамики объемов государственного и корпоративного аудита едва ли можно признать корректным *ad hoc* ввиду значительной разницы в их целях и принципах. При этом сравнительный анализ данных видов деятельности является одним из важнейших инструментов их дальнейшего эффективного развития и положительного влияния не только на постпандемийное восстановление российской экономики, но и на формирование стабильного институционального базиса ее дальнейшего роста.

В современных условиях одной из важнейших задач остается гармонизация норматив-

ных документов, регулирующих государственный и корпоративный аудит в России. Этого требует целый ряд новых факторов, под воздействием которых развивается современная экономика:

– цифровизация финансово-хозяйственной деятельности, основным драйвером которой в России, по мнению ученых [24], является государство, в том числе и как основной заказчик оборонного сектора промышленности;

– постепенный отказ от наличного денежного обращения и перевод всех расчетов в безналичную форму, легко поддающуюся моментальному онлайн-контролю;

– переход к прозрачности транзакций, которая обеспечивается наличием государственных систем как финансовой информации (например, отслеживание регистрации всех сделок за наличные по чекам контрольно-кассовой техники), так и прослеживаемости товаров, обеспечиваемой одновременно и физическими средствами (например, датчиками), и средствами документального контроля (указанием данных о партиях товаров в первичной бухгалтерской и налоговой документации),

– налоговый онлайн-мониторинг как один из последних и наиболее эффективных инструментов работы фискальных органов с крупнейшими налогоплательщиками;

– стремление правительства к наибольшей открытости бюджетной деятельности, организация специализированных онлайн-порталов типа «Открытый бюджет», обеспечивающих свободный доступ к государственному финансовому планированию и отчетности максимально широким слоям населения страны;

– унификация близких видов контрольно-финансовой практики, возникающая в результате их цифровизации, перехода на международные стандарты бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудита.

Многие нормативные акты, и в том числе стандарты государственного и корпоративного аудита, не успевают изменяться вслед за все более активным воздействием указанных факторов, что влечет за собой снижение эффективности деятельности контрольных работников.

<sup>2</sup>Планы проверок Счетной палаты // Портал Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/page/plany-proverok-schetnoy-palaty/> (дата обращения: 23.02.2021).

И в государственном, и в корпоративном секторе контроля требуются специалисты схожей квалификации, используются одинаковые методы, и разница возникает только при определении получателя аналитической информации и определении целей контрольных мероприятий. Соответственно, оба вида деятельности в целях большей прозрачности и простоты понимания регламентов должны быть максимально гармоничными с точки зрения терминологии, методологии и практики. Следует отметить, что толкования самого понятия «аудит», невзирая на некоторые их различия, являются скорее тождественными как для целей государственного, так и для целей корпоративного экономического контроля.

В реальной экономике существует большое количество трактовок понятия «аудит». На глобальном уровне его определяет Международный стандарт аудита МСА 200 «Цель и основные принципы аудита финансовой (бухгалтерской) отчетности», где проводится толкование этого термина через определение цели аудита как деятельности для повышения степени уверенности предполагаемых пользователей в финансовой отчетности, что достигается «с помощью формулирования аудитором соответствующего мнения относительно того, действительно ли финансовая отчетность подготовлена во всех существенных отношениях в соответствии с критериями применимой концепции подготовки финансовой отчетности».

Немного отличается толкование термина «аудит» как вида корпоративной финансовой деятельности, предлагаемое в Федеральном законе от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»: «аудит — независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности». Там же можно найти и формулировку аудиторской деятельности как «деятельности по проведению аудита и оказанию сопутствующих услуг, осуществляемая аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами».

Эти два толкования аудита весьма сходны, поскольку отражают важнейшую цель аудита как инструмента экономического контроля — помощь пользователям в оценке финансовой информации. При этом следует помнить, что

приводимые определения действительно для корпоративного аудита, то есть аудита частных предприятий, проводимого независимыми аудиторскими компаниями и индивидуальными аудиторами.

Применение термина «аудит» в целях государственного финансового контроля имеет не менее давнюю историю по сравнению с его использованием в секторе корпоративной экономики. При этом сам термин «государственный аудит» в настоящее время в нашей стране законодательно не закрепляется, хотя используется достаточно активно, будучи употребляемым даже в административно-регламентных документах.

Государственный аудит является частью системы внешнего государственного финансового контроля, и представляет из себя один из важнейших элементов бюджетного процесса. Как правило, понятие «государственный аудит» применяют к деятельности контрольных органов представительной власти, как «внешних» по отношению к органам исполнительной власти. В этом случае сохраняется «дух и буква» аудиторской деятельности, к которой в качестве основных особенностей относят характеристики независимости и квалифицированности. Действительно, представительная власть в целом не зависит от исполнительной власти, что позволяет считать государственных аудиторов внешними финансовыми контролерами по отношению к распорядителям, администраторам и получателям бюджетных средств.

Функционирование государственного аудита строится на требованиях, вытекающих из природы эффективности государственного управления. Такие требования лежат в основе принципов и задач осуществления внешнего государственного контроля за процессом распоряжения государственными (муниципальными) ресурсами. Государственный аудит в отличие от корпоративного затрагивает лишь ту часть экономических отношений, в которых участвуют бюджетные денежные средства, а также государственное или муниципальное имущество. Его целью является не только последующий контроль законности и обоснованности движения бюджетных средств и государственного имущества, но и обеспече-

ние эффективности финансовой деятельности органов государственного и муниципального управления.

Основными задачами государственного аудита являются следующие аспекты регулирования финансовых операций и отчетности:

- предотвращение возникновения искажений, несоблюдений и нарушений норм законодательства, правил и стандартов;

- выявление искажений и нарушений, фактов нарушений норм законодательства, правил и стандартов;

- установление причинно-следственных связей несоблюдения установленных требований и коррекция выявленных нарушений.

Структура государственного аудита в Российской Федерации строится по территориально-отраслевому принципу. Соответственно, в ней выделяются федеральный, региональный и местный уровни. Государственный аудит осуществляется органами государственного и муниципального контроля в лице высшего органа независимого внешнего контроля – Счетной палаты РФ – и соответствующих контрольно-счетных органов субъектов Федерации и муниципальных образований. Внешняя государственная аудиторская деятельность Счетной палаты РФ основывается на разработанном плане. План составляется ежегодно и корректируется в течение года по мере его реализации, причем экспертно-контрольные мероприятия нередко переносятся на будущие периоды.

Исследователи отмечают [17], что существует целый ряд особенностей, вызывающих отличия в деятельности государственного аудита по сравнению с корпоративным аудитом:

- более широкий перечень обязанностей, вызываемый спецификой отчетности и источниками финансирования;

- более внимательное изучение системы внутреннего контроля исследуемого экономического субъекта;

- ограничения в области информации, которую аудиторы могут запрашивать у предприятия, и т.д.

Невзирая на то, что понятие «государственный аудит» не закреплено в законодательстве, уровень стандартизации этого вида деятельно-

сти высок и проработан не менее, а может быть, и более тщательно, чем уровень стандартизации корпоративного аудита. Представляется рациональным провести сопоставление нормативных документов, регулирующих оба вида аудита в качестве отраслевых стандартов в целях определения степени их гармонизации.

Следует отметить, что методологической и структурной основой как стандартов внешнего государственного аудита, так и внешнего корпоративного аудита в России являются нормативно-правовые акты международных организаций (INTOSAI, Международного института аудиторов и др.). Именно они закладывают базис основных понятий, принципов и инструментов, позволяющих наиболее эффективно реализовать функции финансового контроля во всех сферах экономики.

Функции аудиторских стандартов включают:

- установление единых требований к проведению всех этапов аудиторской деятельности;

- формирование теоретической основы для изучения аспектов аудиторской деятельности;

- формирование доказательств, являющихся критериями оценки деятельности аудиторов.

Сравнивая стандарты государственного и корпоративного аудита, в качестве стандартов государственного аудита наиболее оптимальным представляется рассмотреть Стандарты Счетной палаты Российской Федерации. Они являются наиболее общими регулирующими документами, и по своей сути относящимися к административным регламентам исполнения государственных функций.

Стандарты государственного аудита разрабатываются в соответствии с «Общими требованиями к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

В соответствии со ст. 35 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», в Счетной палате действуют два вида стандартов: стандар-

ты организации деятельности Счетной палаты, а также стандарты внешнего государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой РФ.

Стандарты Счетной палаты РФ определяют общие требования, характеристики, правила и процедуры осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности. Они являются подзаконными документами и утверждаются Коллегией Счетной палаты. На данный момент существует 17 стандартов внешнего государственного аудита Счетной палаты Российской Федерации.

В качестве стандартов корпоративного аудита рассмотрим Международные стандарты аудита, регулирующие аудиторскую деятельность в Российской Федерации. Безусловно, несколько более адекватным было бы сопоставление с отечественными стандартами государственного аудита Международных стандартов государственного аудита (ISSAI), принимаемых и обновляемых Международной организацией высших органов финансового контроля (INTOSAI), однако стандарты ISSAI не были законодательно имплементированы в Российской Федерации и оттого не могут рассматриваться как юридически значимые документы.

Международные стандарты аудита (МСА) определяют единые требования, соблюдение которых является гарантией высокого уровня предоставляемых аудиторских услуг. Они содержат основные принципы, процедуры и руководства, необходимые для независимых аудиторов, а также рекомендации для их применения. С 1 января 2017 года в России действуют 37 Международных стандартов аудита, которые заменили законодательно отмененные ныне Федеральные правила-стандарты аудита.

Международные стандарты аудита имеют следующую структуру: введение, цель, определения, требования, руководство по применению, прочие пояснительные материалы.

Стандарты государственного аудита (СГА) имеют весьма схожую структуру: общие положения, основные понятия, содержание объекта стандарта, организация, оформление результатов.

Таким образом, на этапе анализа структур нормативных документов можно заключить, что СГА во многом совпадают с МСА, имея композицию, которая отличается несколько более административно-регламентным характером. Это делает стандарты государственного аудита несколько более специфическими, конкретизированными относительно стандартов корпоративного аудита. Рассмотрим сходства и отличия стандартов внешнего государственного аудита и международных стандартов с точки зрения их содержания, терминологии и методологии.

СГА 103 «Финансовый аудит (контроль)» освещает такие вопросы, как общие положения контроля, содержание и организацию финансового аудита (контроля), проведение финансового аудита (контроля), его особенности в зависимости от объекта финансово-контрольной деятельности. Раскрывается порядок формирования рабочей группы, понятие профессиональной компетентности и наличия необходимых навыков для проведения финансового аудита, определение должностных лиц объектов финансового аудита (контроля) и пользователей информации о его результатах, а также порядок оформления результатов проверки.

Начальная часть СГА 103 по своему содержанию схожа с содержанием МСА 200 «Основные цели независимого аудитора и проведение аудита в соответствии с международными стандартами аудита», который определяет обязанности корпоративного аудитора при проведении аудита финансовой отчетности, раскрывает характер и объем аудиторских процедур (см. табл. 1).

СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» помимо общих положений и терминов раскрывает содержание и организацию контрольных мероприятий, а также описывает три основных этапа проверки, проводимых государственными контролерами: подготовительный, основной и заключительный. Он поясняет порядок изучения проверяемого объекта, определяет действия сотрудников при выявлении нарушений и содержит 28 приложений, состоящих в основном из рабочих и заключительных документов и

Таблица 1 – Основные цели аудитора

МСА	Получить разумную уверенность в том, что финансовая отчетность в целом свободна от существенного искажения как по причине недобросовестных действий, так и вследствие ошибки, чтобы аудитор оказался в состоянии выразить соответствующее мнение относительно того, действительно ли финансовая отчетность подготовлена во всех существенных отношениях в соответствии с применимой концепцией подготовки финансовой отчетности. Также, подготовить аудиторское заключение о финансовой отчетности и представить его с учетом требований Международных стандартов аудита в соответствии с теми выводами, к которым пришел аудитор.
СГА	Проверка соблюдения бюджетного законодательства РФ, а также нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения; проверка целевого использования объектами аудита средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также федеральной собственности; проверка организации и ведения бюджетного учета, полноты, своевременности и достоверности отражения в бюджетном учете информации; проверка, анализ и оценка бюджетной и иной отчетности на предмет ее соответствия требованиям законодательства Российской Федерации.
Отличия	Задачей аудитора в обоих случаях является выражение мнения об отсутствии искажений в финансовой отчетности. МСА при этом акцентирует внимание на том, действительно ли финансовая отчетность подготовлена во всех существенных отношениях в соответствии с применимой концепцией подготовки финансовой отчетности. Однако, в соответствии с СГА 103 эта цель конкретизируется с акцентом на оценку эффективности бюджетных трат: задачами аудитора являются проверка соблюдения бюджетного законодательства, проверка целевого использования объектами аудита (контроля) денежных средств и прочие.

Таблица 2 – Аудиторские доказательства

МСА	«Информация, используемая аудитором при формировании выводов, на которых основывается аудиторское мнение».
СГА	«Достаточные фактические данные и достоверная информация, которые подтверждают наличие выявленных нарушений и недостатков в деятельности объектов контрольного мероприятия по формированию, управлению и распоряжению федеральными и иными ресурсами, а также обосновывают выводы, требования и предложения (рекомендации) по результатам контрольного мероприятия».
Отличия	В государственном аудите расставляются акценты на качественной оценке информационной составляющей, являющейся основой для формирования не только выводов, но и рекомендаций. Корпоративный стандарт обосновывает понимание аудиторских доказательств с опорой на профессиональное мнение аудитора.

классификаторов, необходимых для оформления хода контрольного мероприятия.

Данный стандарт может соотноситься сразу с несколькими Международными стандартами аудита: МСА 300 «Планирование аудита финансовой отчетности», МСА 500 «Аудиторские доказательства», МСА 230 «Аудиторская документация» и другими, отличаясь отдельными понятиями и методиками от их аналогов, которые применяются в корпоративном аудите.

Сравнительная характеристика понимания аудиторских доказательств в корпоративном аудите (описаны в международном стандарте 500 «Аудиторские доказательства») и государственном аудите (в соответствии с СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия») представлена в таблице 2.

В МСА 500 указывается перечень существенных аудиторских доказательств, а также обстоятельства, при которых они формируются.

СГА 101 в данном вопросе раскрывает порядок документирования нарушений, правильность составления актов правонарушений, а также оценку их существенности. Можно отметить, что толкование такого термина, как «аудиторские доказательства» в СГА несколько более «зарегламентировано», несколько более «тяжеловесно» по сравнению со стандартами корпоративного аудита.

Стандарт внешнего государственного аудита 102 «Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий», помимо общих положений, определяет содержание, принципы и процедуры экспертно-аналитических мероприятий, также раскрывая их с точки зрения трех основных организационных этапов. Кроме того, стандарт имеет 17 приложений, которые помогают надлежащим образом оформить документацию, сопутствующую проведению экспертно-аналитического мероприятия.

Таблица 3 – Планирование аудита

МСА	«Планирование аудита предполагает разработку общей стратегии аудита по заданию и составление плана аудита»
СГА	Планирование контрольного мероприятия осуществляется с учетом оценки рисков, состава членов аудиторской группы, целей, сроков, а также характера и выбранных процедур контрольного мероприятия.
Отличия	Включение в план участников рабочей группы предусмотрено лишь в государственном внешнем аудите, в случае корпоративного – на основании плана подбирается рабочая группа.

Таблица 4 – Содержание аудиторского заключения (отчета)

МСА	Аудиторское заключение должно содержать: выраженное мнение аудитора, основные вопросы аудита, ответственность аудитора за аудит финансовой отчетности, обязанности по составлению других отчетов, имя руководителя задания, подпись аудитора, адрес и дата аудиторского заключения.
СГА	Отчет должен содержать: информацию об основаниях для проведения мероприятия, предмет, цели, объекты контрольного мероприятия, исследуемый период, сроки проведения мероприятия; краткую характеристику сферы предмета экспертно-аналитического мероприятия; результаты проведенных мероприятий, выводы согласно каждой поставленной цели, а также рекомендации, основанные на выводах и направленные на решение исследованных актуальных проблем и вопросов.
Отличия	Содержание регулирующих документов весьма различается, отражая специфику корпоративного и государственного аудита. Так, при выявлении нарушений законодательства в ходе экспертно-аналитического мероприятия по СГА, составляются акты о правонарушении, доказательства которых излагаются в заключении.

СГА 102 весьма подробно рассматривает вопрос планирования аудита, наиболее детально соотносясь в этом по содержанию с МСА 300 «Планирование аудита финансовой отчетности». Оба стандарта предполагают предварительное изучение объекта аудита, а также составление программы (СГА) или плана (МСА) аудита (см. табл. 3).

Как уже упомянуто, результатом являются схожие по содержанию документы: план контрольного мероприятия (МСА 300) или же программа экспертно-аналитического мероприятия, после утверждения которой формируется рабочий план экспертно-аналитического мероприятия (СГА 102).

В третьей части СГА 102 «Заключительный этап» раскрывается содержание заключения, подготовленного по результатам экспертно-аналитического мероприятия. Наиболее соответствующим по содержанию ему в этом вопросе является Международный стандарт аудита 700 «Формирование мнения и составление заключения о финансовой отчетности», где раскрывается как сущность, так и основное содержание аудиторского заключения (см. табл. 4).

В случае корпоративного аудита, аудиторское заключение может иметь несколько видов: при отсутствии существенных наруше-

ний оформляется немодифицированное мнение аудитора, а при выявлении каких-либо нарушений выражается модифицированное мнение (мнение с оговоркой, отрицательное мнение или отказ от выражения мнения).

Сопоставление методик государственного и корпоративного аудита на основании рассматриваемых стандартов является достаточно сложным, поскольку в современной их версии методика напрямую этими документами не регламентируется. Методы государственного аудита перечислены в ст. 16 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»: «Методами осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности являются проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг». Что же касается методов корпоративного аудита, то общий подход к их использованию можно увидеть в Международном стандарте аудита 330 «Аудиторские процедуры в ответ на оцененные риски», который следует рассматривать вместе с МСА 200 «Основные цели независимого аудитора и проведение аудита в соответствии с Международными стандартами аудита». Основы методики аудита по МСА – деление аудиторских процедур на тестирование средств контроля, процедуры проверки по существу и аналитические процедуры (см. табл. 5).

Таблица 5 – Методы аудита

МСА	Аудитор должен оценить степень существенности рисков на каждом из этапов учетной деятельности, и на основе этой оценки разработать аудиторские процедуры как в ответ на оцененные риски существенного искажения на уровне предпосылок, так и процедуры проверки по существу, относящиеся к процессу формирования финансовой отчетности. При этом сами процедуры описываются в общей форме (типа «получить подтверждение», «отправить запрос»), оставляя формализацию проводимых мероприятий на уровне профессионального суждения аудитора.
СГА	Согласно ст. 16 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», методами осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности являются: – проверка (применяется в целях документального исследования отдельных действий (операций) или определенного направления финансовой деятельности объекта аудита (контроля) за определенный период, указанных в решении о проведении проверки), – ревизия (применяется в целях комплексной проверки деятельности объекта аудита (контроля), которая выражается в документальной и фактической проверке законности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бухгалтерской (финансовой) и бюджетной отчетности), – анализ (применяется в целях исследования отдельных сторон, свойств, составных частей предмета и деятельности объекта аудита (контроля) и систематизации результатов исследования), – обследование (применяется в целях анализа и оценки состояния определенной сферы предмета и деятельности объекта аудита (контроля)), – мониторинг (применяется в целях сбора и анализа информации о предмете и деятельности объекта аудита (контроля) на системной и регулярной основе).
Отличия	Содержание регулирующих документов весьма различается, демонстрируя директивно-нормативный подход в случае государственного аудита с одной стороны, и рекомендательный подход с упором на самостоятельное профессиональное суждения аудитора в случае корпоративного аудита с другой стороны. Методика корпоративного аудита описана «рамочным» методом и в федеральном законе, и в стандартах, а методика государственного внешнего аудита жестко закреплена сразу на уровне федерального закона. При этом разницу в описании методик в нормативных и регулирующих документах трудно полностью отнести на особенности специфики корпоративного и государственного аудита.

СГА 107 «Управление качеством контрольных и экспертно-аналитических мероприятий» фактически дублирует МСА 220 «Контроль качества при проведении аудита финансовой отчетности», отражая наиболее существенные аспекты финансово-контрольной деятельности, обеспечивающие надлежащий уровень достоверности ее результатов. Целью аудитора при обеспечении качества контрольного мероприятия является: соответствие профессиональным стандартам и применимым законодательным и иным требованиям, а также составление такого аудиторского заключения, которое имело бы надлежащий характер и отвечало всем установленным требованиям, то есть, в случае внешнего государственного аудита, изложение было полным, последовательным, искажения определены и имели оценку существенности.

Проведение сопоставления стандартов государственного и корпоративного аудита позволяет сделать определенные выводы.

Во-первых, так как оба вида деятельности имеют общий методический и концептуальный

базис, стандарты внешнего государственного аудита в РФ во многом базируются на принципах, отражаемых в Международных стандартах аудита, что отражается в совпадении как широкого ряда терминов, так и целых разделов – например, в области контроля качества. Можно сказать, что идеология построения обоих типов стандартов совпадает, что говорит о том, что на базисном уровне эти нормативные акты достаточно гармоничны и согласованы.

Во-вторых, следует заметить, что стандарты государственного аудита по целому ряду параметров отличаются по своему содержанию, форме изложения и иным аспектам от соответствующих МСА. Во многом эти отличия можно объяснить тем, что СГА базируются на нормах российского бюджетного законодательства, будучи используемыми в качестве регламентных документов при администрировании финансовых проверок. Кроме того, стандарты государственного аудита должны отражать специфику своего вида деятельности, будучи привязанными к большому ко-

личеству законодательных и нормативных актов, регулирующих движение бюджетных денежных средств. Однако следует отметить, что ряд стандартов государственного аудита имеют некоторые терминологические и методологические разночтения с международными аудиторскими стандартами даже в тех областях, где их совпадение было бы весьма ожидаемым.

Как полагает целый ряд авторов, нарастающая цифровизация глобальной экономики вызывает необходимость применения наиболее адекватных современным требованиям инструментов экономического развития, построения системы прозрачности транзакций между субъектами экономики и государственными органами, изменения способов управления сложными экономическими системами, трансформации систем контроля, а также устранения разночтений между смежными видами контрольной и учетной деятельности [2, 8, 9, 12, 24, 25]. Исследователи отмечают, что современные стандарты аудита, основанные на принципах, могут снижать сопоставимость показателей отчетности, особенно когда статьи бухгалтерского учета сопряжены с высокой неопределенностью и низкой проверяемостью [5], что является важной предпосылкой к их трансформации в документы, более соответствующие условиям все нарастающей волатильности социально-экономической деятельности. В ближайшем будущем в связи с введением общедоступных электронных баз данных, применением новых методов подтверждения достоверности транзакций (таких как блокчейн, например [23]) ожидается изменение самой сущности финансово-контрольной деятельности. Как отечественные [1, 3], так и зарубежные исследователи [6] подтверждают, что одноразовый ежегодный аудит, в котором используется выборка аудиторских доказательств, не может быть достаточным в современной бизнес-среде, что ведет к формированию парадигмы непрерывного аудита, которая в условиях российской контрольной деятельности в настоящее время находит свое воплощение в системе постоянного онлайн-мониторинга финансовых операций со стороны контролирующих органов.

Т. И. Голикова отмечала, что «переход от финансового аудита к государственному аудиту определит качественно новый этап развития государственного финансового контроля в России» [4]. В настоящее время руководство Счетной палаты РФ взяло твердый курс на открытость государства и возможность любого гражданина участвовать в оценке эффективности деятельности государственных и муниципальных структур, для чего используются все современные цифровые возможности, а также ведется переобучение государственных аудиторов для предоставления информации о своей деятельности на понятном для всех аудиторий языке<sup>3</sup>. Нами, в свою очередь, предполагалось, что «в ближайшем будущем все государственные базы данных будут объединены в единую цифровую социально-экономическую платформу, ... ответственность за качество и достоверность информации, техническую возможность ее сохранности и передачи перейдет в компетенцию государства» [7]. В целом, речь идет о том, что современные нам профессии бухгалтера, ревизора, финансового аналитика и аудитора в ближайшем будущем исчезнут, сформировав некую новую профессию универсального специалиста в области финансов, совмещающего в себе высокий уровень компетентности и независимости. Для такого рода специалистов двойственность толкований и методик в области финансового контроля будет неприемлема.

Следовательно, достаточно близок тот момент, который потребует устранения любых разночтений в нормативных документах, регулирующих финансовый учет и контроль в Российской Федерации. Термины и методики обоих видов финансового контроля должны быть единообразными, не допускающими двояких толкований, отчетность должна быть написана языком, понятным даже непрофессионалам, и должна находиться в доступности на порталах открытой цифровой информации. Уже сейчас необходимо проводить работу по усилению гармонизации стандартов государственного и корпоративного аудита, которая станет возможным базисом для их объединения в будущем.

<sup>3</sup>Открытость государства в России // Портал Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/page/government-openness> (дата обращения: 23.02.2021).

## ЛИТЕРАТУРА

1. Антипова Т.В. (2015). Государственный аудит в цифровом формате // Вестник АКСОР. № 3 (35). С. 111–116.
2. Балашова Н.Н., Варданян С.А. (2018). Направления развития аудита в условиях цифровой экономики // Актуальные проблемы бухгалтерского учета, анализа, контроля и налогообложения : Материалы 2-й Всероссийской научно-практической конференции. С. 92–95.
3. Герасимова Е.Б., Григорьева К.В., Демина И.Д., Домбровская Е.Н., Дружиловская Т.Ю., Дружиловская Э.С., Зенкина И.В., Ковальчук Т.А., Кумыков А.Е., Курныкина О.В., Лялькова Е.Е., Мачкалян А.В., Нурмухамедова Х.Ш., Осипова И.В., Турищева Т.Б., Чхутиашвили Л.В., Юрасова И.О. (2019). Современное состояние и перспективы развития стандартизации учета, анализа и аудита. Москва : Кнорус. 188 с.
4. Голикова Т.А. (2014). Переход от финансового аудита к государственному аудиту – качественно новый этап развития государственного финансового контроля в России // Вестник АКСОР. № 4. С. 4–6.
5. Anthony Chen, James (Jianxin) Gong, Richard (Hung-Yuan) Lu. The effect of principles-based standards on financial statement comparability: The case of SFAS-142, *Advances in Accounting*, vol. 49, June 2020, 100474. DOI: 10.1016/j.adiac.2020.100474.
6. Hülya Boydaş Hazar (2021). New Paradigm in Auditing: Continuous Auditing, *Ethics and Sustainability in Accounting and Finance*, vol. II, pp. 253–268. DOI: 10.1007/978-981-15-1928-4-15.
7. Иванов А.В. (2020). Анализ факторов развития бухгалтерского учета и аудита в России // КАНТ. № 4 (37). С. 89–93.
8. Ivanov A. Opportunities for uniting of accounting, auditing and financial analysis in the digital economy of Russia. In: DEFIN'20: Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference. March 2020. Art. 30, pp. 1–4. DOI: 10.1145/3388984.3390636.
9. Игошина Д.Р. (2020). О цифровой трансформации в государственном секторе. Развитие науки и практики в глобально меняющемся мире в условиях рисков : Сборник материалов II Международной научно-практической конференции (25 октября 2020 г., Москва). С. 219–224.
10. Измоденов А.К., Устьянцева Е.А., Троцилин Е.Н. (2017). Совершенствование стандартов государственного аудита в Российской Федерации. Проблемы взаимодействия публичного и частного права при регулировании экономических отношений : Материалы Международной научно-практической конференции. С. 121–124.
11. Kislyakov A., Tikhonuyk N. (2020). Principles for Development of Predictive Stability Models of Social and Economic Systems on the basis of DTW. E3S Web of Conferences 208, 08001. DOI: 10.1051/e3sconf/202020808001.
12. Кочинев Ю.Ю. (2019). Развитие аудита в условиях цифровой экономики // Развитие финансовых отношений в период становления цифровой экономики : материалы II Международной научно-практической конференции ; под научной редакцией А. Ю. Румянцевой. С. 274–278.
13. Левакин И.В. (2013). Государственный аудит (контроль) и совершенствование правовой основы деятельности Счетной палаты Российской Федерации // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. Т. 9. № 2. С. 38–43.
14. Левакин И.В., Абрамов А.М. (2011). Совершенствование правовой основы деятельности Счетной палаты РФ и международные стандарты государственного аудита // Российская юстиция. № 1. С. 2–6.
15. Лелякова С.О., Позднякова С.В. (2017). К решению вопроса о стандартизации государственного и муниципального аудита в России // Ученые записки Тамбовского отделения РoCMY. № 7. С. 104–109.
16. Rebecca Meyer (2020). General Requirements for Complying with Government Auditing Standards. The New Yellow Book: Government Auditing Standards, 2018 Version. DOI: 10.1002/9781119784722.ch2.
17. Мишанова Е.В., Бояркина Н.В. (2018). Особенности аудиторских проверок организаций государственного сектора в соответствии с международными стандартами аудита // Развитие и актуальные вопросы современной науки. № 4 (11). С. 44–48.
18. Омаров Т.Д., Омарова Т.Д. (2017). Методы государственного регулирования экономики региона (на примере Владимирской области) // Экономика и предпринимательство. № 10. Ч. 2. С. 135–142.
19. Омарова Т.Д., Егоркин Г.Ю., Крети-

нин В.А., Миленский А.В., Игошина Д.Р., Федин С.В., Авдоница А.М., Омаров Т.Д. (2018). Региональная экономика новой реальности : Коллективная монография. Владимир : ВФ РАНХиГС.

20. Пашнин И.В. (2020). Государственный аудит в системе государственного управления // Учет и контроль. № 1 (51). С. 2–6.

21. Ситнов А.А. (2015). Особенности применения международных стандартов аудита в государственном секторе экономики // Аудиторские ведомости. № 11. С. 8–15.

22. Слободяник Ю.Б. (2015). Особенности организации и проведения финансового аудита в государственном секторе // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. № 1 (361). С. 34–38.

23. Староверова Е.Н. (2020). Технологии блокчейн и распределенного реестра в развитии

цифровой экономики // Экономика и предпринимательство. № 4 (117). С. 125–128.

24. Khartanovich K., Starikova T., Milenky A., Tikhonyuk N. (2019). Scientific Discussions of FES Russia on Digitalization of Economy of the 21st Century. ISC 2019: The 21st Century from the Positions of Modern Science: Intellectual, Digital and Innovative Aspects. Pp. 291–297. DOI: 10.1007/978-3-030-32015-7-33.

25. Хартанович К.В., Миленский А.В., Дмитриев Ю.А. (2020). Цифровая стратегия экономической диверсификации // Стратегическое управление: теория, практика и проблемы : Материалы XVIII Межрегиональной научно-практической конференции. Владимир. С. 226–233.

26. Чхутиашвили Л.В. (2012). Стандарты аудита в системе его государственного регулирования // Российская юстиция. № 2. С. 21–2.

## ON THE NEED FOR THE FURTHER HARMONIZATION OF PUBLIC AND CORPORATE AUDIT STANDARDS IN RUSSIA

A.V. Ivanov

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

T.V. Gerasimova

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

### ABSTRACT:

Government auditing occupies one of the most important places in the system of forms of the state financial control over the use of public resources. Public audit is exercised at all levels of power, and its main functions are to prevent, identify and correct the existing violations and distortions. Corporate (independent) audit, being a method of exercising non-departmental independent financial control, does not interchange public financial control. In both types of audit there are standards - regulatory documents providing requirements for the auditor's operation - as well as the principles, methods and procedures used in auditing. As modern economy is affected by a whole range of the clear-cut previously unknown factors (digitalization, pandemic, a combination of globalization and de-globalization, unification), it is necessary to analyze the normative acts governing all types of financial control in Russia from the point of view of their harmonization, that is, correspondence to each other in terminology, ideology and methodology.

The article analyzes the standards of both types of audit: both the International Standards on Auditing, regulating independent auditing, and the standards of the Accounts Chamber of the Russian Federation, as external public auditing standards. The authors emphasise both similarities and differences in certain aspects of the researched documents and draw the conclusion that there is a need for the further harmonization of these standards in order to make the financial control bodies operate more efficiently.

**KEYWORDS:** audit, auditing, external audit, auditing standards, public audit, international auditing standards, public auditing standards, harmonization of auditing standards, audit organization, digital audit.

**AUTHORS' INFORMATION:**

**Aleksey V. Ivanov** – Ph.D. of Economic Sciences, Associate Professor; Vladimir branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (59a, Gorky Sr., Vladimir, 600017, Russia); iav@bk.ru. ORCID: 0000-0003-2425-9511.

**Tatyana V. Gerasimova** – Vladimir branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (59a, Gorky Sr., Vladimir, 600017, Russia); gtv-98@yandex.ru.

**FOR CITATION:** Ivanov A.V., Gerasimova T.V. (2021). On the need for the further harmonization of public and corporate audit standards in Russia, *Municipality: Economics and Management*, no. 2 (35), pp. 63–76.

**REFERENCES**

1. Antipova T.V. (2015). State audit in digital format, *Aksor Bulletin*, no. 3 (35), pp. 111–116.

2. Balashova N.N., Vardanyan S.A. (2018). Directions of the development of an audit in the conditions of the digital economy. In: Actual problems of accounting, analysis, control and taxation. Proceedings of the 2nd Russian Scientific and Practical Conference. Pp. 92–95.

3. Gerasimova E.B., Grigorieva K.V., Demina I.D., Dombrovskaya E.N., Druzhilovskaya T.Yu, Druzhilovskaya E.S., Zenkina I.V., Kovalchuk T.A., Kumykov A.E., Kurnykin O.V., Lalkova E.E., Machkalyan A.V., Nurmukhamedova Kh.Sh., Osipova I.V., Turischeva T.B., Chkhutiashvili L.V., Yurasova I.O. (2019). The current state and prospects for the development of standardization of accounting, analysis and audit. Moscow, Knorus. 188 p.

4. Golikova T.A. (2014). The transition from financial audit to state audit is a qualitatively new stage in the development of state financial control in Russia, *Aksor Bulletin*, no. 4, pp. 4–6.

5. Anthony Chen, James (Jianxin) Gong, Richard (Hung-Yuan) Lu. The effect of principles-based standards on financial statement comparability: The case of SFAS-142, *Advances in Accounting*, vol. 49, June 2020, 100474. DOI: 10.1016/j.adiac.2020.100474.

6. Hülya Boydaş Hazar (2021). New Paradigm in Auditing: Continuous Auditing, *Ethics and Sustainability in Accounting and Finance*, vol. II, pp. 253–268. DOI: 10.1007/978-981-15-1928-4-15.

7. Ivanov A.V. (2020). Analysis of the factors

for the development of accounting and auditing in Russia, *Kant*, no. 4 (37), pp. 89–93.

8. Ivanov A. Opportunities for uniting of accounting, auditing and financial analysis in the digital economy of Russia. In: DEFIN'20: Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference. March 2020. Art. 30, pp. 1–4. DOI: 10.1145/3388984.3390636.

9. Igoshina D.R. (2020). About digital transformation in the public sector. In: Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference “Development of science and practice in a globally changing world in risks” (October 25, 2020, Moscow), pp. 219–224.

10. Izmodenov A.K., Ustyantseva E.A., Troschilin E.N. (2017). Improving state audit standards in the Russian Federation. In: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference “Problems of interaction of public and private law when regulating economic relations”. Pp. 121–124.

11. Kislyakov A., Tikhonuyk N. (2020). Principles for Development of Predictive Stability Models of Social and Economic Systems on the basis of DTW. E3S Web of Conferences 208, 08001. DOI: 10.1051/e3sconf/202020808001.

12. Kochinov Yu.Yu. (2019). Development of an audit in a digital economy. In: Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference “Development of financial relations during the formation of a digital economy”. Pp. 274–278.

13. Levakin I.V. (2013). State audit (control) and improving the legal framework for the activities of the Accounts Chamber of the Russian Federa-

tion, *Bulletin of the Novosibirsk State University. Series: Right*, vol. 9, no. 2, pp. 38–43.

14. Levakin I.V., Abramov A.M. (2011). Improving the legal framework for the activities of the Accounts Chamber of the Russian Federation and international standards of state audit, *Russian Justice*, no. 1, pp. 2–6.

15. Lelakova S.O., Pozdnyakova S.V. (2017). To solving the issue of standardization of state and municipal audit in Russia, *Scientists of the Tambov branch of RosMU*, no. 7, pp. 104–109.

16. Rebecca Meyer (2020). General Requirements for Complying with Government Auditing Standards. The New Yellow Book: Government Auditing Standards, 2018 Version. DOI: 10.1002/9781119784722.ch2.

17. Mishanova E.V., Boyarkina N.V. (2018). Features of audits of public sector organizations in accordance with international audit standards, *Development and current issues of modern science*, no. 4 (11), pp. 44–48.

18. Omarov T.D., Omarova T.D. (2017). Methods of state regulation of the regional economy (on the example of the Vladimir region), *Economics and Entrepreneurship*, no. 10, part 2, pp. 135–142.

19. Omarova T.D., Egorkin G.Yu., Kretinin V.A., Milenky A.V., Igoshina D.R., Fedin S.V., Avdonina A.M., Omarov T.D. (2018). Regional economy of the new reality. Vladimir, Vladimir branch of RANEPА.

20. Pashnin I.V. (2020). State audit in the pub-

lic administration system, *Accounting and control*, no. 1 (51), pp. 2–6.

21. Sitnov A.A. (2015). Features of the application of international audit standards in the public sector of the economy, *Audit reports*, no. 11, pp. 8–15.

22. Slobodyanik Yu.B. (2015). Features of the organization and conduct of financial audit in the public sector, *Accounting in budget and non-commercial organizations*, no. 1 (361), pp. 34–38.

23. Staroverova E.N. (2020). Technologies of the blockchain and distributed registry in the development of digital economy, *Economics and entrepreneurship*, no. 4 (117), pp. 125–128.

24. Khartanovich K., Starikova T., Milenky A., Tikhonyuk N. (2019). Scientific Discussions of FES Russia on Digitalization of Economy of the 21st Century. ISC 2019: The 21st Century from the Positions of Modern Science: Intellectual, Digital and Innovative Aspects. Pp. 291–297. DOI: 10.1007/978-3-030-32015-7-33.

25. Khartanovich K.V., Milenky A.V., Dmitriev Yu.A. (2020). Digital Strategy for Economic Diversification. In: Proceedings of the XVIII Interregional Scientific and Practical Conference “Strategic Management: Theory, Practice and Problems”. Vladimir. Pp. 226–233.

26. Chkhutiashvili L.V. (2012). Audit standards in the system of its state regulation, *Russian Justice*, no. 2, pp. 21–2.

# **ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

---

**PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT**

# МУНИЦИПАЛИТЕТ – ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ИЛИ ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ЕДИНИЦА: ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ВАК: 12.00.02

ГРНТИ: 10.16.02

**А.Т. Карасев**

Уральский государственный  
юридический университет,  
Екатеринбург, Россия

**С.В. Макаркин**

Уральский институт  
государственной  
противопожарной службы  
МЧС России,  
Екатеринбург, Россия

**И.И. Тепляков**

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

**АННОТАЦИЯ:**

Проанализированы дефиниции понятия «муниципалитет». Рассмотрены исторические аспекты появления муниципалитетов в Древнем Риме. Показаны права свободных граждан городов-муниципий первого и второго порядка. Обозначена структура исполнительной власти в муниципалитете Древнего Рима.

Показаны тенденции появления в нашей стране в период Российской империи (Царской России) исполнительного органа городского общественного управления управы или городской думы как аналога муниципалитетов в Западной Европе. Рассмотрены положения некоторых государственных актов, принятых в конце XVIII – середине XIX века, связанных с реформированием местного самоуправления.

Рассмотрены положения законодательных актов периода СССР, РСФСР и Российской Федерации, как действующих ранее, так и в настоящее время. Обозначены особенности построения системы местного самоуправления и порядок его осуществления в различные годы. Выявлено, что система местного самоуправления периода СССР и РСФСР является аналогичной, и не в одном из законов понятие «муниципалитет» не применялось. Установлено также, что упоминание о муниципалитетах отсутствует и в последующих законодательных актах Российской Федерации.

Подвергнута анализу организация муниципалитетов в некоторых иностранных государствах (США, Греции, Финляндии и др.). В результате установлено, что в ряде зарубежных государств муниципалитетом называют местные органы исполнительной власти (городское или сельское управление, городская и районная администрация), в некоторых государствах муниципалитет является единой административно-территориальной единицей. И в этом случае понятие «муниципалитет» является близким по значению таким понятиям, как «община» и «коммуна». А в некоторых штатах США понятие «муниципалитет» имеет более широкое значение: под муниципалитетом понимается как сам штат или любая его корпорация, так и учреждение, любой зарегистрированный город.

В заключительной части статьи авторы предлагают мероприятия, связанные с совершенствованием российского законодательства в рассматриваемой сфере.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** муниципалитет, самоуправление, органы местного самоуправления, муниципальное образование, административно-территориальная единица, городская дума, органы городского управления, общественное управление.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

**Анатолий Тиханович Карасев** — доктор юридических наук, профессор; Уральский государственный юридический университет (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21); a.t.karasev@mail.ru.

**Сергей Викторович Макаркин** — кандидат юридических наук, доцент; Уральский институт государственной противопожарной службы МЧС России (620062, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 22); mak\_s@e1.ru.

**Игорь Игоревич Тепляков** — кандидат юридических наук; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); teplyakov-ii@ranepa.ru.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Карасев А.Т., Макаркин С.В., Тепляков И.И. (2021). Муниципалитет — орган местного самоуправления или территориальная единица: история, теория, практика применения и нормативно-правового регулирования // Муниципалитет: экономика и управление. № 2 (35). С. 78–89.

В последнее время как в различных отечественных средствах массовой информации [1–4], так и у населения, государственных служащих различного уровня, в том числе многократно и в посланиях Президента Российской Федерации [5–17], все чаще стало применяться слово «муниципалитет». В этой связи назрела необходимость разобраться, что означает данное понятие, стоит ли его употреблять при характеристике местного самоуправления Российской Федерации и уместно ли оно для российского законодательства.

С точки зрения исторического генезиса, представители научного сообщества фиксируют появление первых муниципалитетов в Древнеримском государстве. Муниципалитет в то время определялся как коллегиальный орган власти, который формировался путем демократического городского голосования. Сферы организации жизнедеятельности города составляли основу его компетенции. Отличительной характеристикой муниципалитета было самоуправление. Этимологически «муниципалитет» был общественным договором между муниципалитетами, «ответственными» или гражданами города.

Термин «муниципалитет» (лат. *pl. municipia*, «муниципия») определял статус отдельных городов, имевших первичные признаки государства, территория которых не входила в состав Рима, но включенных в состав Римского государства. Первым муниципалитетом был римский город Тускулум в Альбанских холмах в регионе Лациум. Муниципий в рим-

ском государстве — город, свободное население которого получало в полном или ограниченном объеме права римского гражданства и самоуправления. Муниципии имели два уровня [18–19].

Следует отметить, что гражданам муниципалитета полагались *civitas optimo iure* — аналог современных политических прав, включая право голосовать, которое считалось высшим правом, определяло наличие полных гражданских прав.

Находившиеся под контролем Рима стратегически важные этнические центры составляли вторую группу муниципий. Среди их населения право на римское гражданство предоставлялось только магистратам, вышедшим на пенсию. Население данных территорий не имело политических прав, прежде всего — голосовать, но несло все гражданские повинности, включая военную службу и уплату налогов.

Специальные должностные лица — два эдила и два дуумвира ведали вопросами исполнительной власти в муниципалитете. Ряд вопросов решался при консультации с декурионами, которые назначались представительным местным органом, аналогом сената, а позднее делегировали свой статус в порядке наследования.

Обладая сложившимися территориальными и правовыми признаками, муниципалитет сохранил свое положение в устройстве Римской империи, несмотря на развитие государственно-территориального устройства.

Примечательно, что муниципалитет, избранный демократическим путем свободными гражданами, реализовывал властные полномочия в многочисленных колониях Рима.

В Российском государстве (Российской Империи) функции, аналогичные муниципалитетам Западной Европы, исполняли городская дума и исполнительный орган городского управления (управа) [20]. Городские думы представляли собой коллегиальные сословные органы управления — «Общие городские думы», которые создавались в соответствии с «Грамотой на права и выгоды городам Российской Империи», дарованной императрицей Екатериной II [21, с. 358–384]. В свою очередь, представители общей думы выбирали главу города и шесть гласных, представлявших все шесть «разрядов» городского населения. Глава и гласные образовывали «шестигласную думу» — исполнительный орган городского управления.

Примечательно, что по воле императора Павла I название городских дум было изменено на ратгаузы (нем. (прусс.) *Rathaus* — дом совета) в 1798 году. Первоначальное название думам был возвращено Александром I в 1802 году. Но с учетом изменения политики управления на местах городские думы в Российской империи постепенно упразднялись, и в течение первой половины XIX века данный процесс был завершён.

Император Николай I утвердил новое городское положение в феврале 1846 года [22–23] с целью развития органов местного самоуправления в столице Российской империи, а позднее и во всем государстве [24].

В марте 1862 года «безотлагательно приступить к улучшению общественного управления во всех городах империи» распорядился император Александр II. 20 марта им было утверждено «Положение об общественном управлении города Москвы» [25]. В нем были закреплены новые принципы работы и формирования городской Думы и новые принципы проведения выборов [26].

Основой новой реформы стало введение дум как представительных органов бессословного городского управления в соответствии с «Городовым положением 16 июня 1870 года» [27]. Они избирались жителями города,

платившими налоги один раз в четыре года. При этом в ряде небольших городов применялся упрощенный порядок городского управления, не предусматривающий создания городской думы. Позже Городовое Положение от 16 июня 1870 г. заменено Городовым Положением от 11 июня 1892 г. [28].

В период построения социализма развитие в положении системы местных и вышестоящих Советов привнесла Конституция РСФСР 1925 г. В данном документе были подробно отражены предметы ведения местных органов власти:

а) принятие мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении;

б) составление и утверждение местных бюджетов;

в) проведение в жизнь постановлений высших органов Советской власти;

г) разрешение вопросов, имеющих местное для данной территории значение;

д) объединение Советской деятельности в пределах данной территории;

е) обеспечение, в пределах данной территории, революционной законности и охрана государственного порядка и общественной безопасности;

ж) обсуждение вопросов общегосударственного значения, как по собственному почину, так и по предложению вышестоящих исполнительных комитетов.

Впервые в РСФСР местные органы управления становились ответственными за охрану правопорядка на подведомственной территории и, что представляется наиболее важным, наделялись правом самостоятельно формировать свои бюджеты. С учетом построения в РСФСР единой централизованной системы управления данная норма представляется настолько новаторской, насколько и парадоксальной. С одной стороны, наивно предполагать, что данная норма имела реальную юридическую силу, с другой — сам факт её закрепления в Конституции говорит о том, что уже в 1925 г. была обоснована идея о финансовой независимости местных органов управления как одного из важнейших факторов эффективного управления на местах. К сожалению, уже в скором времени местные органы

управления были лишены данного права — идея построения вертикального централизованного государственного аппарата исключала какую-либо самостоятельность нижестоящих органов, особенно финансовую, что нашло свое отражение в последующей редакции Конституции 1925 года. Согласно данным изменениям, местные Советы были лишены права самостоятельного составления и утверждения местных бюджетов.

Властные полномочия местных Советов определялись в подзаконных актах. Прежде всего следует отметить Положение «О городских Советах» 1925 г. Данным правовым актом закреплялся порядок организации и деятельности основного элемента системы советских органов управления — городских советов.

Значительное внимание в рассматриваемом правовом акте уделяется регламентации деятельности местных органов управления. Всего в Положении 1925 г. было закреплено более 60 полномочий городских Советов. В данном правовом акте закреплялись не только достаточно большое количество властных полномочий горсоветов (около 60), но и задачи их деятельности.

Городские советы в части промышленной и хозяйственной деятельности занимались организацией новых видов производств и торговой деятельности, содействовали кооперации, развивали подведомственные им учреждения и предприятия, осуществляли регламентацию их деятельности в рамках закона.

В рамках земельных отношений к деятельности местных органов управления относились вопросы разграничения, планировки, мелиорации земельных участков, а также их закрепление под сельскохозяйственное использование или строительную деятельность, помимо этого — развитие лесного, лугового хозяйства, вопросы садоводства и скотоводства в пределах городской черты.

Примечательно, что полномочия городских Советов по решению местных вопросов были сосредоточены в одном документе, в то время как в действующей правовой системе России данные полномочия закреплены в массиве законных и подзаконных актов, что негативно влияет на реализацию компетенции современных органов местной власти.

Организационной работой городских Советов занимались его председатель и президиум в составе не более 11 членов, в малых (безуездных) городах при горсоветах образовывались исполнительные комитеты в составе не более 7 членов, руководство деятельностью которых осуществлял президиум в составе не более 3 членов. Данные президиумы фактически являлись высшими органами оперативного управления в городах в межсессионный период деятельности пленумов горсоветов. В соответствии с действующим на тот момент нормативным регулированием, не реже 1 раза в 6 месяцев президиумы и исполнительные комитеты отчитывались о своей деятельности перед пленумами городских Советов.

В результате следует констатировать, что организационная и нормативная база деятельности местных органов управления в СССР сложилась в виде, приближенном к современному, в начале 1930-х гг. При выстраивании данной системы высшее партийно-государственное руководство отказалось от идеи формирования независимых от государственной власти органов местного самоуправления, характерной для буржуазных государств. Курс на централизацию во всех сферах общественной жизни нашел свое отражение и в организации местной власти. Обладая собственными предметами ведения и полномочиями, все местные Советы де-факто зависели от вышестоящих Советов, а вся существовавшая система Советов — от Всероссийского Съезда Советов. Именно к его ведению относилось определение финансовой основы деятельности Советов. Данные меры обеспечивали руководству государства полный контроль за соблюдением местными органами власти «генеральной линии партии» и обеспечивали исполнение решений вышестоящих Советов нижестоящими.

Возможно, данная система организации власти была недемократической, но она демонстрировала результативность. В частности, показатели деятельности городского хозяйства достигли предвоенного уровня 1913 года уже к концу 1927 года. Внедрение принципиально новых проектов городского планирования способствовало эффективному решению общих вопросов городского

го благоустройства. Объекты коммунального хозяйства пополнялись новыми объектами, в частности — образовательными учреждениями. Как результат, следует констатировать тенденцию к определенной автономии и самостоятельности местных Советов, прежде всего в общественной жизни на местах в период так называемой новой экономической политики.

Верной в данном случае представляется позиция профессора Л. В. Велихова, который сформулировал четыре основных признака местной власти в СССР в данный период истории Советского государства, она должна:

- иметь ограниченные республиканской Конституцией сферы деятельности с сочетанием большого объема властных полномочий, закрепленных в подзаконных актах;

- подчинена центральным органам государственного управления, то есть фактически являться «подзаконной властью»;

- ограничена в реализации власти по территориальному признаку (постоянный признак реализации публичной власти, в том числе и местного самоуправления);

- быть финансово автономной, ввиду наличия полномочия по самостоятельному утверждению собственных местных бюджетов.

Во времена СССР, согласно ст. 2 Закона СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [29], система местного самоуправления включала местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии.

Местное самоуправление осуществлялось в границах административно-территориальных единиц.

Первичным территориальным уровнем местного самоуправления были сельсовет, поселок (район), город (район в городе).

С учетом местных условий и национальных особенностей союзные и автономные республики самостоятельно определяли и другие уровни местного самоуправления.

Сельские населенные пункты, поселки, города в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов объединялись в ассоциации.

В 1991 году был принят российский закон «О местном самоуправлении в РСФСР» (от 6 июля 1991 г. № 1550-1) [30]. Система местного самоуправления, по аналогии с предшествующим, также была определена законом. Так, в ст. 2 закона говорилось, что местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти — местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления — местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения.

Тем самым, Закон фактически разрешил создание городских дум вместо городских советов народных депутатов.

Местное самоуправление осуществлялось в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов.

Образование, упразднение, объединение, установление границ районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов осуществлялось в соответствии с законодательством, исходя из исторически сложившегося расселения, перспектив социально-экономического развития, демографической ситуации и иных местных особенностей.

Города, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов могли объединяться в ассоциации.

Как мы видим, ни в законе СССР от 9 апреля 1990 г., ни в законе РСФСР от 6 июля 1991 г. понятие «муниципалитет» не применялось.

Отсутствует упоминание о муниципалитетах и в последующих законодательных актах Российской Федерации [31–32].

Следует отметить, что слово «муниципалитет» происходит от немецкого *munizipalilät*, которое, в свою очередь, имеет первоосновой латинское *municipium*, что означает орган го-

родского самоуправления [33, с. 464], в других источниках — самоуправляющаяся община [34, с. 335].

В ряде государств муниципалитет — совокупность выборных органов местного управления и самоуправления [35, с. 767]. В некоторых странах (например, в США, Великобритании) муниципалитетом называются лишь органы городского управления. Муниципалитет избирается населением соответствующих административно-территориальных единиц и рассматривается в конституционном праве как публично-правовая корпорация. Как правило, муниципалитет состоит из выборной коллегии во главе с мэром, бургомистром и чиновничьего исполнительного аппарата. Может быть собственником муниципальных предприятий, жилищного фонда и другого имущества; ведает государственными школами, санитарными службами, местной полицией, а в ряде стран управляют различными учреждениями по медицинскому обслуживанию и социальному обеспечению. Главный источник собственных доходов муниципалитета являются местные налоги с населения [34, с. 335].

В ряде зарубежных государств муниципалитетом называют местные органы исполнительной власти (городское или сельское управление, городская и районная администрация) [36, с. 347, 368—369].

Слово «муниципалитет» обозначает не только вид организации управления, но и орган местного самоуправления. Так, в некоторых языках соответствующее слово (например, англ. *municipality*) является основным словом для обозначения административных единиц [37, с. 44—50] местного уровня (города, района, посёлка, деревни) и, в частности, для перевода слов «община» и «коммуна».

В некоторых государствах муниципалитет является единой административно-территориальной единицей, как правило, 2 или 3-го уровня, независимо от наличия и количества в нём городов. В этом случае понятие «муниципалитет» является близким по значению таким понятиям, как «община» и «коммуна». Например, в Греции к административно-территориальным единицам 3-го уровня относятся городские общины (муниципалитеты). В Финляндии общи-

ны (фин. *kunta*, швед. *kommun*) относятся к административно-территориальным единицам 4-го уровня и их также называют коммунами, волостями и муниципалитетами. В таких государствах муниципалитет является наименьшей административной единицей, управляемой выборными органами.

В Соединенных Штатах Америки под муниципалитетом обычно понимают город, поселок, деревню или другое местное самоуправление, образованное муниципальной хартией штата как «муниципальная корпорация» (англ. *municipal corporation*) — юридическая структура, закрепленная за муниципалитетом [38]. В контексте законодательства штата некоторые кодексы штатов США определяют муниципалитет более широко — от самого штата до любых политических подразделений, на которые распространяется юрисдикция над территорией, которая может включать несколько населенных пунктов и населенных мест.

Это могут быть такие составляющие, как политическое подразделение штата, жилищное управление, орган по обновлению города, орган другого типа, система высшего образования Невады, совет Университета Невады или любой другой корпоративный и политический орган штата, но исключая федеральное правительство [39, с. 43.080].

Следует отметить, что в странах англосаксонской правовой семьи под «муниципальными корпорациями» понимаются городские общины самоуправления, наделенные правами юридического лица (как правило, крупные общины — не менее 500 тыс. человек (Пакистан), иногда вне зависимости от численности населения (США)) [34, с. 335].

Систему муниципалитета по общему правилу составляют исполнительный орган власти, возглавляемый мэром (префектом, бургомистром и т.д.) и выборный представительный орган власти. При этом муниципалитеты ведают вопросами городского хозяйства и значительным объемом вопросов социального характера: муниципальным имуществом, в том числе объектами жилого фонда, являются учредителями предприятий и учреждений, отвечают за пожарную безопасность и охрану общественного порядка в рамках своей компе-

тенции, в некоторых государствах к их ведению отнесены такие сферы, как социальное обеспечение и оказание услуг в сфере здравоохранения.

В Российской Федерации «муниципалитет» и «муниципальное образование» выступают в качестве особых субъектов права и не являются тождественными. Отметим, что в современной России, в соответствии с действующим законодательством (ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [32]), применяется лишь термин «муниципальное образование».

Вместе с тем муниципалитеты внутригородских территорий города федерального значения Москвы как органы местного самоуправления включают в свой состав и главу муниципалитета (администрации) и представительный орган (муниципальное собрание).

Юридические конструкции муниципалитета, сформированные по западным аналогам, на практике встречаются в некоторых субъектах Российской Федерации. В частности, структуру муниципалитета города Томска, являющегося юридическим лицом, в соответствии с редакцией ст. 18 устава города от 02 февраля 1995 года [40], составляли Томская городская дума, мэр и администрация Томска. Например, в Ярославле муниципалитетом именуется представительный орган города (ст. 7 Устава города Ярославля) [41].

Как органы местного самоуправления муниципалитеты на сегодняшний день перманентно находятся в противоречивом состоянии между фактической административной зависимостью от государственного аппарата, в части реализации исполнительных полномочий и законодательного регулирования, и декларативными положениями о независимости и самостоятельности в части решения собственного предмета ведения — вопросов местного значения. В свою очередь, практика муниципального строительства показывает, что местное самоуправление на местах показывает большую эффективность, чем государственное управление, что характеризует незаменимость муниципалитетов в современном демократическом обществе [42, с. 153].

С мая 2019 года законодательство России [43–44] предусматривает возможность создания восьми видов муниципальных образований (городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения).

Структуру органов местного самоуправления согласно ст. 34 Закона [32] составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Следует отметить, что понятия «муниципальное образование» и «органы местного самоуправления» законодательно были введены и закреплены впервые Федеральным законом Российской Федерации от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [31, ст. 1].

Так, согласно закону, муниципальное образование — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления определяются как выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Современное Российское законодательство [32] также раскрывает такие понятия, как «муниципальное образование» и «органы местного самоуправления». В соответствии со ст. 2 закона, муниципальное образование — это

городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Соответственно, органы местного самоуправления есть не что иное, как избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Как видно из анализа положений законодательных актов периода СССР и Российской Федерации, как действующих ранее, так и в настоящее время, несмотря на исторически

сложившееся применение в обиходе в нашей стране, понятие «муниципалитет» ни в одном из них не закреплено. Поэтому возникает вопрос: «в качестве обозначения местного органа управления или всё-таки, в качестве обозначения территориальной единицы субъекта Российской Федерации следует применять рассматриваемое понятие». И если такая необходимость назреет, то необходимо будет отрегулировать данный вопрос на законодательном уровне, посредством внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательство об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и об административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. В Думе хотят дать право муниципалитетам обходиться без официальных печатных СМИ. URL: [https://www.znak.com/2019-03-21/v\\_dume\\_hotyat\\_dat\\_pravo\\_municipalitetam\\_obhoditsya\\_bez\\_oficialnyh\\_pечатnyh\\_smi](https://www.znak.com/2019-03-21/v_dume_hotyat_dat_pravo_municipalitetam_obhoditsya_bez_oficialnyh_pечатnyh_smi) (дата обращения: 06.04.2021).

2. Муниципалитеты не заботятся о противопожарном водоснабжении и подъездных путях // Пожарное дело. 2010. № 10. С. 16–17.

3. Муниципалитетам могут разрешить учреждать сетевые СМИ. URL: <https://www.garant.ru/news/667811/> (дата обращения: 06.04.2021).

4. Имидж муниципалитетов в СМИ. URL: [https://altsovmun.ru/news/05-04-2017\\_281](https://altsovmun.ru/news/05-04-2017_281) (дата обращения: 06.04.2021).

5. Послание Президента РФ Б. Н. Ельцина от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Экспресс-Закон. 1999. № 17.

6. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. 27 мая. № 109 (3486).

7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г. // Текст послания официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

8. Послание Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября

2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября. № 230.

9. Послание Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г. // Российская газета. 2010. 1 декабря. № 271, Российская газета. 2010. 2-8 декабря. № 273.

10. Послание Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 22 декабря 2011 г. // Российская газета. 2011. 23 декабря. № 290.

11. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 декабря. № 287.

12. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря. № 282.

13. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. 5 декабря. № 278.

14. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 3 декабря 2015 г. // Российская газета. 2015. 4 декабря. № 275.

15. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта. № 46.

16. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. 2019. 21 февраля. № 38.

17. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 января. № 7.

18. Humbert M. (1978). *Municipium et civitas sine suffragio. L'organisation de la conquête jusqu'à la guerre sociale*, C.E.F.R. 36, Romer.

19. Humbert M. (1972). *L'incorporation de Caere dans la Civitas Romana*, 84-1, pp. 231–268.

20. Муниципалитет // Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 4-х т.; т. II, вып. 3. СПб., 1909.

21. Грамота на права и выгоды городам Российской империи // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Т. XXII, 1784–1788, № 16187. С. 358–384.

22. Положение 1846 года: Городовое положение с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями / Сост. С. Г. Щегловитов. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1892. 736 с.

23. Дитятинъ И. (1877). *Устройство и управление городовъ Россіи*. Томъ II. *Городское самоуправление въ настоящемъ столѣтїи*. Ярославль. Въ типографїи Г. В. Фалькъ.

24. Местное самоуправление — проблемы и перспективы / Под ред. М. Б. Горного. Приложение к журналу «Северная Пальмира». Спб, 1997. 203 с.

25. Городовое положение 1862 года // Москва: Энциклопедия / гл. ред. С. О. Шмидт; сост.: М. И. Андреев, В. М. Карев. М.: Большая российская энциклопедия, 1997. 976 с.

26. Нардова В.А. (1984). *Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х гг. XIX в.* Ленинград.

27. Городовое положение от 16 июня 1870 г. СПб.; М., 1871.

28. Городовое положение от 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Том XII. № 8708. (С. 430–456).

29. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16, ст. 267.

30. О местном самоуправлении в РСФСР:

Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-I // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29, ст. 1010.

31. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35, ст. 3506.

32. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

33. Ушаков Д.Н. (2005). *Большой толковый словарь современного русского языка*. М.: «Альта-Принт».

34. Барихин А.Б. (2003). *Большой юридический энциклопедический словарь*. М.: Книжный мир.

35. *Новый энциклопедический словарь*. М.: Большая Российская энциклопедия: РИПОЛ классик, 2006. 1456 с.: ил.

36. Чиркин В.Е. (1997). *Конституционное право зарубежных стран*. М.: Юристъ.

37. Нарутто С.В. (2013). *Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации* // *Городское управление*. № 3. С. 44–50.

38. *Legal Dictionary: Municipal Law*. FindLaw. URL: <https://www.findlaw.com/hirealawyer/choosing-the-right-lawyer/municipal-law.html> (accessed 28.03.2021).

39. 2009 Nevada Code. Justia. URL: <https://law.justia.com/codes/nevada/2009/title-3/chapter-43/43-080/> (accessed 28.03.2021).

40. Об Уставе города Томска: Решение Томской Городской Думы от 02.02.1995 № 28 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

41. Устав города Ярославля (принят Решением Муниципалитета г. Ярославля от 16.10.1995 № 42 «Об Уставе города Ярославля») // Портал Министерства юстиции Российской Федерации «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-minjust.ru>.

42. Макаркин С.В. *Пожарная безопасность в системе вопросов местного значения Российской Федерации: Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук*. Челябинск, 2006.

43. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : Федеральный закон Российской Федерации от 27.05.2014 № 136-ФЗ // Собрание

законодательства Российской Федерации. 2014. № 22, ст. 2770.

44. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : Федеральный закон Российской Федерации 01.05.2019 № 87-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 18, ст. 2211.

---

## MUNICIPALITY – A LOCAL GOVERNMENT BODY OR TERRITORIAL ENTITY: HISTORY, THEORY, APPLICATION AND REGULATION PRACTICE

A.T. Karasev

Ural State Law University,  
Ekaterinburg, Russia

S.V. Makarkin

Ural Institute of State Fire  
Service of the Ministry of  
Emergency Situations  
of Russia,  
Ekaterinburg, Russia

I.I. Teplyakov

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

### ABSTRACT:

The definitions of the "municipality" concept are analyzed. Historical aspects of municipalities emergence in Ancient Rome are considered. The rights of the free citizens of municipalities of the first and second order are demonstrated. The executive power structure in the municipality of Ancient Rome is outlined.

The trends are considered in our country in the times of the Russian Empire (Tsarist Russia) of the executive body of the city public administration of the council or the city дума emerging as an analogue of the Western European municipalities. The article dwells upon the provisions of certain public acts adopted in the late 18th – mid-19th centuries, associated with the local government reform.

The legislative acts provisions of the USSR, the RSFSR and the Russian Federation periods, both previously and presently in force, are studied. The specifics of the local government system development and its implementation procedure in different years are revealed. The local government system of the USSR and the RSFSR period was identified to be the same, and neither of the laws applied the "municipality" concept. He article also notes that there is no mention of municipalities in the subsequent legislative acts of the Russian Federation.

The organization of municipalities in certain foreign countries (the US, Greece, Finland, etc.) has also been analyzed. As a result, it was revealed that in some foreign countries a municipality is referred to as local executive bodies (urban or rural administration, city and district administration), and in others, it is a single administrative-territorial entity. In this case, the "municipality" concept is close in meaning to the "community" and "commune" concepts. And in some US states, the "municipality" concept is broader in meaning: a municipality is understood both as the state itself or any of its corporations, and as an institution or any registered city.

In the final part of the article, the authors propose measures related to the Russian legislation improvement in the considered field.

**KEYWORDS:** municipality, self-government, local government bodies, municipal entity, administrative-territorial entity, city council, municipal management bodies, public administration.

**AUTHORS' INFORMATION:**

**Anatoliy T. Karasev** – Advanced Doctor in Juridical Sciences, Full Professor; Ural State Law University (21, Komsomolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia); a.t.karasev@mail.ru.

**Sergey V. Makarkin** – Ph.D. of Juridical Sciences, Associate Professor; Ural Institute of State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia (22, Mira St., Ekaterinburg, 620062, Russia); mak\_s@e1.ru.

**Igor' I. Teplyakov** – Ph.D. of Juridical Sciences; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); teplyakov-ii@ranepa.ru.

**FOR CITATION:** Karasev A.T., Makarkin S.V., Teplyakov I.I. (2021). Municipality – a local government body or territorial entity: history, theory, application and regulation practice, *Municipality: Economics and Management*, no. 2 (35), pp. 78–89.

**REFERENCES**

1. In the Duma, they want to give the right to municipalities to do without official print media. URL: [https://www.znak.com/2019-03-21/v\\_dume\\_municipalitetam\\_obhodsya\\_bez\\_obhodsya\\_h\\_pechatnyh\\_smi](https://www.znak.com/2019-03-21/v_dume_municipalitetam_obhodsya_bez_obhodsya_h_pechatnyh_smi) (accessed 06.04.2021).
2. Municipalities do not care about fireproof water supply and access roads, *Firefront*, 2010, no. 10, pp. 16–17.
3. Municipalities can solve the establishment of network media. URL: <https://www.garant.ru/news/667811/> (accessed 06.04.2021).
4. Image of municipalities in the media. URL: [https://altsovmun.ru/news/05-04-2017\\_281](https://altsovmun.ru/news/05-04-2017_281) (accessed 06.04.2021).
5. Message of the President of the Russian Federation Boris Yeltsin dated March 30, 1999. Russia at the turn of epochs» (About the situation in the country and the main directions of the policy of the Russian Federation), *Express Law*, 1999, no. 17.
6. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation dated May 26, 2004, *Russian newspaper*, 2004, May 27, no. 109 (3486).
7. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation dated April 26, 2007 (The text of the message was not officially published). Accessed from the ConsultantPlus.
8. Message of the President of the Russian Federation Dmitriy Medvedev to the Federal Assembly of the Russian Federation dated November 5, 2008, *Russian newspaper*, 2008, November 6, no. 230.
9. Message of the President of the Russian Federation Dmitriy Medvedev to the Federal Assembly of the Russian Federation dated November 30, 2010, *Russian newspaper*, 2010, December 1, no. 271; *Russian newspaper*, 2010, December 2 – December 8, no. 273.
10. Message of the President of the Russian Federation Dmitriy Medvedev to the Federal Assembly of the Russian Federation dated December 22, 2011, *Russian newspaper*, 2011, December 23, no. 290.
11. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation dated December 12, 2012, *Russian newspaper*, 2012, December 13, no. 287.
12. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation dated December 12, 2013, *Russian newspaper*, 2013, December 13, no. 282.
13. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation dated December 4, 2014, *Russian newspaper*, 2014, December 5, no. 278.
14. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation dated December 3, 2015, *Russian newspaper*, 2015, December 4, no. 275.
15. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation dated March 1, 2018, *Russian newspaper*, 2018, March 2, no. 46.
16. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation dated February 20, 2019, *Russian newspaper*, 2019, February 21, no. 38.
17. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly

of the Russian Federation dated January 15, 2020, Russian newspaper, 2020, January 16, no. 7.

18. Humbert M. (1978). *Municipium et civitas sine suffragio. L'organisation de la conquête jusqu'à la guerre sociale*, C.E.F.R. 36, Romer.

19. Humbert M. (1972). *L'incorporation de Caere dans la Civitas Romana*, 84-1, pp. 231–268.

20. *Municipality*, Small Encyclopedic Dictionary of Brockhaus and Efron (in 4 volumes). Vol. 3, Book II. St. Petersburg, 1909.

21. Diploma for the right and benefits of the cities of the Russian Empire. Complete Assembly of the Laws of the Russian Empire since 1649. St. Petersburg. Typography of the II Branch of His Own Imperial Majesty Office, 1830. Vol. XXII, 1784–1788, no. 16187, pp. 358–384.

22. Scheglovitov S.G. The regulations of 1846: a city situation with legislative motifs, explanations and additional legal entities. St. Petersburg. Typography of M. M. Stasyulevich, 1892. 736 p.

23. Dityatin I. (1877). *Organization and management of cities in Russia*. Vol. II. *Urban self-management in the present century*. Yaroslavl. Typography of G. V. Falk.

24. Gorny M.B. (ed.) *Local self-government – problems and prospects*. Annex to the magazine “North Palmyra”. St. Petersburg, 1997. 203 p.

25. *City regulations dated 1862*. In: *Large Russian Encyclopedia*. Moscow, 1997. 976 p.

26. Nardova V.A. (1984). *City self-government in Russia in the 60s – early 90s of the XIX century*. Leningrad.

27. *City regulations dated June 16, 1870*. St. Petersburg, Moscow, 1871.

28. *The city regulations dated June 11, 1892*. Complete Assembly of the Laws of the Russian Empire. 3rd collection. Vol. XII, no. 8708, pp. 430–456.

29. *On the general principles of local self-government and local economy in the USSR*. Law of the USSR no. 1417-1 dated 09.04.1990. Published in: *Vedomosti*, 1990, no. 16, art. 267.

30. *On local government in the RSFSR*. Law of the RSFSR no. 1550-I dated 06.07.1991. Published in: *Vedomosti*, 1991, no. 29, art. 1010.

31. *On the general principles of organizing local governments in the Russian Federation*. Federal Law of the Russian Federation no. 154-FZ dated 28.08.1995. Collection of the legislation of the Russian Federation, 1995, no. 35, art. 3506.

32. *On the general principles of organizing local governments in the Russian Federation*: Federal Law of the Russian Federation no. 131-FZ

dated 06.10.2003. Collection of the legislation of the Russian Federation, 2003, no. 40, art. 3822.

33. Ushakov D.N. (2005). *Large explanatory dictionary of modern Russian language*. Moscow, Alta Print.

34. Barikhin A.B. (2003). *Large legal encyclopedic dictionary*. Moscow, Knizhny mir.

35. *New encyclopedic dictionary*. Moscow, Large Russian Encyclopedia, RIPOL classic, 2006, 1456 p. with illustrations.

36. Chirkin V.E. (1997). *Constitutional law of foreign countries*. Moscow, Lawyer.

37. Narutto S.V. (2013). *Administrative and territorial structure of the subject of the Russian Federation*, *City government*, no. 3, pp. 44–50.

38. *Legal Dictionary: Municipal Law*. FindLaw. URL: <https://www.findlaw.com/hirealawyer/choosing-the-right-lawyer/municipal-law.html> (accessed 28.03.2021).

39. *2009 Nevada Code*. Justia. URL: <https://law.justia.com/codes/nevada/2009/title-3/chapter-43/43-080/> (accessed 28.03.2021).

40. *About the Charter of the city of Tomsk*. The decision of the Tomsk City Duma no. 28 dated 02.02.1995. The document was not published. Accessed from the ConsultantPlus.

41. *The Charter of the city of Yaroslavl* (adopted by the decision of the municipality of the city of Yaroslavl no. 42 dated 16.10.1995 “On the Charter of the city of Yaroslavl”). Portal of the Ministry of Justice of the Russian Federation – “Regulatory legal acts in the Russian Federation”. URL: <http://pravo-minjust.ru>.

42. Makarkin S.V. *Fire safety in the system of issues of local importance of the Russian Federation*. Doctor's degree dissertation. Chelyabinsk, 2006.

43. *On amendments to Article 26.3 of the Federal Law “On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation” and the Federal Law “On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”*. Federal Law of the Russian Federation no. 136-FZ dated 27.05.2014. Collection of the legislation of the Russian Federation, 2014, no. 22, art. 2770.

44. *On Amendments to the Federal Law “On the general principles of local self-government organization in the Russian Federation”*: Federal Law of the Russian Federation no. 87-FZ dated 01.05.2019. Collection of the legislation of the Russian Federation, 2019, no. 18, art. 2211.

## **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 30.06.2021. Формат 60 × 84 1/8.

Гарнитура Литературная. Усл. печ. л. 10,70. Уч.-изд. л. 8,18. Тираж 999.

Цена свободная.

Отпечатано в РИО Уральского института управления — филиала РАНХиГС.

Адрес: 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66. Заказ № 280.