



2021

Том 6, № 4

# ОБЩЕСТВО, ЭКОНОМИКА, УПРАВЛЕНИЕ

Научный журнал. Основан в 2016 году. Выходит 4 раза в год

## УЧРЕДИТЕЛЬ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Челябинский государственный университет»

ГЛАВНЫЙ  
РЕДАКТОР

*С. А. Головихин*, доктор экономических наук, декан факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск

ОТВЕТСТВЕННЫЙ  
СЕКРЕТАРЬ

*Е. А. Колесник*, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск

РЕДАКЦИОННАЯ  
КОЛЛЕГИЯ

*А. А. Алабугин*, доктор экономических наук, профессор Высшей школы экономики и управления Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета), Челябинск

*И. О. Боткин*, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Удмуртской Республики, заместитель директора института нефти и газа имени М. С. Гущериева по науке и инновациям, Ижевск

*И. Д. Колмакова*, доктор экономических наук, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск

*Т. А. Коркина*, доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск

*Т. Ю. Лушников*, кандидат экономических наук, заведующая кафедрой менеджмента Челябинского государственного университета, Челябинск

*И. В. Лаврентьева*, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и менеджмента Челябинского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Челябинск

*О. Е. Малых*, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории Уфимского государственного нефтяного технического университета, Уфа

*Л. М. Муталиева*, кандидат экономических наук, ассоциированный профессор Евразийского национального университета имени Л. Н. Гумилева, Астана, Республика Казахстан

*Е. А. Неживенко*, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и регионального развития Челябинского государственного университета, Челябинск

*А. В. Овчинникова*, доктор экономических наук, профессор, директор Удмуртского филиала Института экономики Уральского отделения Российской академии наук, Ижевск

*А. Н. Пыткин*, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор Пермского филиала Института экономики Уральского отделения Российской академии наук, Пермь

*В. А. Чумаков*, кандидат политических наук, доцент кафедры истории, политологии и права Российского государственного университета им. А. Н. Косыгина, Москва

Адрес издателя:  
Россия, 454021, г. Челябинск,  
ул. Молодогвардейцев, 576

Адрес редакции:  
Россия, 454001, Челябинская область,  
г. Челябинск,  
ул. Бр. Кашириных, 129.  
Тел. (351) 799-70-92, 799-70-91  
e-mail: uprav@csu.ru

Адрес для писем:  
Россия, 454001, г. Челябинск,  
ул. Братьев Кашириных, 129,  
редакция журнала  
«Общество, экономика, управление»

Редакция журнала  
может не разделять точку зрения  
авторов публикаций

Ответственность за содержание статей  
и качество перевода аннотаций несут  
авторы публикаций

Журнал зарегистрирован  
в Управлении Роскомнадзора  
по Челябинской области.  
Свидетельство ПИ № ТУ74-01353

Индекс 33079  
в объединенном  
каталоге «Пресса России»

Корректор *Е. В. Южакова*  
Верстка *Е. В. Южаковой*

Подписано в печать 20.12.21.  
Выход в свет 27.12.21.  
Формат 60×84 1/8. Бумага офсетная.  
Гарнитура PT Serif.  
Усл. печ. л. 10,1. Уч.-изд. л. 7,2.  
Тираж 70 экз. Заказ 553.  
Цена свободная

Отпечатано:  
Издательство  
Челябинского государственного  
университета  
Россия, 454021, Челябинск,  
ул. Молодогвардейцев, 576

12+



2021

— Volume 6, no. 4

# SOCIETY, ECONOMY, MANAGEMENT

Academic periodical. Founded in 2016. The journal is published 4 times per year

FOUNDER	Chelyabinsk State University (CSU)
EDITOR-IN-CHIEF	<b>S.A. Golovikhin</b> , Doctor of Economics, Dean of the Faculty of Management, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk
EXECUTIVE SECRETARY	<b>E.A. Kolesnik</b> , Candidate of Economics, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of Chelyabinsk State University, Chelyabinsk
EDITORIAL BOARD	<p><b>A.A. Alabugin</b>, Doctor of Economics, Professor, Higher School of Economics and Management, South Ural State University, Chelyabinsk</p> <p><b>I.O. Botkin</b>, Doctor of Economics, Professor, Honored Scientist of the Udmurt Republic, Deputy Director of the Institute of Oil and Gas named after M. S. Gutseriev on Science and Innovation, Izhevsk</p> <p><b>I.D. Kolmakova</b>, Doctor of Economics, Head of the Department of State and Municipal Administration, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk</p> <p><b>T.A. Korkina</b>, Doctor of Economics, Professor of the Department of State and Municipal Administration, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk</p> <p><b>I.V. Lavrentieva</b>, Doctor of Economics, Professor of the Department of Economics and Management of the Chelyabinsk Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Chelyabinsk</p> <p><b>T.Yu. Lushnikova</b>, Candidate of Economic Sciences, Head of the Department of Management, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk</p> <p><b>O.E. Malykh</b>, Doctor of Economics, Professor of the Department of Economic Theory, Ufa State Petroleum Technical University, Ufa</p> <p><b>L.M. Mutaliev</b>, Candidate of Economics, Associate Professor of the L.N. Gumilyov Eurasian National University, Astana, Kazakhstan</p> <p><b>E.A. Nezhivenko</b>, Doctor of Economics, Professor, Chair of Economic Theory and Regional Development, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk</p> <p><b>A.V. Ovchinnikova</b>, Doctor of Economics, Professor, Director of the Udmurt Branch of the Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Izhevsk</p> <p><b>A.N. Pytkin</b>, Doctor of Economics, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Director of the Perm Branch of the Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Perm</p> <p><b>V.A. Chumakov</b>, Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department of History, Political Science and Law of the Russian State University named after A. N. Kosygin, Moscow</p>

Address of Publisher:  
57b Molodogvardeitsev St.,  
Chelyabinsk, 454021, Russia

Editorial office's address:  
129, Bratiev Kashirinykh St.,  
Chelyabinsk, 454001, Russia  
Tel.: +7(351) 799-70-92, 799-70-91  
e-mail: uprav@csu.ru

Juridical address (for correspondence)  
129, Bratiev Kashirinykh St.,  
Chelyabinsk, 454001, Russia  
Editorial Board of Scientific Journal  
«Society, economy, management»

The Editorial Board may not share the  
views of the authors

Authors are responsible for the article con-  
tent and quality of annotation's translation

Academic periodical is registered  
in Department of Federal Supervision  
Agency for Information Technologies  
and Communications  
in Chelyabinsk region  
Certificate ПИИ № ТУ74-01353

Index 33079  
in catalog "Russian Press"

Proofreader *Ye.V. Yuzhakova*  
Imposition by *Ye.V. Yuzhakova*

Passed for printing 20.12.21.  
Date of publication 27.12.21.  
Format 60×84 1/8. Litho paper.  
Font PT Serif.  
Conventional print. sh. 10,1.  
Ac.-publ. sh. 7,2.  
Circulation 70 copies.  
Order 553. Open price

Printed:  
Publishing Office  
of Chelyabinsk State University  
57b Mologvardejtsev St.,  
Chelyabinsk, 454021, Russia

12+

The journal is a continuation of «Bulletin of the faculty of management  
of Chelyabinsk State University» (ISSN 2541-9609)

# СОДЕРЖАНИЕ

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

<b>А. А. Волков</b> Анализ динамики социально-экономического развития регионов Северо-Западного федерального округа.....	5
<b>Е. А. Захарова, Е. В. Абилова, Г. А. Безносков, Д. В. Давыдов, А. В. Трегубова</b> Методология исследования влияния институтов на экономический рост регионов.....	13
<b>Д. С. Палкина</b> Современное состояние, проблемы и совершенствование государственного экологического надзора (на примере Вологодской области) .....	20
<b>Т. Ю. Радилловская, Н. Ф. Павлова</b> Социологические аспекты качества жизни населения Челябинска .....	30
<b>Е. В. Рожков</b> Анализ цифровизации учёта муниципальной собственности .....	35

## **УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИЯХ, ОТРАСЛЯХ. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО**

<b>А. Н. Жигарь</b> О применении сетевого планирования в процессе диагностики технологического оборудования на предприятиях ракетно-космической промышленности .....	42
<b>Н. Н. Кузовенкова, С. Г. Камшилов</b> Информационные потоки в сбытовой деятельности предприятия .....	51

## **ЭКОНОМИКА ТРУДА И УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ**

<b>Т. А. Коркина, Е. Н. Зотова</b> Зарубежный и отечественный опыт подбора персонала .....	58
<b>Н. А. Кривоногова, Г. Г. Павлова</b> Кадровая политика на государственной гражданской службе Российской Федерации: проблемы и пути их преодоления .....	64

## **ИСТОРИЧЕСКИЕ, ЮРИДИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И ИНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ**

<b>М. К. Карпова, Г. Г. Павлова</b> Проблемы правового обеспечения деятельности Отделения Пенсионного фонда России по Челябинской области.....	68
<b>Д. Х. Саликов</b> Эволюция модели государственности Таиланда в послевоенный период: от военной диктатуры к Вестминстерской системе.....	72

## **НАУЧНЫЙ ДЕБЮТ**

<b>А. И. Малофеев</b> Вопросы оптимизации управления муниципальной системой образования города Челябинска .....	80
---	----

# CONTENTS

## **STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT**

- A. A. Volkov**  
Analysis of the dynamics of socio-economic development  
of the North-West Federal District regions .....5
- E. A. Zakharova, E. V. Abilova, G. A. Beznosov,  
D. V. Davydov, A. V. Tregubova**  
Methodology for studying the influence of institutions  
on the economic growth of regions.....13
- D. S. Palkina**  
The current state, problems and improvement of state environmental supervision  
(on the example of the Vologda region) .....20
- T. Yu. Radilovskaya, N. F. Pavlova**  
Sociological aspects of the quality of life of the population of Chelyabinsk .....30
- E. V. Rozhkov**  
Analysis of digitalization of municipal property accounting.....35

## **MANAGEMENT**

- A. N. Zhigar**  
On the application of network planning in the process of diagnostics  
of technological equipment at enterprises of the rocket and space industry .....42
- N. N. Kuzovenkova, S. G. Kamshilov**  
Information flows in the sales activity of the enterprise.....51

## **PERSONNEL MANAGEMENT AND HUMAN RESOURCE MANAGEMENT**

- T. A. Korkina, E. N. Zotova**  
Foreign and domestic experience in the selection of personnel.....58
- N. A. Krivonogova, G. G. Pavlova**  
Personnel policy in the public civil service of the Russian Federation:  
problems and ways to overcome them .....64

## **HISTORIC, LEGAL, SOCIAL AND OTHER BASES OF MANAGEMENT**

- M. K. Karpova, G. G. Pavlova**  
Problems of legal support for the activities of the of the Department  
of the Pension Fund of Russia in the Chelyabinsk region .....68
- D. H. Salikov**  
Evolution of the model of statehood of Thailand in the post-war period:  
from military dictatorship to the Westminster system.....72

## **SCIENTIFIC DEBUT**

- A. I. Malofeev**  
Issues of optimizing the management of the municipal education system  
of the city of Chelyabinsk .....80

УДК 338.1  
ББК 65.05

DOI 10.47475/2618-9852-2021-16401

## АНАЛИЗ ДИНАМИКИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА<sup>1</sup>

*А. А. Волков*

Вологодский научный центр Российской академии  
наук, Вологда, Россия

В статье рассмотрена динамика показателей социально-экономического развития регионов СЗФО, в результате чего автором были выявлены следующие тенденции: валовый региональный продукт в СЗФО с 2014 г. увеличился на 19,2 %, инвестиции в основной капитал по итогу 2019 г. выросли на 14,1 %, при этом доля банковских инвестиций сократилась на 2 %.

**Ключевые слова:** валовый региональный продукт, регион, инвестиции, доходы, кредитные организации.

## ANALYSIS OF DYNAMICS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE NORTH-WEST FEDERAL DISTRICT REGIONS

*A. A. Volkov*

Vologda Scientific Center of the Russian Academy of Sciences,  
Vologda, Russia

The article analyzes the indicators of the socio-economic development of the regions, in which the author identified the following trends in the North-West Federal Region: the gross regional product has increased by 120 % since 2014, investments in fixed assets by the end of 2019 increased by 114 %, while the share of banking investments decreased by 2 %.

**Keywords:** gross regional product, region, investments, incomes, banks.

В настоящее время социально-экономическое развитие Российской Федерации характеризуется постоянно растущим вниманием к изучению региональных проблем, как со стороны органов государственной власти, так и со стороны научного сообщества. Решение возникающих проблем в ре-

гионах определяет развитие государства в целом, а научное объяснение управленческих решений при выборе главных направлений развития региона является все более актуальным. От того, как региональные и федеральные власти обращают внимание на изменяющуюся внутреннюю и внешнюю среду, зависит степень регионального развития, и его будущее расположение в системе территориального разделения рынка труда. Формирование производства, рынка труда, повышение качества и уровня жизни населения в большинстве случаев

<sup>1</sup> Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».

определяется четко выстроенной социально-экономической политикой страны, которая реализуется за счет финансовой системы региона.

Северо-Западный федеральный округ является четвертым по площади в Российской Федерации, занимая 9,9 % территории государства (1687 тыс. кв. км). Численность постоянного населения СЗФО на начало 2021 г. составляла 13,9 млн человек (9,54 % населения страны). СЗФО — промышленно ориентированная территория с развитой инфраструктурой, что опре-

деляет его важное конкурентное преимущество. Наряду с мощным промышленным потенциалом округ обладает значительной минерально-сырьевой базой [5].

Главным макроэкономическим показателем, который отражает уровень деятельности всех субъектов хозяйствования на его территории, а также развитие экономических возможностей региона, является ВРП [10]. На долю СЗФО в 2018 г. приходилось 10,6 % суммарного объема ВРП России (табл. 1).

Таблица 1

Динамика валового регионального продукта в РФ и в субъектах СЗФО за 2014–2018 гг., млрд руб., в ценах 2018 г.

Название региона	2014	2015	2016	2017	2018		
					млрд руб.	%	к 2014 г., %
г. Санкт-Петербург	3384,5	3815,5	3918,1	3987,5	4193,5	46,5	123,9
Ленинградская область	894,5	957,0	979,5	1004,9	1104,4	12,3	123,5
Республика Коми	615,8	595,2	585,3	600,2	665,7	7,4	108,1
Вологодская область	492,5	539,4	510,0	530,4	582,6	6,5	118,3
Архангельская область	452,4	451,1	454,9	487,1	514,0	5,7	113,6
Мурманская область	417,5	452,3	462,1	461,5	482,6	5,4	115,6
Калининградская область	399,5	394,0	412,0	435,1	460,9	5,1	115,4
Ненецкий автономный округ	237,8	255,9	272,4	269,9	305,2	3,4	128,3
Республика Карелия	243,2	238,9	247,4	262,6	280,0	3,1	115,2
Новгородская область	266,2	263,7	260,1	263,4	262,0	2,9	98,4
Псковская область	157,5	152,3	155,6	158,0	164,2	1,8	104,3
СЗФО	7561,2	8115,3	8257,4	8460,4	9015,2	10,6	119,2
РФ	75 275,1	74 059,9	73 999,1	77 985,4	84 976,7	100,0	112,9

Источник: составлено автором по данным Росстата [7]

Данные, представленные в таблице 1, свидетельствуют о стабильном увеличении ВРП в Северо-Западном федеральном округе с 2014 по 2018 гг. Прирост составил около 20 %. Наряду с этим в 2015–2016 гг. в некоторых субъектах округа наблюдалось снижение показателя, что было связано со снижением доли строительной отрасли. Существенный вклад в развитие показателя округа вносил г. Санкт-Петербург (46,5 %). Так, главными отраслями, формирующими показатель данного субъекта, являются промышленность, операции с недвижимостью, а также транспортировка и хранение. За ним следуют Ленинградская область, Республика Коми, а также Вологодская область, в которых лидирующее место занимают такие отрасли, как обрабатывающие производства и добыча полезных ископаемых. Вместе перечисленные субъекты формируют более 66 % ВРП округа. Стоит заметить, что

практически во всех регионах показатель имел положительную динамику, кроме Новгородской области, что связано со спадом строительства, а также оптовой и розничной торговли.

Показатель валового регионального продукта на душу населения в наибольшей степени демонстрирует динамику экономической активности, которая разворачивается в регионе. Данные, представленные в таблице 2, свидетельствуют о приросте показателя во всех субъектах округа. Лидером среди всех субъектов округа являлся Ненецкий автономный округ, что в значительной степени обусловлено низкой численностью населения. Наименьшее значение среди всех регионов СЗФО наблюдалось в Псковской области, что объясняется слабым уровнем развития экономики данного региона. Также стоит заметить, что в анализируемом периоде значения ВРП на душу населения СЗФО было выше, чем по Российской Федерации.

Таблица 2

Динамика валового регионального продукта на душу населения в РФ  
и в субъектах СЗФО за 2014–2018 гг., млрд руб., в ценах 2018 г.

Название региона	2014	2015	2016	2017	2018	2018 к 2014., в %
Ненецкий автономный округ	5505,6	5868,5	6206,2	6137,7	6950,4	126,2
Республика Коми	709,3	691,6	685,6	709,7	796,7	112,3
г. Санкт-Петербург	655,6	732,5	745,8	749,9	781,2	119,2
Мурманская область	543,2	591,9	608,1	610,8	642,7	118,3
Ленинградская область	505,4	538,5	548,6	557,4	603,2	119,4
Вологодская область	413,1	453,5	430,1	449,5	497	120,3
Архангельская область	395,3	397,4	404	436,2	464,9	117,6
Калининградская область	413,5	405,2	419,8	439,2	461,6	111,6
Республика Карелия	383,8	378,5	393,5	420,3	451,4	117,6
Новгородская область	429	427,1	423,6	432,2	434,2	101,2
Псковская область	240,8	234,8	241,4	247,1	259,4	107,7
СЗФО	547	585,9	595,1	607,5	645,7	118,0
РФ	515,2	505,9	504,6	529,6	578,7	112,3

Источник: составлено автором по данным Росстата [7]

По итогам 2018 г. объем ВРП на душу населения в СЗФО составил 645,69 тыс. руб., что выше, чем по стране в целом, на 12 %. По данному показателю Северо-Западный федеральный округ занимал 3-е место среди остальных округов (рис. 1). На первом и втором местах расположены

Уральский и Центральный федеральные округа. Высокое значение показателя в УрФО объясняется добычей основного объема нефти газа, а также развитым промышленным комплексом. В то же время львиную долю ВРП СЗФО составляют обрабатывающие производства.

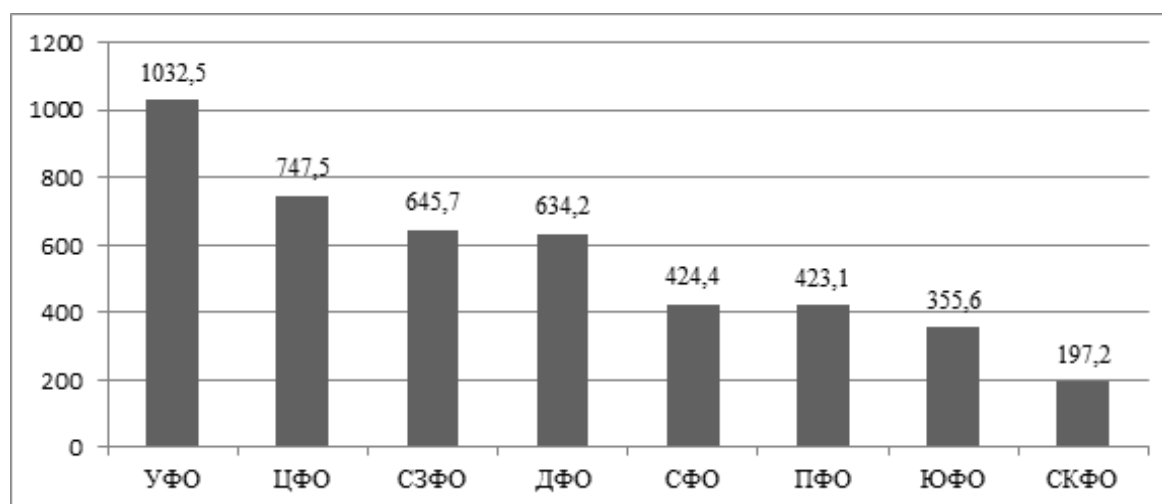


Рис. 1. ВРП на душу населения по федеральным округам Российской Федерации в 2018 г., тыс. руб.

Источник: составлено автором на основании данных Росстата [7]

Инвестиции в основной капитал отражают экономический потенциал регионов для воспроизводства товаров и услуг [6]. Так, СЗФО характеризуется высоким уровнем инвестиционной активности — его доля в суммарном объеме инвестиций в основной капитал РФ составляет около 11 % (табл. 3). При

этом более половины объема инвестиций осуществлялись в г. Санкт-Петербурге (498,52 млрд руб.) и Ленинградской области (385,75 млрд руб.) Так, г. Санкт-Петербург стал лидером по количеству установленных связей с зарубежными странами (Финляндия, Китай, Германия и др.)

Таблица 3

Динамика инвестиций в основной капитал в РФ и в субъектах СЗФО  
за 2014–2019 гг., млрд руб., в ценах 2019 г.

Название региона	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 к 2014, %
г. Санкт-Петербург	454,1	427,3	543,0	536,0	599,8	498,5	109,8
Ленинградская область	196,0	235,9	267,2	334,7	454,3	385,8	196,8
Вологодская область	78,9	78,6	105,4	120,2	123,8	164,2	208,2
Мурманская область	105,5	111,8	88,6	114,0	145,8	161,7	153,3
Республика Коми	252,0	189,5	213,7	136,3	129,0	114,6	45,5
Ненецкий автономный округ	102,7	132,3	94,0	114,2	93,1	96,0	93,4
Калининградская область	62,3	60,0	79,5	120,4	143,7	77,3	123,9
Архангельская область	78,8	48,7	76,0	95,1	86,0	73,7	93,5
Новгородская область	65,9	69,2	78,3	67,5	56,1	41,1	62,4
Республика Карелия	35,3	30,6	30,4	37,1	33,3	34,1	96,9
Псковская область	27,1	20,8	17,6	22,1	20,2	20,6	75,9
СЗФО	1458,4	1404,6	1593,7	1697,6	1884,9	1664,6	114,1
РФ	13 602,1	12 182,2	12 425,0	13 173,2	14 055,4	14 725,4	108,3

Источник: составлено автором по данным Росстата [7]

Тем не менее, наибольший прирост инвестиций с 2014 г. наблюдался в Вологодской области — на 108,2 %. В 2019 г. регион показал наибольшее увеличение инвестиций вследствие реализации проектов в металлургическом и химическом производствах, а также реализацией проектов компании «Газпром». Также стоит отметить прирост показателя за весь исследуемый период в таких областях, как Ленинградская — 96,8 % и Мурманская — 53,2 %. Наибольшее снижение показателя наблюдалось в Республике Коми. Как видим, до 2016 г. объемы инвестиций данного региона существенно выше, чем в последующие годы, что обусловлено реализацией такого крупного проекта, как строительство газопроводов «Бованенково-Ухта» (часть проекта «Ямал-Европа» и «Ухта-Торжок»), который оказал значительное влияние на объем инвестиций по виду деятельности «Транспорт и связь». Затем с 2017 г. наблюдается отрицательная динамика инвестиций, что объясняется отсутствием крупных инвестпроектов, а также снижением привлеченных средств.

Наличие собственных и привлеченных ресурсов является важным фактором, который определяет динамику инвестиционного процесса. Сравнивая показатели 2014 и 2019 гг., практически во всех регионах можно отметить значительное изменение структуры источников финансирования в основной капитал (табл. 4). Еще в 2014 гг. привлеченные средства преобладали над собственными, далее наоборот. В целом по округу доля собственных средств выросла с 44 % до 54 %, соответственно доля привлеченных средств сократилась. При этом, если доля банковских кредитов уменьшилась на 2 %, то доля бюджетных средств на 5 %. Такое изменение вызвано высокими ставками по банковским кредитам для юридических лиц, что привело к сокращению доли банковских кредитов в привлеченных средствах и, как следствие, снижению доли привлеченных средств. Снижение доступности заемных источников может в дальнейшем негативно сказаться на динамике инвестиций в субъектах округа [8].

Таблица 4

Доля инвестиций в основной капитал по источникам финансирования  
в СЗФО за 2014, 2019 гг., %

Название региона	2014				2019			
	Собст. ср-ва.	Привл. ср-ва	из них		Собст. ср-ва.	Привл. ср-ва	из них	
			Кред. банков	Бюдж. ср-ва			Кред. банков	Бюдж. ср-ва
Республика Карелия	40	60	6,3	31,8	64,1	35,9	1,6	24,4
Республика Коми	45,4	54,6	0,7	4,4	82,1	17,9	1,0	4,6

Окончание таблицы 4

Название региона	2014				2019			
	Собст. ср-ва.	Привл. ср-ва	из них		Собст. ср-ва.	Привл. ср-ва	из них	
			Кред. банков	Бюдж. ср-ва			Кред. банков	Бюдж. ср-ва
Архангельская область	32	68	9,5	37,1	48,4	51,6	4,8	34,7
Ненецкий автономный округ	61,3	38,7	3,9	2,1	67,6	32,4	-	5,2
Вологодская область	61,7	38,3	7,0	12,6	59,5	40,5	1,5	8,4
Калининградская область	37,6	62,4	6,0	45,1	54,0	46,0	3,4	30,2
Ленинградская область	33,9	66,1	12,1	20,9	32,8	67,2	6,7	12,5
Мурманская область	44,1	55,9	8,0	33,5	44,8	55,2	2,3	32,2
Новгородская область	41,1	58,9	3,2	39,4	64,7	35,3	3,5	15,2
Псковская область	55,7	44,3	7,6	20,8	43,0	57,0	16,6	24,7
г. Санкт-Петербург	42,2	57,8	9,7	24,2	60,1	39,39	6,9	15,5
СЗФО	43,6	56,4	7,2	21,2	53,3	46,7	5,0	16,2
РФ	45,7	54,3	10,6	17,0	55,1	44,9	9,7	16,1

Источник: составлено автором по данным Росстата [7]

Немаловажную роль в экономике региона играет малое и среднее предпринимательство. С точки зрения общества, оно не только создает новые рабочие места, но и оказывает населению

различные услуги [4]. Однако снижение объемов кредитования оказывает негативное влияние на развитие МСП, а, следовательно, и региона (табл. 5).

Таблица 5

Показатели кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства в РФ и субъектах СЗФО за 2014, 2020 гг., в фактических ценах

Название региона	Объем предоставленных кредитов, млн руб. (1)		Задолженность, млн руб. (2)		В т. ч. просроченная задолженность, млн руб. (3)		2020 к 2014, %		
	2014	2020	2014	2020	2014	2020	1	2	3
	Республика Карелия	1385	807	20090	11820	4460	358	58,3	58,8
Республика Коми	1186	1171	10895	9862	734	1625	98,7	90,5	221,4
Архангельская область	2983	1621	22599	10597	2821	222	54,3	46,9	7,9
Ненецкий автономный округ	36	16	349	272	23	9	44,4	77,9	39,1
Вологодская область	4474	2909	43305	21273	8986	2104	65,0	49,1	23,4
Калининградская область	2327	3495	40590	48494	5708	3462	150,2	119,5	60,6
Ленинградская область	4033	4917	54820	39612	4737	4430	121,9	72,3	93,5
Мурманская область	1879	1029	17528	8890	2952	741	54,8	50,7	25,1
Новгородская область	1708	909	18384	6369	3450	884	53,2	34,6	25,6
Псковская область	1138	601	28150	6743	2148	970	52,8	23,9	45,2
г. Санкт-Петербург	34 021	33 441	317 189	269 005	16 252	32 154	98,3	84,8	197,8
СЗФО	55 173	50 916	573 899	432 937	52 271	46 959	92,3	75,4	89,8
РФ	480 615	431 224	4 897 509	4 571 700	372 196	547 101	89,7	93,3	146,9

Источник: составлено автором на основании данных Банка России [9]

Так, объем предоставленных кредитов субъектам малого и среднего предпринимательства в России и Северо-Западном федеральном округе за весь рассматриваемый период сократился почти на 10 и 8 % соответственно. Наибольшее сокращение объемов кредитования наблюдалось в Ненецком автономном округе (на 55,6 %) и Псковской области (на 47,2 %). В основном банки выделяют следующие факторы, ограничивающие рост кредитования МСП: ограниченность качественных клиентов; высокий рост просроченной задолженности по кредитам и т. д. Снижение объемов кредитования привело к умень-

шению просроченной задолженности, что может привести в дальнейшем к росту выдачи кредитов [2; 3].

По статистическим данным официального сайта Росстат, выявлены основные факторы, ограничивающие инвестиционную деятельность предприятий в 2019 году (табл. 6): неопределенность экономической ситуации в стране (64 %), недостаток собственных финансовых средств (62 %), инвестиционные риски (60 %), высокий процент коммерческого кредита (56 %), а также сложный механизм получения кредитов для реализации инвестиционных проектов (46 %).

Таблица 6  
Факторы, ограничивающие инвестиционную деятельность в РФ в 2019 г., %

Название фактора	%
Недостаточный спрос на продукцию	22
Недостаток собственных финансовых средств	62
Высокий процент коммерческого кредита	56
Сложный механизм получения кредитов для реализации инвестиционных проектов	46
Инвестиционные риски	60
Неудовлетворительное состояние технической базы	25
Низкая прибыльность инвестиций в основной капитал	24
Неопределенность экономической ситуации в стране	64
Несовершенная нормативно-правовая база, регулирующая инвестиционные процессы	38

Источник: составлено автором на основании данных Росстата [7]

Уровень жизни населения является одной из главных составляющих социально-экономического развития региона. В экономических исследованиях одним из индикаторов, измеряющих данный показатель, выступают среднедушевые денежные доходы (табл. 7). Так, среднедушевые денежные доходы в Северо-Западном федеральном округе с 2014 г. выросли на 4 %, тогда как в Российской Федерации они, наобо-

рот, уменьшились на 4 %. Такая отрицательная тенденция прослеживается во многих регионах округа. Сравнительный анализ максимального (Ненецкий автономный округ) и минимального значений (Новгородская область) указал на разрыв доходов более чем в 3 раза, что можно объяснить величиной ВРП, уровнем общественного производства, спецификой регионов, ценовой политикой и т. д. [1].

Таблица 7  
Среднедушевые денежные доходы населения в РФ и субъектах СЗФО за 2014–2020 гг., тыс. руб., в ценах 2020 г.

Название региона	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 к 2014, в %
Ненецкий автономный округ	90 365	86 204	80 893	80 751	83 325	83 431	84 240	93,2
г. Санкт-Петербург	44 750	44 721	45 183	46 825	47 735	48 560	48 340	108,0
Мурманская область	45 577	43 907	42 356	43 435	44 091	45 542	45 731	100,3
Республика Коми	39 881	37 305	35 968	35 734	36 026	36 399	36 108	90,5
Архангельская область	35 944	35 506	33 828	33 962	34 003	34 873	34 489	96,0
Ленинградская область	29 111	30 518	32 339	32 812	33 246	33 259	33 152	113,9
Республика Карелия	31 036	30 898	29 757	30 385	30 922	31 764	31 994	103,1

Название региона	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 к 2014, в %
Вологодская область	29 400	29 861	30 160	28 667	28 622	29 170	29 250	99,5
Калининградская область	30 517	30 481	29 095	29 268	29 131	29 758	28 939	94,8
Псковская область	26 573	25 718	24 979	25 753	25 332	26 277	26 054	98,1
Новгородская область	30 981	30 625	28 667	28 487	26 830	26 770	25 799	83,3
СЗФО	37 476	37 343	37 212	37 934	38 362	39 036	38 810	103,6
РФ	36 982	36 149	34 993	35 278	35 195	36 287	35 606	96,3

Источник: составлено автором на основании данных Росстата [7]

Таким образом, проведенный анализ социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа позволил выявить следующие тенденции:

- валовый региональный продукт в Северо-Западном федеральном округе с 2014 г. вырос почти на 120 %, наибольшая его доля приходится на г. Санкт-Петербург (46,52 %);

- инвестиции в основной капитал в Северо-Западном федеральном округе выросли на 114 %. Наибольший прирост был отмечен в Вологодской области — 108,2 % (85 млрд руб.), что связано с реализацией крупных инвестиционных проектов. Аутсайдерами стали республики Коми и Карелия, Архангельская область и Ненецкий автономный округ, Новгородская и Псковская область у которых снижение показателя составило от 3 до 56 %;

- среднедушевые денежные доходы населения в целом по стране уменьшились на 4 %, тогда как в Северо-Западном Федеральном округе они наоборот выросли на 4 %.

К проблемам социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа, можно отнести:

- сокращение инвестиций банковского сектора в основной капитал в Северо-Западном федеральном округе на 2 %;

- снижение объемов предоставленных кредитов субъектам малого и среднего предпринимательства на 8 %, что снижает потенциал роста экономики регионов и возможность преодоления структурных диспропорций.

В заключение отметим, что для дальнейшего социально-экономического развития следует:

- активизировать усилия региональных властей по продвижению новых инвестиционных проектов;

- скоординировать действия кредитных организаций, предпринимателей, органов местного самоуправления и органов государственной власти для реализации более эффективных механизмов поддержки малого и среднего предпринимательства.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бекбергенева, Д. Е. Анализ состояния и динамики показателей социально-экономического роста и развития регионов / Д. Е. Бекбергенева // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. — 2020. — № 4 (34). — С. 8–13.

2. Волков, А. А. Тенденции функционирования банковского сектора в контексте территориального развития / А. А. Волков // Вопросы территориального развития. — 2021. — Т. 9. — № 1. — DOI: 10.15838/tdi.2021.1.56.3. — URL: <http://vtr.isert-ran.ru/article/28841> (дата обращения 05.09.2021).

3. Галухин, А. В. Пути совершенствования кредитования реального сектора экономики / А. В. Галухин // Проблемы развития территории. — 2018. — № 6 (98). — С. 162–171.

4. Мазилев, Е. А. Оценка влияния малого бизнеса на социально-экономическое развитие регионов / Е. А. Мазилев, А. Е. Кремин // Вопросы территориального развития. — 2018. — № 1 (41). — DOI: 10.15838/tdi.2018.2.41.2. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-vliyaniya-malogo-biznesa-na-sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie-regionov>

5. Печенская, М. А. Региональное развитие: цели и возможности / М. А. Печенская // Финансы. — 2014. — № 10. — С. 135–145.

6. Самарина, А. С. Показатели социально-экономического развития региона / А. С. Самарина // Экономика и социум. — 2016. — № 6-2 (25). — С. 572–576.

7. Регионы России. Социально-экономические показатели : сборник // Федеральная служба государственной статистики. — URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 10.09.2021).

8. Соловьева, В. К. Анализ основных показателей развития социально-экономической системы региона (на примере Краснодарского края) / В. К. Соловьева // Инфраструктурные отрасли экономики: проблемы и перспективы развития. — 2014. — № 6. — С. 32–37.

9. Статистический бюллетень Банка России // Банк России. — URL: <https://www.cbr.ru/statistics/bbs/> (дата обращения: 11.09.2021).

10. Ускова, Т. В. Социально-экономическое развитие территорий: проблемы эффективности региональной политики / Т. В. Ускова // Проблемы развития территории. — 2016. — № 2 (82). — С. 7–18.

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

**Волков Анатолий Анатольевич** — инженер-исследователь отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах Вологодского научного центра РАН, аспирант 2-го курса, Вологда, Россия. *aa.volkov95@mail.ru*

#### REFERENCES

1. Bekbergeneva D.E. Analiz sostoyaniya i dinamiki pokazatelej social'no-e'konomicheskogo rosta i razvitiya regionov [Analysis of the state and dynamics of indicators of socio-economic growth and development of regions]. *Vestnik Sibirskogo universiteta potrebitel'skoj kooperaczii* [Bulletin of the Siberian University of Consumer Cooperatives], 2020, no. 4 (34), pp. 8–13. (In Russ.).

2. Volkov A. A. Tendenczii funkcionirovaniya bankovskogo sektora v kontekste territorial'nogo razvitiya [Trends in the functioning of the banking sector in the context of territorial development]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Questions of territorial development], 2021, vol. 9, no. 1. DOI: 10.15838/tidi.2021.1.56.3, available at: <http://vtr.isert-ran.ru/article/28841>, accessed 05.09.2021. (In Russ.).

3. Galukhin A. V. Puti sovershenstvovaniya kreditovaniya real'nogo sektora e'konomiki [Ways to improve lending to the real sector of the economy]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory development], 2018, no. 6 (98), pp. 162–171. (In Russ.).

4. Mazilov E. A., Kremin A. E. Oczenka vliyaniya malogo biznesa na soczial'no-e'konomicheskoe razvitie regionov [Assessment of the impact of small business on the socio-economic development of regions]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Questions of territorial development], 2018, no. 1 (41), DOI: 10.15838/tidi.2018.2.41.2, available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-vliyaniya-malogo-biznesa-na-sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie-regionov>, accessed 02.09.2021 (In Russ.).

5. Pechenskaya M. A. Regional'noe razvitie: czeli i vozmozhnosti [Regional development: goals and opportunities]. *Finansy* [Finance], 2014, no. 10, pp. 135–145. (In Russ.).

6. Samarina A. S. Pokazateli social'no-e'konomicheskogo razvitiya regiona [Indicators of socio-economic development of the region]. *E'konomika i socziium* [Economy and society], 2016, no. 6-2 (25), pp. 572–576. (In Russ.).

7. Regiony Rossii. Social'no-ekonomicheskie pokazateli [Regions of Russia. Socio-economic indicators]. *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoj statistiki* [Federal State Statistics Service]. Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204>, accessed 10.11.2021. (In Russ.).

8. Solov'eva V. K. Analiz osnovny'kh pokazatelej razvitiya social'no-e'konomicheskoy sistemy regiona (na primere Krasnodarskogo kraja) [Analysis of the main indicators of the development of the socio-economic system of the region (on the example of the Krasnodar Territory)]. *Infrastrukturnye otrasli e'konomiki: problemy i perspektivy razvitiya* [Infrastructural branches of the economy: problems and development prospects], 2014, no. 6, pp. 32–37. (In Russ.).

9. Statisticheskij byulleten' Banka Rossii [Statistical Bulletin of the Bank of Russia]. *Bank Rossii* [Bank of Russia]. Available at: <https://www.cbr.ru/statistics/bbs/>, accessed 09.11.2021. (In Russ.).

10. Uskova T. V. Soczial'no-e'konomicheskoe razvitie territorij: problemy e'ffektivnosti regional'noj politiki [Socio-economic development of territories: problems of the effectiveness of regional policy]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of development of the territory], 2016, no. 2 (82). pp. 7–18. (In Russ.).

## МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ВЛИЯНИЯ ИНСТИТУТОВ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ РЕГИОНОВ<sup>1</sup>

*Е. А. Захарова<sup>1</sup>, Е. В. Абилова<sup>1</sup>, Г. А. Безносков<sup>2</sup>,  
Д. В. Давыдов<sup>1</sup>, А. В. Трезубова<sup>3</sup>*

<sup>1</sup> Челябинский государственный университет,  
Челябинск, Россия

<sup>2</sup> Уральский государственный аграрный университет,  
Екатеринбург, Россия

<sup>3</sup> Южно-Уральский государственный медицинский  
университет, Челябинск, Россия

В работе описана методология исследования влияния институтов на экономический рост регионов. Модели экономической динамики, которые учитывают институциональные показатели регионов, позволяют исследовать влияние институциональных изменений на динамику экономического роста регионов. Наша методология исследования основана на динамической модели, которая учитывает проблемы эндогенности, так как мы используем панельный векторный авторегрессионный подход наряду с панельными функциями импульсного отклика.

**Ключевые слова:** институты, панельная векторная авторегрессия, экономический рост, причинность Грейнджера на основе панельных данных.

## METHODOLOGY OF RESEARCHING THE INFLUENCE OF INSTITUTIONS ON THE ECONOMIC GROWTH OF REGIONS

*E. A. Zakharova, E. V. Abilova, G. A. Beznosov,  
D. V. Davydov, A. V. Tregubova*

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

Ural State Agrarian University, Yekaterinburg, Russia

South Ural State Medical University, Chelyabinsk, Russia

The paper describes the methodology for studying the influence of institutions on the regions' economic growth. Models of economic dynamics, which take into account the institutional indicators of regions, allow us to study the impact of institutional changes on the dynamics of economic growth in regions. Our research methodology is based on a dynamic model that takes into account the problems of endogeneity, as we use a panel vector autoregressive approach along with panel impulse response functions.

**Keywords:** institutions, panel vector autoregression, economic growth, panel-based Granger causality.

### 1. Введение

Почему некоторые регионы достигают лучших экономических результатов? Есть множество факторов, отвечающих на этот вопрос, например, сравнительные преимущества международной торговли или используемые технологии, но в рамках институциональной теории доминируют два подхода к ответу. Первый утверждает главенство человеческого капитала. Второй — институтов.

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Свердловской области в рамках научного проекта № 20-410-660037 р\_а.

Наш интерес к данной теме обусловлен консенсусом ученых и политиков в отношении того, что институты являются ключевым фактором, который определяет исход экономической игры. Рассматривая экономический процесс как игру, можно выделить три основных определения институтов. Во-первых, институты понимаются как правила игры [18; 19; 13]. Во-вторых, институты определяются как участники игры [17]. Это определение учитывает также роль тех, кто должен применять правила и обеспечивать их соблюдение другими, а также организации. В-третьих, институты можно рассматривать как

самоподдерживающийся равновесный результат игры [20]. В этом определении институты состоят из двух взаимосвязанных элементов: убеждений, которые индивиды формируют в отношении поведения других, и организаций, которые могут изменять правила игры [22; 2; 9, 10; 16].

Целью нашей работы является описание методологии исследования влияния институтов, как правил игры, на экономический рост регионов. Наша методология исследования основана на динамической модели, которая учитывает проблемы эндогенности. Таким образом, мы применяем панельный векторный авторегрессионный подход () наряду с панельными функциями импульсного отклика.

## 2. Методологическая основа исследования

Для эмпирической оценки влияния институтов на экономический рост в экономических исследованиях используется регрессионный анализ панельных данных с использованием моделей с индивидуальными фиксированными эффектами и смешанных моделей. Наша методология исследования влияния институтов на экономический рост регионов учитывает показатели качества институтов отдельных регионов. Панельная векторная авторегрессия, причинность Грейнджера на основе панельных данных помогает оценить это влияние.

### 2.1. Переменные

Исследование Д. Буткевича и Х. Яниккая [3] позволяет сделать ряд выводов для анализа влияния институциональных факторов на макроэкономические показатели регионов. Во-первых, для многих институциональных факторов нет прямых количественных показателей, вместо них используются инструментальные переменные, которые позволяют учесть эндогенность. Во-вторых, оценки влияния институциональных факторов зависят от выборки, поэтому имеет смысл вводить соответствующие фиктивные переменные, — например, ресурсная зависимость регионов и другие переменные.

Наиболее распространенным способом измерения институтов являются индексы. По своей сути индексы представляют линейные комбинации различных параметров, каждый из которых характеризует на количественном уровне определенное экономическое явление, точность отображения повышается за счет усреднения. Существуют индексы демократии, индексы коррупции, индексы качества государственного управления и качества среды для экономического роста. В силу количественного отображения индексы встраиваются в эконометрическую модель, однако остается проблема с весовыми коэффициентами, от которых зависит итоговое значение индекса.

Список институциональных факторов достаточно широк. Сюда относят политический режим, экономические права и свободы, частную собственность, свободу и независимость судебной системы, эффективность государственного управления, верховенство закона и социальную стабильность. В отдельных работах учитываются также показатели эффективности системы образования и системы здравоохранения, коррупции и теневой экономики, а также социального неравенства [15; 1; 7; 8; 5].

Мы для исследования институциональной среды регионов собираем данные:

а) экономический рост. Мы используем ежеквартальный реальный рост ВРП на душу населения в качестве одной из эндогенных переменных в анализе, которая аппроксимирует степень экономического развития регионов;

б) ресурсная зависимость. Мы используем эндогенную переменную в качестве прокси-зависимости от ресурсов — доля ресурсов в процентах от ВРП;

в) качество институтов. Мы описываем качество институтов регионов показателями: количество новых зарегистрированных организаций и новых совместных предприятий в расчете на 1000 человек населения региона, иностранные инвестиции, доля экспорта и импорта в ВРП на душу населения, доля оправдательных приговоров, среднее количество убийств в расчете на 1000 человек населения региона, количество зарегистрированных преступлений по экономическим статьям и преступлений, связанных со взятками, индекс Джинни;

г) экзогенные управляющие переменные. Для предотвращения потенциального смещения переменных, мы контролируем несколько экзогенных переменных, которые обычно используются в теории эндогенного роста, а именно — участие рабочей силы, валовое накопление основного капитала и открытость торговли, которые влияют на экономический рост.

В большинстве как теоретических, так и эмпирических работ в качестве показателя, испытывающего на себе влияние институциональных факторов, выступает темп экономического роста. Однако при анализе источников можно выделить ряд показателей, на которые влияют институты: темп экономического роста, совокупная производительность факторов, ВВП на душу населения, человеческий капитал и другие показатели.

Проблема использования некоторых экономических показателей в том, что они рассчитываются раз в году. Мы решаем проблему интерполяцией по кварталам. Интерполяция проводится для инерционных показателей по принципу постоянного внутригодового уровня:

$$x_t \rightarrow \{x_t, x_t, x_t, x_t\}. \quad (2.1.1)$$

Показатели, значение которых накапливается, например, число зарегистрированных экономических преступлений, интерполируются равномерно:

$$x_t \rightarrow \{x_t/4, x_t/4, x_t/4, x_t/4\}. \quad (2.1.2)$$

Проблема размерности решается путем оценки главных компонент по всем показателям, тогда как проблема экзогенности институциональных факторов в модели решается переходом к моделям векторной авторегрессии.

### 2.2. Панельная векторная авторегрессия

Наше исследование основано на динамической модели, которая учитывает проблемы эндогенности. Методология панельной имеет преимущества. Во-первых, панельные модели данных позволяют контролировать ненаблюдаемые временные инвариантные характеристики регионов. Во-вторых, фиксированные во времени эффекты могут быть добавлены для учета экзогенных шоков. В-третьих, включение лагов переменных помогает анализировать динамическую связь между различными переменными, поэтому функции импульсной характеристики, основанные на, могут учитывать любые запаздывающие эффекты на рассматриваемые переменные. В-четвертых, предназначены для решения проблемы эндогенности. И последнее, можно использовать с относительно кратковременными рядами.

$$y_{it} = \alpha_{0i} + \sum_{k=1}^p \gamma_{kt} y_{it-k} + \sum_{k=1}^p \beta_{kt} x_{it-k} + \xi_i f_i + \varepsilon_{it} \quad (2.2.2)$$

$$(\forall i = 1, \dots, N; \quad \forall t = 1, \dots, T),$$

где  $f_i$  — ненаблюдаемый индивидуальный эффект,  $\alpha_{0i}, \alpha_{1i}, \dots, \alpha_{pi}, \beta_{1i}, \dots, \beta_{pi}, \xi_i$  — коэффициенты линейной проекции  $y_{it}$  на константу, прошлые

Разработанная Д. Хольцем-Икиным с соавторами [11] методология расширяет традиционную модель, введенную К. Симсом [21], рассматривая переменные в системе как эндогенные, с подходом панельных данных, который допускает ненаблюдаемую индивидуальную гетерогенность.

В контексте временных рядов уравнения двумерной авторегрессии принимают вид:

$$y_t = \alpha_0 + \sum_{k=1}^p \gamma_k y_{t-k} + \sum_{k=1}^p \beta_k x_{t-k} + \varepsilon_t, \quad (2.2.1)$$

где  $\beta$  и  $\gamma$  — коэффициенты линейной проекции на постоянные и прошлые значения  $y_t$  и  $x_t$ , а длина лага  $p$  велика, чтобы гарантировать, что  $\varepsilon$  — белый шум.

Использование панельных данных имеет преимущества. Во-первых, предположение о стационарности времени можно ослабить, так как наличие большого количества единиц поперечного сечения позволяет учитывать коэффициенты запаздывания, которые изменяются с течением времени. Во-вторых, теория асимптотического распределения для большого числа единиц поперечного сечения не требует, чтобы векторная авторегрессия удовлетворяла обычным условиям, исключая единичные и взрывные корни.

Ослабляя предположение о стационарности во времени, модель с индивидуальными эффектами можно получить путем модификации модели Г. Чемберлена [4]. Поэтому модель с индивидуальными эффектами можно записать:

значения  $y_{it}$  и  $x_{it}$ , и индивидуальный эффект  $f_i$ .

В нашем исследовании мы используем следующую спецификацию:

$$Y_{it} = A_0 + A_1 Y_{it-1} + A_2 Y_{it-2} + \dots + A_k Y_{it-k} + B X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}, \quad (2.2.3)$$

где  $Y_{it}$  — это вектор зависимых/эндогенных переменных. Авторегрессионная структура позволяет эндогенным переменным входить в модель с некоторым числом  $k$ -лагов.  $X_{it}$  — вектор экзогенных переменных. Наконец,  $\mu_i$  — ненаблюдаемые характеристики регионов (фиксированные эффекты регионов),  $\lambda_t$  — глобальные шоки (фиксированные эффекты времени),  $\varepsilon_{it}$  — ошибки.

Для более полной картины динамических взаимодействий между экономическим ростом и институтами, мы проводим панельный анализ обобщенной функции импульсного откли-

ка (PGIRF), чтобы оценить скорость адаптации к шокам, возникающим в переменных.

Методология PVAR позволяет контролировать межрегиональную ненаблюдаемую неоднородность, учитывать фиксированные эффекты, динамические взаимосвязи между различными переменными, решать проблему эндогенности.

### 2.3. Анализ причинности Грейнджера на основе панельных данных

В исследовании мы используем методику причинности Грейнджера для панелей

с фиксированными коэффициентами, разработанную Е.-И. Думитреску и К. Херлиным [6].

Рассмотрим две переменные  $x$  и  $y$ , наблюдаемые на  $T$  периодах и  $N$  регионах. Для каждого отдельного  $i = 1, \dots, N$  в момент времени  $t = 1, \dots, T$ , мы рассматриваем следующую линейную модель:

$$y_{i,t} = \alpha_i + \sum_{k=1}^K \gamma_i^{(k)} y_{i,t-k} + \sum_{k=1}^K \beta_i^{(k)} x_{i,t-k} + \varepsilon_{i,t} \quad (2.3.1)$$

с  $\beta_i = (\beta_i^{(1)}, \dots, \beta_i^{(K)})'$  и  $K \in \mathbb{N}^*$ . Для простоты мы предполагаем, что индивидуальные эффекты  $\alpha_i$  зафиксированы во времени. Начальные условия  $(y_{i,-K}, \dots, y_{i,0})$  и  $(x_{i,-K}, \dots, x_{i,0})$  процессов  $y_{i,t}$  и  $x_{i,t}$  заданы, порядки запаздывания одинаковы для всех единиц поперечного сечения панели, и панель сбалансирована. Мы допускаем, что параметры авторегрессии  $\gamma_i^{(k)}$  и коэффициенты регрессии наклонов  $\beta_i^{(k)}$  различаются между группами. Поэтому в модели для каждой единицы поперечного сечения  $i = 1, \dots, N$  индивидуальные остатки  $\varepsilon_{i,t}$  для всех  $t = 1, \dots, T$  независимо и нормально распределены с  $E(\varepsilon_{i,t}) = 0$  и конечными дисперсиями  $E(\varepsilon_{i,t}^2) = \sigma_{\varepsilon,i}^2$ . Индивидуальные остатки  $\varepsilon_i = (\varepsilon_{i,1}, \dots, \varepsilon_{i,T})'$  распределены по группам, то есть,  $E(\varepsilon_{i,t} \varepsilon_{j,s}) = 0, \forall i \neq j \text{ и } \forall (t, s)$ . Обе переменные  $x_i = (x_{i,1}, \dots, x_{i,T})'$  и  $y_i = (y_{i,1}, \dots, y_{i,T})'$  являются ковариационными стационарными с  $E(y_{i,t}^2) < \infty$  и  $E(x_{i,t}^2) < \infty$ . Кроме того,  $E(x_{i,t} x_{j,z}), E(y_{i,t} y_{j,z})$ , а также  $E(y_{i,t} x_{j,z})$  являются функцией разности  $t - z$ , тогда как  $E(x_{i,t})$  и  $E(y_{i,t})$  не зависят от  $t$ . Таким образом, наша модель с фиксированными коэффициентами и индивидуальными эффектами.

Е.-И. Думитреску и К. Херлин [6] сформулировали четыре типа гипотез причинности: (1) гомогенная непричинность, (2) гомогенная причинность, (3) гетерогенная причинность и (4) гетерогенная непричинность [12].

### 1. Гомогенная непричинность (HNC)

Эта гипотеза подразумевает, что для всех регионов не существует причинно-следственной связи, поэтому коэффициенты  $\beta_i^{(k)}$ , связанные с  $x_{i,t}$ , проверяются на нулевое значение для всех регионов  $i$  и всех лагов  $k$ :

$$H_0 : \beta_i^{(k)} = 0 \quad \forall i = 1, \dots, N, \quad \forall k = 1, \dots, p, \quad (2.3.2)$$

и альтернативная гипотеза:

$$H_1 : \beta_i^{(k)} \neq 0 \quad \exists (i, k). \quad (2.3.3)$$

Тестовая статистика для определения причинно-следственной связи ( $F_{HNC}$ ):

$$F_{HNC} = \frac{(SSR_2 - SSR_1) / (Np)}{SSR_1 / [NT - N(1+p) - p]}, \quad (2.3.4)$$

где  $SSR_1$  — сумма квадратов остатков уравнения (2.3.1),  $SSR_2$  — сумма квадратов остатков ограниченной модели,  $N$  — количество перекрестных регионов,  $p$  — количество лагов и  $T$  — количество периодов времени. Если статистика ( $F_{HNC}$ ) не является значимой, то принимается гипотеза HNC, которая указывает, что переменная  $x$  не вызывает  $y$  во всех единицах поперечного сечения. В этом случае процедура тестирования прекращается. Если гипотезу HNC можно отвергнуть, то для перекрестных регионов существует причинно-следственная связь, поэтому мы переходим к тесту на однородную причинно-следственную связь.

### 2. Гомогенная причинность (HC)

Эта гипотеза принимается, если все коэффициенты  $\beta_i^{(k)}$  одинаковы для всех лагов  $k$  и отличаются от нуля. Формально  $H_0$  имеет вид:

$$H_0 : \beta_i^{(k)} = \beta^{(k)} \quad \forall i = 1, \dots, N \quad \forall k = 1, \dots, p, \quad (2.3.5)$$

и альтернативная гипотеза  $H_1$ :

$$H_1 : \beta_i^{(k)} \neq \beta_j^{(k)} \quad k \in \{1, \dots, p\} \quad \exists (i, j) \in \{1, \dots, N\}. \quad (2.3.6)$$

Соответствующий  $F$ -критерий равен:

$$F_{HC} = \frac{(SSR_3 - SSR_1) / [p(N-1)]}{SSR_1 / [NT - N(1+p) - p]}, \quad (2.3.7)$$

где  $SSR_3$  — сумма квадратов остатков ограниченной модели и где для каждого лага  $k$  накладывается гомогенность коэффициентов, связанных с переменной  $x_{i,t-k}$ . Если статистика  $F_{HC}$  не является значимой, то переменная  $x$  вызывает  $y$  в  $N$  поперечных сечениях. Если гипотезу HC можно отвергнуть, то результат означает, что процесс неоднороден и что можно найти гетерогенную причинность. Следовательно, следующий шаг — гетерогенный тест непричинности.

### 3. Гипотеза гетерогенной непричинности (HENC)

Этот тест предполагает, что причинно-следственные связи между переменными существуют для отдельного региона или подгруппы регионов. Таким образом, причинно-следственные связи проверяются для подгрупп регионов. В этом случае коэффициенты подгруппы проверяются на нулевую гипотезу. Соответствующий  $F$ -критерий равен:

$$F_{HENC} = \frac{(SSR_{2,j} - SSR_1) / (n_c p)}{SSR_1 / [NT - N(1+p) - n_c p]}, \quad (2.3.8)$$

где  $n_c$  — подмножество панелей регионов, для которых  $\beta$  ограничено до 0, и  $n_c$  — подмножество панелей регионов, для которых  $\beta$  не ограничено до 0. Если статистика  $F_{HENC}$  значима, то переменная  $x$  вызывает  $y$  в подмножестве поперечных сечений.

В нашем исследовании, чтобы проверить причинно-следственную связь институ-

тов и экономического роста, мы используем спецификацию:

$$\ln RGRPC_{i,t} = \alpha_i + \sum_{k=1}^K \gamma_i^{(k)} \ln RGRPC_{i,t-k} + \sum_{k=1}^K \beta_i^{(k)} \ln INS_{i,t-k} + \varepsilon_{i,t}. \quad (2.2.9)$$

Аналогично, для проверки причинно-следственной связи, идущей от экономического

роста к институтам, мы используем следующую модель:

$$\ln INS_{i,t} = \alpha_i + \sum_{k=1}^K \gamma_i^{(k)} \ln INS_{i,t-k} + \sum_{k=1}^K \beta_i^{(k)} \ln RGRPC_{i,t-k} + \varepsilon_{i,t}, \quad (2.3.10)$$

где *RGRPC* — реальный ВВП на душу населения, *INS* — институциональная переменная, *i* — регион (*i* = 1, ..., *N*), *t* — период времени (*t* = 1, ..., *T*), *K* — лаг, и  $\varepsilon_{i,t}$  — независимые ошибки. Для выбора длины лагов мы используем критерии выбора длины запаздывания *VAR*, а именно — *AIC* и *SIC* максимальным числом запаздываний три.

Однако панельным тестам причинности Грейнджера предшествуют панельные статистики единичных корневых тестов, которые основаны на *t*-значениях Дики-Фуллера [14].

### Заключение

Характеристика динамики экономического роста является важным индикатором состоя-

ния и перспектив экономики регионов России. Дальнейшее направление наших исследований влияния институтов на экономический рост макрорегионов будет связано с проведением эмпирического анализа.

Эмпирические данные свидетельствуют о том, что институты способствуют экономическому росту. Этот результат чувствителен к отбору образцов и методам.

Наша методология исследования основана на динамической модели, которая учитывает проблемы эндогенности. Мы применяем панельный векторный авторегрессионный подход наряду с панельными функциями импульсного отклика.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Bekaert, G. Does financial liberalization spur growth? / G. Bekaert, C. R. Harvey, C. Lundblad // Journal of Financial Economics. — 2005. — Vol. 77. — № 1. — P. 3–55.
2. Bowles, S. Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution / S. Bowles. — New York : Russell Sage foundation ; Princeton : Princeton University Press, 2006. — 584 p.
3. Butkiewicz, J. L. Institutional quality and economic growth: Maintenance of the rule of law or democratic institutions, or both? / J. L. Butkiewicz, H. Yanikkaya // Economic Modelling. — 2006. — Vol. 23. — № 4. — P. 648–661.
4. Chamberlain, G. Panel Data / G. Chamberlain // Handbook of Econometrics. Vol. II ; Z. Griliches, M. Intrilligator. — Amsterdam, 1983. — P. 1247–1318.
5. Dias, J. Institutions, human capital, and growth: The institutional mechanism / J. Dias, E. Tebaldi // Structural Change and Economic Dynamics. — 2012. — Vol. 23. — № 3. — P. 300–312.
6. Dumitrescu E.-I. Testing for Granger non-causality in heterogeneous panels / E.-I. Dumitrescu, C. Hurlin // Economic Modelling. — 2012. — Vol. 29. — № 4. — P. 1450–1460.
7. Gagliardi, F. Institutions and economic change: A critical survey of the new institutional approaches and empirical evidence / F. Gagliardi // Journal of Socio-Economics. — 2008. — Vol. 37. — № 1. — P. 416–443.
8. Glaeser, E. L. Do institutions cause growth? / E. L. Glaeser, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer // Journal of Economic Growth. — 2004. — Vol. 9. — № 3. — P. 271–303.
9. Greif, A. Reputation and coalitions in medieval trade: evidence on the Maghribi traders / A. Greif // Journal of Economic History. — 1989. — Vol. 49. — № 4. — P. 857–882.
10. Greif, A. Historical and comparative institutional analysis / A. Greif // American Economic Review. — 1998. — Vol. 88. — № 2. — P. 80–84.
11. Holtz-Eakin D. Estimating vector autoregressions with panel data / D. Holtz-Eakin, W. Newey, H. S. Rosen // Econometrica. — 1988. — Vol. 56. — № 6. — P. 1371–1395.
12. Hood M. V. Two sides of the same coin? Employing Granger causality tests in a time series cross-section framework / M. V. Hood, Q. Kidd, I. L. Morris // Political Analysis. — 2008. — Vol. 16. — № 3. — P. 324–344.
13. Hurwicz, L. Institutions as families of game form / L. Hurwicz // Japanese Economic Review. — 1996. — Vol. 47. — № 2. — P. 13–132.
14. Im, K. S. Testing for unit roots in heterogeneous panels / K. S. Im, M. H. Pesaran, Y. Shin // Journal of Econometrics. — 2003. — Vol. 115. — № 1. — P. 53–74.

15. Knack, S. Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures / S. Knack, P. Keefer // *Economics and Politics*. — 1995. — Vol. 7. — № 3. — P. 207–227.
16. Milgrom, P. The role of institutions in the revival of trade: the law merchant, private judges, and the champagne fairs / P. Milgrom, D. C. North, B. Weingast // *Economics and Politics*. — 1990. — Vol. 2. — № 1. — P. 1–23.
17. Nelson, R. R. The co-evolution of technology. Industrial structure and supporting institutions / R. R. Nelson // *Industrial and Corporate Change*. — 1994. — Vol. 3. — № 1. — P. 47–63.
18. North, D. C. Institutions, institutional change, and economic performance. *The Political economy of institutions and decisions* / D. C. North. — Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 1990. — VIII, 152 p.
19. Ostrom, E. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action* / E. Ostrom. — Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 1990. — XVIII, 280 p.
20. Schotter, A. *The Economic Theory of Social Institutions* / A. Schotter. — Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 1981. — XIII, 192 p.
21. Sims C. A. *Macroeconomics and reality* / C. A. Sims // *Econometrica*. — 1980. — Vol. 48. — № 1. — P. 1–48.
22. Sugden, R. Spontaneous order / R. Sugden // *Journal of Economic Perspectives*. — 1989. — Vol. 3. — № 4. — P. 85–97.

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Захарова Евгения Александровна** — доктор экономических наук, профессор кафедры математических методов в экономике Челябинского государственного университета, г. Челябинск, Россия. jaz@bk.ru

**Абилова Екатерина Викторовна** — кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента Челябинского государственного университета, г. Челябинск, Россия. ekaterina.abilova@mail.ru

**Безносков Геннадий Анатольевич** — кандидат экономических наук, доцент кафедры бухгалтерского учета и аудита Уральского государственного аграрного университета, Екатеринбург, Россия. E-mail: beznosov-ga@mail.ru

**Давыдов Денис Викторович** — старший преподаватель кафедры менеджмента Челябинского государственного университета, г. Челябинск, Россия. E-mail: davu-dov.denis.v@gmail.com

**Трегубова Анастасия Викторовна** — аспирант кафедры физического воспитания Южно-Уральского государственного медицинского университета, г. Челябинск, Россия. E-mail: azarenkovan@yandex.ru

#### REFERENCES

1. Bekaert, G., Harvey, C.R., Lundblad, C. Does financial liberalization spur growth? *Journal of Financial Economics*, 2005, vol. 77, no. 1, pp. 3–55.
2. Bowles S. *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*. New York, Russell Sage foundation; Princeton: Princeton university press, 2006. 584 p.
3. Butkiewicz J. L., Yanikkaya H. Institutional quality and economic growth: Maintenance of the rule of law or democratic institutions, or both? *Economic Modelling*, 2006, vol. 23, no. 4, pp. 648–661.
4. Chamberlain G. Panel Data. *Handbook of Econometrics* ed. by Z. Griliches, M. Intriligator. Vol. II. Amsterdam, 1983. Pp. 1247–1318.
5. Dias J., Tebaldi E. Institutions, human capital, and growth: The institutional mechanism. *Structural Change and Economic Dynamics*, 2012, vol. 23, no. 3, pp. 300–312.
6. Dumitrescu E.-I., Hurlin C. Testing for Granger non-causality in heterogeneous panels. *Economic Modelling*, 2012, vol. 29, no. 4, pp. 1450–1460.
7. Gagliardi, F. Institutions and economic change: A critical survey of the new institutional approaches and empirical evidence. *Journal of Socio-Economics*, 2008, vol. 37, no. 1, pp. 416–443.
8. Glaeser E. L., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. Do institutions cause growth? *Journal of Economic Growth*, 2004, vol. 9, no. 3, pp. 271–303.
9. Greif A. Reputation and coalitions in medieval trade: evidence on the Maghribi traders. *Journal of Economic History*, 1989, vol. 49, № 4, pp. 857–882.
10. Greif A. Historical and comparative institutional analysis. *American Economic Review*, 1998, vol. 88, № 2, pp. 80–84.
11. Holtz-Eakin D., Newey W., Rosen H. S. Estimating vector autoregressions with panel. *Econometrica*, 1988, vol. 56, № 6, pp. 1371–1395.
12. Hood M. V., Kidd Q., Morris I. L. Two sides of the same coin? *Employing Granger causality tests in a time series cross-section framework. Political Analysis*. — 2008, vol. 16, pp. 324–344.
13. Hurwicz L. Institutions as families of game form. *Japanese Economic Review*, 1996, vol. 47, no. 2, pp. 13–132.
14. Im K. S., Pesaran M. H., Shin Y. Testing for unit roots in heterogeneous panels. *Journal of Econometrics*, 2003, vol. 115, no. 1, pp. 53–74.

15. Knack S., Keefer P. Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics and Politics*, 1995, vol. 7, no. 3, pp. 207–227.
16. Milgrom P., North D. C., Weingast B. The role of institutions in the revival of trade: the law merchant, private judges, and the champagne fairs. *Economics and Politics*, 1990, vol. 2, no. 1, pp. 1–23.
17. Nelson R. R. The co-evolution of technology. Industrial structure and supporting institutions. *Industrial and Corporate Change*, 1994, vol. 3, no. 1, pp. 47–63.
18. North D. C. Institutions, institutional change, and economic performance. The Political economy of institutions and decisions. Cambridge; New York, Cambridge University Press, 1990. VIII, 152 p.
19. Ostrom E. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge; New York, Cambridge University Press, 1990. XVIII, 280 p.
20. Schotter A. The Economic Theory of Social Institutions. Cambridge; New York, Cambridge University Press, 1981. XIII, 192 p.
21. Sims C. A. Macroeconomics and reality. *Econometrica*, 1980, vol. 48, no. 1, pp. 1–48.
22. Sugden R. Spontaneous order. *Journal of Economic Perspectives*, 1989, vol. 3, no. 4, pp. 85–97.

## СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА (НА ПРИМЕРЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ)<sup>1</sup>

Д. С. Палкина

Вологодский научный центр Российской академии наук, Вологда, Россия

В статье рассматривается организация и производится оценка эффективности государственного экологического надзора на примере Вологодской области. Наблюдается тенденция к улучшению экологической обстановки в Вологодской области, но остаются нерешенные проблемы, в том числе в сфере экологического надзора, требующие системного подхода государственной власти. В статье на основе официальных данных о результатах осуществления государственного экологического надзора за 2016–2020 гг. выделен ряд проблем, среди которых: низкая оперативность реагирования на нарушения природоохранного законодательства, недостаток государственных и общественных экологических инспекторов, дублирование функций надзорных органов и т. д. По результатам анализа предложены меры по совершенствованию государственного экологического надзора. Научная новизна исследования состоит в систематизации актуальных данных в сфере охраны окружающей среды, а также в предложении рекомендаций для выявленных проблем. При проведении исследования применялись методы системного анализа, табличной и графической визуализации данных, статистические методы обработки исходных данных. Информационной базой послужили данные Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области и сведения, представленные на официальных сайтах органов государственной власти и местного самоуправления.

**Ключевые слова:** надзор, государственный экологический надзор, эффективность, проблемы, экологическая безопасность.

### CURRENT STATE, PROBLEMS AND IMPROVEMENT OF STATE ENVIRONMENTAL SUPERVISION (ON THE EXAMPLE OF THE VOLOGDA REGION)

D. S. Palkina

Vologda Scientific Center of the Russian Academy of Sciences, Vologda, Russia

The article considers the organization and evaluates the effectiveness of state environmental supervision on the example of the Vologda region. There is a tendency to improve the environmental situation in the Vologda region, but there are still unresolved problems, including in the field of environmental supervision, which require a systematic approach by the state authorities. The article highlights a number of problems based on official data on the results of state environmental supervision for 2016–2020, including: low responsiveness to violations of environmental legislation, lack of state and public environmental inspectors, duplication of functions of supervisory authorities, etc. Based on the results of the analysis, measures are proposed to improve the state environmental supervision.

**Keywords:** supervision, state environmental supervision, effectiveness, problems, environmental safety.

Устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья населения

<sup>1</sup> Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».

страны, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Для этого необходимо формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику в области экологии, направленную на

охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, что определено в Экологической доктрине Российской Федерации от 31 августа 2002 года<sup>2</sup>.

Осуществлению охраны окружающей среды, рациональному природопользованию и обеспечению экологической безопасности способствует проведение эффективного и действенного надзора в области охраны окружающей среды — государственного экологического надзора. Это особенно актуально для регионального уровня в условиях повышения роли регионов в решении задач народнохозяйственного комплекса страны.

Вологодская область является тем регионом, в котором заметна положительная динамика осуществления экологической политики, что проявилось в увеличении объема утилизированных и обезвреженных отходов, сокращении выбросов предприятий и сбросов загрязненных сточных вод в некоторые водные объекты области, реализации программы по профилактике нарушений обязательных требований законодательства, организации «горячих линий» по экологическим вопросам, информировании природопользователей об охране окружающей среды и т. д. По итогам апреля 2021 г. Вологодская область заняла 19 место в эко-рейтинге организации «Зелёный патруль» среди 85 субъектов России. Для сравнения, в апреле 2016 г. Вологодская область находилась на 38 месте [1].

Экологическая обстановка в Вологодской области оценивается как стабильная с тенденцией к улучшению, но, несмотря на некоторые позитивные результаты, многие проблемы в сфере экологии до конца не решены и требуют системного подхода и дополнительных действий. Так, в Вологодской области остаются нерешенными проблемы загрязнения водных объектов и атмосферного воздуха от сбросов и выбросов промышленных предприятий, растущего объема отходов производства и потребления и т. д.

К примеру, если говорить о показателях, которые характеризуют уровень загрязнения окружающей среды, с позиции загрязнения атмосферного воздуха, то основным из них является «Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, отходящих от стационарных источников». На рисунке 1 показаны

лидеры по выбросам загрязняющих веществ в атмосферный воздух в СЗФО. Вологодская область занимает одну из лидирующих позиций — 2 место, а в 2019 г. опередила республику Коми и заняла первое место. Тем не менее надо упомянуть о тенденции к уменьшению количества выбросов, за 6 лет Вологодская область уменьшила выбросы на 78 тыс. тонн. (15,9 %).

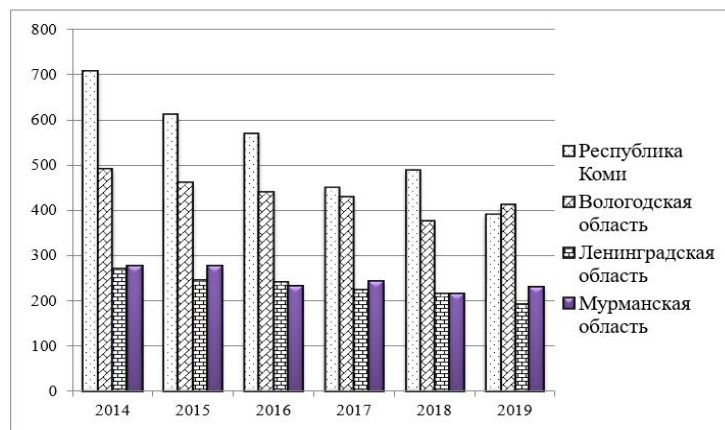


Рис. 1. Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, отходящих от стационарных источников, тыс. т  
Источник: данные Росстата

При таком объеме выброса загрязняющих веществ в атмосферный воздух Вологодская область также занимает первые и вторые места по улавливанию загрязняющих атмосферу веществ, отходящих от стационарных источников. На рисунке 2 представлены лидеры в СЗФО по улавливанию загрязняющих атмосферу веществ. В 2019 г. произошло резкое сокращение улавливания загрязняющих веществ, это связано в первую очередь с реализацией в Вологодской области федерального проекта «Чистый воздух».

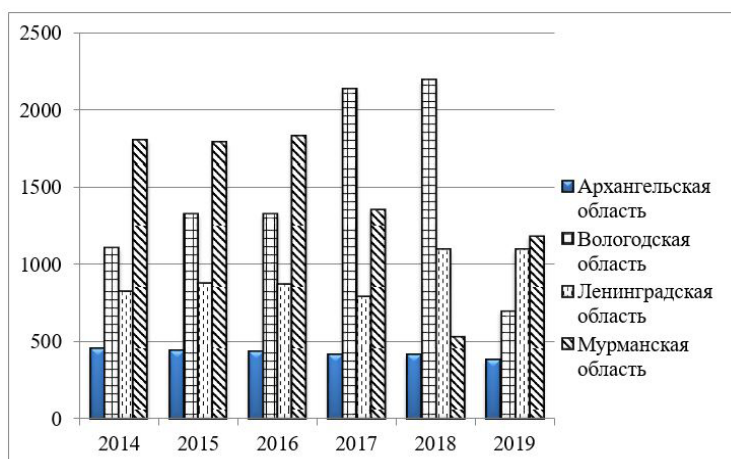


Рис. 2. Улавливание загрязняющих атмосферу веществ, отходящих от стационарных источников, тыс. т  
Источник: данные Росстата

<sup>2</sup> Экологическая доктрина Российской Федерации: утверждена распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р.

Также в Вологодской области ведется государственный учет объектов негативного воздействия. Это сравнительно новая практика для области, которая началась в 2016 году. На рисунке 3 представлено число объектов негативного воздействия в Вологодской области. Наблюдается рост объектов негативного воздействия. Это связано с тем, что некоторые заявки до сих пор рассматривают и ставят объекты на учет постепенно.

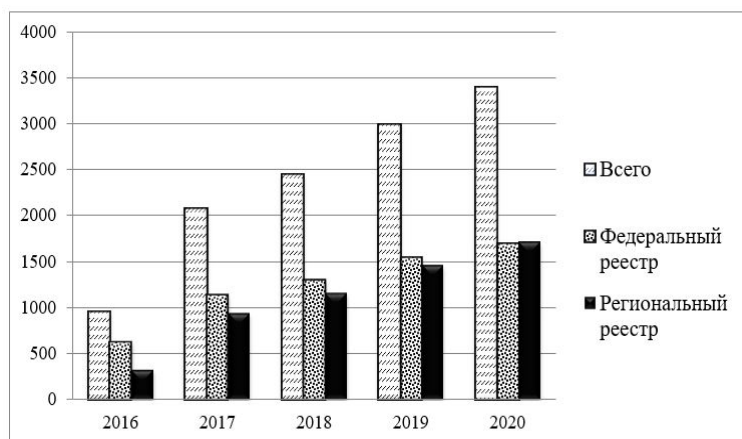


Рис. 3. Государственный учет объектов негативного воздействия, находящихся на территории Вологодской области, 2016–2020 гг., ед.

Источник: составлено по [6], [8].

Формирование государственного реестра объектов негативного воздействия на окружающую среду осуществляется с целью реализации риск-ориентированного подхода при организации государственного экологического надзора.

Государственный экологический надзор способствует решению и предотвращению экологических проблем, поэтому его совершенствование позволит повысить эффективность осуществления мер по охране окружающей среды, рациональному природопользованию и обеспечению экологической безопасности региона.

Таким образом, выявление проблем и определение путей совершенствования государственного экологического надзора (на примере Вологодской области) является актуальной научной задачей, обусловившей тематику данной статьи.

Состояние окружающей среды неразрывно связано с безопасностью государства. В этих условиях особую актуальность приобретают вопросы охраны окружающей среды, под которой следует понимать деятельность органов местного самоуправления, органов государственной власти Российской Федерации, органов субъектов Российской Федерации, некоммерческих организаций и различных общественных объединений, физических лиц и предприятий, связанную с восстановлением и сохранением природной среды,

рациональным использованием и воспроизводством природных ресурсов, предотвращением негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и устранением последствий этих последствий<sup>3</sup>.

На современном этапе экономического развития в распоряжении государства имеется большое количество различного рода инструментов, предназначенных для воздействия на поведение субъектов, в том числе производителей и потребителей. Одним из таких методов выступает экологический надзор.

Под надзором в федеральном законе № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>4</sup> понимаются деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленную на выявление, предупреждение, а также пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями

и всеми гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, принятыми в соответствии с ними, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, путем организации и проведения проверок этих субъектов, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по предупреждению и (или) устранению последствий нарушений, выявленных в ходе проверок.

Применение официального, законодательно закрепленного термина «государственный экологический надзор» определено в работах многих ученых, занимающихся темой контроля за экологией. Ряд авторов (Г. В. Атаманчук, О. Ю. Ганюхина и др.) рассматривают надзор как своего рода государственный контроль [3], в то время как другие авторы (Р. Ф. Хабилова, В. В. Кравченко и др.) признают эти термины за синонимы. Однако преобладающим в юридической литературе мнением стало то, что контроль и надзор считаются совершенно самостоятельными видами деятельности [4].

<sup>3</sup> Положение о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) : утверждено постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1096.

<sup>4</sup> Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ.

Государственный экологический надзор можно считать основополагающим инструментом контроля над соблюдением законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования. Выделяют два уровня государственного экологического надзора — федеральный надзор и надзор регионов РФ (региональный).

Федеральный государственный экологический надзор проводит Федеральная служба по природопользованию — Росприроднадзор, которая осуществляет функции по контролю и надзору в сфере природопользования, в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами и государственной экологической экспертизы. Также производит полную проверку исполнения законов в отношении объектов, утверждённых Правительством Российской Федерации в соответствующем списке [5].

Тогда как органы исполнительной власти регионов России занимаются организацией осуществления регионального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору. А именно: надзор в части регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения; регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха на объектах хозяйственной и иной вид надзорной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору [6].

Государственный надзор осуществляют посредством проведения проверок: внеплановых, плановых, документальных, а также выездных. Проверки осуществляются на основании и в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>5</sup>.

С 01 июля 2021 года вступил в силу Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ», который заменил указанный ранее закон № 294-ФЗ. Закон был разработан в целях устранения недостатков существовавшего правового регулирования государственного и муниципаль-

<sup>5</sup> О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

ного контроля, заключавшихся в недостающем регулировании профилактики нарушений обязательных требований, а также не оправдавшем себя акценте на проведении проверок<sup>6</sup>.

Государственный экологический надзор в сфере экологии на территории Вологодской области производится посредством законотворческой деятельности.

Реализацию государственного экологического надзора осуществляют множество инстанций по Вологодской области, как на федеральном, так и на региональном уровне. Основные полномочия в этой сфере принадлежат Департаменту природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области (далее — Департамент) и Управлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Вологодской области (далее — Управление).

Специалисты Департамента и Управления строят свою работу по осуществлению регионального государственного экологического надзора, отталкиваясь от ориентации на возможные риски, сопряженные с проведением мероприятий по надзору и профилактикой правонарушений в сфере экологии, повышением эффективности рейдовых мероприятий. Государственный экологический надзор осуществляется по следующим направлениям.

1. Осуществление плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Так, в 2020 г. в Вологодской области проверка проходила на предмет соблюдения предприятиями природоохранного законодательства.

2. Работа с обращениями граждан на предмет нарушения природоохранного законодательства.

Департамент ведет работу с обращениями граждан, которые выполняют функции общественных экологических инспекторов. К примеру, в 2020 г. в Департамент поступило 723 обращения, что на 104 обращения или 14,1 % больше, чем в 2019 г. (таблица 1) [7].

Таблица 1  
Количество и структура поступивших обращений за 2018–2020 гг., ед.

Показатель / год	2018	2019	2020
Всего обращений	354	621	723
Направлено по подведомственности	144	417	371
Даны разъяснения	63	150	414
Онлайн-обращения	43	69	
Источник: составлено по [7]			

<sup>6</sup> О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ.

Следует отметить, что в поступивших обращениях в основном затрагивались следующие вопросы [7]:

- нарушение водоохранного законодательства (загрязнение водных объектов, нарушение специального режима использования водоохраных зон водных объектов, ограничение свободного доступа к водным объектам и т. д.);
- нарушение действующего законодательства РФ в области обращения с отходами (несанкционированное размещение отходов, сжигание отходов);
- предотвращение негативного воздействия вод;
- загрязнение атмосферного воздуха на территории городов Вологды и Череповца;
- нарушение периодичности вывоза твердых коммунальных отходов (далее — ТКО) или недостаточная периодичность вывоза ТКО;
- невывоз отходов, образованных при уборке придомовой территории, которые не отнесены к ТКО;
- некачественная работа региональных операторов с потребителями коммунальной услуги;
- несанкционированное размещение ТКО;
- общие вопросы по реализации «мусорной реформы»;
- разъяснение проведения государственной экологической экспертизы и т. д.

Управлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Вологодской области большая часть обращений в этом направлении (178 обращений, или 36,18 %) переходит от федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и т. д., т. е. по подведомственности от Департамента [8].

Основными вопросами, содержащимися в обращениях, были:

- общие вопросы, связанные с загрязнение окружающей среды;
- о нарушениях в области государственного земельного надзора;
- о нарушениях законодательства в сфере недропользования;
- о нарушениях водного законодательства (загрязнение водных объектов);
- о нарушениях в области использования, охраны, защиты и воспроизводства и т. д. [8]

Анализ состояния исполнения документов показывает, что все обращения граждан были исполнены в 2020 г. в установленные законодательством сроки, как Департаментом, так и Управлением.

Рассмотрим направление по осуществлению плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей более подробно.

По данным таблицы 2 очевиден рост количества контрольно-надзорных мероприятий за рассматриваемый период, как по абсолютной величине, так и в расчете на одного инспектора. Также наблюдается существенное увеличение выявленных нарушений природоохранного законодательства. Так, число дел об административных правонарушениях выросло с 15 в 2016 г. до 53 — в 2020 г., то есть в 3,5 раза. К тому же девять дел об административных правонарушениях были направлены в суды для рассмотрения. По решению судов наложено два штрафа в размере 18,0 тыс. рублей, четыре предупреждения, два дела прекращены, одно дело находится на рассмотрении.

Таблица 2

Результаты осуществления государственного экологического надзора за 2016–2020 гг.

Показатель/год	2016	2017	2018	2019	2020	2020 к 2016, %
Число инспекторов в сфере ООС, контроль и надзор (по данным на 1 января)	3	3	3	3	3	0
Число контрольно-надзорных мероприятий (КНМ), всего, в т. ч.:	39	33	26	50	53	35,9
проверок, всего, в т. ч. плановых/внеплановых	20	14	6	7	1	95
	16/4	11/3	6/0	7/0	1/0	93/100
рейдов по экспертизе водоохраных зон	4	4	2	3	3	25
возбужденных дел об административных нарушениях по фактам нарушений природоохранного законодательства	15	5	18	40	49	226,7
Количество мероприятий контроля на инспектора	13	11	8,7	16,7	17,7	36,2
Выписано представлений и предписаний	11	6	0	13	21	90,9
Количество расследованных дел об административных правонарушениях	465	364	286	438	388	16,6
Количество расследованных дел по проверкам ОМС, органов прокуратуры	450	347	240	378	350	22,2

Показатель/год	2016	2017	2018	2019	2020	2020 к 2016, %
Количество предъявленных штрафов	140	53	67	45	63	55
Сумма штрафов, тыс. руб	1035,0	434,5	586,0	811,5	992,0	4,2
Количество предписанных предупреждений	84	157	115	284	249	196,4
Количество закрытых дел	240	194	104	109	76	68,3
Источник: [7]						

Число мероприятий по контролю и надзору (возбужденных дел об административных правонарушениях по нарушениям природоохранного законодательства) и штрафов в 2020 г. по сравнению с 2019 г. увеличилось. Это произошло в основном в связи с увеличением количества жалоб и обращений, нарушений природоохранного законодательства предприятиями и гражданами. Важно отметить, что были усилены надзорные мероприятия по фактам несанкционированного захоронения отходов, нарушений закона об охране водных ресурсов. В 2020 г. выписано штрафов на общую сумму 790 тыс. рублей (рис. 4), из них материалы по двум штрафам на сумму 9 тыс. рублей, взыскано 342 тыс. рублей (43,3 %), направлены в службу судебных приставов для взыскания; по остальным штрафам срок добровольной уплаты не истек [9].

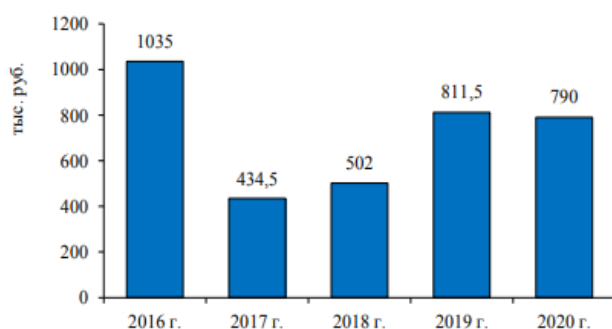


Рис. 4. Сумма административных штрафов за нарушения природоохранного законодательства за 2016–2020 гг., тыс. руб.

Источник: [9]

Специалистами Департамента были проведены проверки органов местного самоуправления по реализации переданных полномочий в сфере охраны окружающей среды (по осуществлению регионального государственного экологического надзора): в 2016 г. — 2 проверки, в 2017 г. — 1 проверка, в 2018 г. — 3 проверки, в 2019 г. — 4 проверки, в 2020 г. — 4 проверки.

Управлением Росприроднадзора по Вологодской области (далее — Управление) в 2020 г. план контрольно-надзорной деятельности выполнен на 100 %. Была проведена 481 проверка, из них: 11 — плановых, 387 — внеплановых, в том числе

231 — по предлицензионному контролю, 83 — реядовых. Управлением рассмотрено 41 административное дело, переданное по подведомственности, 272 административных дела, возбужденных в соответствии со ст. 28.1, 28.7 КоАП РФ.

За 2020 г. всего наложено 4713 тыс. руб., взыскано 2030 тыс. руб. штрафов за нарушение природоохранного законодательства. 100 % добровольно не оплаченных постановлений направлены в Федеральную службу судебных приставов. Ущерб: наложено 42 114 тыс. руб., взыскано 11 624 тыс. руб. [8].

По итогам контрольно-надзорных мероприятий было представлено 138 представлений об устранении нарушений природоохранного законодательства. Также было вынесено 94 предписания по тому же факту. Было привлечено к административной ответственности 145 юридических лиц, 101 должностное лицо, 12 физических лиц (таблица 3). Количество контрольно-надзорных мероприятий, проводимых Управлением и Департаментом, выросло, так же, как и число выявленных нарушений [6].

Основными задачами Управления остается реализация Федерального экологического надзора за объектами, отвечающими критериям, утвержденным Правительством Российской Федерации от 28.08.2015 № 903.

Таблица 3

Показатели деятельности Управления Росприроднадзора по Вологодской области за 2019 и 2020 гг.

Показатель	Ед. изм.	2019	2020
Ликвидировано нарушений	Ед.	110	194
Найдено нарушений	Ед.	178	290
Исполнено предписаний	Ед.	65	67
Представлено предписаний	Ед.	96	94
Рассмотрено административных дел	Ед.	230	252
Источник: [7]			

Управлением в 2020 г. проведено 25 проверок в области охраны атмосферного воздуха касемо юридических лиц и ИП, из них:

- 10 плановых проверок;
- 14 внеплановых проверок,

– 1 рейдовая проверка.

Таким образом, деятельность органов государственной власти в осуществлении государственного экологического контроля в Вологодской области можно признать стабильной и достаточно динамичной, подстраивающейся под экологическую и экономическую ситуацию в области.

В целом, любая природоохранная политика, так или иначе, тесно соприкасается с планом развития региона и обязана опираться на финансовые возможности региона.

На современном этапе экономического развития надзорная деятельность за выполнением требований законодательства осуществляется как федеральным органом, так и субъектом Федерации. В принципе, их полномочия абсолютно одинаковы, используемая законодательная база — та же. Разница заключается в том, что между ними поделены объекты. Существуют объекты федерального контроля и объекты регионального контроля. Так, в соответствии с приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации в Список конкретных объектов хозяйственной и иной деятельности на территории Вологодской области, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих федеральному государственному экологическому контролю включено 691 предприятие [7]. Таким образом, исходя из критериев отнесения объектов к федеральному уровню контроля, Департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области надзор осуществляется над предприятиями, не оказывающими существенное негативное воздействие на окружающую среду в регионе.

Так как экологический надзор направлен на сохранение компонентов природной среды, а их насчитывается более 10, то далее рассмотрим деятельность Управления на примере атмосферного воздуха.

Атмосферный воздух — это очень нестабильный компонент природной среды и загрязнения в нем уловить крайне сложно, поэтому здесь должна присутствовать оперативность. К сожалению, Управление Росприроднадзора по Вологодской области на сегодняшний день такой оперативностью не располагает, во-первых, отсутствует собственная лаборатория, а во-вторых, Управление ограничено

Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» — контроль промышленных предприятий может осуществляться не чаще, чем один раз в три года [10].

При поступлении информации от Филиала ФГБУ Северное УГМС «Вологодский ЦГМС» о регистрации случаев очень высокого загрязнения атмосферного воздуха возникает необходимость проведения Управлением внеплановых проверок предприятий города. Для этого Управлению необходимо согласовать участие лаборатории и передать материалы в Прокуратуру с целью получения разрешения на проведение проверки. Разумеется, все это требует большое количество времени и все это сокращает оперативность работы. Кроме того, численность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды Управления Росприроднадзора по Вологодской области недостаточна для осуществления эффективного надзора за соблюдением предприятиями федерального уровня надзора природоохранного законодательства [10].

В Вологодской области, в целом, наблюдается недостаток, как государственных экологических инспекторов, так и общественных экологических инспекторов и нагрузка на государственных экологических инспекторов колоссальная: за 2020 г. количество контрольно-надзорных мероприятий, проводимых Департаментом, на одного инспектора составило 18, а в Управлении Росприроднадзора 48 мероприятий. Это связано с отсутствием специализированного обучения инспекторов, отсутствием заинтересованности и неосведомленностью граждан о таких профессиях.

В частности, нагрузка на государственных инспекторов растет вследствие увеличения числа жалоб и обращений граждан, как в орган власти лично, так и через информационную систему. Это, в свою очередь, приводит к потере рабочего времени специалистов из-за необходимости реагировать на обращения граждан и дублирующиеся обращения.

Таким образом, исследование позволило нам выделить спектр проблем государственного экологического надзора в Вологодской области и предложить меры для их решения (табл. 4).

Таблица 4

Проблемы государственного экологического надзора, их причины и предлагаемые меры

Ключевые проблемы	Причина	Предлагаемые меры
1. Низкая оперативность реагирования на нарушения природоохранного законодательства Управления Росприроднадзора по Вологодской области	Отсутствие собственной диагностической лаборатории, длительность проведения лабораторных исследований	Совершенствование взаимодействия с центрами лабораторного анализа и технических измерений по федеральным округам

Ключевые проблемы	Причина	Предлагаемые меры
2. Недостаток общественных экологических инспекторов в области	Отсутствие программ обучения общественных экологических инспекторов, низкая заинтересованность и осведомленность людей в этой области	Организация бесплатной стажировки в органах власти, осуществляющих государственный экологический надзор
3. Недостаток государственных экологических инспекторов в области	Недостаточное количество ставок в профильных органах государственной власти Вологодской области. Отсутствие специализированных образовательных программ подготовки по профилю «Государственный экологический инспектор» в вузах Вологодской области	1. Увеличение ставок государственных экологических инспекторов в Департаменте природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области. 2. Заключение соглашения с ФГБОУ ВО ВоГУ о целевой подготовке кадров для Департамента природных ресурсов в профильной магистратуре по направлению «Государственный экологический надзор» (УГНиС 05.00.00 «Науки о земле»)
4. Потери рабочего времени специалистов из-за необходимости реагировать на дублирующиеся обращения граждан	Значительное количество жалоб и обращений граждан и их рост из-за: – массовых нарушений природоохранного законодательства гражданами и хозяйствующими субъектами вследствие недостаточности мероприятий экологического надзора; – низкой осведомленности граждан о деятельности органов государственного экологического надзора, из-за чего поступают несколько жалоб по одной и той же проблеме (и на каждую требуется готовить ответ), а также поступают жалобы и обращения, предмет которых лежит за рамками зоны ответственности надзорных органов	Создание Информационно-аналитической системы «Экологическая карта Вологодской области» на основе использования ГИС-технологий
Источник: составлено автором		

Таким образом, следует отметить, что региональный государственный надзор в сфере окружающей среды является одним из важнейших элементов системы формирования экологической безопасности на территории субъектов Российской Федерации и всей страны в целом. Вологодская область продолжает проводить уверенную природоохранную политику, контрольно-надзорную деятельность и вводит в практику программы по профилактике правонарушений обязательных требований законодательства, «горячие линии» по разным темам, информирование природопользователей касаясь темы охраны окружающей среды. Также уменьшает число загрязненных сточных вод, поступающих в воду, увеличивает число перерабатываемых отходов, продолжает придерживаться Стратегии-2030 и намеченных в ней задач. Вместе с тем в данном исследовании выявлены следующие проблемы

государственного экологического надзора: низкая оперативность реагирования на нарушения природоохранного законодательства Управления Росприроднадзора по Вологодской области; недостаток общественных экологических инспекторов в области; недостаток государственных экологических инспекторов в области; потери рабочего времени специалистов из-за необходимости реагировать на дублирующиеся обращения граждан. Для их решения нами предложены следующие меры: совершенствование взаимодействия с центрами лабораторного анализа и технических измерений по федеральным округам; организация бесплатной стажировки в органах власти, осуществляющих государственный экологический надзор; увеличение ставок государственных экологических инспекторов в Департаменте природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области;

заключение соглашения с ФГБОУ ВО ВоГУ о целевой подготовке кадров для Департамента природных ресурсов в профильной магистратуре по направлению «Государственный экологический надзор»; создание Информационно-аналитиче-

ской системы «Экологическая карта Вологодской области» на основе использования ГИС-технологий. Важно отметить, что их реализация потребует слаженной и целенаправленной работы на всех уровнях управления.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Организация «Зелёный патруль». — URL: <https://greenpatrol.ru/ru> (дата обращения 18.10.2021).
2. Кравченко, В. В. «Контроль» и «надзор» — основные черты, различие и взаимосвязь в праве / В. В. Кравченко // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. — 2013. — № 5 (83). — С. 153–156.
3. Хорунжая, Т. А. Экологические проблемы регионов Вологодская область / Т. А. Хорунжая // Зеленый мир. — 2016. — № 5–6. — С. 97–105.
4. Росприроднадзор — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования : официальный сайт. — URL: <https://rpn.gov.ru/> (дата обращения 18.10.2021).
5. Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области: офиц. сайт. — URL: <https://dpr.gov35.ru/> (дата обращения 15.10.2021).
6. Публичный доклад «О результатах Деятельности Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области за 2020 год»: утвержден начальником Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды от 27.01.2021 г. — URL: <https://dpr.gov35.ru/> (дата обращения 15.10.2021).
7. Анализ обращений граждан и организаций, поступивших на рассмотрение в Северное межрегиональное управление Росприроднадзора, за 2020 год. — URL: <https://rpn.gov.ru/regions/29/requests/> (дата обращения 18.10.2021).
8. Об экологической обстановке на территории Вологодской области и итогах деятельности Департамента в 2020 году : доклад Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области от 29.04.2021.
9. Хабирова, Р. Ф. Сущность и цели государственного контроля в Российской Федерации / Р. Ф. Хабирова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. — 2020. — № 6-3 (45). — С. 191–194.
10. Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Вологодской области : офиц сайт. — URL: <http://35.rpn.gov.ru/> (дата обращения 15.10.2021).
11. Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста : моногр. / В. А. Ильин [и др.]. — Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. — 300 с.
12. Печенская, М. А. Региональное развитие: цели и возможности / М. А. Печенская // Финансы. — 2014. — № 10. — С. 135–145.

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

**Палкина Дарья Сергеевна** — инженер-исследователь отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах Вологодского научного центра РАН, Вологда, Россия. [palkina.darya2014@yandex.ru](mailto:palkina.darya2014@yandex.ru)

#### REFERENCES

1. Organizaciya «Zelenyy patrol» [The organization «Green Patrol»]. Available at: <https://greenpatrol.ru/ru>, accessed 18.10.2021. (In Russ.).
2. Kravchenko V. V. «Kontrol» i «nadzor» — osnovnye cherty, razlichie i vzaimosvyaz' v prave [«Control» and «supervision» — the main features, differences and interrelation in law]. *Zhurnal nauchnykh publikacij aspirantov i doktorantov* [Journal of scientific publications of postgraduates and doctoral students], 2013, no. 5 (83), pp. 153–156. (In Russ.).
3. Khorunzhaya T. A. Ekologicheskie problemy regionov Vologodskaya oblast' [Ecological problems of the regions of the Vologda region]. *Zelenyy mir* [Green World], 2016, no. 5-6, pp. 97–105. (In Russ.).
4. Rosprirodnadzor — Federal'naya sluzhba po nadzoru v sfere prirodopol'zovaniya [Rosprirodnadzor — Federal Service for Supervision of Natural Resources] : official website. Available at: <https://rpn.gov.ru/>, accessed 18.10.2021. (In Russ.).
5. Departament prirodnih resursov i ohrany okruzhayushey sredy Vologodskoy oblasti [Department of Natural Resources and Environmental Protection of the Vologda Region]: official website. Available at: <https://dpr.gov35.ru/>, accessed 15.10.2021. (In Russ.).
6. Publichnyy doklad «O rezul'tatah Deyatel'nosti Departamenta prirodnih resursov i ohrany okruzhayushey sredy Vologodskoy oblasti za 2020 god»: utverzhden nachal'nikom Departamenta prirodnih resursov i ohrany okruzhayushey sredy ot 27.01.2021. [Public report «On the results of the Activities of the Department of Natural Resources and Environmental Protection of the Vologda Region for 2020»: approved by the Head of the Department of Natural Resources and Environmental Protection on 27.01.2021.] Available at: <https://dpr.gov35.ru/>, accessed 15.10.2021. (In Russ.).

7. Analiz obrascheniy grazhdan i organizacij, postupivshih na rassmotrenie v Severnoe mezhhregional'noe upravlenie Rosprirodnadzora, za 2020 god [Analysis of appeals of citizens and organizations received for consideration by the Northern Interregional Department of Rosprirodnadzor for 2020. Available at: <https://rpn.gov.ru/regions/29/requests/>, accessed 18.10.2021. (In Russ.).

8. Doklad «Ob ekologicheskoy obstanovke na territorii Vologodskoy oblasti i itogah deyatelnosti Departamenta v 2020 godu»: Departament prirodnih resursov i ohrany okruzhayushey sredy ot 29.04.2021. [Report «On the environmental situation in the Vologda Region and the results of the Department's activities in 2020»: Department of Natural Resources and Environmental Protection dated 29.04.2021] (In Russ.).

9. Khabirova R. F. Suschnost' i celi gosudarstvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federacii [The essence and goals of state control in the Russian Federation] // *Mezhdunarodnyy zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk* [International Journal of Humanities and Natural Sciences], 2020, no. 6-3 (45), pp. 191–194. (In Russ.).

10. Upravlenie Federal'noy sluzhby po nadzoru v sfere prirodopol'zovaniya (Rosprirodnadzora) po Vologodskoy oblasti [Department of the Federal Service for Supervision of Natural Resources Management (Rosprirodnadzor) in the Vologda Region]. Available at: <http://35.rpn.gov.ru/>, accessed 15.10.2021. (In Russ.).

11. Ilyin V. A. [et al.]. Nacional'naya bezopasnost' Rossii: problemy obespecheniya ekonomicheskogo rosta: monografiya [National security of Russia: problems of ensuring economic growth: a monograph]. Vologda, ISERT RAS, 2016. 300 p. (In Russ.).

12. Pechenskaya M. A. Regional'noe razvitie: celi i vozmozhnosti [Regional development: goals and opportunities]. *Finansy* [Finance], 2014, no. 10, pp. 135–145. (In Russ.).

## СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ ЧЕЛЯБИНСКА<sup>1</sup>

Т. Ю. Радилловская<sup>1</sup>, Н. Ф. Павлова<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Челябинский филиал Института экономики Уральского отделения РАН, Челябинск, Россия

<sup>2</sup> Институт отраслевого менеджмента РАНХиГС при Президенте РФ, Москва, Россия

Для изучения качества жизни, как видится авторам статьи, необходимо использовать как результаты объективных экономических показателей, так и ориентироваться на результаты социологических опросов населения о субъективной удовлетворенности в целом своей жизнью и функционированием основных социально-экономических сфер хозяйства на территории проживания. Благодаря применению грамотных социологических инструментов появляется возможность получить достоверные оценки качества жизни, проводить сравнительный анализ с объективными показателями качества жизни и определять эффективность управленческих решений, направленных на повышение качества жизни населения территории.

**Ключевые слова:** качество жизни, социологические исследования, управление качеством жизни, экономика региона, Челябинск, социология.

## SOCIOLOGICAL ASPECTS OF THE QUALITY OF LIFE OF THE POPULATION OF CHELYABINSK

T. Y. Radilovskaya, N. F. Pavlova

Chelyabinsk branch of the Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Chelyabinsk, Russia

Institute of Industry Management of the RANEPa under the President of the Russian Federation, Moscow, Russia

To study the quality of life, as the authors of the article see it, it is necessary to use both the results of objective economic indicators and to focus on the results of sociological surveys of the population on subjective satisfaction with their life and the functioning of the main socio-economic spheres of the economy in the territory of residence. Thanks to the use of competent sociological tools, it becomes possible to obtain reliable estimates of the quality of life, conduct a comparative analysis with objective indicators of the quality of life and determine the effectiveness of management decisions aimed at improving the quality of life of the population of the territory.

**Keywords:** quality of life, sociological research, quantitative methods, regional economy, Cheliabinsk, sociology.

Исследователи Института мировой экономики и международных отношений РАН Е. Садовая и В. Сауткина в своей монографии «Качество жизни населения мира: измерение, тенденции, институты» отмечают, что о таких вещах, как хорошая высокооплачиваемая работа, доступное качественное образование, эффективное медицинское обслуживание, долгая здоровая жизнь стало принято говорить не в контексте «социальных завоеваний» или «социального благодеяния»

<sup>1</sup> Статья подготовлена в соответствии с планом НИР для ФГБУН Институт экономики УрО РАН на 2020–2022 гг.

государства, но в контексте «неотъемлемых социальных прав» любого человека. В современных работах, в которых предпринимается попытка разработать определенную концепцию, понятие КЖ трактуется строго в соответствии целями и задачами, которые ставит перед собой тот или иной исследователь. Обобщая все это многообразие, Е. С. Садовая, В. А. Сауткина выделяют некоторые общие подходы, которые сводятся к адекватности КЖ минимальным социальным стандартам, ресурсным возможностям общества, конкретному времени и месту, типу социальной системы [1]. В нашем исследовании мы пони-

мали под качеством жизни степень удовлетворенности комплекса всех жизненных потребностей человека. Мы разделяем мнение о том, что понятие «качество жизни» шире, чем понятие «уровень жизни». Уровень жизни — это научная категория, которая определяется количественной оценкой степени удовлетворения потребностей людей в различных социально-экономических направлениях (потребление продуктов, лекарств, наличие жилья, использование различных услуг и т. п.) Определение уровня жизни связано с объемом средств, направляемых людьми для удовлетворения своих потребностей, уровнем и структурой личного потребления. В связи с этим уровень жизни измеряется показателями в денежных или натуральных единицах. В документах ООН отмечается, что уровень жизни исчисляется как уровень удовлетворения потребностей населения, обеспеченный массой товаров и услуг, используемых в единицу времени [2]. Поэтому для выявления уровня жизни необходимо в первую очередь определить степень удовлетворения потребностей населения.

Качество жизни принято изучать как систему количественных и качественных показателей, позволяющую людям осуществлять свои жизненные планы, стратегии, потребности. Социологическое исследование позволяет дополнить данные объективной статистики показателей качества жизни субъективными мнениями людей об индивидуальных оценках реализации этих потребностей.

В настоящее время не существует общепринятого научного определения понятия «качество жизни», поэтому каждый автор, как правило, акцентирует внимание на одной из сторон этого понятия.

В ряде определений качества жизни говорится о степени удовлетворения материальных, культурных и духовных потребностей человека. В других, более полных и конкретных, проводится непосредственное сравнение фактического уровня удовлетворения потребностей с базовым. Все процедуры сравнения можно разделить на две основные группы:

- основанные на субъективной самооценке;
- основанные на внешней объективной оценке.

Рассмотрим определения качества жизни, основанные на субъективной самооценке.

Из определения Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) качество жизни — это восприятие людьми своего положения в жизни в зависимости от культурных особенностей и системы ценностей и в связи с их целями, ожиданиями, стандартами и заботами. Очевидно, что это определение основано на уровне удовлетворенности своей жизнью. А этот уровень во многом определяется ожиданиями каждого конкретного человека и зависит от

стандартов, принятых в социальной среде, с которой он себя ассоциирует.

В качестве примера определения качества жизни, основанного на внешней объективной оценке, приведем определение, данное специалистами Национального института здоровья П. П. Горбенко и В. В. Ложко. Под качеством жизни понимается теоретическая система, состоящая из объективных условий существования и их оценки на уровне общества и индивида [3].

В соответствии с этим определением качество жизни оценивается не по субъективной удовлетворенности самим человеком, а по ряду объективных показателей другими людьми, имеющими для этого полную и достоверную информацию и необходимую квалификацию, т. е. коллективом экспертов. В качестве объективных показателей качества жизни можно рассматривать следующие:

- чистую окружающую среду;
- личную и национальную безопасность;
- политические и экономические свободы;
- обеспечение права на труд, возможность карьерного роста и повышение профессионального и интеллектуального уровня;
- обеспечение демографического роста общества;
- создание жилищных условий;
- обеспечение здравоохранения и улучшение системы медицинской помощи населению;
- обеспечение продовольствием населения.

В мае-сентябре 2021 г. сотрудниками Челябинского филиала Института экономики УрО РАН совместно с кафедрой экономической теории и регионального развития и кафедрой социальной работы и социологии ЧелГУ, а также с привлечением студентов-социологов было проведено социологическое исследование «Изучение оценки качества жизни населения Челябинска».

Целью нашего исследования являлось выявление субъективной оценки жителей Челябинска качества жизни на территории областного центра и определение удовлетворенности работой органов власти в городе Челябинске по обеспечению основных направлений жизнедеятельности городского хозяйства.

В ходе исследования решались следующие задачи:

- выявление оценки горожан своего материального положения и динамику его изменения за последний год;
- выявление степени удовлетворенности горожан основными направлениями социальной сферы города;
- выявление степени удовлетворенности горожан в социально-трудовой сфере: возможностью трудоустройства, организации бизнеса, условиями работы, уровнем зарплаты;

– выявление отношения населения к экологическим проблемам Челябинска, определение динамики в оценке состояния этой сферы, приоритетные направления в решении экологических проблем в Челябинске;

– выявление степени участия челябинцев в добровольческих и политических организациях;

– выявление степени владения челябинцами цифровыми компетенциями, их отношение к процессу цифровизации городской среды.

Всего в опросе «Изучение качества жизни населения Челябинска» приняли участие 556 жителей областного центра. В ходе нашего исследования было опрошено согласно квотной половозрастной выборки 56 % женщин и 44 % мужчин. Из них 35 % составляли респонденты в возрасте от 21 до 35 лет, 30 % опрошенных челябинцев — в возрасте от 36 до 50 лет, молодежи до 20 лет было опрошено 15 %, респондентов старше 60 лет приняло участие 12 %, а в возрасте от 51 до 60 лет — 8 %. Расчет квот осуществлен на основе статистических данных о половозрастном составе населения Челябинска.

Распределение ответов об уровне благосостояния семей челябинцев показало:

– на первое место вышла группа со среднемесячными доходами на члена семьи от 21 до 40 тыс. рублей — 34 % опрошенных;

– к группе челябинцев с доходами от 15 до 20 тыс. рублей отнесли себя 29 % респондентов;

– челябинцев с доходами до 15 тыс. рублей — 18 % опрошенных;

– на четвертом месте группа с доходами от 41 до 70 тыс. рублей — 15 %, и 3 % респондентов имеют доходы свыше 70 тыс. рублей в месяц на каждого члена семьи.

Среди жителей Челябинска более половины опрошенных (54 %) считают, что за последний год их материальное положение не изменилось. Пандемия COVID-19 привела к масштабным изменениям в социально-экономических практиках жителей Челябинска и России в целом. Учитывая, что прошлый 2020 г. был весьма неоднозначный, и экономика страны испытывала серьезные нагрузки в виде высокого роста заболеваемости и локдауна промышленности, полученные результаты ответов можно отнести к положительным изменениям. 28 % опрошенных челябинцев считают, что за последний год их материальное положение улучшилось, 18 % респондентов полагают, что их материальное положение ухудшилось.

Далее рассмотрим полученные нами результаты в ходе проведения исследования по степени удовлетворенности челябинцев основными факторами социально-трудовой жизни.

Таблица 1

Степень удовлетворенности основными факторами социально-трудовой жизни

	Полностью удовлетворен	Скорее удовлетворен	Скорее не удовлетворен	Полностью не удовлетворен	Затрудняюсь ответить
Работа в целом	14 %	50 %	15 %	3 %	18 %
Условия труда	12 %	46 %	20 %	4 %	19 %
Оплата труда	9 %	38 %	31 %	5 %	18 %
Материальное положение семьи	11 %	52 %	30 %	4 %	3 %
Качество знаний, квалификация, навыки, полученные в процессе образования	13 %	48 %	28 %	3 %	7 %
Востребованность полученного образования, навыков, знаний и компетенций	15 %	39 %	31 %	7 %	8 %
Условия и возможности профессиональной переподготовки, роста карьеры	12 %	41 %	27 %	6 %	14 %
Возможность реализации предпринимательских способностей, создание своего бизнеса	8 %	29 %	30 %	15 %	19 %
Оценка жизни в целом	17 %	65 %	14 %	1 %	3 %

Анализируя данные из таблицы 1, можно сделать следующие выводы:

- адекватность применяемого инструментария, о чем свидетельствует небольшой процент затруднившихся с ответом (он возрастает при ответах неработающего населения на вопросы о трудовой жизни);

- преобладание по большинству позиций позитивных ответов над негативными, что характерно для развитых и перспективных территорий проживания людей, где даже в случае потери работы, рынок труда предлагает варианты занятости;

- развитость жилищного строительства, возможность покупки жилья по ипотеке, ввод в действие нового аэропорта, развитость дорожной инфраструктуры и поддержание нормального состояния дорог в Челябинске делают мегаполис подходящим местом для амбициозных деловых людей, которые, в свою очередь, создают рабочие места для молодых людей с образованием.

Далее мы подробнее остановимся на анализе позитивных и негативных оценок челябинцев.

Рассмотрение позитивных оценок респондентами основных факторов жизни показывает:

- высокий уровень социального оптимизма и субъектности у опрошенных челябинцев — удовлетворенность жизнью в целом отметили 82 % респондентов; нормой считается уровень социального оптимизма, когда в обществе не менее двух третей (65–70 %) удовлетворены жизнью, считают ее удачной;

- выше среднего (от 64 % до 53 %) уровень удовлетворенности работой в целом, материальным положением семьи, качеством знаний и квалификации, востребованностью на рынке труда, возможностями профессиональной переподготовки, карьерного роста в организации;

- менее половины опрошенных (47 %) удовлетворены уровнем оплаты своего труда.

Рассмотрение негативных оценок респондентами основных факторов жизни показывает:

- почти половина (45 %) респондентов не удовлетворены имеющимися в городе возможностями для реализации своих предпринимательских способностей, создания бизнеса;

- почти 40 % не удовлетворены востребованностью полученного образования, навыков, знаний и компетенций, т. е. несоответствием подготовленных специалистов запросам рынка труда, отсутствием системы грамотного распределения подготовленных специалистов в наукоемких и перспективных отраслях, использованием их не по знаниям и компетенциям, а на подсобных, не требующих квалификации работах в торговле и т. п. сферах. Из-за этого молодежь, получающая образование в вузах, хорошо владеющая иностранными языками, часто мечтает уехать за границу, видя там больше возможностей для самореализации;

- более трети не удовлетворены оплатой своего труда, материальным положением семьи, возможностями профессиональной переподготовки, карьерного роста в организации;

- чуть менее трети не удовлетворены качеством знаний, квалификацией, навыками, полученными ими в процессе образования, дефекты которого обнаружили в реальной трудовой жизни;

- каждый четвертый (24 %) не удовлетворен условиями своего труда и 18 % — работой в целом, 15 % — своей жизнью в целом.

В нашей статье мы не будем подробно останавливаться на результатах всего социологического исследования, отметим только основные выводы, которые характеризуют мнение челябинцев о состоянии различных социальных сфер областного центра. Исследование показало, что три четверти опрошенных удовлетворены своими жилищными условиями; высоко оценивается качество дошкольного (69 %) и школьного (60 %) образования; культурных и досуговых мероприятий (64 %); также высока степень удовлетворенности жизнью в городе (59 %); качеством общественного питания (58 %); качеством и доступностью среднего специального и высшего образования (56 %); качеством торгового обслуживания (53 %). Это позволяет городу удерживать молодое поколение на малой Родине. Все то, что есть в столицах, имеется и в Челябинске, а жизнь дома избавляет от расходов на съем жилья. Политика центра на увеличение бюджетных мест в региональных вузах инженерно-технической направленности создает благоприятные возможности для возвращения научно-технологического могущества в города Урала.

Скромнее оценивается качество и доступность медицинской помощи (49 %); безопасность проживания (45 %); качество социального обслуживания (43 %); качество транспортного обслуживания (42 %). Стоит отметить, что в этих оценках появляется большая доля затруднившихся с ответом, т. к. многие не пользуются общественным транспортом, не являются получателями социальной помощи.

Таким образом, в рамках научного исследования отмечено, что изучение качества жизни населения областного центра позволяет получить ответы на острые вопросы, которые демонстрируют не только субъективную оценку людей, но и объективную сторону возникающих проблем. Результаты социологического исследования в Челябинске отразили лишь некоторые аспекты оценки качества жизни, следовательно, необходимо продолжить работу по изучению качества жизни населения Челябинска как за счет расширения базы исследования, так и за счет углубления индикаторов исследования.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Садовая, Е. С. Качество жизни населения мира: измерение, тенденции, институты / Е. С. Садовая, В. А. Саткина. — Москва : ИМЭМО РАН, 2012. — 208 с.
2. Волгин, Н. А. Социальная политика / Н. А. Волгин. — Москва : Экзамен, 2002.
3. Кузминов, В. А. Повышение качества жизни // Сб. научных трудов межвузовской конференции ; под ред. С. С. Ильина. — Вып. № 2. — Москва : Изд-во МГУ, 2005.
4. Россошанский, А. И. Современное состояние и развитие теории и методологии исследования качества жизни населения / А. И. Россошанский, Е. А. Чекмарева // Проблемы развития территории. — 2016. — № 1 (81). — С. 145–159.
5. Соболев, Т. С. Современный уровень и качество жизни населения России / Т. С. Соболев // Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. — 2018. — № 2 (25). — С. 7–14.
6. Управление качеством жизни населения : монография / под общ. ред. С. Г. Захаровой. — Н. Новгород : НИЦ «Открытое знание», 2019. — 157 с.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Радиловская Татьяна Юрьевна** — младший научный сотрудник Челябинского филиала Института экономики Уральского отделения РАН, Челябинск, Россия. [radilovskaya@list.ru](mailto:radilovskaya@list.ru)

**Павлова Нина Федоровна** — доктор социологических наук, профессор кафедры гуманитарных дисциплин Института отраслевого менеджмента РАНХиГС при Президенте РФ, Москва, Россия. [pavni@list.ru](mailto:pavni@list.ru)

## REFERENCE

1. Sadovaya E. S., Sautkina V. A. Kachestvo zhizni naseleniya mira: izmerenie, tendencii, instituty [The quality of life of the world's population: measurement, trends, institutions]. Moscow, IMEMO RAS, 2012. 208 p. (In Russ.).
2. Volgin N. A. Social'naya politika [Social policy]. Moscow, Ekzamen, 2002. (In Russ.).
3. Kuzminov V. A. Povyshenie kachestva zhizni [Improving the quality of life]. Sb. nauchnykh trudov mezhvuzovskoj konferencii pod red. S. S. Il'ina [Collection of scientific works of the interuniversity conference ed. by S. S. Ilyin], issue no. 2. — Moscow, Publishing House of Moscow State University, 2005. (In Russ.).
4. Rossoshansky A. I., Chekmareva E. A. Sovremennoe sostoyanie i razvitie teorii i metodologii issledovaniya kachestva zhizni naseleniya [The current state and development of the theory and methodology of the study of the quality of life of the population]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of development of the territory], 2016, no. 1 (81), pp. 145–159. (In Russ.).
5. Sobol T. S. Sovremennyy uroven' i kachestvo zhizni naseleniya Rossii [The modern level and quality of life of the population of Russia]. *Vestnik Moskovskogo universiteta imeni S. Yu. Vitte. Seriya 1: Ekonomika i upravlenie* [Bulletin of the Moscow University named after S. Yu. Witte. Series 1: Economics and Management], 2018, no. 2 (25), pp. 7–14. (In Russ.).
6. Upravlenie kachestvom zhizni naseleniya: monografiya / pod obshch. red. S. G. Zaharovoj [Managing the quality of life of the population: a monograph, ed. by S. G. Zakharova]. Nizhnij Novgorod, NIC «Otkrytoe znanie», 2019, 157 p. (In Russ.).

## АНАЛИЗ ЦИФРОВИЗАЦИИ УЧЕТА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

*Е. В. Рожков*

Уральский государственный экономический  
университет, Екатеринбург, Россия

Задача исследования состоит в анализе проведения этапов цифровизации муниципальной собственности. Теоретико-методологическая актуальность данной работы заключается в том, что экономистами не рассматривается вопрос публичности информации о проведении цифровизации муниципальной собственности на разных этапах реализации государственной программы цифровой экономики. Недостаточность разработки данных вопросов предопределили актуальность, практическую значимость проблемы и задачи, которые автор обозначил в статье. Данная статья обусловила необходимость решения следующей задачи: выявить проблемы управления собственностью как современного экономического процесса и проанализировать роль цифровизации имущества на современном этапе. Новизна статьи состоит в определении образующихся экономических отношений при оцифровке имущества и важности анализа информации по цифровому изменению при публичном управлении муниципальной собственностью.

**Ключевые слова:** муниципальное имущество, цифровизация, большие данные, инвентаризация, цифровые платформы.

## ANALYSIS OF STAGES OF DIGITALIZATION OF MUNICIPAL PROPERTY

*E. V. Rozhkov*

Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia

The task of the study is to analysis the stages of digitalization of municipal property. The theoretical and methodological relevance of this work is that economists do not consider the issue of publicity of information on the digitalization of municipal property at different stages of the implementation of the state program of the digital economy. The lack of development of these questions predetermined the relevance, practical significance of the problem and the tasks that the author outlined in the article. This goal determined the need to solve the following problem: to identify the problems of property management as a modern economic process and to analyze the role of digitalization of property at the present stage. The novelty of the article consists in determining the resulting economic relations in the digitization of property and the importance of analyzing information on digital change in the public management of municipal property.

**Keywords:** municipal property, digitization, big data, inventory, digital platforms.

Затраты на реализацию мероприятий федерального проекта «Цифровой регион», который включен в нацпрограмму «Цифровая экономика», составят 247,5 млрд руб. (до 2024 года), это будет способствовать строительству зданий с помощью технологий информационного моделирования, созданию информационных систем экологического мониторинга и учёта отходов, а также вовлечённости граждан в процессы принятия решений. Из этой суммы федеральный бюджет выделит 70,2 млрд руб., бюджеты регионов — 177,3 млрд руб. Внедрение в регионах технологий информационного моделирования («Building Information Modeling») и цифрового

проектирования новых объектов капитального строительства обойдется в 600 млн руб. Ожидается, что все проектирование новых зданий за счёт средств регионального бюджета будет осуществляться с использованием BIM. Ещё 800 млн руб. потребуются на внедрение в субъектах федерации ИСОГД. При этом в категорию «недвижимое имущество», как правило, входят жилой и нежилой фонд, коммунальные сети, различного рода сооружения и т. д. Многообразный по составу, назначению к использованию, а также и коммерческому потенциалу (его определяет возможность передачи имущества в аренду или приватизации), имущественный комплекс

рассматривается муниципальными образованиями, с одной стороны, в качестве основного источника неналоговых поступлений в местные бюджеты, с другой — как средства решения большого числа социально значимых вопросов. В связи с этим эффективность использования муниципального имущества, как правило, оценивается, во-первых, с позиции извлекаемого дохода, во-вторых, по размеру полученного социального эффекта.

Вышеприведенное описание некоторых основ управления муниципальным имуществом потребовалось лишь затем, чтобы можно было думать, что результатом (достижения) согласованного (на базе общей цифровой системы) использования распределенного (во времени и пространстве) муниципального имущества являются дополнительные доходы и социальные эффекты. Насколько это обосновано, следует выяснить.

Основные мероприятия по цифровизации процессов управления муниципальной собственностью проводятся в соответствии с национальным проектом «Цифровая экономика Российской Федерации» и заключаются во внедрении цифровых технологий и платформенных решений в сфере управления и оказания муниципальной услуги как для населения, так и для предпринимателей [11].

Вопросы, связанные с процессами цифровизации, изучались как российскими: С. М. Крымов [10], М. Ю. Витман [3], Н. С. Ахмадзода [1], так и иностранными учёными: Е. Bakici [14], В. Bergvall-Kareborn [15], А. Camero [16], D. Carter [17], Н. Couclelis [18], R. P. Dameri [19], А. I. Gretchenko [20], Р. Hall [21], J. Howe [22], N. Komninos [23], Z. Putra [25] и др.

В России есть несколько методик оценки уровня цифровизации: Цифровая жизнь российских мегаполисов, СКОЛКОВО; Цифровая Россия, Отражение цифровизации субъектов Российской Федерации через призму открытых источников, СКОЛКОВО; Национальный рейтинг цифровизации регионов Российской Федерации, Фонд Цифровое развитие; Рейтинг решений для цифровизации России, Рейтинг цифровой зрелости АПК. В ходе работы над статьёй был применён общенаучный метод познания проблемы и метод системного анализа, теории цифровизации систем, расчётно-экспериментальных методик моделирования цифровизации собственности.

Анализ цифрового преобразования муниципалитетов покажет уровень удовлетворённости населения, а органы власти, в свою очередь — репутацию прогрессивной и современной структуры на муниципальном уровне [26]. Основные элементы цифровизации муниципалитетов представлены на рисунке 1.



Рис. 1. Элементы цифровизации

Источник: составлено по данным Цифровая жизнь Российских регионов — 2020. СКОЛКОВО [13].

В настоящее время в муниципальных образованиях имеются проблемы по цифровизации собственности, и определяется это «цифровым разрывом». Увеличивается или уменьшается степень цифрового разрыва с течением времени при «естественном» развитии ситуации. В 2014 и 2015 гг. Московская школа управления «СКОЛКОВО» опробовала модель «цифровой жизни» на российских городах-миллионниках, ограничившись несколькими измерениями. Начиная с 2016 г. было проведено новое исследование, при котором выборка городов была увеличена до 91 города. С 2020 г. анализ цифровизации горо-

дов, городской среды и собственности проводится в муниципальных образованиях с численностью населения более 100 000 человек, что, в свою очередь, даёт более чёткую информацию в государственную информационную систему «Федеральный портал пространственных данных».

Важным аспектом цифрового разрыва является разница в развитии цифровой жизни между региональными столицами и вторым городом в субъекте федерации (наиболее крупным по численности населения). Практически все «вторые» города в субъектах оказываются ниже по значению индекса цифровой жизни (таблица 1).

Таблица 1

## Сравнение индекса цифровой жизни в центральных и «вторых» городах субъектов

№п/п	Столица региона	Общий индекс	Второй город	Общий индекс
1	Волгоград	0,4	Волжский	0,31
2	Екатеринбург	0,64	Нижний Тагил	0,31
3	Казань	0,46	Набережные Челны	0,26
4	Самара	0,55	Тольятти	0,33
5	Челябинск	0,49	Магнитогорск	0,37

Источник: составлено по данным Цифровая жизнь российских регионов – 2020, СКОЛКОВО [13]

Согласно результатам, приведённым в таблице 1, по показателям индекса цифровой жизни некоторых столиц субъектов федерации нашей страны и их «вторых» городов в регионе имеется существенный цифровой разрыв [13] (разница в проникновении цифровых технологий во все аспекты повседневной жизни горожан). У всех городов, представленных в таблице 1, разница общего индекса составляет от 30 % до 50 %, кро-

ме Екатеринбурга и Нижнего Тагила как «второго» города, — у них разница общего индекса составляет более 100 %.

Такое различие по общему индексу между двумя крупными городами в одном регионе в большей степени определяется спросом (цифровым спросом.) Сравнение цифрового спроса и предложения по двум городам одного субъекта федерации представлено в таблице 2.

Таблица 2

## Сравнение цифрового спроса и предложения в двух городах региона

№ п/п	Столица региона	Предложение	Спрос	Второй город	Предложение	Спрос
1	Волгоград	0,54	0,25	Волжский	0,54	0,09
2	Екатеринбург	0,61	0,67	Нижний Тагил	0,42	0,20
3	Казань	0,61	0,32	Набережные Челны	0,40	0,12
4	Самара	0,63	0,46	Тольятти	0,51	0,13
5	Челябинск	0,60	0,37	Магнитогорск	0,61	0,12

Источник: составлено по данным [13]

По результатам, приведённым в таблице 2, показатели цифрового разрыва — большая разница по индексу между цифровым спросом и цифровым предложением у всех городов примерно одинаковая (у столичных городов больше, чем у «вторых» городов). Единственным исключением по показателю «спрос/предложение» является Екатеринбург, здесь «цифровой» спрос (0,67) выше, чем «цифровое» предложение (0,61) [13]. Это характеризует город Екатеринбург как

столицу Свердловской области с опережающими темпами запроса его населения.

К целям цифровизации управления муниципальной собственностью относятся: создание экономических и технологических условий доступности всей информации о собственности для всех участников хозяйственных процессов [12]; разработка и реализация программ последовательного, целенаправленного и эффективного внедрения информационных технологий [12];

создание аппаратных и телекоммуникационных систем, обеспечивающих формирование информационных ресурсов и доступ к ним [12]. Цифровое управление муниципальной собственностью позволяет решить задачу объединения нескольких видов учёта, осуществляемого муниципалитетом, в единой информационной системе, вести систематизированный и в то же время пообъектовый учёт муниципальной собственности [12].

Цифровые технологии проникают в повседневную жизнь и формирование новой экономической реальности [10]. Внедрение цифровых технологий меняет потребителей при поиске того или иного имущественного комплекса [24]. На каждом этапе жизненного цикла объекта строительства происходит интеграция традиционных подходов с новыми технологиями [4; 5]. В ближайшие годы ставка делается на развитие «умных городов», проводится анализ модернизации городской инфраструктуры с учётом критериев интеллектуальных городов [6; 8]. Цифровая экономика представляет собой развивающуюся быстрыми темпами сферу жизнедеятельности, способную полностью переформатировать привычные хозяйственные связи и существующие бизнес-модели [3]. В нашей стране имеются предпосылки для дальнейшей реализации цифрового потенциала и ускорения темпов цифровизации. В России активно развивается инфраструктура информационно-коммуникационных технологий в государственном масштабе [2].

Цифровая экономика имеет тенденцию к развитию и трансформации, реализуя своё главное предназначение — применение неиспользуемых или малоиспользуемых активов [1].

Вопросы применения BIM-технологий на стадии эксплуатации объектов капитального строительства являются наименее изученными. Эксплуатация объектов — длительный и затратный период жизненного цикла объекта и именно на нём можно получить экономический эффект от внедрения BIM-технологий. В свою очередь BIM-моделирование позволяет оптимизировать затраты на эксплуатацию объекта, повысить эффективность работы его систем [9].

Разными учёными изучаются этапы внедрения цифровизации на примере города Москвы как локомотива внедрения современных технологий в нашей стране: 2010–2012 гг. (первичная автоматизация); 2012–2016 гг. (информатизация); с 2017 г. — цифровизация, предполагающая работу с большими данными. В 2017 г. Москва вошла в топы нескольких рейтингов «умных городов» мира. По данным Форума интеллектуального сообщества, Москва вошла в финал конкурса на звание самого «умного города» мира. На цифровые процессы в Москве влияют общемировые тренды (урбанизация, отраслевая конверген-

ция, виртуализация и т. д.). Особенно быстрыми темпами происходит трансформация реализации проекта «Умный город — 2030» [7].

В 2021 г. Росреестр Пермского края работает над созданием Единого информационного ресурса о земле и недвижимости. Сейчас эти сведения хранятся более чем в десяти различных информационных системах. Например, территория города Перми станет одной из пилотных площадок по созданию Единого информационного ресурса (ЕИР) о земле и недвижимости наряду с Пермским и Добрянским районами Пермского края. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации, эксперимент проводится Росреестром совместно с Минцифры России в течение 2021 г. Управление Росреестра провело предварительную работу по сбору и анализу сведений об объектах недвижимости в разрезе каждого муниципального образования, участвующего в эксперименте. В Перми, например, более 6 тысяч земельных участков и почти 160 тысяч объектов недвижимости, права на которые не оформлены в Росреестре. В Едином государственном реестре недвижимости более 18 тысяч земельных участков в Перми поставлены на учёт без точных границ.

Объективный и своевременный статистический мониторинг процессов и результатов цифровизации муниципального имущества может быть реализован в полном объёме при наличии соответствующего подзаконного акта о порядке статистического мониторинга цифровой трансформации. Создание простого универсального цифрового ресурса поможет инвесторам, застройщикам планировать свою деятельность, развивать жилищное строительство, повышать комфортность проживания людей на территории муниципального образования и при этом учитывать интегрированные сведения о земле и недвижимости ряда федеральных ведомств и органов власти. Сейчас сведения о лесных участках, водных объектах, сельскохозяйственных угодьях, земле и недвижимости хранятся в более чем десяти различных информационных системах. Основные цели цифровизации собственности муниципального образования — это сбор и сопоставление сведений о земле и недвижимости, которые содержатся в разных государственных картотеках, а также выработка механизмов интеграции этих данных в Едином информационном ресурсе. В дальнейшем, это необходимо для повышения прозрачности управления и эффективности использования земельных участков, а правообладатели, потенциальные покупатели или инвесторы смогут получить в одном ресурсе все необходимые сведения об объекте недвижимости, формируя спрос на услуги по цифровизации. Предложение на использование информационно-коммуникационных

технологий могут формировать организации ИТ-сектора, осуществляющие деятельность в сфере телекоммуникаций, информационных технологий, разработки компьютерного программного обеспечения и т. д.

Одна из значимых задач, прописанных в национальном проекте «Цифровая экономика», который должен быть осуществлен в срок до 2024 г., — это создание универсальной цифровой платформы инвентаризации, учёта и контроля состояния всех видов энергоресурсов имущественных комплексов. Также задачей до 2024 г. является формирование информационной инфраструктуры, увеличение рабочих мощностей

серверного оборудования и объёмов систем хранения данных, обеспечение прозрачности процессов учёта и распоряжения муниципальным имуществом. И если крупные муниципальные образования могут позволить себе выделить часть денежных ресурсов из своего бюджета на достижение вышеуказанных целей, то средние и небольшие муниципальные образования такого не могут себе позволить из-за профицитных бюджетов, с учётом того, что большая часть их бюджетов идёт на «социалку». Соответственно, для реализации поставленных целей потребуются дополнительные ассигнования как из регионального, так и из федерального бюджетов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ахмадзода, Н. С. Особенности государственного регулирования инвестиционных процессов в условиях цифровой экономики / Н. С. Ахмадзода // Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество». — 2020. — № 3. — С. 3–8.
2. Васенькин, Н. Е. Проблемы инновационно-технического развития в России: формирование цифровой экономики / Н. Е. Васенькин, В. В. Чаткин // Актуальные проблемы экономической теории : материалы Всерос. науч.-практ. конф. студентов и молодых учёных. — Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2018. — С. 5–9.
3. Витман, М. Ю. Цифровая экономика и её значимость для развития российской экономической системы / М. Ю. Витман, М. Ю. Маковецкий // Потенциал российской экономики и инновационные пути его реализации : материалы Междунар. науч.-практ. конференции студентов и аспирантов : в 2 ч. — Омск, 2018. — Ч. 1. — С. 34–37.
4. Гареев, И. Ф. Внедрение цифровых технологий на этапах жизненного цикла объектов жилой недвижимости / И. Ф. Гареев, Н. Н. Мухаметова // Жилищные стратегии. — 2018. — Т. 5. — № 3. — С. 305–322.
5. Дудин, М. Н. Практика внедрения инновационных технологий в строительной отрасли / М. Н. Дудин, О. М. Толмачев // Вопросы инновационной экономики. — 2017. — № 4. — С. 407–416.
6. Дюдюн, Т. Ю. «Умный город» как основная составляющая инфраструктуры будущего / Т. Ю. Дюдюн, Н. А. Старостина // Вестник МГЭИ. — 2019. — № 4. — С. 49–57.
7. Зотов, В. Б. Анализ программ цифровизации в городе Москве / В. Б. Зотов, К. О. Терехова, М. Н. Царапов // Муниципальная академия. — 2020. — № 4. — С. 8–17.
8. Иванов, З. З. Направления развития инфраструктурного комплекса «умных городов» / З. З. Иванов, З. Ш. Иванова // Известия Кабардино-Балкарского научного центра РАН. — 2017. — № 6-2 (80). — С. 109–113.
9. Иванова, А. Н. Анализ эффективности использования BIM-технологий при эксплуатации объектов недвижимости / А. Н. Иванова // Научные достижения студентов и учащихся : сб. ст. IV Всерос. научно-исследовательского конкурса. — Пенза : МЦНС «Наука и просвещение», 2020. — С. 17–21.
10. Крымов, С. М. Методология инновационных обновлений предприятий на основе информационных технологий / С. М. Крымов, М. В. Кольган // Креативная экономика. — 2018. — № 6. — С. 787–804.
11. Сидоренко, Э. Л. Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты / Э. Л. Сидоренко, И. Н. Барциц, З. И. Хисамова // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2019. — № 2. — С. 93–114.
12. Фролова, Е. А. Цифровая экономика: муниципальный аспект / Е. А. Фролова, Е. Г. Щербень // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. — 2019. — № 1 (75). — С. 17–21.
13. Цифровая жизнь российских регионов — 2020. — СКОЛКОВО, 2020. 62 с. — URL: <https://www.skolkovo.ru/researches/digital-life-of-russian-cities/> (дата обращения: 10.04.2021).
14. Bakici, E. Smart City Initiative: the Case of Barcelona / E. Bakici, J. Almirall, A. Wareham // Journal of the Knowledge Economy. — 2012. — Vol. 4 (2). — Pp. 135–148.
15. Bergvall-Kareborn, B. Living Lab: an open and citizen-centric approach for innovation / B. Bergvall-Kareborn, A. Stahlbrost // Int J Innov Reg Dev. — 2009. — Vol. 1 (4). — Pp. 356–370.
16. Camero, A. Smart City and information technology: A review / A. Camero, E. Alba // Cities. — 2019. — Vol. 93. — Pp. 84–94.
17. Carter, D. Urban Regeneration, Digital Development Strategies and the Knowledge Economy: Manchester Case Study / D. Carter // Journal of the Knowledge Economy. — 2013. — Vol. 4 (2). — Pp. 169–189.
18. Couclelis, H. The construction of the digital city / H. Couclelis // Environment and planning B: Planning and Design. — 2004. — Vol. 31 (1). — Pp. 5–19.
19. Dameri, R. P. Searching for smart city definition: A comprehensive proposal / R. P. Dameri // International Journal of Computers and Technology. — 2013. — Vol. 11 (5). — Pp. 2544–2551.

20. Gretchenko, A. I. Role of higher education institutions in developing hr potential in a forming innovation economy / A. I. Gretchenko, E. F. Nikitskaya, M. A. Valishvili, A. A. Gretchenko // *Revista ESPACIOS*. — 2018. — Vol. 39. — № 21. — P. 13.
21. Hall, P. Creative cities and economic development / P. Hall // *Urban Studies*. — 2000. — Vol. 37 (4). — Pp. 639–649.
22. Howe, J. Crowdsourcing: why the power of the crowd is driving the future of business, *Crown Business* / J. Howe. — N. Y., 2008.
23. Komninos, N. Special Issue on Smart Cities and the Future Internet in Europe / N. Komninos, M. Pallot, H. Schaffers // *Journal of the Knowledge Economy*. — 2012. — Vol. 4 (2). — Pp. 119–134.
24. Maalsen, S. “Generation Share”: digitalized geographies of shared housing / S. Maalsen // *Socialand Cultural Geography*. — 2018. — DOI: 10.1080/14649365.2018.1466355.
25. Putra, Z. Urban innovation system and the role of an open web-based platform: The case of Amsterdam Smart City / Z. Putra, W. Knaap // *Journal of Regional and City planning*. — 2018. — Vol. 29 (3). — Pp. 234–249.
26. Tskhadadze, N. V. The Era of Change — a New Stage of Alienation / N. V. Tskhadadze, A. D. Ioseliani // *Marx and Modernity: A Political and Economic Analysis of Social Systems Management / Advances in Research on Russian Business Management*. — USA : Information Age Publishing Inc, 2020. — Pp. 153–162.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

**Рожков Евгений Викторович** — соискатель кафедры экономики предприятий Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург, Россия. rozhkov@pochtobank.ru

## REFERENCES

- Ahmadzoda N. S. Osobennosti gosudarstvennogo regulirovaniya investicionnyh processov v usloviyah cifrovoj ekonomiki [Features of state regulation of investment processes in the digital economy]. *Vestnik Rossijskogo novogo universiteta. Seriya «Chelovek i obshchestvo»* [Bulletin of the Russian New University. Series “Man and Society”], 2020, no. 3, pp. 3–8. (In Russ.).
- Vasenkin N. E., Chatkin V. V. () Problemy innovacionno-tehnicheskogo razvitiya v Rossii: formirovanie cifrovoj ekonomiki [Problems of innovative and technological development in Russia: the formation of a digital economy]. *Aktual'nye problemy ekonomicheskoy teorii* [Current problems of economic theory]. Yekaterinburg, Publishing House of the Urals. State econ. un-ta, 2018. Pp. 5–9. (In Russ.).
- Witman M. Yu., Makovetsky M. Yu. Cifrovaya ekonomika i eyo znachimost' dlya razvitiya rossijskoj ekonomicheskoy sistemy [The digital economy and its significance for the development of the Russian economic system]. *Potencial rossijskoj ekonomiki i innovacionnye puti ego realizacii* [The potential of the Russian economy and innovative ways of its implementation]. Omsk, 2018. Parts 1, pp. 34–37. (In Russ.).
- Gareev I. F., Mukhametova N. N. Vnedrenie cifrovyyh tekhnologij na etapah zhiznennogo cikla ob"ektov zhiloy nedvizhimosti [Implementation of digital technologies at the stages of the life cycle of residential real estate objects]. *Zhilishchnye strategii*. [Housing strategies], 2018, vol. 5, no. 3, pp. 305–322. (In Russ.).
- Dudin M. N., Tolmachev O. M. Praktika vnedreniya innovacionnyh tekhnologij v stroitel'noj otrasli [The practice of introducing innovative technologies in the construction industry]. *Voprosy innovacionnoj ekonomiki*. [Issues of innovative economy], 2017, no. 4, pp. 407–416. (In Russ.).
- Dyudyun T. Yu., Starostina N. A. Umnyj gorod» kak osnovnaya sostavlyayushchaya infrastruktury budushchego [Smart city “as the main component of the infrastructure of the future]. *Vestnik MGEI [IPEI Bulletin]*, 2019, no. 4, pp. 49–57. (In Russ.).
- Zotov V. B., Terekhova K. O., Tsarapov M. N. Analiz programm cifrovizacii v gorode Moskve [Analysis of digitalization programs in the city of Moscow]. *Municipal'naya akademiya* [Municipal Academy], 2020, no. 4, pp. 8–17. (In Russ.).
- Ivanov Z. Z., Ivanova Z. Sh. Napravleniya razvitiya infrastruktornogo kompleksa «umnyh gorodov» [Directions of the development of the infrastructure complex of “smart cities”]. *Izvestiya Kabardino-Balkarskogo nauchnogo centra RAN* [Izvestia of the Kabardino-Balkarian Scientific Center of the Russian Academy of Sciences], 2017, no. 6-2(80), pp. 109–113. (In Russ.).
- Ivanova A. N. Analiz effektivnosti ispol'zovaniya BIM-tekhnologiy pri ekspluatatsii ob"ektov nedvizhimosti [Analysis of the efficiency of using BIM technologies in the operation of real estate objects.]. *Nauchnye dostizheniya studentov i uchaschihsya* [Scientific achievements of students]. Penza, ICNS «Science and Education», 2020. Pp. 17–21. (In Russ.).
- Krymov S. M., Kolgan M. V. Metodologiya innovacionnyh obnovenij predpriyatij na osnove informacionnyh tekhnologij [Methodology for innovative enterprise upgrades based on information technology]. *Kreativnaya ekonomika* [Creative economy], 2018, no. 6, pp. 787–804. (In Russ.).
- Sidorenko E. L., Bartsits I. N., Khisamova Z. I. Effektivnost' cifrovogo gosudarstvennogo upravleniya: teoreticheskie i prikladnye aspekty [Efficiency of digital public administration: theoretical and applied aspects]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [Issues of state and municipal administration], 2019, no. 2, pp. 93–114. (In Russ.).
- Frolova E. A., Shcherben E. G. Tsifrovaya ekonomika: munitsipal'nyy aspekt [Digital Economy: Municipal Aspect]. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta* [Bulletin of the Saratov State Social and Economic University], 2019, no. 1 (75), pp. 17–21. (In Russ.).

13. Tsifrovaya zhizn' rossiyskikh regionov — 2020 [Digital life of the Russian regions — 2020]. SKOLKOVO, 2020. 62 p. (In Russ.).
14. Bakici E., Almirall J., Wareham A. Smart City Initiative: the Case of Barcelona. *Journal of the Knowledge Economy*, 2012, vol. 4 (2), pp. 135–148.
15. Bergvall-Kareborn B., Stahlbrost A. Living Lab: an open and citizen-centric approach for innovation. *Int J Innov Reg Dev*, 2009, vol. 1 (4), pp. 356–370.
16. Camero A., Alba E. City and information technology: A review. *Cities*. 2019, vol. 93, pp. 84–94.
17. Carter D. Urban Regeneration, Digital Development Strategies and the Knowledge Economy: Manchester Case Study. *Journal of the Knowledge Economy*, 2013, vol. 4 (2), pp. 169–189.
18. Couclelis H. The construction of the digital city *Environment and planning B: Planning and Design*, 2004, vol. 31 (1), pp. 5–19.
19. Dameri R. P. Searching for smart city definition: A comprehensive proposal. *International Journal of Computers and Technology*, 2013, vol. 11 (5), pp. 2544–2551.
20. Gretchenko A. I., Nikitskaya E. F., Valishvili M. A., Gretchenko A. A. Role of higher education institutions in developing hr potential in a forming innovation economy. *Revista ESPACIOS*, 2018, vol. 39, no. 21, P. 13.
21. Hall P. Creative cities and economic development. *Urban Studies*, 2000, vol. 37 (4), pp. 639–649.
22. Howe J. Crowdsourcing: why the power of the crowd is driving the future of business, Crown Business. N. Y., 2008.
23. Komninos N., Pallot M., Schaffers H. Special Issue on Smart Cities and the Future Internet in Europe. *Journal of the Knowledge Economy*, 2012, vol. 4 (2), pp. 119–134.
24. Maalsen S. “Generation Share”: digitalized geographies of shared housing *Social and Cultural Geography*, 2018. DOI: 10.1080/14649365.2018.1466355.
25. Putra Z., Knaap W. Urban innovation system and the role of an open web-based platform: The case of Amsterdam Smart City. *Journal of Regional and City planning*, 2018, vol. 29 (3), pp. 234–249.
26. Tskhadadze N. V., Ioseliani A. D. Marx and Modernity: A Political and Economic Analysis of Social Systems Management. “Advances in Research on Russian Business Management”. USA, Information Age Publishing Inc, 2020. Pp. 153–162.

УДК 338.984  
ББК 65.054

DOI 10.47475/2618-9852-2021-16406

## О ПРИМЕНЕНИИ СЕТЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ПРОЦЕССЕ ДИАГНОСТИКИ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ОБОРУДОВАНИЯ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ РАКЕТНО-КОСМИЧЕСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

*А. Н. Жигарь*

Московский государственный технический  
университет им. Н. Э. Баумана (национальный  
исследовательский университет), Москва, Россия

Статья посвящена особенностям применения сетевого планирования для организации проведения диагностики технологического оборудования с использованием метода оценки точности и согласованности работы приводов на производственных предприятиях ракетно-космической промышленности. Приведены расчеты ожидаемой продолжительности проведения работ, сформирован сетевой график, рассчитан критический путь с использованием алгоритмического метода математической теории графов.

**Ключевые слова:** *сетевое планирование, сетевой график, диаграмма Ганта, диагностика станков, системы диагностики технологического оборудования, резерв событий.*

## ON APPLYING NETWORK PLANNING IN THE DIAGNOSTIC PROCESS TECHNOLOGICAL EQUIPMENT AT THE ENTERPRISES OF THE ROCKET AND SPACE INDUSTRY

*A. N. Zhigar*

Moscow State Technical University named after N. E. Bauman  
(National Research University), Moscow, Russia

The article is devoted to the peculiarities of the application of network planning for the organization of diagnostics of technological equipment using the method of assessing the accuracy and consistency of the operation of drives at industrial enterprises of the rocket and space industry. The calculations of the expected duration of the work are given, the network schedule is formed, the critical path is calculated using the algorithmic method of the mathematical theory of graphs.

**Keywords:** *network planning, network schedule, Gantt chart, machine tool diagnostics, process equipment diagnostics systems, event reserve.*

Диагностика технологического оборудования — важный процесс, который должен регулярно проводиться на промышленных

предприятиях. Качественное и своевременное осуществление операций, выполненное согласно нормативным документам, способно

предотвратить потенциальные поломки и неполадки специализированного оснащения [10].

Метод оценки точности и согласованности работы приводов — один из методов оптического неразрушающего контроля, который используется для безразборной диагностики станков с числовым программным управлением. Данный метод используется, например, для фрезерных, токарных, электроэрозионных, координатно-расточных станков с числовым программным управлением, координатно-измерительных машин и обрабатывающих центров. Подробное описание метода приведено в работах Ю. И. Савинова, С. Г. Матвеева, Е. Г. Рахмилевича, А. Н. Жигарь [1; 2; 6; 7].

Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам в 2018 г. была разработана национальная программа «Производительность труда и поддержка занятости» сроком на период с 1 октября 2018 г. по 31 декабря 2024 г. В рамках данного проекта прирост производительности труда к 2024 г. на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики должен составить более 20 %, относительно данных 2018 г. [4].

Для реализации указанного национального проекта на предприятиях ракетно-космической промышленности одним из методов увеличения производительности можно считать применение метода оценки точности и согласованности работы приводов, который также приводит к снижению количества дефектов. В результате проведения такого вида диагностики выявляются причины неполадок работы оборудования, приводящих либо к браку, либо к снижению производительности из-за того, что оператор станка во избежание брака снижает скорость подачи. Предлагается на всех производственных предприятиях ракетно-космической промышленности с периодичностью один раз в год проводить диагностику станков с числовым программным управлением с использованием метода оценки точности и согласованности работы приводов.

Для организации проведения диагностики технологического оборудования с использованием метода оценки точности и согласованности работы приводов для фрезерных и токарных станков с числовым программным управлением на произ-

водственных предприятиях ракетно-космической промышленности были предложены три варианта: централизованный, региональный и локальный. Варианты различаются по местоположению специалистов, проводящих диагностику станков. В централизованном варианте все специалисты находятся в г. Москве и для проведения диагностики выезжают на предприятия, расположенные в различных субъектах Российской Федерации. Региональный вариант предусматривает создание территориальных центров диагностики, в которых и будут располагаться сотрудники, обслуживающие производственные предприятия, относящиеся к данному региональному центру. Локальный вариант подразумевает трудоустройство специалистов на каждом производственном предприятии ракетно-космической промышленности, на которых необходимо проводить такую диагностику.

Оптимальным вариантом организации и проведения диагностики технологического оборудования с использованием метода оценки точности и согласованности работы приводов на предприятиях ракетно-космической промышленности по критерию минимизации затрат является централизованный вариант. Для реализации централизованного варианта необходимо:

1. Приобрести 13 комплектов оборудования для проведения диагностики, в том числе:
  - основное — диагностическое оборудование в количестве 13 штук;
  - вспомогательное — ноутбуки в количестве 13 штук.
2. Подобрать, трудоустроить и обучить специалистов по проведению диагностики численностью 13 человек.
3. Разработать график проведения диагностики на предприятиях.

Для реализации проекта по внедрению диагностики необходимо создать рабочую группу, функционирующую под управлением руководителя группы.

Более подробные мероприятия по внедрению системы диагностики технологического оборудования с использованием метода оценки точности и согласованности работы приводов на предприятиях ракетно-космической промышленности представлены в таблице 1.

Таблица 1

Мероприятия по внедрению системы диагностики технологического оборудования с использованием метода оценки точности и согласованности работы приводов на производственных предприятиях ракетно-космической промышленности

№ п/п	Мероприятие	Длительность выполнения работ, рабочие дни
1	Разработка проекта отраслевого положения	30
2	Утверждение отраслевого положения	30

Окончание таблицы 1

№ п/п	Мероприятие	Длительность выполнения работ, рабочие дни
3	Утверждение устава проекта. Создание рабочей группы по реализации проекта и утверждение ее состава	10
4	Распределение полномочий по ответственным исполнителям	3
5	Разработка вариантов организации диагностики технологического оборудования	20
6	Определение размера затрат для реализации вариантов организации диагностики	7
7	Выбор варианта организации проведения диагностики	3
8	Разработка технического задания на реализацию выбранного варианта	7
9	Подготовка необходимых офисных и производственных помещений	5
10	Усовершенствование действующего структурного подразделения по диагностике технологического оборудования	20
11	Согласование бюджета для реализации выбранного варианта	10
12	Организация подбора оборудования	5
13	Сбор технико-коммерческих предложений для определения начальной максимальной цены оборудования	20
14	Проведение конкурса на приобретение оборудования	30
15	Приобретение оборудования	15
16	Проверка работоспособности оборудования	3
17	Установка программного обеспечения на ноутбуки	2
18	Постановка оборудования на учет	7
19	Организация поиска и подбора специалистов по проведению диагностики	15
20	Трудоустройство специалистов по проведению диагностики	10
21	Определение состава специалистов, подлежащих обучению проведению диагностики оборудования	5
22	Разработка программы обучения	10
23	Проведение обучения специалистов	15
24	Разработка и утверждение годового графика проведения диагностики на предприятиях	15

Произведем планирование внедрения системы диагностики, используя вероятностный метод планирования. Нормативный метод в этой ситуации применять невозможно в связи с отсутствием нормативной базы для обоснованного планирования трудоемкости и длительности работ. Графическая модель планирования работ по внедрению диагностики технологического оборудования — сетевой график, представляющий собой ориентированный однонаправленный размеченный граф, состоящий из работ и событий.

Работы в сетевом графике обозначаются стрелками (дугами графа) и бывают следующих видов: 1) работы, требующие затрат времени (обозначаются сплошной стрелкой); 2) фиктив-

ные работы (обозначаются пунктирной стрелкой). События в сетевом графике обозначаются кружками (вершины графа), имеющими свой индекс (код). Событие — результат выполнения предшествующих работ. Одноцелевой граф, который и необходимо построить, начинается с исходного события и заканчивается завершающим событием [8].

Произведем задание первичного сетевого графика. Для этого необходимо разработать таблицы, содержащие перечень событий по внедрению системы диагностики технологического оборудования с индексами (табл. 2) и перечень необходимых работ по внедрению системы диагностики технологического оборудования с введенными индексами (табл. 3).

Таблица 2

Перечень событий по внедрению системы диагностики технологического оборудования с использованием метода оценки точности и согласованности работы приводов на производственных предприятиях ракетно-космической промышленности

Индекс события	Наименование события
0	Решение о разработке проекта отраслевого положения
1	Проект отраслевого положения разработан
2	Отраслевое положение утверждено
3	Рабочая группа по реализации проекта создана
4	Полномочия по ответственным исполнителям распределены
5	Варианта внедрения системы диагностики разработаны
6	Затраты для реализации вариантов определены
7	Оптимальный вариант внедрения системы диагностики определен
8	Техническое задание на реализацию выбранного варианта разработано
9	Оборудование подобрано
10	Бюджет для реализации выбранного варианта согласован
11	Действующее структурное подразделение по диагностике технологического оборудования усовершенствовано
12	Программа обучения разработана
13	Специалисты по проведению диагностики подобраны
14	Годовой график проведения диагностики на предприятиях утвержден
15	Необходимые офисные и производственные помещения подготовлены
16	Технико-коммерческие предложения собраны
17	Специалисты по проведению диагностики трудоустроены
18	Состав специалистов, подлежащих обучению, определен
19	Специалисты обучены
20	Конкурс на приобретение оборудования проведен
21	Оборудование приобретено
22	Работоспособность оборудования подтверждена
23	Программное обеспечение на ноутбуки установлено
24	Оборудование поставлено на учет

Таблица 3

Перечень работ по внедрению системы диагностики технологического оборудования с использованием метода оценки точности и согласованности работы приводов на производственных предприятиях ракетно-космической промышленности

Индекс работы	Наименование работы
0-1	Разработка проекта отраслевого положения
1-2	Утверждение отраслевого положения
2-3	Создание рабочей группы по реализации проекта
3-4	Распределение полномочий по ответственным исполнителям
4-5	Разработка вариантов внедрения системы диагностики
5-6	Определение размера затрат для реализации вариантов
6-7	Выбор оптимального варианта внедрения системы диагностики
7-8	Разработка технического задания на реализацию выбранного варианта
8-9	Организация подбора оборудования
8-10	Согласование бюджета для реализации выбранного варианта

## Окончание таблицы 3

Индекс работы	Наименование работы
8-11	Усовершенствование действующего структурного подразделения по диагностике технологического оборудования
8-12	Разработка программы обучения
8-13	Поиск и подбор специалистов по проведению диагностики
8-14	Разработка и утверждение годового графика проведения диагностики на предприятиях
9-16	Сбор технико-коммерческих предложений
10-24	Фиктивная работа
11-15	Подготовка необходимых офисных и производственных помещений
12-19	Фиктивная работа
13-17	Трудоустройство специалистов по проведению диагностики
14-24	Фиктивная работа
15-24	Фиктивная работа
16-20	Проведение конкурса на приобретение оборудования
17-18	Определение состава специалистов, подлежащих обучению
18-19	Проведение обучения специалистов
19-24	Фиктивная работа
20-21	Приобретение оборудования
21-22	Проверка работоспособности оборудования
22-23	Установка программного обеспечения на ноутбуки
22-24	Постановка оборудования на учет
23-24	Фиктивная работа

На основании данных таблиц 2 и 3 построим графическое изображение сетевого графика (рис. 1.).

В представленном сетевом графике определим критический путь, используя алгоритмический метод математической теории графов поиска критического пути в размеченных ориентированных графах. Для поиска критического пути необходимо сформировать систему с двумя вероятностными оценками времени:

1) минимальная (оптимистическая) продолжительность работы — это та продолжительность работы, которая будет складываться при наиболее благоприятном стечении обстоятельств;

2) максимальная (пессимистическая) продолжительность работы — это та продолжительность работы, которая будет складываться при крайне неблагоприятном стечении обстоятельств.

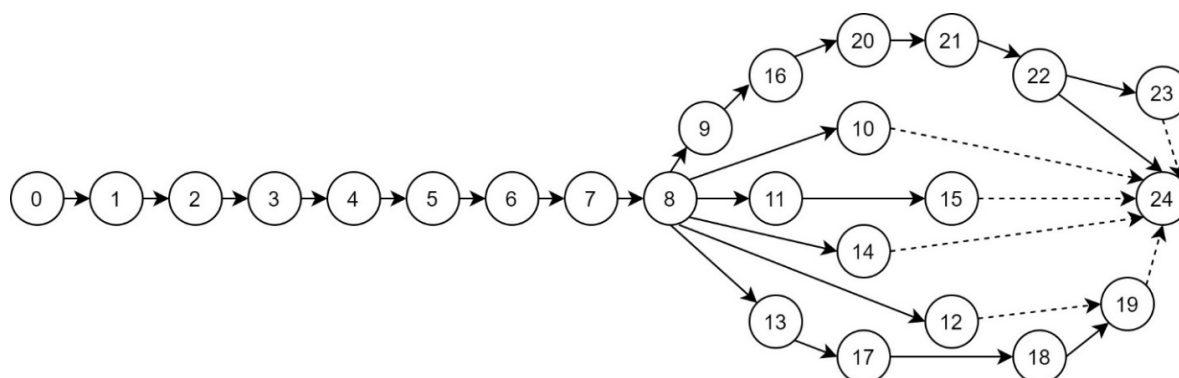


Рис. 1. Графическое изображение сетевого графика

Продолжительность каждой из работ рассматривается как случайная величина в пределах закона бета-распределения. При таком распределении математическое ожидание случайной величины (в данном случае длительности) — ожидаемая длительность работы ( $t_{ож}$ ) рассчитывается по формуле 1:

$$t_{ож} = \frac{3t_{min} + 2t_{max}}{5}, \quad (1)$$

где  $t_{min}$  — минимальная длительность работы, календарные дни;

$t_{max}$  — максимальная длительность работы, календарные дни.

На основе данных из таблиц 1 и 3 сформируем информационное поле с перечислением работ по внедрению системы диагностики технологического оборудования и их минимальной, максимальной и ожидаемой продолжительностями (табл. 4). Для расчета ожидаемой продолжительности используем формулу 1.

Таблица 4

Перечень работ сетевого графика по внедрению системы диагностики технологического оборудования и их продолжительности

Индекс работы	Продолжительность работ, календарные дни		
	минимальная	максимальная	ожидаемая
0-1	24	39	30
1-2	20	45	30
2-3	8	13	10
3-4	2	5	3
4-5	15	27	20
5-6	6	9	7
6-7	2	4	3
7-8	6	9	7
8-9	3	8	5
8-10	7	14	10
8-11	9	12	10
8-12	7	15	10
8-13	5	30	15
8-14	9	24	15
9-16	15	28	20
10-24	0	0	0
11-15	3	8	5
12-19	0	0	0
13-17	5	17	10
14-24	0	0	0
15-24	0	0	0
16-20	20	45	30
17-18	2	9	5
18-19	13	18	15
19-24	0	0	0
20-21	9	24	15
21-22	2	4	3
22-23	1	3	2
22-24	6	9	7
23-24	0	0	0

Произведем расчет ожидаемой продолжительности операции 0-1 (разработка проекта отраслевого положения) по формуле 1:

$$t_{ож\ 0-1} = \frac{3 \cdot 24 + 2 \cdot 39}{5} = 30 \text{ рабочих дней.}$$

Ожидаемые продолжительности для остальных работ рассчитываем аналогично. Определим основные параметры полученного сетевого графика, необходимые для выявления критического пути:

1) ранний срок свершения событий (определяется максимальной продолжительностью предшествующих работ);

2) поздний срок свершения событий (определяется максимальной продолжительностью пути от данного события до завершающего);

3) резерв событий — максимальная величина, на которую можно задержать наступление каждого из событий, не вызывая увеличения длины критического пути.

Ранний срок свершения завершающего события соответствует величине критического пути. Поздний срок свершения завершающего события принимается равным величине критического пути.

Основные параметры для каждого события полученного сетевого графика представлены в таблице 5.

Таблица 5

Основные параметры событий сетевого графика по внедрению системы диагностики технологического оборудования

Индекс события	Срок свершения события, календарный день		Резерв события, календарный день
	ранний	поздний	
0	0	0	0
1	30	30	0
2	60	60	0
3	70	70	0
4	73	73	0
5	93	93	0
6	100	100	0
7	103	103	0
8	110	110	0
9	115	115	0
10	120	190	70
11	120	185	65
12	120	190	70
13	125	160	35
14	125	190	65
15	125	190	65
16	135	135	0
17	135	170	35
18	140	175	35
19	155	190	35
20	165	165	0
21	180	180	0
22	183	183	0
23	185	190	5
24	190	190	0

События, резерв которых равен нулю, образуют критический путь.

На основании таблицы добавляем в исходный сетевой график основные его параметры (рис. 2).

На рисунке события обозначены кружками, в левой части которого — ранний срок совершения события, в правой — поздний срок совершения события, в верхней части — резерв события, а в нижней — индекс события.

Работы обозначены стрелками, над которыми указана их продолжительность. Критический путь обозначен красными стрелками.

Все числовые значения приведены в рабочих днях.

Критический путь состоит из работ:

0-1, 1-2, 2-3, 3-4, 4-5, 5-6, 6-7, 7-8, 8-9, 9-16, 16-20, 20-21, 21-22 и 22-24.

Его величина равна сумме длительностей этих работ:

$30 + 30 + 10 + 3 + 20 + 7 + 3 + 7 + 5 + 20 + 30 + 15 + 3 + 7 = 190$  рабочих дней.

На данный момент проект находится на стадии разработки технического задания на реализацию выбранного варианта организации диагностики (работа 7-8). Согласно построенному графику до завершения проекта по внедрению системы диагностики технологического оборудования остается завершить события от 8 до 24. Длительность оставшихся

событий — это сумма длительности работ, входящих в состав критического пути, соединяющих оставшиеся события (7-8, 8-9, 9-16, 16-20, 20-21, 21-22 и 22-24):  $7 + 5 + 20 + 30 + 15 + 3 + 7 = 87$  рабочих дней.

На рисунке 3 представлена диаграмма Ганта для внедрения системы диагностики технологического оборудования. Длительность каждой работы принимаем равной ожидаемой длительности, приведенной в таблице 5.

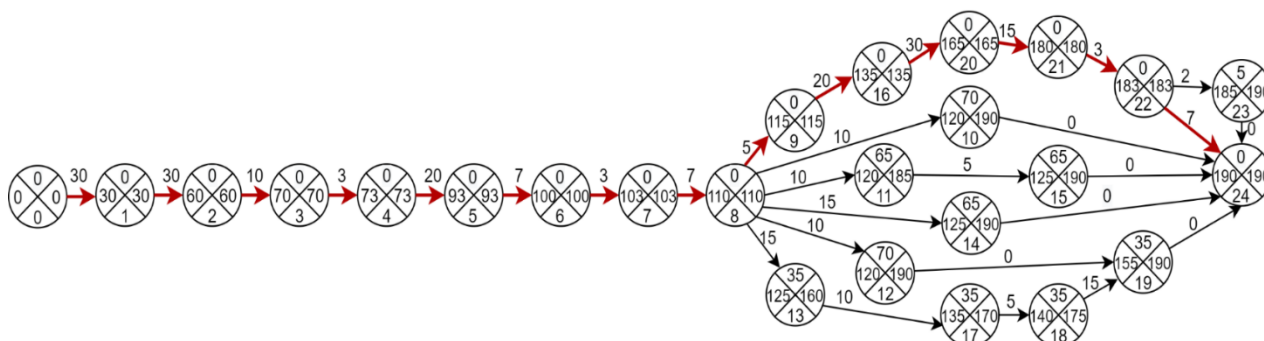


Рис. 2. Изображение сетевого графика с основными параметрами



Рис. 3. График Ганта для внедрения системы диагностики технологического оборудования

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Жигарь, А. Н. Разработка проектных вариантов организации внедрения системы диагностики технологического оборудования с использованием метода оценки точности и согласованности работы приводов на предприятиях ракетно-космической промышленности / А. Н. Жигарь, Д. В. Куликова, С. Г. Матвеев // Современное предприятие и будущее России : сб. трудов X Всерос. науч. конф. по организации производства. — Москва : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2021. — С. 81–86.
2. Жигарь, А. Н. Методы неразрушающей диагностики технологического оборудования в условиях цифровизации производства / А. Н. Жигарь, Е. Г. Рахмилевич, Д. В. Куликова, И. И. Осокин, А. Д. Басович // Машиностроение: традиции и инновации (МТИ — 2020): материалы XIII Всерос. конф. с междунар. участием. — Москва : ФГБОУ ВО «МГТУ „СТАНКИН“», 2020. — С. 176–187.

3. Мамедова, С. Т. Роль человеческого капитала для предприятия / С. Т. Мамедова // Ключевые элементы развития человеческого потенциала, экономики и обеспечения экономической безопасности : сб. ст. участников Междунар. науч.-практ. конф. — Челябинск : Изд-во Челяб. гос. ун-та, 2018. — С. 184–189.
4. Производительность труда и поддержка занятости. — URL: [https://xn--b1aedfedwqdbfnzfk0oe.xn--p1ai/ru/national-project/about\\_project/](https://xn--b1aedfedwqdbfnzfk0oe.xn--p1ai/ru/national-project/about_project/) (дата обращения 06.03.2021).
5. Раздорозный, А. А. Управление организацией (предприятием) : учебник / А. А. Раздорозный. — Москва : Экзамен, 2006. — 637 с. — ISBN 5-472-02130-8.
6. Савинов, Ю. И. Полная диагностика горизонтально-расточного станка модели 2В622Ф4 / Ю. И. Савинов // Главный механик. — 2010. — № 2. — С. 48–55.
7. Савинов, Ю. И. Современная комплексная безразборная диагностика технического состояния станков / Ю. И. Савинов // Станки и инструмент. — 2008. — № 9. — С. 5–11.
8. Скворцов, Ю. В. Организационно-экономические вопросы в дипломном проектировании : учеб. пособие / Ю. В. Скворцов. — Москва : Студент, 2012. — 374 с. — ISBN 978-5-4363-0014-6.
9. Усанов, Г. И. Управление трансформацией промышленных предприятий и организаций в условиях рынка (методология, методы и формы) : дис. ... д-ра эконом. наук. — Хабаровск, 2003. — 335 с.
10. Щеголькова, А. Н. Возможности консалтинга в производственной сфере / А. Н. Щеголькова // Директор по маркетингу и сбыту. — 2015. — № 6. — С. 54–62.

#### Сведения об авторе

**Жигарь Александра Николаевна** — магистрант Московского государственного технического университета имени Н. Э. Баумана (НИУ), Москва, Россия. [ovzigar@rambler.ru](mailto:ovzigar@rambler.ru).

#### REFERENCES

1. Zhigar A. N., Kulikova D. V., Matveyev S. G. Razrabotka proyektnykh variantov organizatsii vnedreniya sistemy diagnostiki tekhnologicheskogo oborudovaniya s ispol'zovaniyem metoda otsenki tochnosti i soglasovannosti raboty privodov na predpriyatiyakh raketno-kosmicheskoy [Development of design options for organizing the implementation of a diagnostic system for technological equipment using the method for assessing the accuracy and consistency of the operation of drives at enterprises of the rocket and space industry]. *Sovremennoye predpriyatiye i budushcheye Rossii* [Modern enterprise and the future of Russia]. Moscow, MGTU im. N. E. Bauman Publ., 2021. Pp. 81–86. (In Russ.).
2. Zhigar A. N., Rakhmievich E. G., Kulikova D. V., Osokin I. I., Basovich A. D. Metody nerazrushayushchey diagnostiki tekhnologicheskogo oborudovaniya v usloviyakh tsifrovizatsii proizvodstva [Methods of non-destructive diagnostics of technological equipment in the context of digitalization of production]. *Mashinostroyeniye: traditsii i innovatsii* [Mechanical engineering: tradition and innovation]. Moscow, MGTU "STANKIN" Publ., 2020. Pp. 176–187. (In Russ.).
3. Mamedova S. T. Rol' chelovecheskogo kapitala dlya predpriyatiya [The role of human capital for an enterprise]. *Klyuchevye elementy razvitiya chelovecheskogo potentsiala, ekonomiki i obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti* [Key Elements of Human Potential Development, Economics and Economic Security]. Chelyabinsk, Chelyabinsk State University Publ., 2018. Pp. 184–189. (In Russ.).
4. Proizvoditel'nost' truda i podderzhka zanyatosti [Labor productivity and employment support.]. Available at: [https://xn--b1aedfedwqdbfnzfk0oe.xn--p1ai/ru/national-project/about\\_project/](https://xn--b1aedfedwqdbfnzfk0oe.xn--p1ai/ru/national-project/about_project/), accessed 06.03.2021. (In Russ.).
5. Razdorozhnyj A. A. Upravlenie organizaciej (predpriyatiem): uchebnik [Management of an organization (enterprise): textbook]. Moscow, Ekzamen, 2006. 637 p. (In Russ.).
6. Savinov Y. I. Polnaya diagnostika gorizontallyno-rastochnoy stanka modeli 2V622F4 [Complete diagnostics of a horizontal boring machine model 2V622F4]. *Glavnyy mekhanik* [Chief mechanical engineer], 2010, no. 2, pp. 48–55. (In Russ.).
7. Savinov Y. I. Sovremennaya kompleksnaya bezrazbornaya diagnostika tekhnicheskogo sostoyaniya stankov [Modern comprehensive CIP diagnostics of the technical condition of machine tools]. *Stanki i instrument* [Machine tools and tools], 2008, no. 9, pp. 5–11. (In Russ.).
8. Skvortsov Y. V. Organizatsionno-ekonomicheskiye voprosy v diplomnom proyektirovanii: ucheb. posobiye [Organizational and economic issues in diploma design: textbook]. Moscow, Student, 2012. 374 p. (In Russ.).
9. Usanov G. I. Upravleniye transformatsiyey promyshlennykh predpriyatiy i organizatsiy v usloviyakh rynka (metodologiya, metody i formy): dis. ... d-ra jekonom. nauk [Management of the transformation of industrial enterprises and organizations in market conditions (methodology, methods and forms)]. Khabarovsk, 2008. 335 p. (In Russ.).
10. Shchego'l'kova A. N. Vozmozhnosti konsaltinga v proizvodstvennoy sfere [Opportunities of consulting in the industrial sphere]. *Direktor po marketingu i sbytu* [Marketing and Sales Director], 2015, no. 6, pp. 54–62. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПОТОКИ В СБЫТОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ

Н. Н. Кузовенкова, С. Г. Камшилов

Челябинский государственный университет,  
Челябинск, Россия

В статье описан механизм функционирования логистической информационной системы в торговой компании. Рассмотрены информационные потоки на этапе обработки заказа, заключения договора, исполнения контракта. Выявлены узкие места в информационном сопровождении, показаны направления повышения эффективности управления логистической информационной системой.

**Ключевые слова:** информационные ресурсы, логистическая информация, движение материальных потоков, информационная система.

### INFORMATION FLOWS IN THE COMPANY'S SALES ACTIVITIES

N. N. Kuzovenkova, S. G. Kamshilov

Chelyabinsk state University, Chelyabinsk, Russia

The article describes the mechanism of functioning of the logistics information system in a trading company. Information flows at the stage of order processing, contract conclusion, contract execution are considered. In addition, software products used in the logistics activities of a trading company are presented. Bottlenecks in information support are identified and directions for improving the efficiency of logistics information system management are shown.

**Keywords:** information resources, logistic information, movement of material flows, elaboration of information.

Информационные ресурсы являются одной из ключевых элементов в ресурсном потенциале торговой компании, а информация — значимой частью в организации логистических операций. Очень важно рационально организовать внутренние информационные ресурсы в компании путем внедрения и использования информационных систем для управления материальными и финансовыми потоками. Логистическая информация — это целенаправленно собираемая совокупность фактов, явлений, событий, представляющих интерес и подлежащих регистрации и обработке для обеспечения процесса управления логистической системой компании [5]. Любое движение материальных потоков связано

с передачей информационных потоков. Рассмотрим особенности информационных процессов в логистической организации.

В целях сохранения ряда важных коммерческих аспектов название организации обезличено. ООО «ААА» — недавно работающая на рынке компания по оптовым поставкам техники медицинского предназначения, средств по уходу за пациентами, реабилитационного оборудования от известных производителей, ортопедических изделий и др.

Многие процессы для оптовых торговых организаций являются типовыми [4], поэтому выявим характерные проблемы с использованием управленческих инструментов (табл. 1) и пути их решения.

Таблица 1

Информационные потоки на этапе обработки заказа

Исполнитель	Задача	Время до мероприятия, мин.
Секретарь	Обращение потенциального клиента	1,2
Секретарь	Регистрация входящего обращения заказчика	24
Руководитель отдела продаж	Передача запроса менеджеру в работу	6
Менеджер отдела продаж	Звонок заказчику с целью детализации потребности	24

## Окончание таблицы 1

Исполнитель	Задача	Время до мероприятия, мин.
Менеджер отдела продаж	Создание задачи операционному менеджеру	6
Операционный менеджер	Заведение заказа в систему, с указанием всех вводных	24
Руководитель отдела снабжения	Распределение ТМЦ заказа	96
Менеджер отдела снабжения	Подбор оборудования согласно техническому описанию в заявке, с получением цен и сроков поставки от поставщиков	96
Менеджер отдела снабжения	Заполнение спецификации по заказу	24
Операционный менеджер	Формирование финансовой модели заказа	36
Менеджер отдела продаж	Анализ обработанного заказа	24
Руководитель отдела продаж	Утверждение предложения заказчику	24
Менеджер отдела продаж	Отправка предложения клиенту	12
Менеджер отдела продаж	Согласование готового коммерческого предложения и загрузка в систему	10
Руководитель отдела продаж	Анализ качества работы менеджера и зачет / не зачет обработки лида в КРІ	5
Итого		412,2
Источник: данные внутренней документации компании ООО «ААА»		

Проанализировав каждый процесс на данном этапе, выявили недостатки или ошибки, связанные с передачей информации, которые снижают эффективность деятельности компании. На этапе, когда секретарь фиксирует входящее обращение потенциального клиента и отправляет его электронным письмом через Outlook руководителю того или иного отдела продаж (в зависимости от принадлежности клиента к одному из секторов рынка), можно выделить следующее: электронное письмо может не отправиться (остаться в черновиках, если секретаря отвлекли); руководитель отдела может не заметить письмо в общем потоке писем (или данное письмо может иметь низкий приоритет); руководитель отдела может прочитать письмо, но не переслать менеджеру в работу по тем или иным причинам; постоянное заполнение однотипных форм / выполнение однотипных задач; неизвестно количество запросов, поступивших в компанию, считать приходится вручную из электронной почты, сотрудники этим не занимаются.

На этапе заведения данных потенциальной сделки и клиента менеджер может забыть занести их в программу «АmoCRM», но при этом вести работу по обработке входящего запроса, от этого у руководителя складывается впечатление, что менеджер не выполняет свою работу. Когда менеджер заводит данные заказа клиента в АmoCRM, часть этих данных дублирует в почту оператору, часть данных указывает при формировании еженедельного отчета о своей деятельности.

Отделы продаж и снабжения работают несогласованно. Создание менеджером продаж зада-

чи на формирование нового заказа клиента для операционного менеджера может произойти несвоевременно, от этого создаются сжатые сроки для менеджера по снабжению.

Заведение заказа в систему «Спец.Расчет», как правило, основывается на личных приоритетах оператора на заведение входящих запросов (какие-то задачи нужно сделать быстрее, другие могут подождать).

Распределение ТМЦ в системе «Спец.Расчет» проходит вручную, поэтому не исключены ошибки и большие временные издержки. Руководитель отдела снабжения может тратить время с большей пользой, развивая отношения с поставщиками, в поиске новых продуктов и новых финансовых инструментов (отсрочки, факторинг и др.).

При заполнении спецификации в системе «Спец.Расчет» менеджер отдела снабжения мог ранее составить техническое описание по той или иной позиции, но, если в каком-либо заказе он указывает ее снова, необходимо тратить время на поиск или новое составление технического описания предложенного продукта.

В программе MS Excel происходит анализ обработанного заказа, определение потенциальной прибыли заказа, формирование предложения заказчику, но нет четкого понимания, на какой объем валовой прибыли отделы продаж обрабатывали заявки клиентов. Формирование отчетов происходит вручную, данные не точные, на это тратится время.

Эффективность работы менеджера (выполнение КРІ) — субъективная оценка руководителя отдела, для ежемесячной оценки всех сотрудников отдела продаж требуется большое количество

времени, руководитель тратит много своего полезного времени на операционные задачи.

Проработка информации в рамках управления деятельностью компании в рыночных отношениях создает условия для деятельности с меньшими рисками и эффективными коммерческими результатами, в том числе и в логистике. Чтобы показывать результат, компании необходимо получать качественную информацию быстро до и после принятия управленческих решений [7].

На этапе заключения контракта, где создается проект договора, его согласование и подписание

со стороны клиента и компании ООО «ААА», также существуют некоторые существенные проблемы в информационных процессах.

Без быстрой и своевременной передачи информации нет возможности осуществлять эффективно логистическую деятельность. Информация способствует координации работы подразделений. Ни одно из направлений логистики не смогло бы выполнять свои задачи, если бы не имело необходимой информации [2].

Рассмотрим движение информационных потоков на этапе заключения договора в таблице 2.

Таблица 2

## Информационные потоки на этапе заключения договора

Исполнитель	Задача	Время до мероприятия, мин
Менеджер отдела продаж	Звонок клиенту с предложением заключить договор	12
Менеджер отдела продаж	Формирование задачи на согласование договора	3
Операционный менеджер	Запуск проекта договора на согласование	4
Юрист	Заполнение проекта договора	24
Руководитель отдела продаж	Утверждение согласования договора	60
Руководитель отдела продаж	Согласование договора (ознакомление)	60
Коммерческий директор	Согласование договора (подписание)	60
Менеджер отдела продаж	Отправка проекта договора на подписание заказчику	6
Менеджер отдела продаж	Получение подписанного договора	6
Юрист	Сверка договора	36
Менеджер отдела продаж	Направление готового договора заказчику	6
Менеджер отдела продаж	Смена статуса на «Договор заключен»	6
Итого		289
Источник: данные внутренней документации компании ООО «ААА»		

В системе «АмоCRM» напоминание повторного звонка клиенту по ранее сформированному предложению менеджер по продажам может проигнорировать, случайно или умышленно, и не совершить звонок (по невнимательности или из-за собственного нежелания). При формировании задачи в Outlook менеджером отдела продаж на согласование договора с передачей всех материалов часто дублируется информация по заказу клиента (не исключены ошибки).

Операционный менеджер может несвоевременно запустить проект договора на согласование (с коммерческим предложением), из-за чего искусственно создается ограничение времени для работы других подразделений по проекту. Как следствие, возникают просрочка по обязательствам и негативная реакция клиента.

Процесс рассмотрения договора в системе «СЭД», утверждения согласования руководителем юридической службы, ознакомления с договором руководителя отдела продаж и его подписание коммерческим директором может иметь следующие недостатки: договор на согласование могут не увидеть своевременно; в зависимости от

занятости согласующих увеличивается общий срок согласования; этап согласования проходит линейно, пока предыдущий участник не согласовал, следующий еще не знает, что договор запущен на согласование, и досрочно его проверить не может; много ручной работы, часто данные заполнены не все; неизвестно количество договоров на согласовании, часто выявляются просрочки по договорным обязательствам.

В системе «АмоCRM» менеджеру отдела продаж необходимо сменить статус с потенциальной сделки на согласованную, но бывает, что он может забыть это сделать, что влечет неправильные показатели эффективности работы менеджера. Также часто нет понимания, сколько договоров заключено за текущий месяц и в какие сроки планируется получение валового дохода от них.

На этапе закупочной деятельности используется информация о поставщиках, новой продукции и т. д. Такая информация способствует в принятии решения о новых поставщиках.

Информация, поступающая из микрологистической системы, позволяет получать сведения о наличии товаров и финансовой устойчивости

компании грамотно сформулировать запрос на товарные ценности. Обмен информационными потоками между компаниями-партнерами

позволяет договориться об условиях поставки продукции. Рассмотрим этапы исполнения контракта в таблице 3.

Таблица 3

## Информационные потоки на этапе исполнения контракта

Исполнитель	Задача	Время до мероприятия, мин.
Менеджер отдела продаж	Задача на обеспечение заказа клиента	6
Операционный менеджер	Смена статуса заказа на «Исполнение договора»	12
Руководитель отдела снабжения	Согласование потребности	24
Менеджер отдела снабжения	Работа с поставщиками	24
Менеджер отдела снабжения	Передача счетов на оплату	12
Руководитель отдела снабжения	Направление в бухгалтерию на оплату	96
Руководитель отдела снабжения	Контроль резерва и отслеживание доставки до склада компании	–
Менеджер снабжения	Планирование доставки до склада заказчика	36
Кладовщик	Прием, распределение и сортировка продукции на складе	
Операционный менеджер	Формирование первичной документации к заказу клиента	6
Менеджер снабжения	Формирование заказа на доставку транспортной компании	6
Менеджер отдела продаж	Отправка информации по доставке конечному клиенту	6
Менеджер отдела продаж	Звонок клиенту	12
Менеджер отдела продаж	Уведомление о поступлении товара заказчику	5
Итого		276
Источник: данные внутренней документации компании ООО «ААА»		

На этапе формирования задачи на обеспечение заказа клиента менеджером отдела продаж в системе Outlook существует вероятность несвоевременного формирования, искусственного ограничения сотрудников снабжения по задачам закупок оборудования и доставки до клиента, а это сказывается на финансах предприятия (выплата пени) и ее деловой репутации.

При передаче счетов на оплату на согласование руководителю через Outlook менеджеру и руководителю отдела снабжения приходится обрабатывать большое количество документов.

При создании запроса счетов и оформлении резерва руководителем отдела снабжения на складах дистрибьюторов, в том числе и закреплении требуемых объемов продукции с транзитов выявлено отсутствие возможности консолидировать потребности нескольких клиентов для получения лучших условий отгрузки (цены / сроки / индивидуальный подход для крупных заказов). Несвоевременная передача документов между подразделениями ведет к получению пени и потере деловой репутации. Контроль резерва и отслеживание доставки до центрального склада компании — задача номинальная и невыполнимая для одного человека с полной загрузкой отдела, и, как следствие, появляются просрочки.

По результатам анализа недостатков, выявленных в процессах деятельности компании «ААА», можно сделать следующие выводы: ручная передача задачи на следующий этап, временная задержка, потери задач как человеческого фактор; необходимость дублировать информацию многократно; отсутствие контроля в реальном времени всех задач предприятия и отслеживания статуса их выполнения; неопределенное время на обработку входящего запроса; невозможность быстро проанализировать «узкие места» в организационной структуре (например, нехватку человеческого ресурса); отсутствие четкого понимания прибыли, которую принесут сделки, и сколько ресурсов компании тратится на обработку запросов; невозможность выявить КПД персонала и взвесить доходы от заказчиков на «весах» (потраченное время / деньги).

Так, в компании ООО «ААА» существует комплекс программно-аппаратных средств, которые не интегрированы между собой, соответственно отсутствует полноценная интеграция между функциональными подразделениями компании, что влечет за собой: большие временные затраты из-за использования множества программных продуктов, недочеты в планировании материальных товаров из-за недостатка сведений

и информативности по товарным ресурсам; несинхронность отдельных этапов процесса товародвижения, нарушение ритмичности из-за отсутствия нормативной базы планирования хода и сроков работ; недостатки в регулировании этапов выполнения заказа в связи с многозвенностью при доведении сведений, несвоевременности и недостаточности информации о ходе выполнения работ; отсутствие

современной автоматизированной информационной системы (табл. 4), которая позволила бы обеспечивать контроль за их движением; информационные потоки на предприятии характеризуются низкой скоростью передачи, а следовательно и некачественной обработкой, несвоевременной передачей в другие структурные подразделения, что негативно влияет на эффективность деятельности.

Таблица 4

## Программные продукты в ООО «ААА»

Программный продукт	Основной функционал
Mango	Виртуальная АТС для ведения переговоров с контрагентами, и отслеживания активности менеджеров
Outlook	Клиент для работы с почтой и планированием совещаний
Microsoft Excel	Учёт склада
	Формирование заказов клиентов
	Формирование первичной документации
«СЭД»	Электронный документооборот
	Согласование договоров и служебных записок
«Спец. расчёт»	Подбор оборудования по заявкам
	Формирование экономики для коммерческих предложений
	Учёт и аналитика входящих запросов, просрочек
AmoCRM	Ведение базы клиентов
	Отслеживание активности коммерческого блока
	Планирование
Источник: данные внутренней документации компании ООО «ААА»	

Руководителям сложно отслеживать выполнение KPI. Ключевые показатели эффективности (KPI) — числовые показатели деятельности подразделения, которые помогают организации в достижении целей или оптимальности процесса, а именно результативности и эффективности [1; 3].

Выполнение KPI всеми сотрудниками зависит от внимательности и субъективной оценки их руководителей. Основная проблема — отсутствует четкий регламент на выполнение задач: время ответа клиенту — от 3 рабочих дней и более; время согласования договора — от 3 рабочих дней и более; время размещения заказов — от 4 рабочих дней и более.

На данный момент в компании нет четкого описания информационных процессов, все подразделения работают по принципу «так исторически сложилось». Интеграция информационных потоков — это логическая последовательность процессов деятельности сотрудника (или нескольких сотрудников) в коллективе для выполнения типизированных задач для реализации той или иной деятельности на предприятиях. Таким образом, довольно большая часть рабочего времени тратится на совещания, от которых можно было бы отказаться путём замены на ал-

горитм принятия, что сказывается на эффективности деятельности предприятия.

На данный момент нет четкого временного интервала на реакцию, действие и ответ: входящий запрос в компанию; согласование договора; заполнение договора реквизитами; звонок клиенту; размещение заказа поставщикам; отправку клиенту груза.

Интеграция информационных потоков и четкие временные регламенты их реализации позволят внести прозрачность в работу подразделений компании, четко распределить обязанности и существенно увеличить эффективность предприятия, а смоделированные и отложенные регламенты, базирующиеся на огромном опыте сотрудников компании, позволяют большому коллективу работать как единый и точный механизм [4].

Структура логистической системы торговой компании и материальные потоки, которые обеспечивают логистические, информационные системы, взаимосвязаны и взаимозависимы.

Информационные потоки обеспечивают движение логистической системы, так как именно информационные потоки позволяют поддерживать систему движения материального потока открытой, способной приспосабливаться к изменяющимся условиям.

Одним из важных факторов в совершенствовании деятельности торговой компании является наличие такой логистической информационной системы, которая обеспечила бы взаимосвязь снабжения, производства, транспорта, складского хозяйства, распределения и обеспечила управление ею исходя из принципов единого целого [6].

На современном уровне развития хозяйственной деятельности можно сказать, что информация — это самостоятельный элемент, потенциал которого имеет большие возможности и перспективы для повышения конкурентоспособности торговых компаний.

Информационная логистическая структура компании, где функциональные службы являются практически независимыми подразделениями, часто не знакомы с проблемами остальных и ориентированы лишь на выполнение своих задач, таким образом не добивается высоких результатов в целом [4]. Процесс управления должен быть интегрированным, к нему должны быть подключены все участники внутри предприятия.

Только тогда удастся существенно сократить неценовые расходы и свести воедино все требования, предъявляемые в компании.

В ходе исследования рабочего процесса и информационной базы на предприятии было выявлено нецелесообразное использование множества программных продуктов, которые препятствуют эффективной деятельности компании. ООО «ААА» использует множество программ для обработки информации (см. табл. 4), в том числе старый метод ведения складских остатков по методу редактирования файла Excel с помощью локального доступа на сервер компании. Программа отнимает много времени на оформление и обработку заявок, не позволяет оперативно реагировать и управлять документами из-за сложности обработки и является слишком трудоемкой для сотрудников.

Для оценки текущего состояния информационной системы предприятия воспользуемся причинно-следственным анализом 5М (табл. 5) с целью последующего решения выявленных проблем.

Таблица 5

## 5М-анализ состояния информационной логистической системы ООО «ААА»

Факторы	Проблемы
man (человек)	Ошибки при формировании документов, дублирование информации
	Сотрудник может не заметить/забыть задачи, документы или электронные письма и не выполнить своевременно свои обязанности
	У сотрудников нет четких регламентов выполнения задач, поэтому возникают сжатые сроки и частые просрочки по проектам
machines (оборудование)	Сложность наглядного представления итоговых результатов деятельности, использование нескольких программ для обработки информации
	Нет единой информационной системы с интеграцией всех процессов деятельности, которая бы быстро реагировала на изменения в режиме реального времени
materials (материалы)	Сложность обработки информации из-за ведения документов посредства большого программ, не связанных между собой
	Необходимые документы для каждого проекта рассчитываются вручную, нет автоматизированных шаблонов для быстрого заполнения данных. На их оформление уходит много времени
measurements (измерения)	Сложность составления документов из-за большого объема данных
	Высокая трудоемкость в связи со сложностью работы в некоторых программах
	Нет понимания эффективности работы как сотрудников отдельно, так и предприятия в целом. Руководители ежемесячно оценивают сотрудников по определенным критериям
Methods (методы)	Нет четкого структурного представления этапов и процессов деятельности каждого сотрудника
	Высокая трудоемкость и низкая оперативность обработки информации

Источник: исследование авторов по данным ООО «ААА»

По данным, представленным в таблице 5 планируется разработать проект по совершенствованию логистической информационной

системы на основе интегрированного программного продукта по управлению предприятием.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бадьина, А. В. Электронный документооборот фирмы, Делопроизводство / А. В. Бадьина. — Москва : Эксмо, 2019. — 152 с.
2. Егоров, Ю. Н. Логистика : учеб. пособие / Ю. Н. Егоров. — Москва : НИЦ ИНФРА-М, 2019. — 256 с.
3. Карачаровский, В. В. Рынок информационных технологий. Итоги года — 2019 / В. В. Карачаровский [и др.]. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3220754/> (дата обращения 10.11.2021).
4. Кашников, Ю. В. Информационная система распределения товаров / Ю. В. Кашников. — Москва : ИНФРА-М, 2020. — 344 с.
5. Колмаков, Ю. В. Логистическая информационная система распределения товаров / Ю. В. Колмаков. — Москва : ИНФРА-М, 2020. — 344 с.
6. Петрович, М. В. Информационное обеспечение управления предприятиями оптовой торговли / М. В. Петрович, О. В. Пеклина // Экономика и управление. — 2018. — Т. 68. — № 6. — С. 761.
7. Трофимов, В. В. Информационные системы и технологии в экономике и управлении : учебник для бакалавриата и специалитета / В. В. Трофимов. — 5 изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2019. — 375 с.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Кузовенкова Надежда Николаевна** — магистрант факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. [nnk4044@gmail.com](mailto:nnk4044@gmail.com)

**Камшилов Сергей Геннадьевич** — кандидат технических наук, доцент кафедры менеджмента Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. [kamsg-pob@mail.ru](mailto:kamsg-pob@mail.ru)

## REFERENCES

1. Bad'ina A. V. Elektronnyj dokumentooborot firmy, Deloproizvodstvo [Electronic document management of the company, Office work]. Moscow, Eksmo, 2019. 152 p. (In Russ.).
2. Egorov Yu. N. Logistika: uchebnoe posobie [Logistics: textbook]. Moscow, NIC INFRA-M, 2019. 256 p. (In Russ.).
3. Karacharovskij V. V. [et al.] Rynok informacionnyh tekhnologij. Itogi goda — 2019 [Information technology market. Results of the year 2019]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3220754/>, accessed 10.11.2021. (In Russ.).
4. Kashnikov Yu. V. Informacionnaya sistema raspredeleniya tovarov [Information system for the distribution of goods]. Moscow, INFRA-M, 2020. 344 p. (In Russ.).
5. Kolmakov Yu. V. Logisticheskaya informacionnaya sistema raspredeleniya tovarov [Logistics information system for the distribution of goods]. Moscow, INFRA-M, 2020. 344 p. (In Russ.).
6. Petrovich M. V., Peklina O. V. Informacionnoe obespechenie upravleniya predpriyatijami optovoj trgovli [Information support of management of wholesale trade enterprises]. *Ekonomika i upravlenie* [Economics and Management], 2018, vol. 68, no. 6, p. 761. (In Russ.).
7. Trofimov V. V. Informacionnye sistemy i tekhnologii v ekonomike i upravlenii: uchebnik dlya bakalavriata i specialiteta [Information systems and technologies in Economics and Management: textbook for undergraduate and specialist studies, 5th edition]. Moscow, Izd-vo Yurajt, 2019. 375 p. (In Russ.).

# ЭКОНОМИКА ТРУДА И УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ

PERSONNEL MANAGEMENT  
AND HUMAN RESOURCE MANAGEMENT

УДК 331.103.4  
ББК 65.291.6

DOI 10.47475/2618-9852-2021-16408

## ЗАРУБЕЖНЫЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ ПОДБОРА ПЕРСОНАЛА

Т. А. Коркина<sup>1, 2</sup>, Е. Н. Зотова<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Челябинский государственный университет,  
Челябинск, Россия

<sup>2</sup> Южно-Уральский государственный университет  
(НИУ), Челябинск, Россия

В статье рассматривается опыт подбора персонала на примере зарубежных и отечественных компаний. Особое место в работе занимает исследование методов, используемых в ходе подбора персонала в различных компаниях. Полученная информация позволяет сделать вывод о том, какую роль играет грамотная система подбора в организации.

**Ключевые слова:** персонал, подбор, управление персоналом, методы подбора персонала.

## FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE OF STAFF SELECTION

T. A. Korkina, E. N. Zotova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

South Ural State University (National Research University),  
Chelyabinsk, Russia

The article discusses the experience of recruiting personnel on the example of foreign and domestic companies. A special place in the work is occupied by the study of methods used in the selection of personnel in various companies. The information obtained allows us to conclude what role a competent recruiting system plays in an organization.

**Keywords:** personnel, personnel management, recruiting, recruiting methods.

По своей сути любая организация — это только оболочка, существование которой не имеет смысла без персонала.

Ни для кого не секрет, что для получения прибыли и поддержания положительного имиджа необходимо сохранить корпоративный и командный дух, поэтому от того, насколько грамотно будет подобран персонал, зависит абсолютно все: начиная от положительных по-

казателей работы предприятия, заканчивая существованием организации в целом.

Современная наука изобилует большим количеством инструментов подбора персонала, но следует отметить, что в зарубежных и отечественных компаниях они будут иметь определенные различия. В первую очередь, такое разнообразие подходов зависит не только от научного, исторического, технического,

социально-политического развития страны, но и от образования, этики и поведения людей, моральных норм, традиций и практик.

Важной задачей предприятия является выбор и использование подходящих форм и методов подбора, поскольку отсутствие грамотной системы подбора может отрицательно повлиять на желание соискателя работать в данной организации.

Согласно исследованию Core, проведенному в 2019 году, 83 % соискателей заявляют, что собеседование, которое прошло в негативном ключе, может изменить их мнение о должности или компании, а 60 % — что они перестали заполнять заявления о приеме на работу из-за длинных и сложных формулировок. Однако 85 % из 13 000 опрошенных кандидатов в Северной Америке, Европе, Африке и Азиатско-Тихоокеанском регионе, отмечают, что постоянное общение в процессе приема на работу является основным фактором удовлетворенности кандидатов<sup>1</sup>.

По данным Allegis Group, 83 % сотрудников понимают, что удержание и привлечение талантов становится все более серьезной проблемой при приеме на работу, осложняется это и тем, что 66 % представителей поколения миллениалов планируют покинуть свою нынешнюю организацию в течение двух лет<sup>2</sup>.

Рассмотрим опыт работы с системой подбора персонала на примере зарубежных компаний. Следует отметить, что исследователи выделяют три направления развития подбора персонала в мире: западное, восточное и российское [8].

Характерной чертой западной процедуры найма является детальное изучение кандидата: его компетенций, умений, личных качеств и заслуг. Соискателям необходимо пройти серьезную процедуру отбора перед тем как стать полноправным сотрудником той или иной организации. Испытательный срок, как правило, длится не менее 6 месяцев, однако это не дает никакой гарантии, что кандидат получит предложение об официальном трудоустройстве [1].

Весьма четко подобная система подбора прослеживается в компании Google.

Ежегодно в Google поступает более миллиона резюме и только 4000–6000 соискателей будут приняты на работу, по факту, это менее 1 % от общего количества резюме<sup>3</sup>.

Чаще всего Google использует два способа поиска претендентов: первый — через специальную команду, которая перемещается от университе-

та к университету и отбирает лучших студентов, второй — это публикация предложений внутри компании. Вторым способом позволяет вовлечь сотрудников в процесс поиска соискателей, за что в дальнейшем они получают вознаграждение<sup>4</sup>.

После детального анализа резюме, менеджеры приглашают на собеседование лучших из лучших кандидатов. Собеседование проходит в четыре этапа и именно это позволяет оценить различные качества кандидата: познавательные способности, профпригодность, технические знания и, так называемый, Googliness. Googliness измеряет способность кандидата адаптироваться к культуре Google.

В результате, когда все этапы собеседования пройдены, эксперты выставляют свои оценки кандидатам. В Google используется пятибалльная система оценивания, где 5 — «мы должны нанять этого человека», 4 — «неплохо было бы нанять этого человека», однако если оценка 3 или ниже, то такого кандидата даже не рассматривают<sup>5</sup>.

Специалисты компании Google полагают, что в процесс подбора необходимо вовлекать команду, с которой кандидат будет работать. Таким образом, это позволит сотрудникам воспринимать нового члена команды не как конкурента, несущего угрозу, а как коллегу, который поможет команде достичь новых высот и улучшить показатели компании [2].

Однако у такого подхода есть и свои недостатки. Например, существует вероятность того, что ожидания новобранца не совпадают с реальным положением рабочих дел, что повлечет за собой его скорый уход. Также новичок может не до конца понять свои обязанности и задачи, что приведет к некачественному выполнению работы.

Некоторое время назад компания Google славилась своими оригинальными вопросами, которые задавались кандидату в ходе собеседования: вопросы были скорее похожи на загадки, которые требовали от соискателя творческого подхода к решению и нестандартного мышления. Однако сегодня Google отказалась от этого метода, поскольку подобные нестандартные вопросы пугают кандидатов, что, соответственно, препятствует выявлению действительно ценных навыков и знаний.

Несколько лет назад вице-президент Google по персоналу заявил о том, что академическая успеваемость не является столь значимым критерием при найме. Многие сотрудники в компании не имеют высшего образования, но, несмотря на это, демонстрируют невероятные результаты. По словам Бока, способность выполнять задания

<sup>1</sup> CORE Building From the Roots – Soluciones Flexibles en Capital Humano: <https://corebfr.com/estadisticas-de-rrhh-que-necesita-saber-en-2019/>

<sup>2</sup> Recruiting New Workers: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/104438942000100509>

<sup>3</sup> How Google Hires Their Talent: [www.kalibr.com](http://www.kalibr.com)

<sup>4</sup> El proceso de selección en Google: <https://blogs.informacion.com/blog/recursos-humanos/capital-humano/el-proceso-de-seleccion-en-google/>

<sup>5</sup> How Google Hires Their Talent: [www.kalibr.com](http://www.kalibr.com)

в Google не имеет ничего общего с тем, насколько хорошо вы учились в университете или колледже, поскольку навыки, необходимые в учебном заведении и на рабочем месте, абсолютно разные [5].

Для Google также характерно стремление к разнообразию: этническому, культурному, в интересах сотрудников. Один из сотрудников Мэтью Карпентер заявлял, что в его команде трудились музыканты, психологи и экономисты, которые занимались продажей технических продуктов. Именно поддержание разнообразия среди сотрудников является ключом к развитию творческих способностей, которые необходимы для конкуренции в такой динамичной отрасли, как информационные и цифровые технологии [7].

Рассмотрим особенности восточной системы подбора персонала на примере японской компании Sony.

Характерной чертой подбора персонала в Японии является то, что компания сначала нанимает персонал, а затем решает, где работа данного сотрудника будет наиболее эффективна. Каждый сотрудник в организации оценивается не по индивидуальному развитию, а по тому, какой вклад он привнес в коллективную работу и совокупную производительность компании [6].

Главное отличие японской системы подбора персонала заключается в стремлении заполучить лучшего работника сразу после выпуска из учебного заведения. Японские корпорации предпочитают систему под названием «Синсоцу», что в переводе с японского означает «выпускники, которые только завершили обучение в университете». Как правило, выпускников вузов считают ключевыми сотрудниками компании и только в них видят будущих руководителей [4]. Система «Синсоцу» также используется в Sony.

Большое внимание компания уделяет выпускникам, которые окончили престижные вузы, входящие во всемирно известную «Лигу плюща». По данным компании SHL, 45,4 % сотрудников, работающих в Sony, являются выпускниками элитных университетов<sup>6</sup>.

Sony относится к своим кандидатам, как к потенциальным клиентам, поэтому руководство компании старается использовать индивидуальный подход к каждому из них. Главным образом это отражается в том, что анкеты соискателей, которые по различным причинам не могут стать сотрудниками компании, не оставляют без внимания, каждому из них стараются дать обратную связь, если это возможно. Более того, человек, получивший отрицательный ответ от компании может высказать свое мнение о процессе приема

<sup>6</sup> SHL: <https://www.shl.com/resources/by-type/whitepapers-and-reports/>

на работу. В результате это позволяет кандидату почувствовать свою значимость и побудить к повторной подаче своего резюме в будущем.

Следует подчеркнуть, что руководство компании Sony советует своим кандидатам отказаться от стандартного офисного стиля в одежде на собеседовании. Вместо этого рекрутеры хотят, чтобы соискатели подобрали то, что отражает их личность [3].

Представитель Sony Сацуки Шиннака заявил о том, что они хотят видеть индивидуальный образ и слышать собственные мнения и мысли соискателей, вместо клишированного ответа на вопрос, который они прочли в книге или на просторах интернета<sup>7</sup>.

Команда компании Sony считает, что стандартная форма собеседования не лучший вариант, поскольку это не позволяет кандидатам полностью раскрыться, вследствие чего были приняты меры по изменению формата. Индивидуальные интервью с кандидатами были заменены на семинары, создание дискуссионных групп и решение ситуационных задач. Шиннака считает, что подобные меры необходимы, так как это позволяет кандидату быть самим собой, разговаривать с руководством на равных, простыми словами без каких-либо формальностей. Идея проведения собеседования в более расслабленной обстановке позволяет по-настоящему узнать своих кандидатов и сделать процесс приема на работу относительно простым.

Говоря об отечественном опыте подбора персонала, важно отметить, что организации в нашей стране активно используют различные интернет-платформы для поиска работников. Ярким примером такой компании может стать Яндекс.

Яндекс находится в постоянном поиске новых сотрудников, поскольку требуется большое количество разработчиков со знаниями JavaScript, C++, Python, big data.

Приоритетной платформой для размещения информации о свободных вакансиях служит сайт Яндекс. Стоит отметить, что на сайте Яндекс соискателю, помимо заполнения стандартных полей в анкете, необходимо ответить на специальные вопросы, в зависимости от профиля вакансии: разработчикам предстоит написать краткий код, рекламщикам — ответить на несколько открытых вопросов, копирайтерам — творчески переработать текст<sup>8</sup>.

Собеседование состоит из нескольких этапов: экспресс-собеседование, онлайн-собеседование, очное собеседование.

В ходе первого этапа с соискателем проводят краткую беседу, которая позволяет сформировать

<sup>7</sup> Sony Corporation: <https://www.sony.net/corporate/information/>

<sup>8</sup> Работа в Яндекс: <https://yandex.ru/jobs>

первое впечатление о кандидате и перепроверить информацию, указанную в анкете. После этого менеджер высылает онлайн-тест, который требует обязательного прохождения.

Тест состоит из трех разделов: числового, вербального, логического и содержит в себе специальные вопросы, которые направлены на определение интеллектуальных способностей. Подобное испытание ожидает не всех кандидатов, как правило, тестирование используют только для тех вакансий, где количество откликов слишком велико. В данной ситуации, интеллектуальное тестирование является самым простым и эффективным способом отсеивания менее способных кандидатов [10].

Следует сказать, что Яндекс использует тест от разработчика Talent Q. Его главной особенностью является то, что набор вопросов и их сложность будет подстраиваться по каждого соискателя индивидуально.

Второй немаловажной особенностью Talant Q является невозможность ответить на тест наугад, поскольку он содержит большое количество вариантов ответов, их может быть от 7 до 25. Обычно это сбивает с толку кандидата, по той причине, что стандартные тесты предлагают максимум 3-4 ответа<sup>9</sup>.

Однако это не единственное испытание, которое существует в Яндекс. Если кандидат стремится получить место разработчика или программиста, то он не подвергается процедуре прохождения тестирования на оценку интеллектуальных способностей, однако ему необходимо пройти специальное оценочное мероприятие, разработанное для данных специалистов. Зада-

ние предполагает написание небольшого кода, то есть программу с несложным кодом.

Касательно онлайн-собеседования стоит сказать, что оно может проводиться в различных формах, более того, состав участников и их количество тоже могут различаться.

Онлайн-интервью могут содержать вопросы как общего характера, например, о ваших предпочтениях, пожеланиях, хобби, опыте, так и более конкретные, такие как решение задачи или выполнение технического задания [9].

Самым продолжительным и сложным этапом является проведение очного собеседования. В зависимости от того, на какую должность претендует кандидат, состав тем для очного собеседования будет варьироваться. Например, для разработчиков стандартно проводят 4-5 этапов очного собеседования, которые включают в себя ряд заданий, требующих написания кода, создание систем и их понимания. Самые суровые требования обычно предъявляют к программистам, на техническом интервью они должны продемонстрировать свои навыки программирования, а также общие теоретические знания.

На сегодняшний день разработано большое количество технологий, которые любая компания может применить на различных этапах подбора и расстановки кадров.

Изучение зарубежного и отечественного опыта подбора персонала показало, что методы и инструменты подбора персонала во всех странах разные, однако имеют и схожие моменты.

Обобщим представленный материал в таблице 1.

Таблица 1

## Сравнительный анализ систем подбора персонала

Модель системы подбора персонала	Общие черты	Особенности
Западная	<ul style="list-style-type: none"> <li>– использование различных тестирований при отборе кандидатов;</li> <li>– применение современных технологий при отборе кандидатов;</li> <li>– четкая регламентация процесса подбора;</li> <li>– оценка навыков, которыми обладает соискатель;</li> <li>– детальный анализ резюме кандидата</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– детальное изучение кандидата: его компетенций, умений, личных качеств и заслуг;</li> <li>– серьезная процедура отбора;</li> <li>– продолжительный испытательный срок, который длится не менее 6 месяцев;</li> <li>– прохождение длительного испытательного срока не гарантирует официального трудоустройства, после его окончания</li> </ul>
Восточная		<ul style="list-style-type: none"> <li>– компания сначала нанимает персонал, а затем решает, где работа данного сотрудника будет наиболее эффективна;</li> <li>– каждый сотрудник в организации оценивается не по индивидуальному развитию, а по тому, какой вклад он привнес в коллективную работу и совокупную производительность компании;</li> </ul>

<sup>9</sup> Talant Q. Экспертная поддержка HR по оценке и развитию талантов: <https://talent-q.ru/products/>

Модель системы подбора персонала	Общие черты	Особенности
		<ul style="list-style-type: none"> <li>– компании стремятся привлечь лучших работников сразу после выпуска из учебного заведения;</li> <li>– особая система «Синсоцу». Основная идея — выпускники вузов являются ключевыми сотрудниками компании и только они могут стать будущими руководителями</li> </ul>
Российская		<ul style="list-style-type: none"> <li>– активное использование различных интернет-платформ для поиска работников;</li> <li>– зачастую собеседование имеют традиционную форму проведения;</li> <li>– собеседование может иметь большое количество этапов</li> </ul>

Следует сказать, что многие крупные компании в России стараются перенять и внедрить методы, инструменты, технологии подбора персонала, которые активно используют в различных зарубежных компаниях.

Однако не стоит забывать, что стратегия подбора персонала должна выбираться в соответствии с культурными особенностями государства, менталитетом сотрудников, спецификой организации, поскольку не всегда стратегия,

которая дает положительный результат в зарубежных компаниях, поможет справиться с проблемами, существующими в отечественных компаниях.

Важно понимать, что выстраивание эффективного процесса подбора — это очень долгий и трудоемкий процесс, требующий создания эффективной поэтапной и структурированной системы, которая повлечет за собой затраты не только материальные, но и человеческие.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Anderson, N. Recruitment and selection: Applicant perspectives and outcomes / N. Anderson, M. Born, N. Cunningham-Snell // In: Anderson N., Ones D. S., Sinangil H. K. & Viswesvaran C. Handbook of industrial, work, and organizational psychology. — London : SAGE, 2001. — Vol. 1. — P. 200–218. — URL: [https://www.researchgate.net/publication/232430958\\_Recruitment\\_and\\_selection\\_Applicant\\_perspectives\\_and\\_outcomes](https://www.researchgate.net/publication/232430958_Recruitment_and_selection_Applicant_perspectives_and_outcomes) (дата обращения 15.10.2021).
2. Shibato, H. International Human Resources Management of Japanese, American, and European Firms in Asia: The Roles of Headquarters and Subsidiaries / H. Shibato, A. Doyle. — URL: <https://ideas.repec.org/p/eab/microe/21893.html> (дата обращения 19.10.2021).
3. Salgado, J. Employee Selection in Europe: Psychotechnics and the Forgotten History of Modern Personnel Selection / J. Salgado, U. Hulsheger. — URL: [https://www.researchgate.net/publication/259745887\\_Employee\\_Selection\\_in\\_Europe\\_Psychotechnics\\_and\\_the\\_Forgotten\\_History\\_of\\_Modern\\_Scientific\\_Personnel\\_Selection](https://www.researchgate.net/publication/259745887_Employee_Selection_in_Europe_Psychotechnics_and_the_Forgotten_History_of_Modern_Scientific_Personnel_Selection) (дата обращения 21.10.2021).
4. Mirzaliyeva, S. S. Foreign experience of personnel selection / S. S. Mirzaliyeva, M. G. Khamidova // *Инновационная наука*. — 2016. — № 4-1 (16). — С. 2–14.
5. Blasco, R. D. Reclutamiento y selección de personal: viejo y nuevo rol del psicólogo / R. D. Blasco // *Florianópolis*. — 2004. — Vol. 4. — № 1. — URL: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/rpot/article/view/7549> (дата обращения 18.10.2021).
6. Yan, S. A Comparative Research on Japanese Employment System Based on the Theories of David Marsden, James C. Adeggen and Ronald P. Dore / Sun Yan // *Journal of Economics, Business and Management*. — 2015. — Vol. 3. — № 4. — URL: [https://www.researchgate.net/publication/272908757\\_A\\_Comparative\\_Research\\_on\\_Japanese\\_Employment\\_System\\_Based\\_on\\_the\\_Theories\\_of\\_David\\_Marsden\\_James\\_C\\_Adeggen\\_and\\_Ronald\\_P\\_Dore](https://www.researchgate.net/publication/272908757_A_Comparative_Research_on_Japanese_Employment_System_Based_on_the_Theories_of_David_Marsden_James_C_Adeggen_and_Ronald_P_Dore) (дата обращения 31.10.2021).
7. Азимов, Т. А. Зарубежный опыт рекрутмента / Т. А. Азимов, Л. Ю. Безнощук // *Экономика и бизнес: теория и практика*. — 2018. — № 5-1. — С. 5–8.
8. Киселева, А. А. Проблемы найма и подбора персонала / А. А. Киселева, Ю. С. Масленникова // *Экономическая среда*. — 2018. — № 4. — С. 53–58.
9. Герасимов, Е. С. Критерии отбора, подбора и найма персонала: отечественный и зарубежный опыт решения вопроса / Е. С. Герасимов // *Вестник УРАО*. — 2011. — № 2. — С. 79–86.
10. Зеленцова, С. Ю. Вопросы применения зарубежного опыта оценки персонала на российских предприятиях / С. Ю. Зеленцова // *Стратегия предприятия в контексте повышения его конкурентоспособности*. — 2019. — № 8. — С. 19–22.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Коркина Татьяна Александровна** — доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета); профессор кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. kort2005@mail.ru

**Зотова Елизавета Николаевна** — магистрант кафедры менеджмента Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета), Челябинск, Россия. lizazotova45@gmail.com

## REFERENCES

1. Anderson, N., Born, M., & Cunningham-Snell, N. Recruitment and selection: Applicant perspectives and outcomes. In N. Anderson, D. S. Ones, H. K. Sinangil, & C. Viswesvaran: Handbook of industrial, work, and organizational psychology. London, SAGE, 2001. Vol. 1, pp. 200–218. — URL: [https://www.researchgate.net/publication/232430958\\_Recruitment\\_and\\_selection\\_Applicant\\_perspectives\\_and\\_outcomes](https://www.researchgate.net/publication/232430958_Recruitment_and_selection_Applicant_perspectives_and_outcomes) (accessed 10/15/2021).
2. Hiromich Shibato, Andrew Doyle. International Human Resources Management of Japanese, American, and European Firms in Asia: The Roles of Headquarters and Subsidiaries. Available at: <https://ideas.repec.org/p/eab/microe/21893.html>, accessed 10.19.2021.
3. Jesus Salgado, Ute Hulsheger. Employee Selection in Europe: Psychotechnics and the Forgotten History of Modern Personnel Selection. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/259745887\\_Employee\\_Selection\\_in\\_Europe\\_Psychotechnics\\_and\\_the\\_Forgotten\\_History\\_of\\_Modern\\_Scientific\\_Personnel\\_Selection](https://www.researchgate.net/publication/259745887_Employee_Selection_in_Europe_Psychotechnics_and_the_Forgotten_History_of_Modern_Scientific_Personnel_Selection), accessed 21.10.2021.
4. Mirzaliyeva S. S., Khamidova M. G. Foreign experience of personnel selection. *Innovacionnaya nauka* [Innovative Science], 2016, no. 4-1 (16), pp. 12–14.
5. Ricardo Diego Blasco. Reclutamiento y selección de personal: viejo y nuevo rol del psicólogo. *Florianópolis*, 2004, vol. 4, no. 1, available at: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/rpot/article/view/7549> (accessed 18.10.2021).
6. Sun Yan. A Comparative Research on Japanese Employment System Based on the Theories of David Marsden, James C. Adeglen and Ronald P. Dore. *Journal of Economics, Business and Management*, 2015, vol. 3, no. 4. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/272908757\\_A\\_Comparative\\_Research\\_on\\_Japanese\\_Employment\\_System\\_Based\\_on\\_the\\_Theories\\_of\\_David\\_Marsden\\_James\\_C\\_Adeglen](https://www.researchgate.net/publication/272908757_A_Comparative_Research_on_Japanese_Employment_System_Based_on_the_Theories_of_David_Marsden_James_C_Adeglen) (accessed 31.10.2021).
7. Azimov T. A., Beznoschuk L. Yu. Zarubezhnyj opyt rekrutmenta [Foreign recruitment experience]. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika* [Economics and business: theory and practice], 2018, no. 5-1, pp. 5–8. (In Russ.).
8. Kiseleva A. A., Maslennikova Yu. Yu. Problemy najma i podbora personala [Problems of recruitment and selection of personnel]. *Ekonomicheskaya sreda* [Economic environment], 2018, № 4, pp. 53–58. (In Russ.).
9. Gerasimov E. S. Kriterii otbora, podbora i najma personala: otechestvennyj i zarubezhnyj opyt resheniya voprosa [Criteria for selection, selection and recruitment of personnel: domestic and foreign experience in resolving the issue]. *Vestnik URAO* [Bulletin of the URAO], 2011, no. 2, pp. 79–86. (In Russ.).
10. Zelentsova, S. Yu. Voprosy primeneniya zarubezhnogo opyta ocenki personala na rossijskih predpriyatiyah [Issues of application of foreign experience in personnel assessment at Russian enterprises]. *Strategiya predpriyatiya v kontekste povysheniya ego konkurentosposobnosti* [Enterprise strategy in the context of increasing its competitiveness], 2019, no. 8, pp. 19–22. (In Russ.).

## КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

*Н. А. Кривоногова, Г. Г. Павлова*

Челябинский государственный университет,  
Челябинск, Россия

В настоящее время очень актуальна тема, касающаяся кадровой политики государственной гражданской службы в РФ. От её состояния зависит успех развития общества в целом, поэтому в статье рассматриваются понятие кадровой политики, основные проблемы, возникающие на современном этапе, и пути их преодоления.

**Ключевые слова:** *государственное управление, государственная гражданская служба, кадровая политика, кадры, государственный гражданский служащий.*

### PERSONNEL POLICY IN THE PUBLIC CIVIL SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND WAYS TO OVERCOME THEM

*N. A. Krivonogova, G. G. Pavlova*

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

Currently, the topic concerning the personnel policy of the public civil service in the Russian Federation is very relevant. After all, the success of the development of society as a whole depends on its state, therefore, the article examines the perception of personnel policy, the main problems it faces at the present stage and ways to overcome them.

**Keywords:** *public administration, public civil service, personnel policy, personnel, public civil servant.*

Качественное и эффективное государственное управление требует высокопрофессионального исполнения задач и функций, возложенных на соответствующие органы, в связи с чем в последнее время все больше внимания уделяется проблемам кадровой политики в сфере государственной гражданской службы РФ. В соответствии со своими направлениями и задачами кадровая политика обязана отвечать вызовам современного времени и опираться на Концепцию реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденную Президентом 15.08.2001 г., а также федеральную программу, утвержденную Указом Президента Российской Федерации 10.03.2009 г. № 261 [9, с. 83].

Основным нормативно-правовым актом, на основании которого осуществляется кадровая политика на государственной гражданской службе, является Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Основные аспекты,

касающиеся кадровой политики на государственной гражданской службе РФ, раскрываются в главе 13 ФЗ № 79 (принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава, ротация служащих, их профессиональное развитие и т. п.).

Под государственной гражданской службой РФ принято понимать вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, органов публичной власти федеральной территории, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ.

В широком смысле под кадровой политикой понимают систему осознанных и определенным образом сформулированных и скрепленных правил и норм, приводящих человеческий ресурс в соответствие с долговременной стратегией организации [7, с. 57].

В узком смысле кадровая политика представляет собой набор конкретных правил, пожеланий и ограничений, реализующихся как в процессе непосредственных взаимодействий между сотрудниками, так и во взаимоотношениях между работниками и организацией в целом [3, с. 35].

В системе государственной гражданской службы РФ кадровая политика представляет собой деятельность, направленную на подбор, подготовку, повышение квалификации, профессиональный рост грамотного кадрового состава для органов власти [1, с. 15].

Основной целью кадровой политики на государственной гражданской службе РФ является обеспечение оптимального баланса процессов

обновления и сохранения численного и качественного состава кадров в соответствии с потребностями соответствующего органа власти [5, с. 111]. Для достижения данной цели нужно подбирать, обучать и распределять кадры так, чтобы они приносили максимальную экономическую пользу, а также не забывать о развитии каждого работника в отдельности для того, чтобы он был мотивирован к качественному исполнению своих должностных обязанностей.

В соответствии с основной целью кадровой политики выделяются её главные направления и первостепенные задачи, которые представлены на рисунке 1 [4, с. 16].

Все направления и основные задачи кадровой политики государственной гражданской службы РФ сформулированы с учетом долгосрочных перспектив, которыми является обеспечение государственной службы профессиональными работниками, деятельность которых была бы направлена на служение человеку, обществу и государству [2, с. 26].



Рис. 1. Направления и основные задачи реализации кадровой политики государственной гражданской службы РФ

К основным проблемам кадровой политики государственной гражданской службы РФ на современном этапе, как правило, относят:

1) законодательство, применяемое в сфере организации и прохождения государственной гражданской службы, которое закрепляет объемные и несодержательные критерии отбора и оценки кадров, устаревшие правила организации работы, неэффективную систему карьерного развития и т. п.;

2) неконкурентный уровень денежного содержания, который не способен привлечь и удерживать ценных сотрудников;

3) существующую систему должностей и распределения полномочий, которая не отражает реального разделения труда на государственной гражданской службе;

4) отсутствие мотивации к саморазвитию и совершенствованию профессиональной компетентности у гражданских служащих;

5) уровень квалификации и профессиональной подготовки служащих, который не в полной мере отвечает необходимым потребностям, запрашиваемым нынешними условиями развития страны [6, с. 49];

6) коридорно-кабинетную систему, которая обеспечивает слабую коммуникацию внутри одного ведомства, между ведомствами, а также поддерживает межведомственную конкуренцию, культуру ограниченного доверия и закрытости;

7) систему, которая препятствует легкому обновлению кадрового состава, возможности найма специалистов на фиксированный срок, привлечению высококонкурентных специалистов;

8) низкую осведомленность граждан о наличии свободных вакансий в органах государственного управления. Потенциальные служащие не информированы должным образом о наличии вакантных рабочих мест [8, с. 168].

Решение данных проблем возможно только с использованием системного подхода, так как многие из них имеют прямую зависимость друг от друга. Чтобы искоренить недостатки кадровой политики, существующие на современном этапе, нужно разработать программу определенных мер, направленных на совершенствование формирования кадрового потенциала, эффективное функционирование и развитие механизма государственной гражданской службы в РФ.

К основным мерам, которые позволяют разрешить проблемы кадровой политики, обозначенные выше, можно отнести следующие.

1. Пересмотр требований к кандидатам, претендующим на должности гражданской службы, предоставление права самостоятельной установ-

ки требований к кандидатам государственным органам с учетом их целей, задач и функций.

2. Внедрение инноваций в устаревшую систему оценки и отбора кадров, ведь в век информационных технологий, ключевую роль в кадровом обеспечении играют инновационные технологии [10, с. 113].

3. Увеличение денежного довольствия гражданских служащих за счет оптимизации и рационализации использования ресурсов.

4. Разработку подробной программы по профессиональному развитию персонала на государственной гражданской службе, которая отвечает принципам открытости, научности, комплексности, целостности и адаптивности.

5. Разработку программы по работе с кадрами на государственной гражданской службе, которая предусматривает кадровое планирование, привлечение, оценку, обучение и мотивацию служащих. Преобразование пространственных условий труда служащих с учетом новых запросов к рабочему месту. Использование гибких рабочих пространств, поддерживающих различные рабочие задачи сотрудников.

6. Дифференцирование функциональных обязанностей по должностям гражданской службы.

7. Внедрение практики использования срочных контрактов на государственной гражданской службе (возможность заключения для начинающих специалистов, основание для заключения бессрочного контракта при успешном прохождении срочной службы, проектные срочные контракты).

8. Активное информирование граждан о вакантных должностях гражданской службы и проведении конкурсных отборов на них, которое обеспечивается путем размещения новостей в сети Интернет, на официальных, специализированных сайтах органов государственной власти и порталах государственных услуг.

Таким образом, рассмотрев основные проблемы кадровой политики государственной гражданской службы на современном этапе, можно сказать, что при ориентации на внедрение мер, указанных выше, в практику кадровых служб ожидаемо:

- повышение эффективности в целом всего механизма государственной гражданской службы РФ;
- возможность взглянуть на государство, как на конкурентоспособного работодателя, способного заинтересовать и удержать на службе высококвалифицированных специалистов;
- создание гибких и инновационных систем профессионального развития гражданских служащих, отвечающих современным потребностям государственного управления.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андрюхина, И. Ю. Совершенствование кадровой политики в системе государственной гражданской службы: зарубежный опыт / И. Ю. Андрюхина // Вестник экспертного совета. — 2021. — № 2. — С. 14–18.
2. Анциферова, И. Социологический анализ кадровой политики в сфере госслужбы / И. Анциферова, В. Ермаков // Государственная служба. — 2014. — № 5 (91). — С. 22–26.
3. Управление персоналом : учеб. пособие / под ред. В. П. Бычкова. — Москва : ИНФРА-М, 2018. — 237 с.
4. Заборовская, С. Г. Кадровый менеджмент на государственной гражданской и муниципальной службе : учеб. пособие / С. Г. Заборовская. — Москва : Юрайт, 2021. — 209 с.
5. Знаменский, Д. Ю. Государственная и муниципальная служба : учебник для вузов / Д. Ю. Знаменский ; отв. ред. Н. А. Омельченко. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2021. — 405 с.
6. Писарева, Л. В. Проблемы кадровой политики на государственной службе / Л. В. Писарева // Наука и образование сегодня. — 2017. — № 12 (23). — С. 48–50.
7. Разнова, Н. В. Управление персоналом : учеб. пособие / Н. В. Разнова, И. А. Цветочкина. — Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2020. — 148 с.
8. Слепцова, Е. В. Современные проблемы управления кадровым потенциалом в госорганах / Е. В. Слепцова, В. В. Волкова / Международный журнал гуманитарных и естественных наук. — 2019. — № 11-3. — С. 167–169.
9. Страхова, Е. Г. Кадровая политика и кадровое обеспечение муниципального образования / Е. Г. Страхова // Международный научно-исследовательский журнал. — 2012. — № 7-2 — С. 83–84.
10. Хайбуллаева, М. М. Проблема кадровой политики на государственной службе / М. М. Хайбуллаева, Д. В. Голиков // Системные технологии. — 2018. — № 26. — С. 111–114.

## Сведения об авторах

**Кривоногова Наталья Андреевна** — магистрант кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. natad10@mail.ru

**Павлова Галина Геннадьевна** — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. galina.pavlova.7878

## REFERENCES

1. Andryuhina I. Yu. Sovershenstvovanie kadrovoj politiki v sisteme gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby: zarubezhnyj opyt [Improvement of personnel policy in the system of state civil service: foreign experience]. *Vestnik ekspertnogo soveta* [Bulletin of the Expert Council], 2021, no. 2, pp. 14–18. (In Russ.).
2. Anciferova I., Ermakov V. Sociologicheskij analiz kadrovoj politiki v sfere gossluzhby [Sociological analysis of personnel policy in the field of public service]. *Gosudarstvennaya sluzhba* [State service], 2014, no. 5 (91), pp. 22–26. (In Russ.).
3. Bychkov V. P. (ed.) *Upravlenie personalom* [Personnel management]. Moscow, 2018, 237 p. (In Russ.).
4. Zaborovskaya S. G. Kadrovij menedzhment na gosudarstvennoj grazhdanskoj i municipal'noj sluzhbe [Personnel management in the state civil and municipal service]. Moscow, 2021, 209 p. (In Russ.).
5. Znamenskij D. Yu. Gosudarstvennaya i municipal'naya sluzhba [State and municipal service]. Moscow, 2021, 405 p. (In Russ.).
6. Pisareva L. V. Problemy kadrovoj politiki na gosudarstvennoj sluzhbe [Problems of personnel policy in public service]. *Nauka i obrazovanie segodnya* [Science and education today], 2017, no. 12 (23), pp. 48–50. (In Russ.).
7. Raznova N. V., Cvetochkina I. A. Upravlenie personalom [Personnel management]. Krasnoyarsk, 2020, 148 p. (In Russ.).
8. Slepцова E. V., Volkova V. V. Sovremennye problemy upravleniya kadrovym potencialom v gosorganah [Modern problems of human resources management in government agencies]. *Mezhdunarodnyj zhurnal gumanitarnyh i estestvennyh nauk* [International Journal of Humanities and Natural Sciences], 2019, no. 11-3, pp. 167–169. (In Russ.).
9. Strahova E. G. Kadrovaya politika i kadrovoe obespechenie municipal'nogo obrazovaniya [Personnel policy and staffing of the municipal formation]. *Mezhdunarodnyj nauchno-issledovatel'skij zhurnal* [International scientific research journal], 2012, no. 7-2, pp. 83–84. (In Russ.).
10. Hajbullaeva M. M., Golikov D. V. Problema kadrovoj politiki na gosudarstvennoj sluzhbe [The problem of personnel policy in public service]. *Sistemnye tekhnologii* [System technologies], 2018, no. 26, pp. 111–114. (In Russ.).

# ИСТОРИЧЕСКИЕ, ЮРИДИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И ИНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ

HISTORIC, LEGAL, SOCIAL  
AND OTHER BASES OF MANAGEMENT

УДК 316.614  
ББК 67.405

DOI 10.47475/2618-9852-2021-16410

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТДЕЛЕНИЯ ПЕНСИОННОГО ФОНДА РОССИИ ПО ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

*М. К. Карпова, Г. Г. Павлова*

Челябинский государственный университет,  
Челябинск, Россия

В статье раскрывается деятельность Отделения Пенсионного фонда России по Челябинской области. Описывается разнообразие нормативно-правовых актов в пенсионном законодательстве. Причины ошибок в работе ОПФР по Челябинской области. Описываются варианты минимизирования проблем правового обеспечения.

**Ключевые слова:** Пенсионный фонд, Челябинская область, пенсия, законодательство, проблемы.

## PROBLEMS OF LEGAL SUPPORT FOR THE ACTIVITIES OF THE DEPARTMENT OF THE PENSION FUND OF RUSSIA IN THE CHELYABINSK REGION

*M. K. Karpova, G. G. Pavlova*

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article discloses the activities of the Department of the Pension Fund of Russia in the Chelyabinsk region. On the basis of which the appointment of an insurance pension is carried out. The variety of regulatory legal acts in pension legislation is described. Reasons for errors in the work of the OPFR in the Chelyabinsk region. Options for minimizing problems of legal support are described.

**Keywords:** Pension fund, Chelyabinsk region, pension, legislation, problems.

Пенсионный Фонд России — это крупнейшая федеральная система оказания социальных услуг в России. Эффективная пенсионная система — доминирующий фактор социально-экономической безопасности граждан страны [3].

Отделение Пенсионного Фонда Российской Федерации по Челябинской области (далее — ОПФР) — является территориальным органом по реализации социально-значимых функций социального обеспечения в Челябинской области,

региональным участником Государственных программ и национального проекта «Демография».

На сегодняшний день в Челябинской области более одного миллиона человек являются получателями государственных услуг в социальной сфере пенсионного обеспечения [10].

В целях совершенствования организации работы создана единая централизованная система управления средствами обязательного пенсионного страхования в соответствии с Постановлением

Правления Пенсионного Фонда Российской Федерации от 29.04.2021 № 138П «О реорганизации территориальных органов Пенсионного Фонда Российской Федерации в Челябинской области»<sup>1</sup>, в соответствии с которым были объединены все Управления ПФР Челябинской области в Государственное учреждение — ОПФР по Челябинской области с 01.10.2021.

В своей деятельности ОПФР по Челябинской области руководствуется Положением о Государственном Учреждении — Отделении Пенсионного Фонда Российской Федерации по Челябинской области<sup>2</sup> (утвержденным Постановлением ПФР № 138П), Конституцией РФ, международными договорами (соглашениями) РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, и иными нормативными правовыми актами РФ, локальными актами ПФР. ОПФР осуществляет деятельность по обеспечению социальных услуг на территории Челябинской области, взаимодействуя с органами государственной власти, органами местного самоуправления, многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг.

Согласно вышеуказанному Положению ОПФР по Челябинской области осуществляет многочисленное количество функций по организации, проверке, координации и контролю за исполнением пенсионного обеспечения застрахованных лиц, информированию граждан о действующем пенсионном законодательстве и выплатах материальной помощи семьям с детьми.

В течение последних лет пенсионная система Российской Федерации находится в состоянии постоянного реформирования [9]: одни законы утрачивают силу, вторые вносят изменения в отдельные законодательные акты, другие были приняты еще в СССР, но действуют до сих пор. Законодательство остается весьма несовершенным, страдает многими недостатками и пробелами в силу скачкообразности, скоропалительности принимаемых политических решений, а также их нестабильности. Учитывая сложность и многогранность норм пенсионного законодательства, его высокую мобильность, большое количество нормативных правовых актов, особенности правоприменительной практики, правовое обеспечение деятельности ОПФР по Челябинской области испытывает проблемы [4].

Вопрос качественного установления и выплаты пенсии является одним из ключевых в деятельности ОПФР по Челябинской области.

При изучении законодательства в области пенсионного обеспечения мы можем увидеть,

что оно очень непростое, каждый месяц выходят Постановления Правительства РФ, Приказы Министерства труда и социальной защиты РФ, которые вносят поправки в документы, связанные с социальным обеспечением граждан. Все это подтверждается ежемесячными выпусками научно-образовательного и информационного журнала «Пенсия», в котором имеются сведения об изменениях в законодательстве, о правоприменительной практике, о зарубежном опыте в системе пенсионного обеспечения, а также огромное количество вопросов читателей. Законодательство РФ в сфере пенсионного обеспечения находится на этапе бурного развития, что неблагоприятно сказывается на самом пенсионном фонде и его клиентах [8].

Уследить за всеми изменениями в пенсионном законодательстве не удастся ни самим гражданам, ни ОПФР по Челябинской области.

Если мы будем углубляться в законодательство по установлению пенсии, то сами работники Пенсионного фонда не смогут с точностью сказать количество законов, писем и указов, которые они применяют в своей работе.

Например, основным законом по назначению пенсии по старости в пенсионной системе на сегодняшний день является Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»<sup>3</sup>, в котором дана формула расчета размера пенсий, порядок исчисления страхового стажа, сроки назначения страховой пенсии [1]. Данный закон определяет, как назначить пенсию с 01.01.2015 только по страховым взносам, но ведь пенсионеры имеют стаж, заработную плату и страховые взносы до 2015 г., и это имеет огромное значение для установления размера пенсии. В Законе № 400-ФЗ есть примечание, что у граждан, имеющих вышеуказанные данные, производится оценка пенсионных прав в соответствии со статьей 30 Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (утратил силу с 01.01.2015, за исключением норм, регулирующих исчисление размера трудовых пенсий и подлежащих применению в целях определения размеров страховых пенсий в части, не противоречащей Закону № 400-ФЗ). Таким образом, для того, чтобы установить размер страховой пенсии, применяется два федеральных закона.

Есть случаи, когда для назначения страховой пенсии и определения ее размера применяются Международные соглашения, например при назначении пенсии по Соглашению о пенсионном обеспечении трудящихся государств — членов Евразийского экономического союза, которое ратифицировано Федеральным законом от 09.11.2020 № 354-ФЗ «О ратификации соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств —

<sup>1</sup> Далее — Постановления ПФР № 138П.

<sup>2</sup> Далее — Положение.

<sup>3</sup> Далее — Закон № 400-ФЗ.

членов евразийского экономического союза», между Российской Федерацией, Республикой Арменией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой. Чтобы осуществлять безошибочное назначение таких пенсий, требуются специалисты, которые обладают большим количеством знаний работы со странами СНГ ввиду множества нюансов. Ведь помимо основного закона имеются локальные нормативно-правовые акты, которые разъясняют и уточняют правила назначения пенсии. Законодательно закрепленные гарантии пенсионного обеспечения граждан являются неотъемлемой чертой современного правового государства, общепризнанность права каждого человека на социальную защиту подтверждается закреплением соответствующих норм в источниках международного права, а также фактом создания и функционирования международных организаций социальной направленности [7].

Также запутанным в законодательном плане является назначение досрочных страховых пенсий. В отличие от страховой пенсии по старости на общих основаниях фактический (юридический) состав, лежащий в основе возникновения права на досрочную страховую пенсию по старости, не имеет набора одинаковых (единых) юридических фактов [2].

Например, для назначения досрочной страховой пенсии по старости за подземные, вредные работы и работы в горячих цехах (Список № 1), с тяжелыми условиями труда (Список № 2) применяются два Постановления Совета Министров СССР от 22.08.1956 № 1173 и от 26.01.1991 № 10, а также различные разъяснения Минтруда России по вопросам включения или невключения профессий и должностей, условий труда и времени работы по периодам занятости граждан. При определении стажа до 1 января 1992 г. с применением норм пенсионного законодательства Союза ССР в отношении периодов занятости работников на работах, предусмотренных Списками № 1 и № 2, утвержденными в 1956 году, и у которых в связи с введением бригадной формы организации труда и с совмещением профессий (должностей) и расширением зон обслуживания увеличился объем работ выполняемой работы, можно руководствоваться постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 27.12.1983 № 308/25-67 [8].

Все это доказывает, что большое разнообразие применяемых нормативно-правовых актов затруднительно в исполнении для назначения страховых пенсий, поскольку ОПФР по Челябинской области занимается не только пенсиями, но и другими выплатами.

Проблемой пенсионного обеспечения деятельности ОПФР по Челябинской области яв-

ляется запутанное и необъятное законодательство, которое не позволяет пенсионной системе работать эффективно [6]. Ведь для того чтобы качественно и безошибочно выполнять свои функции, должны быть специалисты, которые разбираются во всех нюансах и законах пенсионного обеспечения. Но это невозможно, так как существует сменяемость кадров, сотрудники успевают изучить только самые азы, а для углубления во всю пенсионную систему требуется много времени, которое специалисты не готовы и не желают тратить на изучении законодательства в связи с большим объемом работ.

Для обеспечения безошибочной работы Отделения ПФР по Челябинской области Правлению Пенсионного Фонда Российской Федерации необходимо систематизировать все принимаемые законы с разбивкой по отдельным федеральным законам, группам статей, правовым вопросам. Трудности в работе специалистов ОПФР по Челябинской области, связанные с разнообразным законодательством, разбросанным по разным приказам, указам, разъяснениям и т. д., в итоге приводят к недоплатам или переплатам по пенсиям, от чего страдают социально незащищенные граждане нашей области, ведь даже им трудно разобраться с тем, как им назначена пенсия и на что они имеют право.

Кроме того, требуется проводить повышение квалификации сотрудников, ответственных за назначение пенсий, для актуализации знаний в сфере пенсионного законодательства. Это важно, ведь работникам ОПФР по Челябинской области нужно регулярно совершенствовать знания, особенно когда происходят серьезные изменения в законодательстве. Повышение квалификации должно проходить с отрывом от производства, так можно будет посвятить все отведенное время усвоению изучаемого материала. Все эти меры будут способствовать тому, что работники будут лучше понимать свою работу, делать меньше ошибок и работать более эффективно.

При менее значительных изменениях в законодательстве работодателю целесообразно проводить еженедельные информационные планерные заседания с работниками, ответственными за назначение пенсии. В таком случае работник будет обучаться новому законодательству, делать для себя заметки, и при необходимости рассказывать об этом своим коллегам. Информация в небольших количествах будет усваиваться лучше, за более короткое время.

Можно сделать вывод, что при разрозненности, частом изменении законодательства и правоприменительной практики в сфере пенсионного обеспечения в ОПФР по Челябинской области будут существовать риски допущения ошибок в связи с большим объемом работы и нагрузки на специалистов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абылова, А. М. Пенсионный фонд России, современные проблемы его функционирования / А. М. Абылова, Р. Р. Яруллин // *Инновационная наука*. — 2016. — № 5-1 (17). — С. 6–7.
2. Галаева, Л. А. Реализация права на досрочные страховые пенсии по старости в связи с работой в особых (производственных) условиях труда: к постановке проблемы / Л. А. Галаева, Т. А. Короткова // *Социально-политические науки*. — 2018. — № 5. — С. 211–218.
3. Иванов, А. Н. Пенсионный фонд России: Проблемы функционирования на современном этапе / А. Н. Иванов, М. Н. Безуглова // *Экономические науки*. — 2018. — № 1. — С. 172–175.
4. Игнатъева, В. И. Изменения в системе пенсионного обеспечения Российской Федерации / В. И. Игнатъева // *Наука. Мысль*. — 2016. — № 2. — С. 43–49.
5. Сенных, Л. Н. Современные проблемы пенсионного законодательства и стратегия законотворчества / Л. Н. Сенных // *Вестник Воронежского государственного университета*. — 2016. — № 1. — С. 8–15.
6. Широких, С. В. Обзор изменений законодательства, регулирующего пенсионное обеспечение в Российской Федерации / С. В. Широких // *Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ*. — 2019. — № 1 (11). — С. 133–143.
7. Мишалченко, Ю. В. Пенсионное обеспечение граждан в ЕАЭС и Союзном государстве Российской Федерации и Республики Беларусь / Ю. В. Мишалченко, Л. А. Платонова, А. В. Торопыгин // *Евразийская интеграция: экономика, право, политика*. — 2020. — № 3. — С. 67–88.
8. Правоприменительная практика // *Пенсия*. — 2005. — № 6. — С. 25–26.
9. Путеводитель по российской пенсии // *Справедливая Россия : офиц. сайт*. — URL: <https://spravedlivo.center/instrukcii/pensioneram/putevoditel-po-rossijskoj-pensii/> (дата обращения 20.10.2021).
10. Сведения о численности пенсионеров и суммах назначенных им пенсий по состоянию на 1 июля 2021 года // *Пенсионный фонд Российской Федерации (в Челябинской области) : офиц. сайт*. — URL: <https://pfr.gov.ru/branches/chelyabinsk/info/~0/7315> (дата обращения 21.10.2021).

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Карпова Марина Константиновна** — магистрант факультета Управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. [mkshch9@mail.ru](mailto:mkshch9@mail.ru)

**Павлова Галина Геннадьевна** — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. [galina.pavlova.7878@mail.ru](mailto:galina.pavlova.7878@mail.ru)

## REFERENCES

1. Abylova A. M., Yarullin R. R. Pensionny Fond Rossii, sovremennye problem ego funkcionirovaniya [Fund of Russia, modern problems of its functioning]. *Innovatsionnaya nauka* [Innovative Science], 2016, no. 5-1, vol. 17, pp. 6–7. (In Russ.)
2. Galaeva L. A., Korotkova T. A. Realizatsiya prava na dosrochnye strahovye pensii po starosti v svyazi s rabotoj v osobyh (proizvodstvennyh usloviyah truda: k postanovke problemy [Realization of the right to early old-age insurance pensions in connection with work in special (production working conditions: to raise the problem)]. *Social'no-politicheskie nauki* [Socio-political sciences], 2018, no. 5, pp. 211–218. (In Russ.)
3. Ivanov A. N., Bezuglova M. N. Pensionnyj fond Rossii: Problemy funkcionirovaniya na sovremennom etape [Pension Fund of Russia: Problems of functioning at the modern stage]. *Ekonomicheskie nauki* [Economic sciences], 2018, no. 1, pp. 172–175. (In Russ.)
4. Ignatieva V. I. Izmeneniya v sisteme pensionnogo obespecheniya Rossijskoj Federacii [Changes in the pension system of the Russian Federation]. *Nauka. Mysl'* [Science. Thought], 2016, no. 2, pp. 43–49. (In Russ.)
5. Sennyh L. N. Sovremennye problemy pensionnogo zakonodatel'stva i strategiya zakonotvorchestva [Modern problems of pension legislation and the strategy of lawmaking]. *Vestnik voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Voronezh State University], 2016, no. 1, pp. 8–15. (In Russ.)
6. Shirokhih S. V. Obzor izmenenij zakonodatel'stva, reguliruyushchego pensionnoe obespechenie v Rossijskoj Federacii [Review of changes in the legislation governing pension provision in the Russian Federation]. *Social'no-ekonomicheskij i gumanitarnyj zhurnal Krasnoyarskogo GAU* [Socio-economic and humanitarian journal of the Krasnoyarsk GAU], 2019, no. 1 (11), pp. 133–143. (In Russ.)
7. Mishalchenko Yu. V., Platonova L. A., Toropygin A. V. Pensionnoe obespechenie grazhdan v EAES i Soyuznom gosudarstve Rossijskoj Federacii i Respubliki Belarus' [Pension provision for citizens in the EAEU and the Union State of the Russian Federation and the Republic of Belarus]. *Evrazijskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika* [Eurasian integration: economy, law, politics], 2020, no. 3, pp. 67–88. (In Russ.)
8. Pravoprimenitel'naya praktika / ZHurnal «Pensiya» [Law Enforcement Practice/Pension Journal], 2005, no 6, pp. 25–26. (In Russ.)
9. Putevoditel' po rossijskoj pensii [Guide to the Russian Pension]. Available at: <https://spravedlivo.center/instrukcii/pensioneram/putevoditel-po-rossijskoj-pensii/>, accessed: 20.10.2021. (In Russ.)
10. Svedeniya o chislenosti pensionerov i summah naznachennyh im pensij po sostoyaniyu na 1 iyulya 2021 goda [Information on the number of pensioners and the amounts of pensions assigned to them as of July 1, 2021]. Available at: <https://pfr.gov.ru/branches/chelyabinsk/info/~0/7315>, accessed: 21.10.2021. (In Russ.)

## ЭВОЛЮЦИЯ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ ТАИЛАНДА В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ПЕРИОД: ОТ ВОЕННОЙ ДИКТАТУРЫ К ВЕСТМИНСТЕРСКОЙ СИСТЕМЕ

Д. Х. Саликов

Челябинский государственный университет,  
Челябинск, Россия

В статье рассматривается политическое развитие Королевства Таиланд во второй половине прошлого века. Для модели государственности Таиланда, как и для многих стран Юго-Восточной Азии, характерны авторитарное управление, осуществляемое военными диктаторами, подавление прав и свобод человека, отсутствие гражданского общества и контроля над властью. Но в недрах военно-авторитарного режима этой страны, в силу различных обстоятельств и факторов, вызревают предпосылки для постепенного перехода к демократизации и либерализации общества. Эти факторы, определившие социально-политическое развитие Таиланда в послевоенный период и трансформацию авторитарного режима в демократический, являются объектами исследования в предлагаемой статье.

**Ключевые слова:** Вестминстерская система, модернизация, монархия, авторитарный режим, военная диктатура, реформы, демократизация, либерализация.

## EVOLUTION OF THE MODEL OF THAI STATEHOOD POST-WAR PERIOD: FROM MILITARY DICTATORSHIPS TO THE WESTMINSTER SYSTEM

D. H. Salikov

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article examines the political development of the Kingdom of Thailand in the second half of the last century. The model of statehood of Thailand, as well as for many countries of Southeast Asia, is characterized by authoritarian governance carried out by military dictators, suppression of human rights and freedoms, lack of civil society and control over power. But in the depths of the military-authoritarian regime of this country, due to various circumstances and factors, the prerequisites for a gradual transition to democratization and liberalization of society are maturing. These factors that determined the socio-political development of Thailand in the post-war period and the transformation of the authoritarian regime into a democratic one are the objects of research in the proposed article.

**Keywords:** Westminster system; modernization, monarchy, authoritarian regime, military dictatorship, reforms, democratization, liberalization.

После Второй мировой войны страны Юго-Восточной Азии и Дальнего Востока разделились на две группы в зависимости от выбранной модели развития общества. Первая группа стран региона пошла по пути социализма. Социализм был, как правило, без «человеческого лица». Китай времен Мао, Северная Корея, Вьетнам, Лаос и Бирма, Камбоджа и Монголия вводили однопартийную систему, уничтожали частную собственность и оппозицию. Словом, проводили всем известные в нашей стране социалистические эксперименты над своим населением, чтобы затем,

ужаснувшись результатам, начать курс реформ, которые радикально поменяли вектор развития этих стран, сохранив социалистическую риторику и коммунистическую партию у власти. Только КНДР продолжает и поныне свой путь к «социализму» в своем тоталитарном, «оруэлловском» варианте, тогда как КНР и другие последователи социалистического пути пошли по пути «перестройки» системы.

Вторая группа стран региона взяли за образец не социалистический лагерь в лице СССР и его сателлитов в Восточной Европе, а путь

вестернизации, примером которой была Японская империя. О развитии этой страны и о влиянии ее на регион мы писали ранее [5; 6]. Речь идет о капиталистической модернизации, пионером которой была Япония до и особенно после Второй мировой войны. Государства этой группы можно подразделить по степени приближения к японскому стандарту: те, кто больше приблизился к нему (это «азиатские тигры» — Тайвань, Республика Корея, Сингапур), и те, кто показал менее динамичные темпы экономического развития и слабый уровень демократизации, но тоже идет по пути «догоняющей» модернизации («азиатские драконы» — Таиланд, Малайзия, Индонезия, Филиппины). Среди «драконов», активно развивающихся по буржуазному пути с ориентацией на японскую модель — частная собственность, попытки создания гражданского общества, многопартийная система, свободный рынок, привлечение внешних инвестиций, — наиболее успешно развивается Королевство Таиланд, которое прошло непростой путь во второй половине прошлого века в направлении японского стандарта и Вестминстерской системы.

Вестминстерская система — это демократическая система, построенная на тех принципах государственного управления, которые действуют, например, в Соединенном Королевстве. Это: чисто номинальная роль главы государства — монарха, который при этом играет роль арбитра и третейского судьи в общественно-политической жизни; ответственное перед парламентом правительство — Кабинет, который является влиятельной силой в механизме государственного управления; наличие многопартийности и оппозиции, сменяемости в результате парламентских выборов исполнительной власти и т. п.

Развитию стран Юго-Восточной Азии посвящено достаточно много исследований российских авторов [1; 2; 3; 4; 5; 10].

В Таиланде с 1932 г., после буржуазной революции, установилось конституционно-монархическое правление, суть которого мы охарактеризовали в статьях, посвященных особенностям такой формы правления в современном мире [7; 8]. Надо признать, что в Таиланде никогда всерьез не ставился вопрос об упразднении монархии. Не считая краткого эпизода начала 1990-х гг., когда ряд военных попытались изменить монархическое правление, власть королей из династии Чакри (правит с конца XVIII в.) никто не ставил под сомнение. Даже в Японии после поражения империи во Второй мировой войне одно время дискутировался вопрос о ликвидации Хризантемового трона. В Таиланде ничего подобного не было.

Развитие этой страны после 1945 г. проходило под влиянием «холодной войны» и про-

тивостояния двух блоков. Королевству повезло в этом плане, и, хотя долгое время властям приходилось бороться с партизанами и левацкими террористическими группировками, левые, а тем более просоветские силы, никогда не были сильны в этой стране. Традиционно сильные позиции в тайском обществе были у военных, которые настроены консервативно, авторитарно, но не коммунистически и не либерально. Не случайны нахождение у власти военных и частые военные перевороты. Впрочем, этот регион с традициями монархического правления, власти бюрократии и кланов, влияния военных естественным образом тяготеет к авторитарным режимам правого или левого толка. Пожалуй, кроме демократизации в Японии после 1945 г., которая, кстати, сохранила монархию и императорский титул, где и поныне на троне потомки богини Аматэрасу, в этом регионе мы не увидим вплоть до рубежа веков, более-менее демократических и либеральных режимов. Коммунистические диктатуры в Китае, Вьетнаме, Северной Корее, Монголии, не говоря о Камбодже, авторитарные режимы и военные диктатуры в Южной Корее, Сингапуре, на Тайване и на Филиппинах — все это вполне вписывается в политическую культуру народов Юго-Восточной Азии. Поэтому частое правление военных в Таиланде — это скорее нормальный тренд, нежели исключение из правил для народов данного региона. Отсюда и политическая нестабильность, частое попрание прав и свобод граждан, сильная роль государства в экономике и засилье бюрократии, коррупция как норма жизни и т. п. явления, характерные для стран «второго эшелона» модернизации.

Эта страна избежала «левых экспериментов» и «больших скачков». Выбор в пользу США и их союзников в противостоянии Запада советской тоталитарной империи, укреплял движение Таиланда в направлении модернизации, вестернизации, развития по японской модели. К тому же, союз с США и Западом обеспечил приток иностранных инвестиций в страну. А значит, создавалась база для промышленного развития, плюс — военная безопасность и преграда на пути Москвы в попытке включить страну в сферу своего влияния и включения Таиланда в «социалистический лагерь».

Возможно, самое главное, что правящая элита в лице генералитета и военных и связанных с ними бюрократических группировок, использовали власть не только для собственного обогащения. Военные диктаторы при всех минусах диктатуры и авторитаризма, обеспечили развитие Таиланда, а не только удовлетворяли свои властные амбиции и материальные интересы своих приближенных. Сейчас, ретроспективно, мы видим, что страна в начале нового столетия,

несмотря на серьезные проблемы в экономике и социально-политической сфере, динамично развивалась как промышленная страна — экспортер одежды, текстиля, электроники и сельскохозяйственной продукции (рис и каучук). В королевстве развиваются наукоемкие отрасли (электротехника и нефтехимия), страна привлекательна для иностранных инвесторов, а государство активно создает инфраструктуру для дальнейшего развития Таиланда и т. д. [2].

Возможно, это связано с тем, что правящий класс королевства не грезил геополитическими проектами создания «Великого Тай» и планами покорения соседних стран, а думал о том, как обеспечить динамичное промышленное и аграрное развитие своего общества, как преодолеть отсталость страны от передовых государств. Вектор такого подхода к развитию страны для элиты был задан еще монархией в конце XIX — начале XX вв. и подтвержден после буржуазной революции 1932 г. [10].

Впрочем, без геополитического фактора не обойтись. В отношении этой страны он проявился, как это ни покажется странным для этого фактора, скорее благотворно. Таиланд никогда не был ни колонией, ни даже полуколонией, чего не избежала ни одна страна региона. Китай после опиумных войн (1840–1842 и 1856–1860 гг.) стал «открытой» для западного влияния (колониального «ограбления») империей. Япония вынуждена была свернуть на путь реформ после того как появились «черные корабли» США, а затем и Англии и Франции, и подтолкнули ее к заимствованиям у более развитых западных стран. Что уж говорить про Тайвань и Корею, которые в начале XX в. стали не западными, а японскими колониями, после того как Япония провела модернизацию и стала сильной региональной державой. Все это провоцировало антиколониальные движения, которые, как правило, проходили под руководством либо националистов (партия Гоминьдан в Китае после буржуазной революции 1912 г. до того момента, когда она проиграла КПК во главе с Мао), либо коммунистов. Как правило, национально-освободительное движение во главе с коммунистами приводило к установлению левых диктатур, таких как режим Мао в Китае, режим в Северном Вьетнаме, режим Кимов в Северной Корее, не говоря уже о красных кхмерах, которые, впрочем, пришли к власти в борьбе уже с национальным правительством Камбоджи. В общем, ничем хорошим ни для политического, ни для экономического развития стран региона это не заканчивалось. «Большой скачок» в КНР; война во Вьетнаме (впрочем, здесь виноваты не только коммунисты «дядюшки Хо» — прозвище лидера коммунистов Индокитая Хо Ши Мина, — но и вина США) и последующие попыт-

ки построить социализм в этой стране; правление Трудовой партии Кореи в КНДР; коммунизм «братьев» — красных кхмеров — все это приводило к геноциду, упадку в экономике и к отставанию от развитых стран. Авторитаризм и подавление либеральных тенденций, однопартийная система компартии в КНР, экономическая отсталость Вьетнама и Камбоджи на фоне «азиатских тигров и драконов», тоталитарная гулаговская система в КНДР — все это и другое определяло и будет определять развитие этих стран надолго.

Таиланд избежал этого, поскольку он не был колонией или полуколонией, ему удалось избежать угрозы прихода к власти просоветских сил под знаменем освободительного антиколониального движения. Был период вполне серьезной зависимости от Японии в период Второй мировой войны, но японцы не превратили эту страну в свою оккупационную зону, как это случилось со многими народами региона. Таиланд был скорее союзником Японской империи на протяжении периода с 1941 по 1944 гг., пусть младшим, но партнером Токио. Как только удача отвернулась от японцев, Бангкок переориентировался на будущих победителей в войне — США и Великобританию.

Итак, важным фактором, определявшим послевоенное развитие Таиланда, стало **отсутствие необходимости в антиколониальном освободительном движении и слабость левых, прокоммунистических сил в королевстве, а значит, была возможность выбора элитой японской модели развития общества на основе модернизации**. После ухода японцев и ареста главы прояпонского консервативного премьера в 1938–1944 гг., фельдмаршала Пхибуна, некоторый период у власти находились политики либерального толка. Но экономические трудности, социальная нестабильность после войны, странная смерть молодого короля Рамы VIII в 1946 г. заставили элиту объединиться возле фигуры амнистированного маршала, который совершил военный переворот в 1947 г., устранив от власти умеренно-либерального премьера. Началась череда сменяющихся военных режимов.

Это еще один фактор, повлиявший на развитие тайского общества — **правление военных диктаторов как ответ на неспособность гражданских кабинетов справиться с социальными и экономическими противоречиями в Таиланде**. Следствием этого явилась консолидация режима и общества, так как маршал Пхибун отстранил от власти те силы, которые принято называть левыми, начиная со сторонников либеральной и демократической ориентации и заканчивая Коммунистической партией. Половина членов парламента назначались правителем. Часто это были военные. Оппозиция

преследовалась. Не идеализируя диктатуру, мы должны признать, что приход к власти военных способствовал стабилизации страны. И это в условиях начавшейся «холодной войны». Тайцам не пришлось делать выбор как корейцам или китайцам на рубеже 1940–1950-х гг. — с коммунистами они или с прозападными националистами, что сопровождалось гражданскими войнами в Китае и Корее, Камбодже и Вьетнаме. Повторим, благодаря антикоммунистическим законам в Таиланде все антизападные силы были устранены с политической легальной арены. Поэтому выбор в пользу сотрудничества с Западом и движение по пути модернизации с сохранением частной собственности и рыночной конкуренции был обоснован, поскольку давал возможность развиваться на цивилизованных началах, а не на принципах построения «коммунизма» в стиле «большого скачка» или «красных кхмеров».

Третий фактор развития Таиланда после 1945 г. — **проамериканская, прозападная внешняя политика королевства, заявка на то, чтобы играть роль оплота США и их союзников в борьбе с коммунизмом, а значит, военно-политическая и экономическая поддержка со стороны западных стран**, то есть внешние инвестиции, которые к началу 1970-х гг. достигли 2 млрд долларов США.

В 1954 г. маршал Пхибун присоединил Таиланд к СЕАТО — военному проамериканскому антисоветскому блоку в регионе. Помимо геополитических и экономических последствий, союз с США привел к еще большему росту влияния армии и полиции, которые усилились благодаря американской помощи.

Следствием это стало усиление борьбы между армейскими и полицейскими группировками за влияние и власть. Маршал-премьер Пхибун, желая укрепить свои позиции на фоне усиления армейской и полицейской верхушки, в 1957 г. провел некое подобие «перестройки», решив опереться на вполне демократические партии. Были проведены выборы в парламент на многопартийной основе. При этом диктатор при помощи манипуляций и административного ресурса обеспечил победу своей проправительственной партии. Лавируя между лидерами военных, Пхибун решил объединить силы с одним из усилившихся генералов полиции против армейского генерала Сарита Тханарата. Однако это подтолкнуло последнего к перевороту против маршала Пхибуна. Тем более, что подтасовки на выборах вызвали волну студенческих протестов, что еще больше мотивировало военных сделать в очередной раз ставку на силу, передав власть от терявшего популярность премьера в новые руки [5]. Министры почти в полном составе выразили недоверие Пхибуну. После переворота он покинул

Таиланд. Переворот был бескровным. Премьером в 1958 г. стал тоже генерал — Тханом Киттикачон (вскоре его сменил маршал Сарит Тханарат, который правил до своей смерти в 1963 г.). При Сарите Тханарате были запрещены профсоюзы и все партии, кроме правительственной. Парламент комплектовался диктатором по своему усмотрению.

При его правлении особенно проявились **традиционалистские и патерналистские черты военного режима**: отношения между правителем и населением — это отношения отца и главы семьи и детей.

После смерти Сарита Тханарата в 1963 г. премьером до 1973 г. вновь становится Тханом Киттикачон, которые продолжил курс своего предшественника. Эти два диктатора сумели стабилизировать ситуацию в королевстве, что позволило проводить политику модернизации и реформ социальной и экономической сферы. Не брезговали они и популизмом — меры социальной помощи беднейшим слоям, рост престижа тайской монархии, борьба с коммунистами, западной рок-музыкой, проституцией, наркотиками и т. п. [5]. Благодаря иностранной помощи строились дороги, создавалась современная инфраструктура в городах и в сельской местности. Все это, конечно, сопровождалось коррупцией. Членами компаний часто становились представители военных и бюрократических кругов.

Благодаря военной помощи от США Таиланд имел гарантии своей безопасности на фоне прихода к власти коммунистов во Вьетнаме, Лаосе, Камбодже. Королевство вступило в АСЕАН, сделав ставку на тесное экономическое взаимодействие со странами региона.

К началу 1970-х гг. стали раздаваться требования демократизации общества. Это сопровождалось применением насилия против митингующих со стороны военных. В 1973 г. был открыт огонь по протестующим студентам и сочувствующим им на улицах Бангкока.

Король Рама IX (1946–2016) принял представителей протестующих. Были отправлены в отставку премьер Тханом Киттикачон и ряд его сторонников. Важным фактором в послевоенной истории Таиланда становится **монархия, которая играет роль примиряющей силы и верховного незаинтересованного арбитра**.

С 1973 по 1976 гг. было время демократического правления, когда во главе государства оказались центристы, которые пытались примирить военно-бюрократическую традиционную элиту и сторонников более смелых демократических преобразований. Потомки тайских королей, лидеры умеренных демократов и центристов, Сени Прамот и его брат Кыкрит Прамот, занимая по очереди пост главы правительства, пытались

примиришь разные общественные группировки: представителей среднего класса, интеллигенцию, крупный бизнес, представителей городской современной культуры с представителями военно-бюрократических кругов. Поэтому, с одной стороны, была обновлена в сторону демократизации конституция, создан на более либеральной основе парламент. С другой стороны, братья Прамоты поддерживали деятельность правых, радикально-консервативных военизированных сил [5].

Но как это часто бывает в подобных обществах, **центризм и умеренный реформизм после многолетнего правления военных диктаторов приводит лишь к усилению поляризации в обществе.** Странники реформ хотят «всего и сразу», а консерваторы и странники автократии опасаются (и не без оснований на фоне событий в регионе), что либерализация режима приведет к приходу коммунистов. Поэтому, когда в октябре 1976 г. в столицу вернулся отставленный диктатор генерал Киттикачон в облике монаха, пришедшего якобы просто помолиться в одном из монастырей, студенты вышли на демонстрации, которые были подавлены силой. Тогда же произошел очередной военный переворот.

С другой стороны, краткий период демократического правительства показал, что в жестком авторитарном правлении нет нужды, что реформирование общества вполне допустимо и оправданно, если этот процесс оставить под контролем военных, которые благополучно вернулись к власти после октябрьских событий 1976 г.

В 1978 г. была принята новая конституция, которая разрешала многопартийность [5]. А в 1980 г. правительство возглавил генерал Прем Тинсуланон (до 1988 г.). Для его правления характерна относительная демократизация общества. Впрочем, это стало определенной тенденцией для правления военных в Таиланде. Как мы отмечали ранее, внутренняя стабильность из-за слабости левых и просоветских сил и внешняя безопасность позволяла тайскому генералитету и правящей элите периодически идти на либерализацию режима. Триада «нация-религия-король» продолжала работать.

Но и плоды модернизации медленно, но прорастали в тайском обществе. Таиланд — родина рисоводства в мире. Древнейшие следы рисоводства, которые датируются 5 тысячелетием до нашей эры, найдены в этом государстве. Особенностью рисоводства является необходимость сливать воду, когда рис созревает. Но до поры до времени рисовые поля нуждаются в затоплении. Так и правление военных было периодом, когда прорастали средний класс, урбанизация, изменения в технологии промышленного и сельского производства, элементы гражданского общества,

навыки парламентаризма. И как только черты современного общества оформились и окрепли в Таиланде, потребность в жестком централизованном патерналистском правлении военных прошла. Социально-экономическая модернизация в послевоенный период сделала необходимой добавить в триаду «нация-религия-король» новый элемент — «демократию», правда, с оговоркой, что демократия должна быть во главе с королем. Роль монарха на рубеже XX–XXI вв. возросла. Вся политическая и общественная повестка стала оглашаться королевской властью. Это не был возврат к абсолютной монархии, это скорее консенсус в обществе, который олицетворяет фигура конституционного монарха наподобие того, как это мы видим в Великобритании. Но с одной существенной оговоркой. Да, в Таиланде укреплялась Вестминстерская система, то есть парламентская демократическая модель государственного управления, построенная на принципах государственной модели Великобритании (в данном регионе — на принципах модели Японии).

Но и определяющая роль военных в развитии тайского общества сохранялась. Попытки ограничить власть военных кругов закончились очередным военным переворотом в 1991 г. Действие конституции было приостановлено, парламент был распущен.

Но в следующем году прошли демонстрации протеста против военного правления, что привело к жертвам среди гражданского населения. Вскоре началось правление гражданских центристских сил.

В 1997 г. на фоне экономического кризиса была принята демократическая конституция страны. Этого опасался крупный бизнес и высшие слои бюрократии, ожидавшие ослабления своих позиций в результате демократических перемен. Однако ухудшение материального положения в стране вследствие экономических проблем, заставило элиту пойти на принятие новой конституции, проходившего в атмосфере небывалой доселе в стране открытости и политической дискуссии, в которой принимали участие не только жители столицы, но и граждане на местах [5].

Депутаты стали избираться по партийным и одномандатным округам, вводился образовательный ценз для депутатов. В обе палаты парламента (Сенат и Палату представителей) должны были именно избираться, а не назначаться властями, как это было ранее при бывших премьерах — генералах и маршалах. Народным избранникам запрещалось занимать должности в органах исполнительной власти. Создавались независимые комиссии для контроля за ходом избирательных компаний, а также комиссии

создавались и для борьбы с коррупцией. В регионы передавались определенные полномочия для децентрализации управления. Закреплялась особая роль короля в системе государственного управления. Это роль независимого арбитра в политических спорах, к мнению которого обязаны прислушиваться все стороны.

В начале этого века в стране сохраняются серьезные социальные, экономические и политические проблемы. Периодически Таиланд вступает в зону нестабильного политического развития и политического противостояния [3]. И в XXI в. приходится объявлять военное положение, как это было в 2014 г., когда военное руководство страны отстранило от власти гражданских представителей и приняло руководство на себя.

Многopартийность и политический плюрализм, как это всегда бывает в странах «догоняющей модернизации», приводят в обществе с незрелыми демократическими традициями к разрывам в уровне благосостояния, к расколу в социуме и к периодической дестабилизации в государстве. И выходом из этого служит очередной возврат к правлению военных. Но тем не менее сложившаяся и укрепившаяся политическая традиция диалога между общественными силами, дает надежду на то, что Таиланд сделает выбор в пользу Вестминстерской модели государственного управления и все меньше будет необходимости в установлении очередной военной диктатуры какого-нибудь маршала или генерала или «национального лидера».

Альтернативу этому пути демонстрируют режимы, которые пошли по пути «строительства социализма». Это тоже вариант модернизации, в котором много схожего с развитием стран региона по японской модели. Здесь тоже проходят индустриализация, урбанизация, социальная трансформация общества, есть культ науки и т. п. Но эти страны прошли через массовый террор и репрессии собственного населения (КНР во время «культурной революции» и КНДР по сей день) и даже геноцид (Кампучия при красных кхмерах); экономические проблемы и неэффективную плановую экономику (это и в странах «народной демократии» Восточной Европы, и в странах Азии); отсутствие демократии и реальной многopартийной системы и гражданского общества (все коммунистические режимы Европы и Азии); влияние коммунистической идеологии на жизнь общества, вплоть до того, что во имя химер Мао, трех Кимов, Хо Ши Мина, Пол Пота и других «кормчих», приносятся в жертву тысячи и миллионы человеческих жизней.

Характерная черта названных режимов — последовательное и принципиальное антизападничество. Модернизация плюс антизападничество дают свои результаты, но эти результаты дости-

гаются огромной ценой. Вспомним миллионы погибших во всех «социалистических экспериментах» в Европе и Азии. Модернизация в сочетании с антизападничеством порождают такие социально-экономические и социально-политические проблемы, которые превращаются в системные проблемы и обрекают эти народы на экономическое отставание и зависимость, односторонность народного хозяйства, авторитарные режимы, отсутствие демократии, защиты прав и свобод человека и т. д. То есть не дают возможности для развития, потому что там, где нет свободы и нет гарантий прав человека, там всегда появляется концлагерь, причем не только в переносном смысле.

Серьезным исключением является Китай, вставший после смерти Мао на путь допущения рыночных элементов в экономику, которые в совокупности с конфуцианской культурой труда дали колоссальные результаты после провалов политики «скачков» Мао. Но политически — это авторитарная система с мощной экономикой (вторая экономика мира), и пока неизвестно как эта мощь КНР отразится на развитии региона, да и всего мира в целом. Во всяком случае, можно предполагать, что усиление КНР на рубеже веков создает серьезные вызовы для его ближайших соседей — Японии, Республики Корея, и для экономически и геополитически ослабленной РФ, оставшейся без союзников в то время, когда Пекин растет по всем направлениям развития — от экономического до военного потенциала.

Конечно, мы не можем утверждать, что страны, которые выбрали путь модернизации в направлении Вестминстерской системы, развивались и развиваются беспрепятственно. Но все же их эволюция есть пример развития, а не путь «скачков», массовых репрессий (по крайней мере, на современном этапе), провалов и отставания в экономике, политической нестабильности. Безусловно, и Республика Корея, и Таиланд, и Сингапур, и Тайвань прошли путь авторитарного правления и военных диктатур, подавления оппозиции и т. д. Это вызвано таким серьезным фактором как политическая культура этих стран. В странах Юго-Восточной Азии, как и во всех странах мира, никогда не было традиций демократии, которые созрели в Новое и Новейшее время исключительно в странах Западной Европы.

Авторитаризм стран региона, выбравших японскую модель развития, был вызван и обстоятельствами «холодной войны», и попытками левых сил направить свои страны по коммунистическому пути. Подавление прокоммунистических и просоветских сил, на наш взгляд, было благом для азиатских «тигров» и «драконов». Все это сопровождалось попранием прав и свобод

человека, беззаконием и террором (достаточно назвать события мая 1980 г. в Южной Корее во времена военной диктатуры и жертв этих событий). Но если мы сравним размах политических репрессий и природу авторитарной политики в той же Южной Корее и КНДР, то мы увидим, что как только общество выходит из экономического и (или) политического кризиса, военный режим, сыграв свою роль в модернизации общества, сменяется демократическим правительством. В КНДР же террор и репрессии не заканчиваются никогда, в отличие от Южной Кореи, которая с конца прошлого века встала на путь демократизации после долгого авторитарного правления Ли Сын Мана (президент в 1948–1960-е гг.) и последующих военных режимов.

Хотя в силу серьезных проблем в странах «догоняющей модернизации», порождающих периодически ситуации нестабильности, авторитарные тенденции время от времени возрождаются, как мы видели на примере Таиланда начала этого века. Но в странах коммунистического пути террор и авторитаризм являются самоцелью и сутью данных политических режимов.

В заключение нам хотелось бы высказать следующие выводы.

1. Авторитарный режим, безусловно, зло для гражданского общества, для прав и свобод человека. Но как мы видим на примере послевоенных режимов в Таиланде, военная диктатура имела более «вегетарианский» (если выразиться на современном политологическом сленге) характер, нежели аналогичные режимы на Тайване (правление Чан Кайши, президента Китайской республики в 1950–1975 гг.), военных диктаторов Южной Кореи (1961–1992 гг.). Не говоря уже о тоталитарных социалистических системах в регионе в тот же период. Это связано во многом с внешнеполитическим фактором. Если для Южной Кореи и Тайваня существовала серьезная военная угроза со стороны коммунистических стран (СССР, КНР, Северная Корея) и прокоммунистических сил внутри страны, то Таиланд (как, кстати, и Япония после американской оккупации в 1945 г.) был защищен от аналогичных угроз. Надежным щитом здесь стали военно-политический союз и экономическая помощь от США, слабость просоветских левых сил в этой стране и репрессии против оппозиции, особенно против левых сил, которые предпринимались военными правителями королевства. *Авторитарный режим тем слабее и тем больше шансов у него трансформироваться в демократический режим, чем менее важную роль в жизни общества играет внешнеполитический (и тем более геополитический) фактор. И тем больше шансов авторитарной системе держаться далее, и даже перерасти*

*в тоталитарную, чем важнее этот фактор для власти и народа. Внешнеполитические «угрозы», на которые любят ссылаться диктаторы всех времен, не говоря об их геополитических амбициях, всегда легитимируют авторитаризм в государственном управлении, оправдывая его необходимость наличием мнимых или реальных внешних врагов государства.*

2. Авторитарная система, которая не нуждается в усилении режима в силу вышеназванного обстоятельства, неизбежно трансформируется в направлении демократизации и либерализации. Как было сказано нами ранее, периодически в силу тех или иных обстоятельств, происходит некая «оттепель», либерализация режима, которая заканчивается новым витком автократии. Кстати, послевоенное и послесталинское развитие СССР это тоже демонстрирует: смерть тирана — хрущевская «оттепель» — «неосталинизм» и «застой — «перестройка» и демократизация во времена М.С. Горбачева — реанимация авторитаризма после расстрела парламента в октябре 1993 г. и «выборов» 1996 г. и т. д. Но трансформация авторитарной системы в демократическую неизбежна, так как благодаря политике модернизации, которую осуществляли военные режимы в Таиланде, общество менялось. Не революционные, но эволюционные преобразования внутри военно-диктаторских режимов исподволь готовят почву для ослабления авторитаризма. Частная собственность, рыночная конкуренция, урбанизация, современное образование и т. п. процессы меняют режим. При этом азиатская специфика накладывает отпечаток на государство в Таиланде. Роль военных будет велика, особенно в периоды кризиса. И быть как США или страны Западной Европы по уровню прав и свобод и демократизации ни Таиланд, ни Республика Корея, ни Тайвань не смогут никогда. Но «конечная цель — ничто, движение — все», и это движение по пути модернизации, а не по пути геополитических химер диктаторов или социалистических экспериментов. И это — надежда на цивилизованное развитие этих стран региона. Ведь большинство стран на планете являются авторитарными или тоталитарными.

Г. Гейне в очерке 1833 г. писал про современную ему Германию (Германию времен политической реакции), что в стране было мрачное время — одни только совы, цензурные указы, казематный дух, романы о самоотречении, вахтпарады, ханжество, тупоумие.

Но надежда, пусть и очень слабая, все же не покидала немецкого поэта и в эти времена. Хоть он и не дождался демократических перемен в Германии.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Васильев, Л. С. История Востока. В 2 т. Т. 2 : в 2 кн. Кн. 2 / Л. С. Васильев и [др.]. — Москва : Юрайт, 2020. — 410 с. — ISBN 978-5-534-01690-1.
2. Васильев, Л. С. История стран Азии и Африки. Середина XIX — середина XX века / Л. С. Васильев. — Москва : Юрайт, 2020. — 386 с. — ISBN 978-5-9916-9364-6.
3. Васильев, Л. С. История стран Азии и Африки. Середина XX — начало XXI века / Л. С. Васильев. — Москва : Юрайт, 2021. — 416 с. — ISBN 978-5-9916-9365-3.
4. Васильев, Л. С. История стран Азии и Африки. Средние века и раннее Новое время / Л. С. Васильев. — Москва : Юрайт, 2021. — 371 с. — ISBN 978-5-9916-9363-9.
5. История стран Азии и Африки после Второй мировой войны. В 2 ч. Ч. 1 / под ред. С. И. Лунёва. — Москва : Юрайт, 2020. — 428 с. — ISBN 978-5-534-03131-7.
6. Саликов, Д. Х. Влияние внешнеполитического курса Японской Империи в межвоенный период на практику государственного регулирования экономики / Д. Х. Саликов // Общество. Экономика. Управление. — Челябинск : Изд-во Челгу. — 2020. — Т. 5. — № 1. — С. 70–76.
7. Саликов, Д. Х. Влияние последствий Первой мировой войны на внешнеполитический курс японского государства в межвоенный период / Д. Х. Саликов // Общество. Экономика. Управление. — Челябинск : Изд-во Челгу. — 2019. — Т. 4. — № 3. — С. 56–63.
8. Саликов, Д. Х. Конституционный монарх как глава государства: статус и компетенция / Д. Х. Саликов // Управление будущим в контуре экономической и социальной реальности : сб. ст. участников Междунар. науч.-практ. конф. (Челябинск, 2019 г.). — Челябинск : Изд-во Челяб. гос. ун-та, 2019. — С. 175–180.
9. Саликов, Д. Х. Переход от абсолютной монархии к конституционной форме государственного управления в Дании (конец XVIII — начало XX вв.) // Общество. Экономика. Управление. — 2020. — Т. 5. — № 2. — С. 61–69.
10. Сафронов, Б. В. История новейшего времени. Азия и Африка / Б. В. Сафронов. — Москва : Юрайт, 2021. — 344 с. — ISBN 978-5-534-13040-9.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

**Саликов Демьян Хамитович** — кандидат педагогических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. demca@mail.ru

## REFERENCES

1. Vasil`ev L. S. Istoriya Vostoka v 2 t. Tom 2 v 2 kn. Kniga 2 [The history of the East in 2 volumes. Volume 2 in 2 books. Book 2]. Moscow, Yurajt Publ., 2020. 410 p. (In Russ.).
2. Vasil`ev L. S. Istoriya stran Azii i Afriki. Seredina XIX — seredina XX veka [History of Asian and African countries. Mid-XIX — mid-XX century]. Moscow, Yurajt Publ., 2020. 386 p. (In Russ.).
3. Vasil`ev L. S. Istoriya stran Azii i Afriki. Seredina XX — nachalo XXI veka [History of Asian and African countries. Mid-XX — mid-XXI century]. Moscow, Yurajt Publ., 2021. 416 p. (In Russ.).
4. Vasil`ev L. S. Istoriya stran Azii i Afriki. Srednie veka i rannee Novoe vremya [History of Asian and African countries. Middle Ages and Early Modern Times]. Moscow, Yurajt Publ., 2021. 371 p. (In Russ.).
5. Lunyov S. I. (ed.) Istoriya stran Azii i Afriki posle Vtoroj mirovoj vojny` v 2 ch. Chast` 1. [The history of Asia and Africa after World War II in 2 p. Part 1]. Moscow, Yurajt Publ., 2020. 428 p. (In Russ.).
6. Salikov D. H. Vliyanie vneshnepoliticheskogo kursa Yaponskoj Imperii v mezhvoenny`j period na praktiku gosudarstvennogo regulirovaniya e`konomiki [Influence of the Foreign policy of the Japanese Empire in the interwar period on the practice of state regulation of the economy]. *Obshhestvo. E`konomika. Upravlenie* [Society. Economy. Management], 2020, vol. 5, no. 1, pp. 70–76. (In Russ.).
7. Salikov D. H. Vliyanie posledstvij Pervoj mirovoj vojny` na vneshnepoliticheskij kurs yaponskogo gosudarstva v mezhvoenny`j period [The impact of the consequences of the First World War on the foreign policy of the Japanese state in the interwar period]. *Obshhestvo. E`konomika. Upravlenie* [Society. Economy. Management], 2019, vol. 4, no. 3, pp. 56–63. (In Russ.).
8. Salikov D. H. Konstitucionny`j monarx kak glava gosudarstva: status i kompetenciya [Constitutional monarch as Head of State: status and competence]. *Upravlenie budushhim v konture e`konomicheskoy i social`noj real`nosti* [Managing the future in the context of economic and social reality]. Chelyabinsk, Izd-vo Chel. gos. un-ta, 2019. Pp. 175–180. (In Russ.).
9. Salikov D. H. Perexod ot absolyutnoj monarxii k konstitucionnoj forme gosudarstvennogo upravleniya v Danii (konec XVIII — nachalo XX vv. [Transition from an absolute monarchy to a constitutional form of government in Denmark (late XVIII — early XX centuries)]. *Obshhestvo. E`konomika. Upravlenie* [Society. Economy. Management], 2020, vol. 5, no. 2, pp. 61–69. (In Russ.).
10. Safronov B. V. Istoriya novejshego vremeni. Aziya i Afrika [The history of modern times. Asia and Africa]. Moscow, Yurajt Publ., 2021. 344 p. (In Russ.).

УДК 37.014  
ББК 60.833

DOI 10.47475/2618-9852-2021-16412

## ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОДА ЧЕЛЯБИНСКА

*А. И. Малофеев*

Челябинский государственный университет,  
Челябинск, Россия

Автором определена специфика управления муниципальной системой образования города Челябинска, рассмотрены правовые основы управления. В работе обобщены муниципальные инструменты осуществления этого управления (муниципальная программа, национальные и региональные проекты). Предложены пути оптимизации управления муниципальной системой образования города Челябинска.

**Ключевые слова:** муниципальная политика, муниципальное управление, муниципальная система образования, управление муниципальной системой образования.

## ISSUES OF OPTIMIZING THE MANAGEMENT OF THE MUNICIPAL EDUCATION SYSTEM OF THE CITY OF CHELYABINSK

*A. I. Malofeev*

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The author defines the specifics of the management of the municipal education system of the city of Chelyabinsk, the legal foundations of management are considered. The paper summarizes municipal instruments for the implementation of this management (municipal program, national and regional projects). The ways of optimizing the management of the municipal education system of the city of Chelyabinsk are proposed.

**Keywords:** municipal policy, municipal administration, municipal education system, management of the municipal education system.

В условиях современности актуальны вопросы, связанные с оптимизацией системы образования на различных уровнях (федеральном, региональном, муниципальном), поскольку системой образования решается основная государственная задача по воспроизводству общественного капитала и развитию национальных интеллектуальных ресурсов, оказывающих непосредственное и прямое влияние на уровень благосостояния нации. Именно поэтому обра-

зование должно быть доступно, максимально качественно и конкурентоспособно.

Процесс управления системой образования в России является сложным и многогранным, в его основе лежит целенаправленная деятельность субъектов на всех уровнях системы образования, в том числе муниципальном, направленная на оптимально-продуктивную организацию функционирования системы образования в нашей стране [1, с. 225].

Управление системой образования осуществляется путем реализации государственной (на федеральном и региональном уровнях) и муниципальной политики. В общем виде государственной (муниципальной) политикой называют систему управленческих воздействий (взаимосвязанных и последовательных) которые направлены на решение различных проблем общества и служат достижению наиболее значимых приоритетов его развития.

Федеральная государственная политика системы образования в России сегодня осуществляется Министерством науки и высшего образования и Министерством просвещения РФ, которые разрабатывают приоритетные направления ее развития, в том числе меры нормативно-правового регулирования этой сферы. Функции Министерству просвещения РФ, были переданы от Минобрнауки России в результате реструктуризация органов управления сферой образования в 2018 г. в соответствии с Указом Президента № 215 от 15.05.2018<sup>1</sup>.

Управление системой образования на региональном уровне, осуществляется путем реализации региональной государственной политики. Эта политика, обеспечивается территориальными органами госуправления, поддерживающими приоритетные направления ее развития, организующими связь региональной системы с государственной, выделяя финансовые ресурсы, выдавая лицензии учреждениям, предоставляющим услуги в системе образования, контролируя подведомственные им образовательные заведения [1, с. 224].

Например, в Челябинской области за реализацию политики в исследуемой нами сфере отвечает Министерство образования и науки региона, рассмотрим некоторые его управленческие функции<sup>2</sup>:

- разрабатывает программы по развитию системы образования;
- организует экспериментальные и инновационные процессы в системе образования региона;
- организует введение федеральных стандартов в системе образования;
- проводит государственную итоговую аттестацию обучающихся, формирует экзаменационные комиссии;
- курирует деятельность организаций, подведомственных государству и Министерству, которые реализуют образовательные программы;
- проводит региональные этапы всероссийской олимпиады для школьников;

<sup>1</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 (в ред. от 21.01.2020) // Российская газета. — 2018. — 17 мая.

<sup>2</sup> Министерство образования и науки Челябинской области: офиц. сайт. — URL: <https://minobr74.ru>

– управляет процессом внедрения в образовательную деятельность современных электронных технологий, обеспечивает образовательные учреждения (школы) учебными материалами;

– проводит конкурсы, совещания, конференции, семинары по проблемным аспектам организации и управления системой образования.

По мнению современных авторов, исследующих вопросы управления системой образования, сегодня управленческие функции с федерального уровня активно делегируются на региональный и муниципальный уровни управления.

В частности, Е. С. Прыткова и Э. Н. Щеголева этот факт, связывают с тем, что именно на муниципальном уровне можно, обеспечить наиболее комплексные меры по оптимизации управления системой образования и модернизации этой системы, путем:

- объединения имеющихся ресурсов муниципалитета;
- привлечения ресурсов из других муниципалитетов (в рамках региона);
- повышения эффекта от вложенных в систему образования города средств [3, с. 32].

Управление системой образования на муниципальном уровне, осуществляется путем реализации муниципальной политики. В общем виде муниципальная политика — это средство, которое позволяет муниципалитету, достигнуть определенных целей в конкретной области муниципального управления, при использовании правовых, экономических, административных и иных методов и средств воздействия, при помощи ресурсов, имеющихся в распоряжении муниципального образования [5, с. 212].

Муниципальное управление системой образования представляет собой комплексные мероприятия: по формированию общеобразовательных программ; по утверждению госстандартов в системе образования; по поддержанию функционирования общеобразовательных учреждений в соответствии с их организационными и правовыми формами [3, с. 33].

И. В. Коркишко, исследуя теоретические вопросы управления муниципальной системой образования, приводит ее традиционную классическую структуру [2, с. 52].

Управление муниципальной системой образования состоит из четырех звеньев:

1) федеральные органы управления (Министерство науки и высшего образования и Министерство просвещения РФ);

2) региональные органы управления системой образования субъектов федерации (обычно министерства образования регионов);

3) муниципальные исполнительные-распорядительные органы управления системой образования (муниципальные отделы образования,

муниципальные управления системой образования, комитеты образования муниципалитетов);

4) муниципальные образовательные учреждения (рис. 1) [2, с. 53].

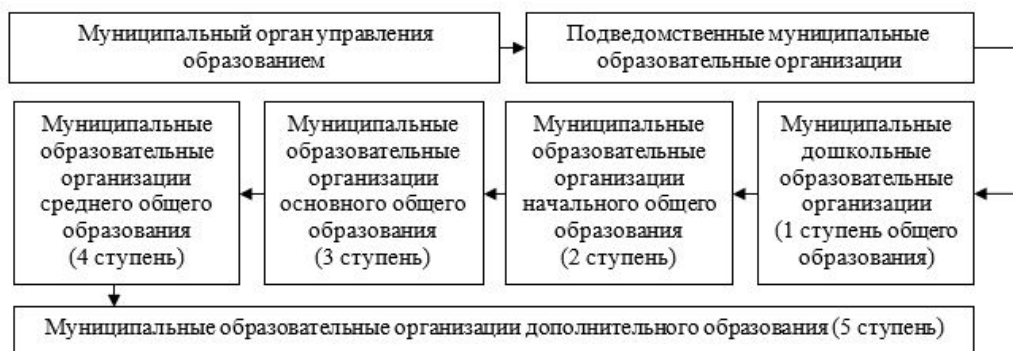


Рис. 1. Структура управления муниципальной системой образования

Рассмотрим вопросы управления муниципальной системой образования города Челябинска и возможные пути ее оптимизации.

В г. Челябинске управление муниципальной системой образования осуществляется Комитетом по делам образования (далее Комитет). Возглавляет Комитет Председатель — С. В. Портъе.

Задачи и функции Комитета:

- разрабатывает и реализует единую политику сферы образования в г. Челябинске;
- обеспечивает функционирование и развитие муниципальной системы образования;
- обеспечивает выполнение федеральных госстандартов образования в г. Челябинске и функционирование муниципальной системы

образования в соответствии с государственными нормативами при учете особенностей развития муниципалитета (городских, социальных, экономических, демографических; национальных, культурных и др.);

- разрабатывает муниципальные программы по развитию системы образования, направляет из городского бюджета средства на их реализацию;

- планирует деятельность муниципальных учреждений образования (в Челябинске их 398 единиц), разрабатывает нормативы их финансирования.

Организационная структура управления Комитетом представлена на рисунке 2<sup>3</sup>.

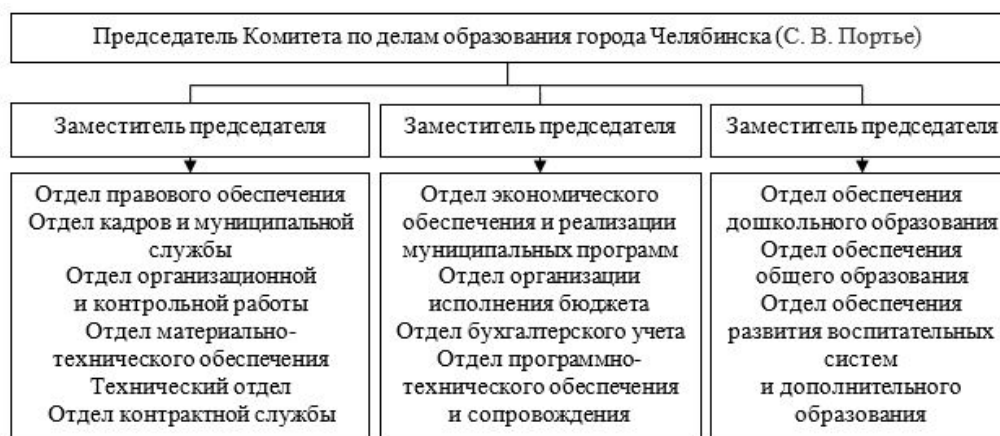


Рис. 2. Организационная структура управления Комитетом по делам образования г. Челябинска

Основу нормативно-правового управления муниципальной системой образования г. Челябинска составляют федеральные, региональные и муниципальные законодательные акты.

На федеральном уровне сегодня законодательные основы государственной политики системы образования заложены в Конституции

РФ (дает право на бесплатное и общедоступное образование)<sup>4</sup>. В последней редакции ФЗ «Об

<sup>3</sup> Комитет по делам образования города Челябинска: офиц. сайт. — URL: <http://www.chel-edu.ru/>

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (ред. от 14.03.2020) // Российская газета. — 2020. — 04 июля.

образовании в РФ» от 02.07.2021 года установлены основы, принципы и правила осуществления этой политики, определена структура системы образования. Так, согласно ст. 10 Закона об образовании, система образования включает<sup>5</sup>:

- стандарты образования;
- учреждения, реализующие образовательную деятельность;
- органы власти (федеральные, субъектов РФ, местного самоуправления);
- органы консультативные, совещательные и другие.

В рамках нацпроекта «Образование» реализуются десять федеральных проектов. Общий срок реализации нацпроекта: с 01.01.2019 по 31.12.2024. Основная цель нацпроекта — обеспечить возможность получения качественного конкурентоспособного образования и воспитать гармонично-развитую личность. Финансирование национального проекта — 784,5 млрд рублей<sup>6</sup>.

Следует уточнить, что основы проектного управления заложены в документе «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ», принятом в 2018 году, где установлен порядок организации этой управленческой деятельности<sup>7</sup>. В системе образования проектное управление позволяет образовательным учреждениям развиваться, осваивать инновационные технологии, наращивать свой образовательный потенциал, улучшать и оптимизировать качество функционирования [4, с. 145].

На региональном уровне с 2018 г. на территории Челябинской области реализуется госпрограмма, направленная на развитие образования в регионе до 2025 г.<sup>8</sup> В 2019 г. в указанную госпрограмму включен региональный нацпроект «Образование». Сегодня в рамках регионального нацпроекта «Образование» в Челябинской области реализуются четыре региональных проекта: «Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Учитель будущего», «Цифровая образовательная среда». В целом все региональные проекты призваны обеспечить возможность получения качественного образования для успешной реализации задач, направленных на социальное и экономическое развитие Челябинской области. Общий срок реализации регионального нацпроекта: 01.01.2019 — 31.12.2024<sup>9</sup>. Общее финансирование региональной программы и региональных проектов — 190,21 млрд руб.

На муниципальном уровне в г. Челябинске в период 2019–2023 гг. реализуется городская программа «Основные направления реализации государственной политики в системе образования города Челябинска». Цель муниципальной программы — обеспечить условия получения качественного и доступного образования (дошкольного, общего, дополнительного) и воспитать личности, имеющие активную жизненную, социальную, и гражданскую позиции. Объем и структура финансирования муниципальной программы представлены на рисунке 3<sup>10</sup>.



Рис. 3. Объемы и структура финансирования муниципальной программы г. Челябинска

Комитетом по делам образования г. Челябинска составляются полугодовые и годовые отчеты о реализации муниципальной программы и направляет их в Комитет финансов города для контроля эффективности использования средств бюджета, необходимых для реализации программных мероприятий.

<sup>5</sup> Комитет по делам образования города Челябинска...

<sup>6</sup> Национальный проект «Образование» // Правительство России: официальный сайт. — URL: <http://government.ru>

<sup>7</sup> Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ: постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 24.06.2021) // Собрание законодательства РФ. — 2018. — № 45. — Ст. 6947.

Главный распорядитель средств муниципального бюджета г. Челябинска — заместитель

<sup>8</sup> О государственной программе Челябинской области «Развитие образования в Челябинской области»: постановление Правительства Челябинской области № 732-П от 28.12.2017 (в ред. от 30.12.2020). — URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

<sup>9</sup> Региональный проект «Образование» // Правительство Челябинской области: официальный сайт. — URL: <https://pravmin.gov74.ru>

<sup>10</sup> Об утверждении муниципальной программы «Основные направления реализации государственной политики в системе образования города Челябинска»: распоряжение Администрации г. Челябинска № 214 от 12.01.2017 (в ред. от 16.08.2021) // Администрация г. Челябинска: офиц. сайт. — <http://www.cheladmin.ru>

Главы города по соцразвитию С. А. Авдеев. Общий контроль за реализацией муниципальной программы осуществляет Первый заместитель Главы г. Челябинска Н. П. Котовой.

В г. Челябинске также реализуется национальный проект «Образование», объем его финансирования на 2021 г. составляет 9,413 млн рублей средств бюджета. Рассмотрим региональные проекты, входящие в состав нацпроекта «Образование», реализуемые на территории Челябинска:

– региональным проектом «Современная школа» предусмотрено оснастить современным техническим оборудованием пункты проведения ЕГЭ. Получатели субсидий – 27 образовательных учреждений г. Челябинска.

– региональным проектом «Успех каждого ребенка» предусмотрено осуществить прием Главой города школьников, которые стали победителями и призерами предметных олимпиад (международных и всероссийских); организовать и провести муниципальный конкурс «Профориентир» для

учеников старших классов; организовать и провести муниципальный конкурс профессиональных проб «Я выбираю»;

– региональным проектом «Цифровая образовательная среда» предусмотрено выплатить вознаграждение победителям конкурсного отбора образовательных организаций, которые реализуют образовательные программы, для создания на базе этих учреждений образования информационных и библиотечных центров<sup>11</sup>.

В целом реализуемые на территории города Челябинска национальные проекты в системе образования, позволяют осваивать новые технологии, обновлять материально-техническую базу образовательных учреждений, они повышают инновационную активность педагогов. Это фундамент для оптимизации и модернизации системы муниципального образования.

Рассмотрим финансовые и экономические условия оптимизации управления муниципальной системой образования города Челябинска на рисунке 4.



Рис. 4. Бюджет муниципальной системы образования г. Челябинска

За проанализированный период зафиксирован общий рост на 4,5 % бюджетных средств, выделяемых на оптимизацию управления муниципальной системой образования г. Челябинска. В том числе повысилось на 268,4 млрд рублей (2,4 %) финансирование из регионального бюджета. В 2020 г. выделено больше на 460,4 млрд

рублей (6,9 %) бюджетных средств из муниципального бюджета. Повысилось на 80,44 млрд рублей финансирование системы муниципального образования из средств федерального бюджета.

Некоторые итоги реализации муниципальной составляющей нацпроекта «Образование» в г. Челябинске обобщены в таблице 1<sup>12</sup>.

Таблица 1

Итоги реализации нацпроекта «Образование» в г. Челябинске

Индикаторы нацпроекта	2019 год	2020 год		Отклонение (план/факт)
		План	Факт	
<b>Муниципальный проект «Современная школа»</b>				
Образовательные учреждения с обновленным содержанием и методами обучения, доля в %	4	5	4	-1

<sup>1</sup> Комитет по делам образования города Челябинска...

<sup>2</sup> Там же.

Индикаторы нацпроекта	2019 год	2020 год		Отклонение (план/факт)
		План	Факт	
Обучающиеся, охваченные общеобразовательными программами цифрового, естественнонаучного и гуманитарного профилей, тыс. человек	0	0,5	0,3	-0,2
Образовательные учреждения, реализующие образовательные программы при помощи сети Интернет, доля в %	22	10	7	-3
<b>Муниципальный проект «Успех каждого ребенка»</b>				
Дети (5–18 лет), охваченные дообразованием, доля в %	73	75	73	-2
Дети, охваченные деятельностью технопарков «Кванториум» и иных проектов, тыс. человек	1,753	2,4	1,753	-0,647
Участники открытых онлайн-уроков по ранней профориентации, тыс. человек	20,35	40,0	18,42	-21,58
Дети, принявшие участие в мероприятиях по развитию способностей, тыс. человек	130,0	130,0	78,0	-52
<b>Муниципальный проект «Цифровая образовательная среда»</b>				
Образовательные учреждения, реализующие целевую модель цифровой образовательной среды, доля в %	2,0	20,0	8,6	-11,4
Образовательные учреждения, реализующие программы обучения при использовании сервисных платформ цифровой образовательной среды, доля в %	0	15	20	5
Педагоги, повысившие квалификацию в цифровом формате при использовании «одного окна», доля в %	0	10	0	-10
Образовательные учреждения, обновившие информационное наполнение и функциональные возможности собственных сайтов в Интернете, доля в %	0	20	20	–

В 2020 г. отмечались проблемы в проектном управлении муниципальной системой образования г. Челябинска, в большом объеме запланированные мероприятия выполнены не были.

К вопросам оптимизации управления муниципальной системой образования следует подходить комплексно, в связи с чем предложены следующие пути оптимизации этой системы для г. Челябинска.

1. Оптимизация нормативно-правового регулирования управления муниципальной системой образования. Сегодня нормы правового регулирования заложены на федеральном уровне, а принимаемые в регионах и муниципалитетах документы лишь дублируют законы и государственные программы сферы образования. Необходимо изменить это положение и активизировать деятельность муниципалитетов по принятию отдельных документов, которые касаются управления муниципальной системой образования, с учетом особенностей развития г. Челябинска.

2. Оптимизация образовательного процесса, методического и технического обеспечения муниципальной системы образования. Необходимо совершенствовать содержание всего процесса образования с ориентацией на цифровизацию экономики, оптимизировать дистанционные технологии обучения, так востребован-

ные в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID19. Сегодня дистанционное обучение является относительно новой формой организации образовательного процесса, эта технология соединяет традиционные и современные информационные технологии обучения (интернет, компьютерные технологии, телекоммуникации и др.), ее принцип — самостоятельное получение знаний обучающимися. Необходимо дистанционное обучение обеспечить методическими рекомендациями и техническими средствами.

3. Оптимизация кадровой составляющей управления муниципальной системой образования. Кадровое обеспечение является основой всего управленческого процесса муниципальной системы образования г. Челябинска. Необходимо оптимизировать систему подготовки педагогов и управленческих кадров, путем повышения квалификации с использованием современных технологий обучения. Необходимо развивать организационную и методическую поддержку по формированию у кадров необходимых компетенций по созданию безопасной информационной среды в учреждениях образования, развивать навыки управления персональными данными в информационном пространстве. Следует осуществить переподготовку учителей по техническим вопросам проведения дистанционных

уроков и повышения их качества по образовательным вопросам в части особенности дистанционного обучения.

4. Оптимизация информационного и научного обеспечения муниципальной системы образования тесно связана с вопросами цифровизации: следует создавать новые сервисы и системы и проводить научные исследования в этой области.

5. Оптимизация финансирования муниципальной системы образования. Финансирование

управления и развития муниципальной системы образования, в том числе г. Челябинска является серьезной проблемой, для ее решения следует более рационально распределять бюджетные средства и осуществлять скрупулезный контроль за их расходованием.

Кроме вышеперечисленных мероприятий, предложены пути оптимизации проектного управления муниципальной системой образования г. Челябинска (рис. 5).



Рис. 5. Пути оптимизации проектного управления муниципальной системой образования г. Челябинска (составлено автором)

В целом все предложенные мероприятия по оптимизации управления муниципальной системой образования г. Челябинска сделают управленческий процесс более совершенным и повысят качество образования в исследуемом муниципалитете.

В результате проведенного исследования сделан ряд выводов и обобщений.

1. Управление системой образования на муниципальном уровне, осуществляется путем реализации муниципальной политики. Муниципальное управление системой образования представляет собой комплексные мероприятия: по формированию общеобразовательных программ; по утверждению госстандартов в системе образования; по поддержанию функционирования общеобразовательных учреждений в соответствии с их организационными и правовыми формами.

2. Основу нормативно-правового управления муниципальной системой образования г. Челябинска составляют федеральные, региональные и муниципальные законодательные акты. Реализуемые на территории г. Челябинска национальные проекты в системе образования позволяют осваивать новые технологии, обновлять материально-тех-

ническую базу образовательных учреждений, они повышают инновационную активность педагогов. Это фундамент для оптимизации и модернизации системы муниципального образования.

3. К вопросам оптимизации управления муниципальной системой образования, следует подходить комплексно, в связи с чем, предложены следующие пути оптимизации этой системы для города Челябинска: оптимизация нормативно-правового регулирования; оптимизация образовательного процесса, методического и технического обеспечения; оптимизация кадровой составляющей управления; оптимизация информационного и научного обеспечения муниципальной системы образования; оптимизация финансирования муниципальной системы образования. Разработаны пути оптимизации проектного управления муниципальной системой образования города Челябинска. Высказано предположение, что разработанные рекомендации сделают управленческий процесс в исследуемой сфере муниципального управления более совершенным и повысят качество образования в городе Челябинске.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Карнаух, А. А. Государственное управление системой образования как инструмент социально-экономического развития России / А. А. Карнаух, Л. В. Коваленко // Экономика и бизнес: теория и практика. — 2019. — № 11-1. — С. 224–226.
2. Коркишко, И. В. Теоретические аспекты управления муниципальной системой образования: понятие муниципальной системы образования и ее структура / И. В. Коркишко // Актуальные вопросы экономических наук и современного менеджмента : сб. статей Междунар. науч.-практ. конф. — Новосибирск : СибАК, 2018. — С. 42–54.
3. Прыткова, Е. С. Совершенствование системы муниципального управления сферой образования / Е. С. Прыткова, Э. Н. Щеголева // Oeconomia et Jus. — 2020. — № 2. — С. 31–35.
4. Репета, Т. М. Результативность проектного управления в муниципальной образовательной системе / Т. М. Репета, Д. В. Трушкова, О. С. Селиванова // Проблемы и перспективы развития системы муниципального образования : сб. материалов Межрегион. конф. — Челябинск, 2019. — С. 141–147.
5. Соломчак, К. Д. Основные принципы формирования государственной и муниципальной политики / К. Д. Соломчак // Северный Кавказ: пространственное развитие и человеческий капитал: материалы Международного форума молодых ученых, аспирантов и магистрантов. — Пятигорск, 2018. — Т. 2. — С. 211–216.

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

**Малофеев Александр Игоревич** — магистрант кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. Malofeev87@mail.ru

### REFERENCES

1. Karnauh A. A., Kovalenko L. V. Gosudarstvennoe upravlenie sistemoy obrazovaniya kak instrument social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii [State management of the education system as a tool for socio-economic development of Russia]. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika* [Economics and Business: Theory and Practice], 2019, no. № 11-1, pp. 224–226. (In Russ.).
2. Korkishko I. V. Teoreticheskie aspekty upravleniya municipal'noj sistemoy obrazovaniya: ponyatie municipal'noj sistemoy obrazovaniya i ee struktura [Theoretical aspects of management of the municipal education system: the concept of the municipal education system and its structure]. *Aktual'nye voprosy ekonomicheskikh nauk i sovremennogo menedzhmenta: sbornik statej Mezhdunarodnoj konferencii* [Topical issues of economic sciences and modern management: collection of articles of the International conference]. Novosibirsk, SibAK, 2018. Pp. 42–54. (In Russ.).
3. Prytkova E. S., Shchegoleva E. N. Sovershenstvovanie sistemy municipal'nogo upravleniya sferoj obrazovaniya [Improvement of the system of municipal management in the sphere of education]. *Oeconomia et Jus*, 2020, no. 2, pp. 31–35. (In Russ.).
4. Repeta T. M., Trushkova D. V., Selivanova O. S. Rezul'tativnost' proektnogo upravleniya v municipal'noj obrazovatel'noj sisteme [The effectiveness of project management in the municipal educational system]. *Problemy i perspektivy razvitiya sistemy municipal'nogo obrazovaniya* [Problems and Prospects for the Development of the Municipal Formation System]. Chelyabinsk, 2019. Pp. 141–147. (In Russ.).
5. Solomchak K. D. Osnovnye principy formirovaniya gosudarstvennoj i municipal'noj politiki [Basic principles of the formation of state and municipal policy]. *Severnyj Kavkaz: prostranstvennoe razvitie i chelovecheskij kapital* [North Caucasus: Spatial Development and Human Capital]. Pyatigorsk, 2018. Vol. 2, pp. 211–216. (In Russ.).